

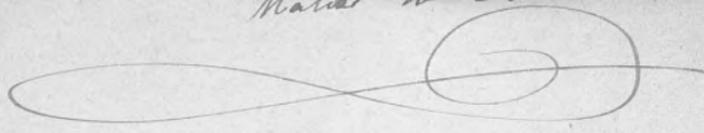
LIBRERIA
DE
CECILIO GASCA
PLAZA DEL ASEO, 2.
ZARAGOZA

D.S.C.L.
A

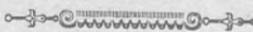


C. 1134015

María



TRATADO
DE
HACIENDA PÚBLICA.



TRATADO
DE
Hacienda Pública

ESCRITO POR EL

DR. D. TEODORO PEÑA FERNANDEZ

CATEDRÁTICO NUMERARIO DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA



VALLADOLID:

Establecimiento tipográfico de HIJOS DE J. PASTOR,

Impresores del Ilustre Colegio de Abogados,

CANTARRANAS, 26.

1887

Es propiedad del autor.



TRATADO
DE
Hacienda Pública.



Parte preliminar é histórica.

CAPÍTULO PRIMERO.

Definición y origen de la ciencia de la Hacienda.—Carácter y fuentes de la misma.—Ciencia y arte —Principios fundamentales.

Al comenzar el estudio de una ciencia, al dar ese gran paso que separa á lo desconocido de lo conocido, preciso es saber por la etimología y la definición, la materia propia de la misma, el objeto que vá á ser de nuestra investigación.

La palabra Hacienda se deriva del latin *facere*, que significa *hacer*; en nuestro idioma la palabra hacienda tiene múltiples significaciones, por ejemplo se dice que una persona tiene grandes haciendas, cuando es muy rica; se dice hacienda á una de-

terminación de la riqueza, tal es la ganadería: también se dice hacienda la misma propiedad territorial y entre los antiguos la palabra *facienda* tenía muy varias significaciones como se puede comprobar en nuestros antiguos códigos. La palabra *pública* viene de la griega *polis*, que significa ciudad, porque entre los antiguos la ciudad era el Estado. De suerte que las palabras hacienda pública etimológicamente consideradas quieren decir *Riqueza pública*, *Bienes del Estado*, *Rentas Reales*, como antes se decía.

Diversas son las definiciones que de la ciencia de la Hacienda se han dado por los autores, según la manera de comprender el objeto de esta ciencia ó la especialidad de los trabajos á que aquellos se dedicaban. El ilustre Canga Argüelles define nuestra ciencia: «La parte de la Economía política que dá reglas para fijar los gastos públicos de las naciones y para sacar de la riqueza la cantidad necesaria para su pago, asegurando su exacto cobro y aplicación á los objetos á que se destina.» Garnier la explica del siguiente modo. «Consiste en preferir de una parte los recursos mas racionales, en suprimir los gastos inútiles y disminuir en este sentido las cargas públicas, trabando lo menos posible el consumo y la producción.» Jacob dice: «que la Hacienda se ocupa de los principios según los cuales se puede subvenir mejor á los gastos públicos y que por consiguiente hace ver, de una parte como pueden ser mejor obtenidos los medios de hacer frente á aquellos, y de otra como estos pueden ser aplicados » Conte la define diciendo: «que es la ciencia que enseña el modo de crear, organizar, distribuir y administrar la riqueza comun.» Toledano dá por definición de la Hacienda: «el conjunto de verdades demostrables y de reglas prácticas para la creación y percepción de los recursos públicos, su distribución é inversión en las necesidades sociales regularizando unas y otras por medio de las cuentas, y para la organización del personal administrativo encargado de todas estas funciones. Cossa, dice, que la ciencia de la Hacienda, es la doctrina del patrimonio público. Esta enseña el mejor modo de constituirlo, administrarlo y emplearlo.

Crítica: Véase, pues, por el exámen de las anteriores definiciones que todas están conformes en el concepto general de la cien-

cia, pero adolecen en nuestro sentir, de defectos capitales: la de Canga Argüelles nos presenta la ciencia de la Hacienda como una parte de la Economía política, no como ciencia independiente, con objeto y límites propios. Verdad, es, que la ciencia de la Hacienda es una rama de la Economía, que en ella tiene su arranque y fundamento, pero no es menos cierto que hoy constituye una ciencia independiente, de la propia manera que las diversas ramas del Derecho se han ido separando para formar ciencias diversas, que tienen un mismo fundamento y constituyen la enciclopedia jurídica: Garnier en su definición mas bien nos hace comprender el arte, que la ciencia de la Hacienda, puesto que se limita á escogitar medios, sin elevarse á los principios: Jacob deja incompleta su definición no comprendiendo mas que dos partes de la Hacienda: y Cossa por hacer una definición demasiado concreta, limita el objeto de nuestra ciencia á los bienes públicos ó dá una extensión á la palabra patrimonio que requiere mas explicaciones, dándonos el concepto de un arte y no de ciencia al decir que enseña *el mejor modo*, etc. La definición de Toledano puede considerarse como la explicación de la de Conte, dándonos una y otra definición, una idea cabal y completa de lo que es la Hacienda, prefiriendo nosotros por su brevedad y precisión la de Conte.

Coetáneas son las ideas de sociedad y hacienda pública. De la misma definición de sociedad, reunión de individuos ó de familias que se dirigen á un fin común bajo la dirección y régimen de un poder supremo, se deduce que si ese poder ha de cumplir su misión, ha de dirigir los intereses individuales al fin común, es preciso que cuente con medios, con recursos para ello; estos medios, estos recursos constituyen en la sociedad general ó política en la hacienda pública: que esos recursos se presten en numerario ó en especie; como servicios ó trabajos; ó en cualquier otra forma, que se presten, en cantidad mayor ó menor, nada importa; hay, pues, precisión de recursos comunes prestados por los individuos, para hacer frente á las necesidades comunes, si el poder ha de cumplir con su misión y como quiera que la acción del poder redunde en beneficio de

todos, todos deben contribuir con los recursos necesarios para este fin.

A medida que los pueblos avanzan en civilización y cultura se extienden los conocimientos científicos; se practica cada vez en mayor escala la división del trabajo; se aumenta la riqueza; se complican las relaciones sociales y las de pueblo á pueblo, y todo esto viene á aumentar las instituciones y cargas públicas y para atender á todas ellas se hacen necesarios agentes especiales que deben ser retribuidos por los asociados. Véase, pues, que las necesidades comunes han debido crecer naturalmente y en el mismo grado aumentarse los recursos públicos y para su mejor obtención y distribución ha tenido que recurrirse á la ciencia de la Hacienda. Hay que distinguir la ciencia de las Instituciones de Hacienda: estas son coetáneas de la sociedad, aquella solo ha podido constituirse en los tiempos modernos, cuando han tomado mayor vuelo los estudios económicos.

El objeto de la ciencia de la Hacienda es común con otras enseñanzas; tales como la historia de la Hacienda, la estadística rentística y el derecho rentístico positivo. Todas ellas estudian el patrimonio público ó en sus transformaciones en el orden de los tiempos, ó en sus condiciones numéricas, ó en las relaciones jurídicas. Todas ellas son necesarias para profundizar el conocimiento de la Hacienda pública, pero estudian siempre lo concreto, lo limitado de la misma; mientras que la ciencia de la Hacienda estudia lo abstracto, necesario y permanente.

La ciencia de la Hacienda tiene un doble carácter; pues ó se limita al estudio de las leyes y de los principios que rigen los hechos rentísticos; ya del Estado, ya de la provincia ó del municipio; ó estudia los efectos de los impuestos, de los empréstitos etc., dando reglas á los gobiernos para su exacción ó inversión. Esta es la ciencia aplicada, el arte y como tal una parte de la administración pública. Aquella es la ciencia pura.

Las fuentes de la ciencia de la Hacienda son: los principios generales del Derecho, de la Política y de la Economía política. Todas las cuestiones financieras deben considerarse bajo el triple

aspecto de la justicia, de la conveniencia y del interés social é individual. Son también fuentes de la Hacienda como ciencia: la historia, la legislación y la estadística rentística comparada, que la proporcionan antecedentes y comprobaciones para sus teorías. Por último son fuentes auxiliares; la aritmética política, la contabilidad del Estado, la tecnología y la economía privada.

Los principios fundamentales de la ciencia de la Hacienda pueden resumirse en los siguientes: 1.º Que no se gaste más que en las instituciones sociales señaladas por la política y la administración como funciones propias del poder. 2.º Que en la distribución de los impuestos presida la igualdad y la justicia. 3.º Que los servicios sociales atiendan á todos sin abandonar á ningun asociado. 4.º Que ni los impuestos, ni los gastos impidan el desarrollo de la riqueza pública. 5.º Que la administración pública sea enérgica, activa y responsable. 6.º Que las reglas financieras que se dicten por la administración no se adopten á ciegas, y sean el resultado de datos exactos y de profunda meditación 7.º Que todo sistema financiero se funde en las más sanas reglas de moral, apartándose de cuanto á ésta repugne.





CAPÍTULO II.

¿La Hacienda es una ciencia?—Su importancia.—Sus relaciones con otras enseñanzas.—Divisiones de la ciencia de la Hacienda.—Método propio de la misma.

La Hacienda es una verdadera ciencia, porque contiene los principios generales con arreglo á los que debe juzgarse y examinarse todo el régimen financiero. Si la ciencia objetivamente considerada es conjunto sistemático de verdades demostrables, relacionadas entre sí y subordinadas á un principio, claro es, que la Hacienda es verdadera ciencia, puesto que examina á la luz de sus principios propios todas las cuestiones financieras. Partiendo de la Economía política, con la que mantiene estrechas relaciones, la Hacienda no se limita á dar una idea general de los impuestos y consumos públicos y del influjo que ejercen en la riqueza nacional, sino que se extiende á hacer ver la diferente aplicación de los principios generales y económicos, á la multiplicidad de las relaciones de los estados (Jacob.)

Los caracteres de la ciencia son: unidad y totalidad y ambos los tiene la Hacienda. La unidad procede de su objeto, formalmente uno, el patrimonio del Estado, la riqueza común, los in-

tereses procomunales y las necesidades públicas que aquellos han de satisfacer. Este objeto es formalmente uno, aun cuando en su entidad material sea múltiple; porque la Hacienda solo le estudia en sus principios y leyes generales. La totalidad también es característica de la Hacienda, pues su objeto propio y los principios que le rigen, son desenvueltos en las partes que les integran: gastos públicos, ingresos, etc.; además que los principios de la Hacienda son llevados hasta sus últimas consecuencias en el arte y en la práctica de la misma. Estos caracteres de unidad y totalidad pueden desenvolverse en los de necesidad, universalidad, homogeneidad y armonía y todos los reúne la ciencia de la Hacienda. La necesidad de los principios de la Hacienda procede no sólo de que arrastran tras sí nuestro asentimiento, si no hemos de incurrir en el error; sino también, porque la infracción de sus principios y leyes conduce á los Estados á la bancarota y á la ruina y al cuerpo social á todos los rigores de la miseria. La universalidad tanto quiere como decir que los principios de la Hacienda son independientes de las circunstancias de lugar, tiempo, condición, etc. La homogeneidad procede de referirse todos ellos á un solo objeto científico. Por último la armonía exige que no estén en oposición unos con otros principios y mutuamente se complementen; así sucede en la ciencia de la Hacienda.

La importancia de la Hacienda es teórica y práctica. Teórica como objeto propio de la general cultura y de la cultura jurídica. Como práctica es, útil la Hacienda á los encargados de los intereses procomunales; ya como funcionarios públicos ya como individuos de los cuerpos deliberantes, ya á la generalidad de los ciudadanos, que con sus votos ó ejerciendo el derecho de petición pueden influir en la marcha de los intereses públicos.

Negar la importancia del estudio de la Hacienda es proclamar indiferente el que se despilfarran los recursos públicos ó se empleen de un modo conveniente, el que se arruine al contribuyente con cargas insostenibles ó se le impongan otras más llevaderas y equitativas.

La ciencia de la Hacienda como una rama de las ciencias

sociales y económicas mantiene íntimas relaciones con la Moral, el Derecho, la Política, la Administración, la Economía y la Estadística. Esto no quiere decir que no mantenga relaciones con otras enseñanzas, puesto que siendo una la verdad y una la ciencia, las diversas ramas de ella, han de mantener relaciones entre sí; pero nos limitamos á las anteriores por tener más íntima conexión, más estrecho lazo, más próximo parentesco, digámoslo así.

La Hacienda mantiene íntimas relaciones con la Moral. Esta al señalar la bondad ó malicia de las acciones humanas por su conformidad ó disconformidad con el orden natural y el último fin del hombre, nos dá la norma y guía para juzgar las instituciones de la Hacienda, de suerte que cuando haya oposición entre los eternos principios de la moral y las aplicaciones de la Hacienda, habremos de concluir que estas son malas y es preciso reformarlas. A su vez el cumplimiento del fin y de las leyes de la moral viene á facilitar el cumplimiento de los preceptos de la Hacienda: la moral que nos preceptúa el respeto á la Ley, el respeto á la autoridad, la morigeración en los gastos, etc., viene á facilitar el cumplimiento de los preceptos de la Hacienda por el exacto pago de los tributos, su buena distribución y empleo y el fomento de la riqueza por el ahorro, verdadera fuente de la prosperidad pública y privada.

La ciencia del Derecho también influye notablemente en la de la Hacienda. La justicia y la igualdad ante la Ley, son principios de contigua aplicación en las teorías de los ingresos y gastos públicos; ninguna medida financiera debe obligar á un individuo en iguales circunstancias á contribuir á las cargas públicas en mayor proporción que á otro, consecuencia del principio de igualdad ante la Ley. Esto en cuanto se considera á la Hacienda como ciencia pura. Como ciencia aplicada, como legislación financiera le presta su sanción y la fuerza coercitiva necesaria para su cumplimiento.

La Política que tiene por objeto fijar el gobierno de los Estados y los intereses generales, traduciendo en reglas prácticas y de inmediata aplicación según lo aconseje la equidad, las condi-

ciones históricas y las circunstancias de lugar y tiempo en cada pueblo: influye poderosamente en la ciencia de la Hacienda, facilitando la aplicación de los principios generales de la misma á las circunstancias especiales de cada pueblo y echando las bases de la legitimidad y conveniencia de los gastos sociales.

La ciencia de la Administración está relacionada intimamente con la Hacienda; determinando aquella las relaciones entre el Estado y los particulares, entre la Administración y los administrados, y como debe organizarse el poder administrativo para lograr su fin, contribuye á fijar los verdaderos límites de las necesidades públicas y privadas, el término de la acción del poder y el principio de la acción individual. De estas verdades absolutas la Hacienda hace aplicaciones á su objeto propio, sienta reglas sobre la administración de los recursos y los gastos públicos sin las cuales aquella será ruinoso y perjudicial.

La ciencia de la Hacienda considerada por muchos como una parte de la Economía política y siendo en realidad una rama desprendida de ella ha de mantener intimas relaciones con la misma. No solo son aplicables á la Hacienda los principios económicos relativos á los consumos y gastos públicos, sino que tambien hay que tener en cuenta las teorías de la producción, circulación y distribución de la riqueza, si no han de secarse las fuentes de la misma, ó trabarse su rápida circulación, de tan beneficiosos resultados ó fomentar una distribución de la riqueza desigual y viciosa por medio de impuestos que conduzcan á estos resultados ó de inmoderados gastos públicos que vengán á arruinar al contribuyente.

Por último, la Hacienda y la Estadística tambien están relacionadas. Esta recoge y presenta los hechos sociales, expresados por medio de números, tratando de averiguar sus leyes y sus causas. Aquella expone las leyes naturales de la percepción de los recursos públicos, su aplicación á las necesidades sociales y de la organización administrativa. Una y otra proceden de con-cierto y se auxilian en sus investigaciones, sin que por esto lleguen á confundirse. La Estadística se vale de las luces de la Ha-

ciencia, como de las de la moral y otras ciencias para darse cuenta exacta y guiarse por ellas en la recogida de sus datos. La Hacienda se sirve de la Estadística para comprobar sus deducciones y aquilatar el resultado de sus aplicaciones prácticas por medio de los datos estadísticos.

La ciencia de la Hacienda se divide de diferente manera por los autores: L. Cossa, la divide en tres partes que tratan de los gastos de los ingresos y de las relaciones entre los unos y los otros. Toledano también la divide en tres partes: 1.^a la relativa á la obtención y recaudación de los recursos, *ingresos públicos*; 2.^a la relativa á su inversión en los servicios sociales, *gastos públicos*; 3.^a la relativa á la organización del personal administrativo-financiero encargado de la distribución y comparación de los ingresos y gastos, llevando cuenta exacta y razón de las mismas para seguridad de la Nación. Algunos autores y entre ellos los Sres. Piernas y Miranda, dividen la Hacienda en parte preliminar, parte general, parte especial y á la que añaden otros la parte aplicada. Nosotros dividiremos el estudio de la Hacienda en: Parte preliminar é histórica: 1.^a Parte ingresos; 2.^a parte gastos y 3.^a parte orgánica.

Dos métodos pueden seguirse en la exposición de la ciencia de la Hacienda: el método histórico llamado por algunos conservador y el método filosófico denominado también innovador. Por el método histórico expusieron sus teorías Gallardo, Ripia, Canga, Argüelles y otros; por el filosófico Conte, Muchada y otros vários. El método histórico recorriendo las diversas edades y estudiando en ellas las instituciones de la Hacienda tiene la ventaja de llevarnos por el camino de la observación y siempre unidos á la realidad; pero adolece de los defectos de presentarnos la ciencia desquiciada, incurriendo en frecuentes repeticiones y por no apartarse de lo existente, no osa muchas veces levantar su vuelo á las regiones de la ciencia pura, negando los principios absolutos y universales. El método filosófico por el contrario inspirándose solo en la razón, nos presenta la ciencia de la Hacienda como un todo armónico, le desarrolla en las partes que le integran y procede siempre de lo conocido á lo desconocido, de lo

simple á lo complejo; pero adolece del defecto de que desdeñando algunas veces las enseñanzas de la historia, prescindiendo de la observación y separándose de la realidad, dá en un puro y abstracto idealismo. Preciso es, pues, armonizar ambos métodos, comprobando las teorías que investiga el filósofo con los hechos y las enseñanzas de la historia é iluminando á ésta con sus principios para juzgar rectamente las instituciones que han pasado y sacar de ellas enseñanza provechosa.





CAPÍTULO III.

**Reseña histórica de la Hacienda en España.—Época 1.^a: tiempos primitivos.
—Organización de la Hacienda en la España romana.—Influjo del cristianismo.**

En la edad antigua no existió la ciencia de la Hacienda, limitándose los conocimientos acerca de la misma á ciertos principios y máximas esparcidos en las obras de los autores clásicos ó á reglas fruto del sentido práctico, más bien que de especulación científica. Lo propio sucede en la edad media, los principios de la Hacienda, lo mismo que los de la Economía política se encuentran expuestos en las obras filosóficas, jurídicas y políticas, en las teológicas y en todas las demás fruto de la escolástica. Por las necesidades de la vida y de la práctica encontramos asentados y desenvueltos principios financieros conformes con las ideas dominantes, tales son los de Venecia y Florencia. Después del renacimiento de los estudios y cuando tomaron incremento el poder de las monarquías y las riquezas individuales y sociales, aparecen por una parte las peticiones de las Córtes y las pragmáticas y ordenamientos reales de carácter financiero y por otra los escritos de los publicistas y de los políticos de los siglos XV

y XVI, cuyos principios tuvieron mayor eco y desenvolvimiento en las de los arbitristas y reformadores de los sistemas tributarios. Por último desarrolladas las teorías del crédito público, derrocado el sistema de los fisiócratas y elevada la Economía por Adam Smith á la categoría de ciencia, empezó para la de la Hacienda una nueva era, teniendo cultivadores especiales y elevándose á la altura en que hoy la vemos colocada.

Dignas son de nuestro especial estudio, las instituciones financieras de nuestra patria y han de interesarnos mucho mas que las que han tenido otros países; por esta razón y porque del estudio de su historia hemos de sacar provechosas enseñanzas, procuraremos hacer de ellas un cuadro completo.

Dividiremos la historia de la Hacienda patria en seis épocas:

1.^a Época. Tiempos primitivos, organización de la Hacienda en la España romana.

2.^a Hacienda goda.

3.^a Hacienda de los reinos cristianos de España en la Edad Media. Organización rentística de los árabes españoles.

4.^a La Hacienda española durante la dinastía austriaca.

5.^a Organización de la Hacienda desde el advenimiento de la casa de Borbon al trono de España, hasta la muerte de Fernando VII.

6.^a Hacienda contemporánea de España desde el reinado de Isabel II y principalmente desde 1845 hasta nuestros días.

En cada periodo haremos de investigar lo relativo á los *Ingresos*, *Gastos* y *Organización del personal administrativo financiero*.

EPOCA PRIMERA. — De las escasas noticias que de los primitivos pobladores de España se conservan, apenas podemos colegir ni el estado de su hacienda pública, ni los recursos con que contaban. Estos primitivos pobladores, excepción hecha de los Bectones ó Vacceos y de los Túrdulos ó Tudetanos, eran gentes feroces é indisciplinadas que se alimentaban de los frutos silvestres y cuya principal ocupación era la guerra y el pillaje. Los Vacceos eran mas civilizados, cultivaban la tierra y conocian la propiedad en comun. Los Turdetanos aparecen como un pueblo ya constituido, conocian la gramática y la retórica y tenian anales de sus

monarcas por mas de 2000 años. De todas suertes muy exiguos debian ser los recursos de su Hacienda, proporcionados por la guerra y la violencia ó por prestaciones personales, como tambien muy exiguas debian ser las necesidades públicas. Empezaron la obra de la civilización de estos pueblos los griegos y fenicios y mas tarde los cartagineses: imponiéndoles sus relaciones comerciales, ya por medio de pactos amistosos, ya por la fuerza de las armas, fundando colonias y factorias como Rodas, Zacintio, Gades, Tartesia y otras. Muy efímera fué la dominación de estos pueblos y apenas traspasaron las zonas contiguas á los mares Cártago paseó sus estandartes victoriosos por casi toda la península: se apoderó por la fuerza de las minas de oro, plata, cobre y demás metales; impuso tributos y obligó á servir en sus ejércitos á los españoles, ya por alianzas, ya por la fuerza, hasta el punto que la llama Anneo Floro, Seminario de los ejércitos cartagineses y escuela de Annibal; pero la dominación cartaginesa no fué sino un paso para la dominación romana.

Logra Roma ser vencedora en nuestra pátria, extendiendo sus conquistas y sometiendo á su dominación á los primitivos pobladores, despues de haber expulsado á los cartagineses y destruido á Cártago, funda colonias y municípios, reparte las tierras conquistadas, fomenta el comercio abriendo vías de comunicación y comienza á establecer su costoso y abusivo sistema tributario. Verdad es, que en los primeros tiempos de la República, fué mas sencilla la organización de los tributos, que solo se conocieron tres contribuciones; la capitación, el diezmo y el vectigal: la capitación ó contribución por cabezas *tributum in capita*, *pecunia pro capitibus* era extraordinaria y solo se exigia por apremiantes necesidades del Estado; pero desde 349 se convirtió en contribución anual. El diezmo de *cumæ* tributo en especie, que en España era solo el vigésimo, sin que se conozca la razón, era el principal tributo que se pagaba á Roma. Despues de este el vectigal *vectigal certum*, contribución directa y fija, repartida proporcionalmente entre los propietarios de tierras y que pagaban con diferentes denominaciones todas las provincias romanas.

En los últimos tiempos de la República y en los primeros del

Imperio aumentan los tributos en número y cantidad tan considerables, que no hay en los tiempos modernos contribución alguna que no fuera ensayada ó impuesta para apagar la sed de oro y riquezas que devoraba al mundo romano. Conociéronse contribuciones directas é indirectas, sobre las personas y sobre las cosas ordinarias *canónica functio*, *inditio* así llamada por el decreto en que se indicaba ó señalaba la contribución y extraordinarias *superindicta*, *aurum coronarium*, obtación hecha al Emperador al subir al trono ó despues de alguna victoria y otras. Conociéronse patentes ó licencias para el ejercicio de ciertas industrias y profesiones; derechos de puertas á la entrada y salida de los productos de las poblaciones; derechos de consumos á la venta de ciertos artículos; derechos de hipotecas y de traslaciones de dominio, sobre las transacciones de inmuebles, herencias y legados consistentes en una veintena desde Augusto; impuestos suntuarios; aduanas de tierra y mar *portorium*, impuestos sobre el oro y demás metales, sobre los caballos, con el nombre de *tributo* y sobre el trigo y demás frutos con el de *annonæ*. Pagáronse impuestos por los criados, los esclavos, las vestias, los acueductos, las presas, la sal, nada quedó excluido de la rapacidad del fisco y del erario.

Llamóse *censo* al conjunto de las contribuciones, en él se inscribian las propiedades y bienes, se imponian las contribuciones por *delegaciones* ó *cédulas* que expedian los emperadores por medio del prefecto del pretorio, haciendose el repartimiento por los *censitores* y *tabullarios*, los agraviados acudian al prefecto pretorio, el cual nombraba los *perequatores* que resolvian el caso. Ninguna persona estaba exenta de contribución y esta se cobraba por tercios todos los años.

Segun la diversa condición de las ciudades, colonias, municipios, ciudades latinas, inmunes y confederadas; asi gozaban de mas ó menos derechos y pagaban mas ó menos tributos á Roma, independientes de los que percibian las ciudades y de sus propios ó bienes procomunales, con que se atendia á las necesidades de la localidad, hasta que Antonino Caracalla dió el derecho de ciudadanía romana á todas las provincias del imperio y con la

unificación de los derechos, se dió un paso hacia la de los tributos; habia no obstante tierras libres y exentas, censuales, tributarias y estipendiarias y era tambien diversa la condición de las personas.

Para atender á necesidades extraordinarias habia en todas las épocas grandes tesoros, guardados en las arcas del erario y del fisco y provenientes del botin de la guerra, de las confiscaciones y penas pecuniarias.

No era lo peor la exorbitancia de los tributos, sino la injusticia y rapacidad con que se recaudaban por aquellos *Procónsules* y *Propretores* que gobernaban las provincias por los *censitores*, que apreciaban los terrenos para regular los tributos, los *exactores* que los cobraban, los *arcarios* ó cajeros, los *commentatores* que llevaban las cuentas y los *tabularios* que autorizaban los pagos, y sobre todo los arrendadores de rentas públicas, conocidos con el odioso nombre de *publicanos*. La *curia*, que en un principio gozó de algunos privilegios, se convirtió en pesada cadena que arrastraban los curiales, verdaderos esclavos del fisco, responsables con todos sus bienes del pago de los tributos.

De nada sirvió que tronasen los tribunos del pueblo, ni que denunciaran los males oradores tan eminentes como Ciceron, ni que se instituyese el *defensor civitatis* (especie de síndico), el desbordamiento de las costumbres y el despilfarro de las haciendas públicas y privadas, en obras inútiles ó de mero lujo y ostentación, llevaron á su ruina al Imperio romano y prepararon y facilitaron la invasión de los bárbaros del Norte, sin que fueran capaces de contenerla los esfuerzos de Constantino y sus sucesores, despues de trasladada la silla imperial á Bizancio, simplificando las contribuciones, sometiendo á ellas hasta el patrimonio imperial é instituyendo los *decuriones* que eran elegidos entre los ciudadanos más distinguidos para la mejor distribución y cobranza de los tributos.

Todo se regenera al sopro vivificador del cristianismo: las costumbres públicas y privadas; las relaciones entre gobernantes y gobernados; los vinculos entre los miembros de la familia, todo se cambia á la luz de las máximas saludables del evangelio.

Aprenden los Emperadores y gobernantes que toda autoridad proviene de Dios, que han sido puestos al frente de las sociedades para bien de las mismas y los súbditos que deben respetar y obedecer al poder, no sólo por temor al castigo sino por deber de conciencia. Se dignifica á la mujer, elevándola á la condición de compañera y no esclava del marido y el matrimonio de mero contrato se convierte en Sacramento. El hijo de familia aparece con personalidad propia y no como cosa y se funda la sociedad doméstica con los lazos del amor, que bendice la Omnipotencia, sustituyendo así los vínculos de la Ley ó de la fuerza. Quebrántanse las cadenas del esclavo, elevado por el cristianismo con su dogma de igualdad de todos los hombres, al nivel de su señor: aconséjase á éstos el blando y caritativo trato de sus siervos y prométese al que yace en servidumbre recompensas eternas. Rómpense las vallas entre romanos y bárbaros y se consideran como hermanos todos los hombres. Reálzase la virtud del trabajo y con todos estos principios, que habían de dar ópimos frutos con el lapso del tiempo, se preparó una nueva era y una nueva vida para las sociedades, un nuevo orden económico, una nueva manera de ser de la Hacienda pública.

Pero las doctrinas espiritualistas del cristianismo, no podían fructificar en una sociedad adyecta y corrompida como la romana y de ahí que la Providencia mueve á las tribus bárbaras del Norte, que se apoderan del imperio romano de occidente, se distribuyen sus provincias y echan los cimientos á las nacionalidades modernas.





CAPÍTULO IV.

Época 2.^a Hacienda goda.

A fines del siglo IV y principios del V cae España sucesivamente en poder de los suevos, vándalos, alanos y godos y aparece dividida en varios estados: reúnelos Leovigildo en 574 formando una poderosa monarquía, que su hijo y sucesor Recaredo hizo católica en 586 y duró hasta la derrota del Guadalete en 711, que destruyó el poder de los godos al empuje belicoso de las tribus musulmanas. Prescindiendo, por no ser de nuestro propósito, de hacer una reseña histórica de la invasión, de los hábitos y costumbres rudas y guerreras de las tribus del Norte; de su espíritu de libertad, fiera independencia é individualismo; solo diremos que el desórden y confusión de los primeros tiempos de la conquista de los bárbaros, debía trascender al modo de imponer y recaudar tributos en nuestra pátria.

La tradicion romana, los pactos entre vencedores y vencidos, y el empirismo, suplían la falta de doctrinas financieras.

Los Reyes regían el estado con más violencia que justicia y reunían grandes tesoros despojando á los particulares y á la Iglesia: así Sidonio Apolinario llama á Turismundo rey crudísimo y Gregorio de Tours dice de Eurico que fatigaba con opresión y

tiranía á los pueblos perseverantes en la fé católica. Leovigildo según San Isidoro enriqueció el fisco con el despojo de los ciudadanos y de los enemigos y su hijo Recaredo, dotado de gran benignidad, restituyó á las iglesias y particulares los bienes confiscados y se mostró fá il en perdonar los tributos. Esto mismo hizo Ervigio en el concilio XIII de Toledo.

Esta codicia de los Reyes hubo de limitarse por diferentes preceptos legales consignados en el Fuero Juzgo, aconsejándoles que sean «mais escasos que gastadores», y sobre todo por la distinción de los bienes y derechos que les correspondían por razón de su dignidad y los adquiridos como particulares; los primeros pertenecen al reino y se trasmitían al sucesor en la corona, los segundos los recibían sus hijos ó herederos.

El erario de la nación visigoda se componía: del botín de la guerra, de los bienes de la corona, de los tributos, de las penas pecuniarias y de las confiscaciones. El botín de la guerra y los bienes de la corona eran la parte más importante para el sostenimiento de las cargas públicas.

El sistema tributario parte de un hecho fundamental, el paso de los godos del estado conquistador errante y semi-salvaje, á la condición de propietarios; después de la conquista se repartieron las tierras, correspondiendo las dos terceras partes á los vencedores y la otra restante á los vencidos ó romanos. Esto trajo profundas modificaciones al sistema tributario, pues mientras las tierras de los godos fueron exentas, las de los romanos sufrían todo el peso de los tributos por vía de compensación ó rescate; así lo confirma la Ley 16, Tit. 1.º, Libro 10 del Fuero Juzgo, que prohíbe que las tierras de los romanos pasen á los godos *ut ne fisco debeat deperire*.

Los godos, pues, siguieron en cuanto á los vencidos, el mismo sistema tributario que los romanos y los censos prediales, fiscales ó góticos, no eran sino una continuación de los *devita vectigalia*, usados por los romanos. Los Reyes sucedieron á los Emperadores y la administración financiera que antes venía de Roma, procedía después de Toledo. Los tributos continuaban cobrándose en especie y la capitación romana parece que desapare-

cio; aunque se descubren otras cargas públicas de suministros y bagajes para atender el tránsito de los ejércitos y del Monarca y los angaria á ó *cursus publicus*, usados por los romanos. También hay reminiscencias de la *curia* y de los *curiales*, así lo prueban diferentes leyes del Fuero Juzgo.

Otro recurso del erario eran las penas pecuniarias, aunque no tan abundante como algunos suponen. La mayor parte de los delitos se castigaban con multas, cuya cantidad se repartía entre los ofendidos ó sus familias y el fisco ó el erario (Lib. 6.º del Fuero Juzgo). La multa era diferente según la diversa condición de las personas del ofendido y del ofensor, según que fuese noble, godo ó ingénuo, miserable, siervo ó colono apegado al terruño.

La confiscación total ó parcial de bienes, contribuía á llenar las arcas del Tesoro. Imponíase esta pena por algún grave delito, como traición, falsedad, etc., sobre todo tratándose de castigar algún atentado contra la persona del monarca y en general en las persecuciones políticas ó religiosas.

Por último había otro tributo, el servicio de las armas, imponiéndose esta obligación; primero á los jefes o caudillos y después á todos los naturales del país, castigando con diversas penas á los que contraviniesen á esta obligación.

Los gastos públicos eran exigüos en los primeros tiempos, atendida la rudeza y sencillez de los godos, pero después de Leovigildo se organiza el oficio palatino á imitación de los Emperadores romanos; empieza la fusión de castas, aumenta la influencia del clero después de Recaredo, en los notables concilios de Toledo, se desenvuelven las instituciones de beneficencia y por consiguiente se aumentan de una manera considerable los gastos públicos.

La organización del personal administrativo financiero de los godos antes de Leovigildo puede decirse que no existía; ocupados los Reyes que le precedieron en conquistar y dominar toda la península arrojando á los otros bárbaros y á los imperiales, fueron más militares que gobernantes, aunque tuvieron la buena política de conservar sus leyes á los vencidos y es de conjeturar que también conservaron algo del personal encargado de la cobranza de los tributos.

Para cada uno de los ramos diferentes que constituían los orígenes de sus rentas públicas, instituyeron desde Leovigildo un funcionario, así encontramos el conde de los tesoros ó tesorero del Rey; de los patrimonios ó administrador de sus bienes y rentas; de los argentarios ó de las casas de moneda; de los numerarios ó perceptores de los tributos; de las viandas para la manutención del monarca; condes cubicularios ó camareros del Rey, encargados de aposentarle y recibir los suministros. Además de estos condes, que con otros vários formaban el oficio palatino, los había para el gobierno civil de una ciudad, á diferencia de los Duques á cuya autoridad estaban sometidas todas las tropas de una provincia. También había los preósitos y bilicos que gobernaban en poblaciones inferiores. Para la recaudación de tributos había vários empleados tales como los numerarios, que elegidos por el Conde de los Patrimonios, de quien dependían, eran confirmados por el Obispo y recaudaban por este doble concepto los tributos para el Rey y para la Iglesia. En el orden judicial correspondía la jurisdicción en parte á los Obispos y en parte á los Duques y Condes, quienes por medio de sus vicarios, jueces y sayones administraban justicia. Es de suponer que estos funcionarios percibirían la parte de las multas ó composiciones, que en el castigo de los delitos correspondía al Rey.

Las luchas civiles; la muerte violenta de muchos monarcas; los odios y rivalidades entre unas y otras facciones políticas; el desenfreno de las costumbres y el libertinaje que se transmitió de los romanos á los godos; el enorme peso de los tributos, distribuidos con desigualdad y exigidos con violencia, para atender á los crecientes gastos públicos, la falta de una clase media que sirviera de lazo de unión entre los nobles y plebeyos y los pecados del pueblo, que atrajeron sobre él las iras de Dios, como dicen los ascéticos, todo contribuyó á la ruina del imperio de Toledo y en la sola batalla del Guadalete pierde D. Rodrigo su vida y su corona y pierde su independencia nuestra pátria al esfuerzo guerrero de los árabes, empezando para ella una nueva era y un nuevo período para el estudio de su organización política y financiera.



CAPÍTULO V.

Epoca 3^a Primer período.—Hacienda de los reinos cristianos de España en la Edad Media hasta el siglo XIII.

En los comienzos de la reconquista, en esa incomparable epopeya de ocho siglos refugiados los cristianos en Covadonga y en la cueva de San Juan de la Peña formaron dos reinos independientes. Al oriente la Navarra forma otro reino y á su lado se erigieron los condados de Barcelona, Sobrarbe y Ribagorza, Urgel y las Provincias Vascongadas parecieron destinados á formar naciones independientes, pero ó no se constituyeron como tales ó se reunieron muy luego á otras poderosas. Avanzando la reconquista los reyes de Astúrias asientan su córte en León, formándose después tres reinos en el occidente, León, Castilla y Portugal, uniéndose en tiempo de San Fernando León y Castilla.

El condado de Barcelona se incorporó á la corona de Aragón y así fué rehaciéndose la unidad nacional, ya por las uniones de las familias reinantes, ya por la sucesiva conquista de los territorios ocupados por los moros, hasta que en tiempo de los reyes católicos quedó constituida definitivamente la unidad de la patria. El estudio de la historia de la Hacienda española durante

la edad media hasta los Reyes Católicos podemos considerarla dividida en dos períodos: el primero comprende desde la invasión de los árabes hasta la unión de León y Castilla en don Fernando III el Santo y en Aragón hasta D. Jaime I el Conquistador; el segundo período desde estos tiempos hasta los Reyes Católicos.

Preocupados los cristianos por completo con la guerra al principio de la reconquista, no existiendo apenas administración, ni división de poderes, las necesidades públicas debieron ser insignificantes pudiendo atenderse á ellas con el botín de la guerra y la propiedad territorial producto de ella, que sirvió de base á la organización de aquellas sociedades. Debieron sin duda conservarse los hábitos y leyes austeras cristiano-godas hasta que D. Alfonso II el Casto restableció la monarquía visigoda. *Omniumque gothorum ordinem sicut Toletu fuerat tan in ecclesia quam in palatio in Oveto cuncta statuit.*

Cierto que existieron algunos tributos, de corta cantidad; pero se pagaban más bien como vasallage, que como sostén de cargas públicas y aun los gastos de mayor importancia, los de la guerra, tenían un carácter señorial; acudiendo á la hueste señores, prelados y después las ciudades con cierto número de soldados, que habían de mantener á su costa. Dado, pues, este carácter señorial que domina en la edad media, nos ocuparemos en primer lugar de los recursos y cargas que pagaban los vasallos á sus señores y que podemos decir que constituyen la Hacienda de España feudal.

No discutiremos aquí si existió ó nó el feudalismo en Castilla porque es cuestión agena á nuestro estudio, pero si haremos constar que los señores cobraban ciertos derechos á sus vasallos y es de lo que nos vamos á ocupar.

Aparte de los censos ó rentas que el colono pagaba anualmente por la posesión de sus tierras, se conocían: el laudemio, la mañería, la minción óluctuossa, la infurción, la debisa, el yan-tar, el cónducho y las multas ó caloñas

El laudemio era un derecho ó cantidad que tenían que pagar los vasallos cada vez que vendían ó trasmitían sus fincas. La

mañería, la cobraban los señores en los bienes de las sucesiones testadas ó intestadas, viniendo á veces á ser sucesor universal el señor, si el difunto no dejaba herederos. La minción ó lucrosa era la obligación de dejar al señor la mejor cabeza de ganado ó cierta cantidad. La infurción era un tributo pagado en dinero ó en especie por el permiso de habitar en pueblo del señorío. La debisa era también contribución en metálico que cobraban los señores debiseros ó que partían con otros el señorío del pueblo. La naturaleza ó derecho con que contribuían los vasallos en reconocimiento del poder del señor. El yantar ó artículos para su alimentación y el conducho ó provisiones para continuar su marcha cuando iba de camino. Por último, solían los señores castigar á sus vasallos con multas y confiscación de bienes.

Con el trascurso del tiempo hubo gran desorden en la cobranza de estos tributos y los señores pretendieron cobrar los mismos que el monarca, por lo cual se dieron diferentes disposiciones en tiempo de Alfonso XI y por la misma época en Aragón, para limitar y fijar de una vez el número de tributos señoriales.

Los gastos de los señores feudales puede decirse que estaban limitados á los de la guerra, los de su sostenimiento y los de su insignificante administración.

Estudiada á grandes rasgos la organización de la Hacienda feudal, vamos á ocuparnos de la llamada pública por excelencia en la edad media ó sea la Hacienda del monarca.

Esta se hallaba organizada de una manera parecida á la de los señores, por eso todos los derechos que hemos citado, los ejercía también el monarca. Cuatro se consideraban como inalienables de la Soberanía: la Justicia, la Moneda forera: la Fonsadera y los Yantares, sin embargo muchos de ellos fueron ejercidos por los Señores.

El patrimonio real le constituían por lo tanto, por una parte las tierras conquistadas, la explotación de las minas, los hallazgos de tierras y por otra los servicios ó subsidios que pagaban los grandes, ricos homes, prelados, pueblos de realengo etc. por toda clase de bienes y rentas; estos servicios ó pedidos que otor-

gaban más adelante las córtés eran ordinarios y extraordinarios y cuando no alcanzaban á cubrir las necesidades otorgaban las *ayudas*; fueron suficientes en un principio estos recursos para las necesidades ordinarias de la paz y de la guerra, acudiéndose en las extraordinarias á servicios especiales; pero creciendo las necesidades á medida que aumentó la autoridad y fausto de los reyes se aumentaron los tributos para atender á ellas, hasta el punto de hacerse muchas veces insoportables para los vasallos ó pecheros.

El dominio eminente que tenían los monarcas sobre los inmensos terrenos conquistados, como representantes del Estado, confundido fuera con su patrimonio particular, constituía en sus manos un gran recurso, conque atender á las necesidades públicas y premiar servicios. En tres partes se dividían estos terrenos; una constituida por las propiedades cedidas vitaliciamente ó á perpetuidad en premio de servicios y en la cuál tenía el monarca el dominio eminente; otra que formaba su patrimonio particular y sobre la cual tenía el dominio directo y útil y la tercera concedida á censo á los particulares mediante un canon y en la que se reservaban el dominio directo.

También percibían los monarcas otros tributos como los *yantares* que consistían en prestaciones en especie y más tarde en dinero y estaban obligados á pagar lo mismo los clérigos que los legos.

Parecidos á estos tributos eran los *conduchos*, *guias* y *bagaje*, que consistían en prestar alojamiento, carruajes ó caballerías para el tránsito de los reyes. La *fonsadera* constituía en primer término, el servicio militar, pero también puede considerarse como cierto tributo para atender á la guerra, que según unos le pagaban los que no podían ir á ella personalmente y según otros era un medio de eximirse del servicio militar, del *fonsado*. La *abnuda* consistía en pagar cierta cuota á los mensajeros del rey cuando convocaban la gente de guerra.

La *martiniega*, *marzazga* y *moneda* eran tributos pecuniarios las dos primeras eran censos prediales consistentes en 12 maravedís que satisfacía cada pechero ó villano, el día de San Martín y en

el mes de Marzo. A estos villanos se les llamó luego solariegos del rey.

La *moneda forera* se introdujo en reconocimiento del dominio público ó soberanía del monarca, consistía en 16 maravedis en Castilla y Extremadura y 6 en Leon, estaban sujetos á este tributo los solariegos feudales y hasta los vasallos de behetria, los nobles, caballeros, escuderos, eclesiasticos, extranjeros, residentes en Madrid y algunos otros estaban exentos.

Sobre los bienes de los extranjeros que morian en nuestra patria, tenian los monarcas otro derecho denominado *aubana*, *albana* ó *albanajo* que consistía en no poder legarlos aquellos á sus parientes, así que los adquiria el monarca, equivaliendo á una verdadera confiscacion.

Otro tributo feudal denominado *moreria* pagaban los moros que residian en los reinos cristianos por el cual se les conservaba en todo ó en parte en el gozo de sus propiedades, usos y costumbres.

Sobre los judios pesaba otro tributo denominado *aljama*, era una capitacion consistente en 30 dineros, aplicábase el producto á los gastos de la real casa, escepcion hecha de concesiones especiales á Iglesias y obispos.

Existían otros muchos tributos como el *montazgo*, *pontazgo*, *barcage*, *peage*, *rodas*, *castilleras*, *facendera*, etc. cuyos productos se destinaban á la conservacion de las vias y caminos públicos y de los castillos ó consistian en trabajos personales.

Por último la administracion de justicia proporcionaba al monarca y al estado otros recursos tales eran *los derechos* ó costas en los procesos de todas clases que cobraba el monarca ó los funcionarios del orden judicial á nombre de él y en las *causas criminales* las *multas* ó *caloñas*, como pena para castigar determinados delitos, según la condicion del agresor y el agredido.

La *confiscacion* ó adjudicacion al fisco de todos los bienes pertenecientes á un reo, condenado á muerte por delitos graves. *El decomiso* era una confiscacion parcial de los géneros de contrabando introducidos infringiendo las leyes. Finalmente *la rever-*

sion á la corona de los bienes cedidos ó donados á infieles servidores, era justa pena impuesta aquellos por sus delitos y la última especie de confiscacion.

Los gastos públicos en este período fueron principalmente los de la guerra y los de las escasas instituciones civiles, administrativas y religiosas.

En Aragon, Cataluña y Navarra se conocieron poco más ó menos los mismos tributos que en Castilla. A los *yantares* equivalia *la cena de presencia y de ausencia* esta última, recaia sobre los moros y judios. La *marzazga* y *martiniega* estaban representadas por la *pecha*, *moratevi* ó *moraveti* y *el monedage*.

En Cataluña existia el *bobage* que era un tributo extraordinario en los apuros del tesoro que se pagaba por cada yunta de bueyes, cabeza de ganado menor y bienes raices y consistia en 10 sueldos según unos y 12 dineros según otros. Este tributo se extendió á Aragon por Jaime I.

El derecho de *almodinage* consistente en 3 dineros en cada cahiz de trigo que entraba en las alhondigas. El *apeañadero* consistente en la $\frac{1}{50}$ de las maderas que bajan por los rios; *el derecho de amortizacion* y *sello* ó sea el 30 por 100 que se exigia á las iglesias por la facultad de adquirir bienes raices. las *pardañas* derecho por la adjudicacion de ciertos terrenos valdios, *los derechos de caza y pesca*, *los de aguas para riegos*, *los tercios diezmos* tributo en especie sobre los frutos de la agricultura y otros que entorpecian el desarrollo y secaban las fuentes de la riqueza pública.

En Cataluña existia otro derecho, el de *Bolla* de origen desconocido, consistia en una exigua cantidad por la estampacion, rúbrica ó contraseña que se ponía en los tegidos de algodón, lana é hilo admitidos al comercio. Este derecho sufrió las mismas vicisitudes que las Aduanas. Además existian los Trajis, Batudas, Jubas, Malosusos, etc. vejatorias prestaciones feudales mas bien que tributos.

En Castilla, Aragon y Navarra se conoció tambien el *diezmo* y las *primicias* en la primera mitad de la Edad Media y ya tuviera

aquel un origen láico y le concedieran los reyes á las iglesias ó ya tuviese un origen puramente eclesiástico, es lo cierto que en el concilio ecuménico Lateranense IV se instituyó como general á la Iglesia católica. A poco de esta disposición conciliar empezaron los Papas á conceder primero temporalmente y desde los reyes católicos á perpetuidad, una parte del diezmo á los monarcas, consistente en los $\frac{2}{10}$ y que ha subsistido hasta nuestros días con el nombre de tercias reales.





CAPÍTULO VI.

Segundo período de la Hacienda de España en la Edad Media hasta los reyes Católicos.

Con las conquistas de Fernando III. de Castilla y Jaime I, de Aragon y con el carácter enérgico y severo de estos monarcas puede decirse que comienza una nueva era para nuestra pátria. Florece la agricultura, porque rechazados los moros por estos valerosos monarcas hasta Sevilla y Valencia respectivamente y extendiendo así el territorio, dificultan si nó imposibilitan en el interior las incursiones y correrías de los árabes, dando mayor seguridad á los cultivos y á las cosechas. Por otra parte con la ocupacion de los territorios de los moros, más feraces por el clima mejor cultivados por aquellos, aprendieron los cristianos sus buenas prácticas agronómicas, contribuyendo todo esto á la prosperidad de la Agricultura en los reinos cristianos. A compas de la Agricultura crece la Ganaderia y se la protege por los monarcas con fueros y privilegios especiales. Germina la Industria con los gremios que favorecen los derechos de los industriales. Y dada la mayor holgura y desarrollo de la riqueza pública y

privada, toma mayor incremento, se desarrolla el comercio con la institucion y aumento de las ferias y mercados y con las franquicias concedidas á los comerciantes, pero este en toda la Edad Media tuvo que sufrir las restricciones consiguientes á las ideas de exclusivismo dominantes en aquella época. Numerosas trabas impiden el libre comercio entre compradores y vendedores tendiendo á favorecer á los vecinos y á los consumidores de cada localidad y tratando de impedir la salida de los artículos de subsistencia, para que nunca faltasen aquellos á bajo precio. Con este objeto se establecieron los portazgos que eran semejantes á nuestros derechos de consumos á la entrada de las poblaciones; pero ya hemos dicho que desde está época goza el comercio de mayor seguridad y de algunas inmunidades y privilegios sobre todo en las ferias francas. Hay que añadir á estos recursos otras disposiciones financieras adoptadas por S. Fernando, mejoró la condicion de los pueblos en virtud de la esencion á los colonos de algunas prestaciones feudales, confirmó varias leyes restrictivas para que no se aumentasen los bienes en la nobleza y en el clero. Para atender á sus gastos concedió á las poblaciones importantes el recurso de propios y *arbitrios*; dió seguridad y proteccion al comercio y á las artes y dictó otras medidas importantes que prepararon ulteriores reformas.

Jaime I de Aragon estableció los derechos de caza y pesca de la Albufera, la veintena de los frutos de los pueblos fronterizos, los nuevos derechos sobre hornos, molinos, fábricas y salinas, organizó los diezmos de Valencia haciendo de ellos tres partes; una para el clero, otra para las iglesias y la tercera para el erario. Con estos tributos y la regularidad de las prestaciones feudales que antes se conocian formó un sistema de ingresos para hacer frente á las necesidades públicas en Aragon.

Por esta misma época empieza á florecer el comercio exterior y en primer término los catalanes mantienen relaciones mercantiles con el Egipto, Ceuta y otros puntos y con la conquista de Sevilla fomenta el comercio marítimo de los castellanos. Este comercio exterior hubo de rendir pingües recursos al tesoro pú-

blico con la institucion de las aduanas y lugar es este de que nos ocupemos de ellas.

Pagaban los géneros ciertos derechos en los puertos á su entrada ó salida del reino, por la proteccion que dispensaban los monarcas al comercio; á estos derechos se se les llamó rentas de *Aduanas* ó *rentas generales*. El origen de las Aduanas es de la mas remota antigüedad; las conocieron los griegos; las tuvieron los romanos con el nombre de *portorium* que indica bien claramente se cobraban en los puertos. Fueron despues adoptadas con el mismo nombre por los godos; los árabes de España las llamaron *almojarifazgos*. Se conocieron en Valencia y Aragon con el nombre de *diezmos*, en Navarra con el nombre de renta de tablas y en Castilla y frontera de Portugal con el nombre de *puertos secos*. Los derechos que se cobraban de las mercaderias eran de dos clases mayores y menores. Los primeros se cobraban á los géneros extranjeros que venian á nuestra pátria ó á los nacionales exportados; los segundos se exigian al pasar los productos ya nacionalizados de una á otra provincia. Mas tarde se conoció el almojarifazgo de Indias para los productos procedentes de nuestras posesiones de América.

Al conquistar á Sevilla S. Fernando, encontró establecido por los árabes el derecho de almojarifazgo ó de Aduana, conservándole segun la costumbre recibida de dejar en los terrenos conquistados las contribuciones impuestas antes por los moros. Es de notar la mesura y moderación de los derechos impuestos en el *cuaderno expresivo* de todas las mercancías que habian de pagarlos, pudiendo este considerarse como primer origen de los aranceles de Aduanas. No es menos notable *el privilegio de mercaderes*, en que el magnánimo monarca D. Alfonso X, otorgó libertades y franquicias al comercio de importación y exportación continuando todo el siglo xiv este espíritu de favorecer al comercio exterior. Habia mercancías permitidas y prohibidas en el tráfico, quejáronse las Cortes reiteradas veces de la facilidad con que concedían los monarcas privilegios para la saca de cosas prohibidas; por lo cual se dictaron varios reglamentos, siendo el mas notable el de *sacas* hecho en las Cortes de Guadalajara

de 1390. Por las rivalidades entre Castilla, Aragón y Navarra, impuso D. Enrique III derechos especiales á las mercancías introducidas por los súbditos de estos reinos. En tiempos de D. Juan II se dicta el arancel general con nuevas tarifas de los derechos de Aduanas (1431), y posteriormente las leyes de *puertos secos* ó *fronteras* (1445), y la ordenanza de *puertos de mar* (1450), pero no todas ellas permisivas del comercio exterior y con gran moderación en los derechos. Los derechos de Aduanas se cobrarán por arrendadores mas bien que por la Administración.

Aragón, Cataluña y Navarra siguen un sistema aduanero en esta época análogo al de Castilla, valiéndose tambien de los arrendamientos para la recaudación.

En este segundo período (siglo XIII), se generalizan y hacen frecuentes los servicios, pedidos y monedas por las urgentes necesidades de la guerra, hasta que algunos de ellos de extraordinarios se convirtieron en ordinarios, aunque no están conformes los historiadores en la época de esta distinción. Todos eran recaudados por los procuradores de las Cortes y los concejos.

La alcábala fué otro de los recursos con que se atendió á las necesidades públicas en Castilla desde el siglo XIII, más tarde pasó á ser una de las *rentas provinciales*. La alcábala era el derecho que se pagaba en las ventas, compras y permutas, sin exceptuar ninguna clase de personas. Consistía primero en la veintena del valor y luego en la décima.

En Aragón, Cataluña y Valencia no se conocía la alcábala, pero en cambio desde el siglo XIV existen otros impuestos conocidos con el nombre de *generalidades*, como el general de la corte, en general de la mercadería, nieve y naipes, real de la sal, doble tarifa y otros.

Con otros recursos antieconómicos, se trató también de salir de situaciones apuradas del tesoro público, tales fueron la alteración del precio de la moneda, la tasa ó señalamiento de precio á toda clase de artículos y mercaderías, los reglamentos gremiales que trataban de limitar y distribuir el número de trabajadores de cada industria; y las leyes suntuarias para reprimir el lujo. Todas estas disposiciones dieron un resultado tan opuesto

como pernicioso al desarrollo de la riqueza, así lo demuestra la historia.

El clero tenía exención de tributos por sus bienes; pero en las urgencias del Estado contribuía con los *subsidios eclesiásticos*, pedidos por los Monarcas y otorgados con amplitud por los Pontífices. Llegaron á ser cuantiosos los derechos de *Cancillería y Notaría*, estas oficinas estaban á cargo del Canciller Mayor encargado de poner el Real sello en las gracias, mercedes y privilegios que otorgaban los monarcas á algun noble, pueblo ó particular, poniendo la nota y redactando la escritura el Notario Mayor, ambos cobraban sus derechos para sostener sus oficinas y los gastos del Monarca. El *Chapin* de la Reina y de las infantas, especie de dote ó donación *propter nupcias*, hechas por el pueblo en las bodas de estas personas reales, es de origen desconocido, tuvieron gran importancia, llegando el primero á 150 millones de maravedis y el segundo á 200 mil. Los moros que continuaban viviendo en los territorios conquistados por las armas cristianas, pagaban el *diezmo de moros*, tributo en especie, siendo notable el *diezmo del Aljárafe y Rivera* de Sevilla, concedido á D. Fernando por Gregorio IX y cobrado desde entonces por nuestros reyes. En Aragón se reservó la corona otro tributo moruno, el de *peso y almudi*, derecho que se cobraba en los mercados por el uso de pesas y medidas. Las *Minas y salinas* eran consideradas desde la antigüedad como propiedades del tesoro público, pero desde los tiempos de D. Alfonso el Sabio aparece consignado en las leyes de un modo terminante que unas y otras son del dominio eminente del Soberano, y por lo tanto no podían enagenarse en pleno dominio: hiciéronse frecuentes donaciones de minas por los monarcas, y otras fueron usurpadas por la nobleza lo que dió lugar á reclamaciones de las córtes, siendo doctrina corriente en la edad media que el mineral pertenecía al Soberano, el cual concedía la tercera parte al inventor. Es notable por su moderación el ordenamiento de las minas hecho en las Córtes de Briviesca de 1387. Por los abusos de los *albareros* que repartían la sal á los pueblos mandó Alfonso XI establecer los *alfolies* ó almacenes de sal, quejáronse

los pueblos del repartimiento abusivo de la sal y los nobles de que no se respetasen sus concesiones de salinas; pero los monarcas fallaron definitivamente que la explotación de las salinas correspondía al Estado. Por último y á parte de otros tributos de menor importancia, cobraban los Reyes los derechos de *brazaje* y *monedaje*, por los gastos de acuñación de la moneda y en reconocimiento de su señorío.

La teoría y práctica del crédito público se conoció muy poco en la Edad Media, como lo demuestran las leyes relativas á la usura y á las deudas de los judíos, sin embargo, Valencia y Barcelona nos presentan sus *tablas de cambio*, recuerdo de sus días de florecimiento. Algunas veces los reyes reunían un tesoro para atender á las necesidades imprevistas de su persona ó de su pueblo, como el que D. Pedro mandó formar y custodiar en los castillos de Trujillo, Hita y otros, adquiriendo éste gran preponderancia, porque cuando cayó en poder de Enrique II constaba de 36 quintales de oro y muchas joyas. Pero estos medios de allegar recursos extraordinarios eran poco fecundos y solo alcanzaban á suplir la falta de recursos permanentes en contadas ocasiones.

Conociéronse en esta época empréstitos voluntarios y forzosos. Al verse apurados por las circunstancias y atajados por la parsimonia de las cortes, los reyes imaginaron pedir prestado á otros Monarcas, propicios por ser deudos ó amigos suyos, prontos á defender su causa. Alfonso X pidió prestado al rey de Marruecos enviándole en prenda su corona con diferentes promesas que conserva la historia. Alfonso XI hallándose apurado de medios ó recursos para terminar el cerco de Algeciras acordó dirigirse al Papa y al rey de Francia, al uno como cabeza de la cristiandad y al otro como aliado, pidiéndoles le ayudasen con dinero aunque ya lo habia antes tomado á préstamo de los genoveses. Clemente VI le adelantó 20,000 florines y el rey francés 50.000 á título de donativo para aquella guerra. Este modo de celebrar empréstitos cayó pronto en desuso porque á cambio de leves ventajas tenía grandes inconvenientes. Las deudas contraídas por Enrique II mientras fué pretendiente á la corona que ceñía el rey D. Pedro

le obligaron á discurrir diversos arbitrios para pagar á sus acreedores, él mismo mandó descontar las cantidades satisfechas por vía de empréstito de los tributos ordinarios y como este creyó podía hacerlo sin otorgamiento de las córtes, atropellando el privilegio de no pechar que de antiguo venían disfrutando el clero y la nobleza, los procuradores en las córtes de Burgos de 1356, se quejaron del quebrantamiento de las libertades, franquicias y buenos usos de Castilla, de los que debía responder el rey; cuestion promovida en el siglo XIV y suscitada hoy, es lo cierto que á Enrique II le salió fallida la intencion de estender el empréstito á las clases privilegiadas, porque debiendo descontarlo de las rentas y pechos reales no era facil hacer el descuento á quien no pagaba contribucion. D. Juan I se vió rodeado de circunstancias parecidas y decide que quien no pague pechos tampoco el empréstito. La esperiencia iba acreditando que el préstamo forzoso es un engaño y debe regirse por la misma ley del tributo, tal consideracion le dieron las Cortes de Madrid de 1391. El credito fué mejorando poco á poco la forma de los empréstitos. En sus necesidades Juan II no acudió á los préstamos forzosos, sino á los voluntarios, en que tomaron parte varias ciudades, villas y lugares. El rey faltó á la promesa de reintegro y desesperando los prestamistas de su pago cedieron los créditos á terceras personas con pérdida de las $\frac{3}{4}$ partes. Representaron al Soberano los daños de aquel desorden las cortes de Madrid de 1438 alegando que era carga de conciencia no restituir por entero las cantidades recibidas por via de empréstito. Esto era grave porque despues de algunos reparos los procuradores aventuraban algunas doctrinas peligrosas al crédito público por lo cual D. Juan II escusó dar una repuesta franca.

A los males de tantos tributos y empréstitos habia que añadir los que provenian de la desigualdad en el reparto de los mismos y los del arrendamiento: para remediarlos Enrique II en las Córtes de Búrgos de 1367 á ruego de los procuradores, ofreció igualar todos los pechos y proporcionar algun alivio y descanso á la tierra despoblada á causa de la gran mortandad de 1348. Juan I en las Córtes de 1387, mandó fijar las cargas

individuales sin exceptuar hombres, ni mujeres, haciéndoles empadronar. Las Córtes de Palencia de 1491 presentaron los agravios que se seguían por repartir los servicios y monedas sin tener en cuenta los domicilios. Resulta, pues, que hasta el siglo xv no se dió traza alguna para obtener la igualación de tributos en Castilla y que si entonces se puso cierto coto al desorden antiguo, no fue bastante á colmar la medida del bien comun. Otro mal no menos grave era el vicioso sistema de arrendamiento de los tributos por la rapacidad de los arrendadores y el desfalco de las rentas públicas. Para arreglarlo propuso Juan I dar cargo de sus rentas á cada ciudad ó villa para que por sí las cobrasen.





CAPÍTULO VII.

Gastos públicos y situación de la Hacienda de los reinos cristianos durante el 2.º periodo de la Edad Media.—Organización del personal administrativo financiero.

Notable aumento experimentan los gastos públicos desde el siglo XIII por el incremento de la autoridad real y el lujo de la Corte, la extensión de la administración pública á nuevos objetos y sobre todo por las mercedes y reales dominaciones que empobrecieron el erario del monarca por la excesiva ambición y preponderancia de los nobles, cuyas usurpaciones se renovaban en épocas de minorías y turbulencias, ó cuando la debilidad de carácter del monarca los presentaba ocasión favorable.

Eran las *mercedes* ó *reales donaciones* enagenaciones que hacían los reyes á favor de los nobles por servicios reales ó imaginarios prestados al Estado y en que se les otorgaban; ya territorios conquistados con anterioridad, ciudades villas ó lugares, ya el botín de la guerra; ya recursos y rentas de la corona, ya los derechos señoriales, ya por último los oficios públicos, multiplicando, con perjuicio de las industrias, las alcaldías, felatos, escribanías, alguacilazgos, hasta el oficio de pregonero mayor estaba vinculado en una de las principales casas nobiliarias. Claro

es que estos oficios eran servidos muchas veces por *sustitutos* y otras arrendados con grave daño de la administración pública.

Ya hemos dicho que los fueros, preeminencias y exenciones de la nobleza, comenzaron en el período anterior al siglo XIII, como también las mercedes y reales donaciones, pero desde este tiempo aumentan de un modo considerable. Sancho IV recompensa ampliamente y con grandes mercedes á los nobles que le ayudaron en la sublevación contra su padre D. Alfonso el Sabio. Aumentanse las régias donaciones en las minorías de Fernando IV y Alfonso XI el cual declara en las Córtes de Alcalá de 1348 que podia prescribirse por tiempo inmemorial la jurisdicción civil y criminal, con lo que empiezan las enagenaciones de las mismas y de los señoríos, no obstante el antiguo juramento de los reyes de no enajenar los bienes y derechos de la corona. El carácter enérgico de D. Pedro I de Castilla, enfrenó á la nobleza y puso coto á las donaciones; pero muerto por su hermano bastardo D. Enrique, que le sucedió en el trono, las mercedes le sirvieron de epíteto, teniendo que recompensar con ellas las traiciones y deslealtades de nacionales y extranjeros, que le ayudaron en su usurpación. Juan I, Enrique III, Juan II y Enrique IV continúan las donaciones reales, dando lugar la debilidad de carácter del último monarca, á que la desmoralizada y ambiciosa nobleza todo lo invadiera y usurpara.

De nada sirvió contra el exceso de las donaciones reales, que reclamaran y pidieran su revocación las Cortes de Valladolid, Búrgos, Toro, Bribiesca y Palencia, ni que D. Enrique II decretase la revocación de las mercedes de los que morían sin hijos, ni que D. Juan I pusiera á algunas donaciones la condición de que no pasaran á la línea transversal, todo fué en vano, contra el exceso de las donaciones.

En Aragón, Cataluña y Navarra sucedió en cuanto á las reales mercedes, lo propio que en Castilla. Por las necesidades de la reconquista y la constitución del estado, y para atender á la administración y defensa de territorios fronterizos á los moros, los concedían los Monarcas de Aragón á los nobles con la jurisdicción y facultad de cobrar tributos: á este doble señorío se llama-

ba *bonor*. Pronto volvió á la corona la jurisdicción porque los ricos hombres la renunciaron por hacer los señoríos hereditarios. Por efecto de la constitución política y del carácter de sus monarcas, llegó á tal extremo el abuso de las donaciones que D. Alfonso el Batallador donó su reino á los templarios y Pedro II le hizo feudatario de la Santa Sede. Las Cortes en Aragón como en Castilla reclamaron contra el abuso de las mercedes. Alfonso IV dió el célebre estatuto con el que se privó de dar en feudo, ni enagenar ningun territorio de la corona. Su sucesor Pedro IV *el del puñal* dictó en 1356 el célebre privilegio en que se comprometió á no desmembrar ningun territorio, ni derecho del monarca, mandando que sus sucesores lo jurasen al tiempo de subir al trono Alfonso V, el rey D. Martin y Fernando I trataron de revocar y limitar las donaciones; mas todos estos monarcas claudicaron concediendo nuevas mercedes.

El permanente desnivel entre los ingresos y los gastos por el aumento de las necesidades públicas, la disminución de los recursos, el deficit creciente y la apurada, dificultosa y exausta situacion del erario, tal es el estado de la Hacienda de los reinos cristianos en los siglos XIII, XIV y XV. Bástenos recordar algunos hechos á este propósito. Una de las principales causas que imposibilitaron á D. Alfonso X tomar posesión del imperio de Alemania fué la estrechez del erario. Para conquistar á Tarifa D. Sancho IV tuvo que acudir á sus súbditos para que le auxiliasen con recursos. No pudo Fernando IV emprender la conquista de Granada, porque había una diferencia entre los gastos del Estado y los ingresos de unos *trece millones* de maravedises, los castellanos le otorgaron grandes recursos, pero á costa de quedar los pueblos yermos y arruinados. En tiempo de D. Alfonso XI se trató de nivelar los gastos que ascendían á *nueve millones* con los ingresos que solo *montaban un cueuto*, pero hubo tales disputas en la cámara del rey que por poco se vienen á las manos. En todo este periodo sólo el rey D. Pedro tuvo un sobrante ó tesoro de sesenta millones, mitad en alhajas y mitad en metálico; pero las prodigalidades de D. Enrique el de las mercedes volvieron á agravar la situación del erario pues mientras

los ingresos eran siete millones, ascendían á veinte y un millones los gastos. Continúan los apuros en tiempo de D. Juan I aumentando los gastos con mas rapidez que los treinta y cinco millones de ingresos. No obstante el caracter enérgico y la pasimonia de D. Enrique III estuvo tan apurado de recursos que según la tradición no tuvo una noche que cenar. Continúan la estrechez y las reyertas en tiempo de D. Juan II diciéndole las Cortes de Valladolid de 1442 «la vuestra hacienda es mucho perdida é destroída» pero llega á su colmo la penuria del erario por la debilidad y apocamiento de D. Enrique IV que se vió obligado á vender las rentas de su patrimonio para comer, dejando á su muerte la hacienda pública en la situación mas difícil y lamentable.

De nada sirvió que los pueblos exigieran á los reyes al subir al trono juramento de no aumentar los tributos, ni que se decretase que no se pagasen mas servicios que los otorgados por las Cortes, ni que llamasen á cuentas á los tutores del rey las Cortes de Carrión de 1312 y las de Madrid de 1392. Todo fué inútil, la situación de la hacienda en tiempo de D. Enrique IV habia llegado al último extremo, del cual solo pudo sacarla la sabia política y administración de los Reyes Católicos.

Al ocuparnos de la organización del personal administrativo financiero en la Edad Media aparecen en primer término las Cortes.

Si los insignes Concilios de Toledo fueron verdaderas Cortes ó si solo pueden considerarse como el *juris initium* de las Cortes de la Edad Media, siendo estas el *juris continuatio*, no nos incumbe averiguarlo por ser ajeno á nuestro propósito. Por derecho consuetudinario y con el lapso del tiempo fueron concretándose las atribuciones de las Cortes hasta llegar á exigir al Monarca juramento de respetar los antiguos fueros y franquicias de los pueblos y de no imponer tributos sin el otorgamiento de las Cortes, notable prerogativa que las Cortes castellanas defendieron valerosamente; más en tiempo de D. Enrique III las Cortes de Toledo de 1406 dieron paso á los abusos posteriores, autorizando al rey para imponer mas servicios, si no tenia bastante para continuar la guerra de Granada con los cuarenta y cinco millones de ma-

ravedises otorgados, para evitar gastos á las ciudades y villas. Juan II y Enrique IV continuaron repartiendo tributos sin otorgamiento de las Cortes, no sin reclamaciones y quejas y estos fueron los primeros pasos que habian de producir en épocas posteriores el completo olvido de la representación nacional

Siendo D. Alfonso II el Casto el restaurador de la monarquía visigótica *tam in ecclesia, quam in palatio*, es consiguiente que se copiase más ó menos la organizacion administrativa del imperio de Toledo en Castilla en el primer periodo de la reconquista.

Mas tarde el mayordomo mayor del rey, el canciller, notario mayor, el contador mayor, según algunos y el despensero, eran los mas altos funcionarios de la Hacienda Pública confundida en aquellos tiempos con el patrimonio del Monarca. El *mayordomo mayor* á las altas funciones administrativas para la recaudación é inversión de los tributos, añadía las de alta inspección y nombramiento de los empleados subalternos, que con los nombres de *almojarifes, cojedores, receptores* ó *fieles* recaudaban los diversos tributos en los pueblos; el *canciller* estaba encargado de poner el real sello y cobrar los correspondientes derechos; el *notario mayor* redactaba las escrituras y notas, el *contador mayor* llevaba la contabilidad y el *despensero* cobraba los *yantares* y era podemos decir el administrador del patrimonio del Monarca. Para la administración económica y judicial de las provincias y los pueblos existían los *adelantados* y *merinos* y para la administración de justicia los *alcaldes, notarios* y *sayones*. Mas frecuente que el nombramiento de almojarifes ó receptores, era el sistema de arrendamiento de las rentas públicas, que tantos abusos y males causó durante la Edad Media, pues esquilmbaban á los pueblos exigiendo más tributos que los otorgados, haciendo odiosas pesquisas, vejando á los labradores y frecuentemente no dando cuentas de su recaudación ó disculpándose con la miseria de los contribuyentes que, ellos habian producido, como se prueba por las repetidas quejas de las Cortes que pedian que los arrendadores fueran personas abonadas y no judios, moros ó extranjeros.

En Aragón, Cataluña y Valencia existía el *baile general*, supremo funcionario de Hacienda, el *maestre racional* y los *coadjutores* encargados de la contabilidad y los *bailes particulares* que recaudaban las rentas en los pueblos.

Esta organización del personal administrativo-financiero fué reformada por los Reyes Católicos atendiendo preferentemente á la contabilidad del Estado para evitar la malversación de los fondos públicos.





CAPITULO VIII.

Organización rentística de los árabes españoles.

Ocho siglos habitaron los moros en-nuestra pátia influyendo con sus leyes, costumbres y civilización en los reinos cristianos, de la propia manera que el continuo contacto de estos influyó tambien poderosamente en la cultura de los árabes, por esta razón y para formarnos cabal idea de la marcha y desarrollo de la Hacienda en nuestra pátia, una vez que hemos estudiado bajo este aspecto los reinos cristianos, debemos ocuparnos de la organización rentística de los árabes españoles.

Para comprender el sistema de ingresos y gastos públicos, adoptados por los árabes en España, es necesario acudir al Koram, ley fundamental de aquel pueblo y á la cual se amoldaba la civilización mahometana.

El Koram recomienda la guerra por la religión de su Dios contra los infieles, prometiendo la bienaventuranza eterna á los que mueren peleando en ella. En el órden político, el Koram establece una autoridad absoluta é independiente, ante la cual

desaparece el individuo y su libertad, aquella voluntad ó autoridad debía ser ejercida por el Supremo sacerdote y á la vez supremo rey, uniendo en una alta personalidad, la autoridad religiosa y civil, á la que debían prestar obediencia todos los creyentes, el poder del Califa era absoluto é incontrastable, constituyendo una tiranía religiosa y civil. Siendo pues esta la naturaleza del poder supremo de los árabes, los funcionarios así judiciales, como militares, sacerdotes, etc., que tomaban parte en la administración pública, y en tal concepto dependían del poder del Califa, fueran pagados por los fondos del tesoro; habiendo por esta causa una centralización administrativa y económica que debía causar al patrimonio del jefe del Estado gastos mucho mas crecidos que los del patrimonio del Monarca en la sociedad cristiana, donde el feudalismo que daba cierta independencia anárquica á los Señores, no hacia necesarios tantos dispendios del tesoro, porque cada uno de los Señores atendía á sus gastos propios sin contar para su sostenimiento con el erario público. También contribuyó á este resultado la circunstancia de que entre los árabes no hubo aquella excesiva desigualdad en la distribución de la propiedad territorial que existió en la Edad Media en toda la Europa cristiana, por haberse acumulado en manos de la grandeza y del clero gran parte de aquella, lo cual debía producir el hecho notable de que la clase militar ó noble entre los árabes, nunca llegó á ser tan poderosa como en los reinos de León, Castilla, Aragón y Navarra.

El carácter del pueblo árabe esencialmente fanático y religioso hizo que los gastos del culto fueran grandes, por eso sus templos ó mezquitas llegaron á estar altamente dotados en España y sus ornamentos y aparato religioso, consumían cifras enormes, hasta el punto de causar nuestra admiración. Los gastos de la beneficencia eran de gran importancia, pues el Koran revela cierto espíritu de beneficencia y protección hacia los pobres y desválidos: las atenciones de este género en aquel sistema de centralización, debían cubrirse por el tesoro del Califa.

Si á esto se añade que los árabes, entregados en los primeros años de su invasión á la conquista y al pillaje, no pudieron de-

dicarse al desarrollo de la riqueza y de la cultura, desde la mitad del siglo VIII, en que Abderraman I en 756 fundó en Córdoba el verdadero imperio arábigo de España, se dió gran importancia á las ciencias procurando difundir en sus dominios todos los conocimientos, protegiendo á los sabios, literatos y poetas y haciendo agradable y magnífica su corte por los certámenes y entretenimientos literarios, no menos que por su lujo y riquezas. De aquí que tuvieran grandes gastos para atender á la pública instrucción. Los principes Ben-Omeyas llevaron la cultura y civilización al mas alto grado, pero desde la muerte de Almanzor en 1001, comienza la decadencia de los árabes, que habia de terminar con la toma de Granada.

Grande impulso dieron los Califas á la agricultura, industria y comercio: introdujéronse en el cultivo varias plantas, florecieron nuevas industrias y el comercio con Berbería, Egipto y Oriente produjo grandes riquezas; construyéronse monumentos magníficos y se hicieron obras de pública utilidad, principalmente la canalización y aprovechamiento de las aguas. Pero toda esta esplendorosa civilización no era suficiente á llenar la profunda sima que mediaba entre los ricos y pobres. La miseria y embrutecimiento de las clases inferiores contrasta con la cultura y riqueza de las superiores, fué el origen de grandes gastos de beneficencia pública y una de las causas de la caída y ruina del imperio arábigo.

Otro de los principales gastos de los moros era la guerra, puesto que los cristianos se la hicieron sin tregua por espacio de ocho siglos. Las sumas gastadas en mantener ejércitos, armas, pertrechos y fortificaciones debieron ser enormes, y gracias al incremento de la riqueza pudieron ser soportados por los pueblos.

En cuanto á los ingresos encontramos los tributos que fueron por punto general pocos y bien definidos. Dividiéronse en personales y reales, los primeros eran el servicio militar, que á la vez que prestación ó tributo, era deber religioso, impuesto por el Koram cuando se hacia contra los cristianos ó infieles.

Los despojos de la lid, salvo el quinto que se reservaba al Califa, debian repartirse en el campo de batalla, llevando dos

partes el caballero ó jinete y una el infante, y dándose á los soldados distinguidos especiales recompensas.

Se llamaba *Tabadil* al conjunto de los tributos reales que pagaban los judíos y cristianos y á la especie de capitación segun los tiempos más ó menos arbitraria, además solían pagar por las tierras en cuya posesión se les dejaba dobles tributos que los árabes. El *azaque* especie de diezmo ó contribución de frutos y productos de todas las industrias, destinábase al sostenimiento del Califa y sus funcionarios públicos, defensa del territorio, obras y beneficencia pública.

La *alcabala* que consistía en diez por ciento de las ventas.

El *almojarifazgo* derecho impuesto en los productos que se importaban ó esportaban, fué un tributo establecido por los árabes no bien se posesionaron de España, consistía en el décimo del valor de las mercancías; más posteriormente se estableció una escala gradual desde el cinco al quince por ciento. Además de estos recursos tenían los califas un extenso patrimonio consistente en bienes raíces que procedían de la conquista, de confiscaciones y de los que morían sin sucesión.

De todos estos recursos se hacían tres partes: una para el ejército, otra para la administración y justicia, y otra para gastos extraordinarios, y se depositaba en los cofres del califa.

Esta sencillez de tributos, que tanto favorecía su exacción, no duró mucho tiempo: estrechados cada vez más por las armas cristianas, disminuido su territorio, empeñados en frecuentes guerras civiles y subyugados por los almohades de Africa, que vinieron á España mas como conquistadores, que como amigos; tuvieron que aumentar los tributos, para atender á gastos, que cada vez eran mayores, hasta el punto de hacerse insoportables y ruinosos para la riqueza pública.

El Califa era el gefe del Estado y religión, su soberana voluntad dictaba las leyes de todo género y puede considerarse como el supremo y primer funcionario del Estado.

Su autoridad absoluta se limitó en las épocas de discordias civiles, por el *Mexuar* ó consejo de estado de los árabes, establecido por Abderraman el Hagib ó primer secretario, equivalía

el gran wisir de Oriente, era elegido entre los miembros del *Mexnar* y su autoridad se extendía á todos los ramos de la administración.

Los *alcatives* ó ministros y entre ellos el Sahibn-l-ashghal encargado de la cobranza de los tributos y que tenía á sus órdenes otros funcionarios subalternos. Los almojarifes administraban los derechos de Aduanas, los alcaldes de las alhóndigas todo lo referente á los depósitos de trigo, los mustafaz-almotacem encargados de la policía urbana eran una autoridad económica semejante á la que ejercen los municipios por ser estos incompatibles con el régimen militar de los musulmanes.

El intendente de las haciendas del fisco administrador general del patrimonio de los califas; habia además otros funcionarios encargados de la estadística.

En cuanto al gobierno de los mozarabes se conocieron los condes, jueces y exceptores, los primeros encargados del gobierno de las poblaciones y el último de la cobranza de los tributos.

La contabilidad estaba organizada de suerte que los funcionarios subalternos daban cuentas al sahibn-l-ashghal y este al *divan* ó *Mexnar*.

En resúmen la hacienda de los moros y su recaudación de tributos fué mas sencilla y menos complicada, por punto general, que la de los reinos cristianos y hasta despues del siglo XI en que empezó la decadencia de los reinos mahometanos, los pueblos pudieron soportar perfectamente la carga de los impuestos; pero desde esta época las necesidades siempre crecientes y el aumento de funcionarios hizo insoportable la condición de las clases tributarias.





CAPITULO IX.

Transición de la Edad Media á la Moderna—Hacienda pública en tiempos de los Reyes Católicos.

El reinado de los reyes Católicos puede considerarse como la transición de la Edad Media á la Moderna. En él tuvieron lugar dos acontecimientos importantísimos, la formación bajo su cetro de la unidad nacional, reuniendo las coronas de Castilla y Aragón y conquistando más tarde las de Granada y Navarra, y el descubrimiento de America por Colón. La Hacienda de aquellos reinos presentaba un estado lastimoso excediendo los gastos á los ingresos, gravando con desigualdad á las clases sociales, pues miéntras gravitaba el peso de los tributos sobre los productores y pecheros, las reales donaciones en favor de los privilegiados, mermaron los ingresos del erario nacional, la alteración de la moneda, la imperfecta contabilidad y la descentralización abusiva en todos los ramos y especialmente en Hacienda y el fatal sistema de arrendamiento de las rentas públicas, tal era el estado de cosas que encontraron los reyes católicos. El orden y seguridad pública, que tan menguados andaban en

tiempos anteriores, fueron protegidos por estos sábios monarcas estableciendo la santa Hermandad. La justicia recibió nueva fuerza, se organizaron tribunales y dictaron reglas de procedimiento para lograrla, obtuvieron de los pontífices el derecho de real patronato, medio de evitar que las prebendas eclesiásticas pasasen á extranjeros. Los nobles tenían abatida á la autoridad real y estos reyes procurando realzar y sobreponer á todo, la dignidad del monarca revocando las mercedes hechas en el último reinado lograron aumentar los recursos públicos, especialmente aquellas que eran debidas á la liberalidad del monarca. Otras muchas medidas económicas tomaron en beneficio de la nación, acuñaron ducados de oro y plata, fijaron el valor legal de la moneda, redujeron las casas de acuñación, prohibieron á los particulares batir moneda, inutilizaron la adulterada y así levantaron el crédito nacional tan mermado por las anteriores alteraciones.

Formando ya un solo reino Aragon y Castilla era natural se suprimieran las aduanas, portazgos y demas trabas que impedían la libre circulación de la riqueza moviliaria; se dictaron ordenanzas para fomento de los oficios y menesteres, se organizaron los correos se aseguró la propiedad, floreció la marina y el comercio, dictaron reglas para la creacion de la alcabala, trataron de evitar los males del arriendo encabezando los pueblos, favorecieron la explotacion de minas, uniformaron los pesos y medidas, protegieron los montes públicos dictando reglas para su aumento y conservación, publicaron la pragmática de 1.500 conocida con el nombre de *Acta de navegacion*. para proteger y desarrollar la marina nacional, y por último aparte de otras medidas económicas que pudiéramos enumerar echaron la base á los ejércitos permanentes con lo cual pudo la industria y la Agricultura disponer de mayor número de brazos.

Con tantas y tan acertadas medidas la riqueza del pais tomó mayor vuelo y por todas partes se extendía la prosperidad; pero las ideas recibidas en la época y las necesidades de la política hicieron dictar á los reyes católicos algunas disposiciones que han sido tachadas como antieconómicas. Bajo el primer aspecto

encontramos las leyes suntuarias y el sistema colonial, bajo el segundo la expulsión de los judíos y genoveses. Natural era que monarcas que con tanta parsimonia y modestia vivían tratasen de enfrenar el lujo de la Corte. para ello dictaron pragmáticas en Barcelona, Segovia, Burgos, Sevilla, Granada y Madrid, sobre telas, joyas, trajes, espectáculos, bodas, bautizos, etc, pero es de advertir que si estas disposiciones no lograron contener el despilfarro, el poderoso ejemplo de los monarcas sirvió de gran freno.

En cuanto al sistema colonial inaugurado por Fernando é Isabel en las tierras de América nuevamente descubiertas, no estamos conformes con las censuras que muchos autores extranjeros y algunos nacionales les hacen. ¿Cómo habían de sustraerse á las ideas dominantes en su época? Si el exclusivismo y el privilegio, sí en una palabra las restricciones del sistema mercantil habían venido practicándose en toda la Edad media como habían de evitar los reyes católicos su poderoso influjo? pero conste de todas maneras que nuestras leyes coloniales son las menos vejatorias y más liberales de cuantas se dictaron por aquellos tiempos en Europa.

La expulsión de los judíos y comerciantes genoveses, hay que juzgarla en nuestro sentir, mas á la luz de los principios políticos, que nó á la de los económicos, verdad es que causó, pérdidas materiales de mayor ó menor importancia, pero ¿que valen estas al lado de la integridad de la patria y de la necesidad de consolidar aquella naciente unidad nacional?

Los ingresos públicos se aumentaron con la incorporacion á la corona de los maestrazgos de las órdenes militares que disfrutaban de vastos territorios y pingües rentas.

Conservaron los Reyes católicos el diezmo ó renta de la seda en el reino de Granada, la renta de la abuela sobre la cal, ladrillos, etc. obtuvieron de los pontífices, los productos de la Bula de la Santa Cruzada y las tercias reales ó sea las $\frac{2}{9}$; del diezmo pero el mayor recurso con que se enriquecían las arcas del tesoro público fueron los caudales de América, que desde esta época, vinieron elevándose á cifras cada vez más enormes, y que puede calcularse en más de 170.000.000 de reales anuales

durante aquel periodo; con los recursos antiguos y con los nuevos principalmente, con los servicios y subsidios; los reyes católicos procuraron atender á las grandes necesidades públicas, pero no alcanzando aquellos á suplir el déficit de 112 millones y medio de maravedises se valieron de préstamos y de empeños de alhajas y rentas, contrataron empréstitos con los pudientes y con los pueblos; más era tal la penuria, que estos monarcas tuvieron que enagenar por *juro* de heredad y á título perpétuo las rentas de la corona. De aquí traen su origen los *juros* ó censos sobre el erario, que se han conocido hasta nuestros días, por no poder redimirlos, no obstante que los Reyes católicos recomendaron en sus testamentos, que se pagaran á todo trance, aun á costa de sus joyas y bienes.





CAPÍTULO X.

Epoca cuarta Hacienda de España durante la casa de Austria —Reinados de Cárlos I y Felipe II.

Durante el reinado de la casa de Austria alcanza nuestra patria el más alto grado de poder y esplendorosa civilización, para terminar en rápida decadencia y angustiosa situación en el último monarca de esta dinastía Don Cárlos II el hechizado.

En los primeros reinados de la dinastía austriaca nuestras armas marchan en triunfal carrera por Europa, Africa y el Nuevo Mundo: nuestra marina detiene la invasión formidable de los turcos en Lepanto y limpia de piratas los mares; nuestros teólogos definen dogmáticamente en Trento, nuestras Universidades son el oráculo de la ciencia, nuestra literatura alcanza el siglo de oro y nuestra cultura y nuestra raza se reproduce y centuplica al dar nueva vida á las naciones de la virgen América. Pero tantas glorias y poderío solo se conquistan con los sacrificios de los pueblos, y el incremento incesante de los tributos fué consecuencia de las mayores necesidades públicas y de la extensión del poder administrativo á más amplios objetos. No nos toca hacer

lo historia de esas grandezas, bajo el punto de vista financiero solo hemos de estudiar los sacrificios y contribuciones que ocasionaron á los pueblos.

Don Carlos I de España y V emperador de Alemania pidió á las córtes, servicios sobre servicios, ponderándoles sus apuros y deudas, algunas córtes le negaron los recursos por el estado de los pueblos como las de Valladolid de 1527 y las de Toledo de 1538. Empeñado Carlos I en continuas guerras con Francia, Alemania, Sicilia, Roma, Tunez y Argel no le bastaban ni los antiguos tributos, ni los servicios ordinarios y extraordinarios, ni los caudales de Indias, ni el empeño de las rentas de la corona, tuvo, pues, que acudir á nuevos recursos tales fueron *los subditos eclesiásticos* con que contribuyeron los bienes del clero antes exentos. El aborrecido tributo de la *sis*a, rebaja ó merma que se hacía de cierta cantidad en los pesos ó medidas en favor del erario y cuyo importe habian de entregarle los vendedores en las arcas del mismo. Este tributo tuvo su origen en Aragón, pasó á Castilla, fué abolido por la reina Doña Maria de Molina, resistieron su establecimiento las Cortes de Toledo de 1537 disolviéndose sin otorgarle, y por último, pasó á ser uno de los recursos de la contribución llamada *de millones* establecida en el siguiente reinado. El *almojrafazgo de Indias* ó sean las Aduanas establecidas en aquellos dominios. Tuvo necesidad D. Carlos de enagenar tambien las minas de oro y plata de América, reservándose un quinto del producto, de lo que tuvo origen el *derecho de los quintos*, estableciendo además uno y medio por ciento en favor de su secretario D. Francisco Tomás de los Cobos, durante su vida y la de su heredero, se perpetuó despues en beneficio de la Hacienda con el nombre de *quintos y cobos*; otro gran recurso fueron los Maestrazgos de las órdenes militares, perpetuamente incorporados á la corona por bula de Adriano VI de 1523, otorgándole además el pontífice las pingües rentas de Cruzada y confiscaciones, la décima parte de las rentas eclesiásticas que tambien concedieron á los Reyes Católicos y la facultad de desmembrar bienes de las iglesias, monasterios y vasallos por valor de 500.000 ducados.

Tantas conquistas y victorias, tan dilatados dominios, en los cuales no se ponía el sol, tanta emigración para dar vida á lejanos países, el desarrollo de nuestra cultura intelectual y el lujo propio de una corte tan poderosa tenían que ocasionar grandes gastos é imponer sacrificios á los pueblos dando como resultado rentístico un déficit de *treinta y cinco millones de ducados* al terminar D. Carlos I de España su gobierno.

Durante el reinado de Felipe II continúan aumentando los tributos para sufragar los enormes gastos de la guerra con las naciones principales de Europa por sostener la causa del catolicismo contra las injustas pretensiones de los protestantes y por la conquista de Portugal. No bastaron los antiguos tributos, ni los servicios ordinarios, ni el extraordinario de 150 millones de maravedis pagados cada tres años, hubo que acudir á otras imposiciones.

Entre los nuevos tributos creados, aparece en primer término el *servicio de millones*, contra el que tanto reclamaron las Córtes. La pérdida de la escuadra *invencible*, mandada contra Inglaterra, obligó al Rey á pedir nuevos recursos. Los procuradores de las Cortes acordaron en Febrero de 1589 servirle *ocho cuentos ó millones de ducados*, y como antes se contaba por maravedis, recibió este tributo el nombre de servicio de *millones de ducados*, cuya última palabra quedó suprimida. Este tributo debía satisfacerse en seis años. El reino le otorgó por escritura reservándose la facultad de hacer la recaudación en la forma más conveniente y por medio de funcionarios especiales, y se creó una *sisá* ó impuesto de consumos sobre la carne, vino, vinagre y aceite, y no bastando con el tiempo estos recursos hubo que gravar otros artículos para cubrirla.

El *subsidio de galeras* y *el escusado* fueron impuestos sobre las rentas del clero, otorgado el primero temporalmente por el papa Pío IV en 1561, por la cantidad de 420.000 ducados para sostener *sesenta galeras* en el Mediterráneo y reprimir la piratería.

El escusado ó diezmo de la tercera casa diezmera de cada parroquia fué otorgado por el Papa S. Pío V á Felipe II también temporalmente para atender á los enormes gastos de la guerra

contra Turquía y Holanda. Estos tributos se hicieron después permanentes.

Con motivo de las rivalidades entre Valladolid y Madrid para retener la Corte, ofreció esta última la *regalia del aposento* á Felipe II, es decir, palacio y alojamiento para toda la Corte, para sufragar los gastos cedieron los propietarios la mitad de los alquileres de las casas de Madrid, Felipe II aceptó y permaneció en Madrid los cuarenta años de su reinado.

Las urgencias de la guerra hicieron á Felipe II vender parte de los bienes patrimoniales de los pueblos y de la Iglesia, enagenar oficios públicos, repartir empréstitos forzosos á la nobleza, establecer la *renta de las lanas* consistente en dos ducados por cada saco que se extrajese para Flandes y tres para Italia: el diezmo de puertos entre Castilla y Portugal, continuar *el estanco de la sal* establecido por los Reyes Católicos, aunque para cortar abusos se dió la ley de 1564 permitiendo que se surtieran libremente de ella todas las ciudades y villas en las salinas y alfolies que quisiesen y dejando á su muerte, no obstante todos estos recursos, cien millones de ducados de deuda.

Los escritores extranjeros y los nacionales atribuyen á Carlos I y á Felipe II errores económicos y como consecuencia medidas rentísticas, de que no son responsables por ser las ideas dominantes en la época, tales son los errores del sistema mercantil, cuyo origen no puede fijarse. Las prohibiciones del comercio colonial y el contrabando y mala fé de los ingleses y holandeses, el apropiarse el Estado las minas de oro y plata del Nuevo Mundo, como se practicó en tiempos antiguos y la prohibición de exportar de nuestra patria los metales preciosos, que encarecía la mano de obra y hacía imposible la competencia con el extranjero, los excesivos derechos y numerosas aduanas que impedían el comercio entre Castilla, Aragón, Cataluña y Navarra, no menos que el de América, las leyes suntuarias, todos estos errores eran consecuencia del sistema mercantil que había trascendido á todos los gobiernos de Europa.



CAPÍTULO XI.

Reinados de Felipe III, Felipe IV y Cárlos II.—Gastos públicos.

En los reinados de Felipe III, Felipe IV y Cárlos II, marcha España en rápida decadencia llegando en los tiempos del apocado y débil D. Cárlos II al último extremo de penuria y de inercia, hasta el punto de aconsejar que se entregasen varios ramos de la pública Administración al clero y á las iglesias.

No bastando á D. Felipe III para satisfacer las necesidades públicas y las de su real casa, los antiguos recursos y rentas de la corona, tuvo que acudir á medios extraordinarios por exigirlo así el creciente déficit. Los *servicios de millones* fueron otorgados y prorrogados diferentes veces por las Cortes. Mandó inventariar todas las alhajas de plata y oro de las iglesias para con su valor atender á las necesidades del tesoro, pero la oposición del clero frustró estos propósitos; entonces acudió á donativos voluntarios y á la desacreditada medida de alterar el valor de la moneda de cobre, que sin resultado favorable para el erario, produjo la extracción de nuestra moneda de plata, acudiéndose de nuevo á la enagenación de oficios públicos y de rentas de la corona.

La expulsión de los moriscos llevada á cabo por D. Felipe III no habremos nosotros de juzgarla bajo el solo aspecto económico por los perjuicios que causara á la riqueza, ni bajo el aspecto político como remoción de un obstáculo que se oponía a la unificación de la pátria y como origen de continuas revueltas que alteraban la tranquilidad pública; solo diremos que bajo el aspecto financiero fué causa de un nuevo tributo *la renta de población de Granada*, además de conservarse los antiguos *derecho de farda y renta de la abuela*, aquél para sostener los centinelas de la costa y ésta para atender á los gastos de la ciudad de Granada. Despobladas algunas comarcas de Andalucía que ocupaban los expulsados moriscos, con la alta mira de fomentar la inmigración y dirigirla al interior de nuestra pátria, en vez de á las comarcas de América, se otorgaron diferentes privilegios á los inmigrantes, leoneses, asturianos, etc., y por la cesión de las casas y propiedades se instituyó *la renta de población de Granada*.

Empeñada España en continuar guerras con Alemania, Francia, Italia, Países bajos y otras naciones durante el reinado de Felipe IV y con la sublevación de Cataluña á la vez que Portugal crecieron los gastos de una manera exorbitante y fué preciso recurrir á nuevos tributos.

Esquivaron las cortes otorgar nuevos servicios y entonces el rey acudió al patriotismo de sus súbditos, obteniendo cuantiosos donativos voluntarios, algunos de tanta importancia como el del cardenal Borja que entregó al erario 500.000 escudos de sus rentas y beneficios. Una vez más vinieron los bienes de la Iglesia en auxilio del tesoro otorgando el Pontífice varias concesiones; más no bastando todo esto se inventó el impuesto del *papel sellado*, el derecho de *media anata* ó media anualidad de la renta ó sueldo, con que estaban dotados los empleos, títulos ó mercedes, los *fiades de escribanos* derechos por la expedición del título y mas tarde el *valimiento*, impuesto sobre los oficios enagenados que se cobraba por su continuación; el derecho de *lanzas* que pagaban los grandes y prelados por la obligación que tenían de servir en el ejército. El *estanco del tabaco*, el *impuesto del azúcar* y las *siete rentillas* así llamadas por ser exiguos sus productos que

gravitaban sobre el plomo, azufre, pólvora, almagre, bermellón, naipes y lacre constituían verdaderos monopolios para el Estado, conociéndose además los del aguardiente y licores, sosa, barrilla, papel, quinto y millon de la nieve y otros. La *renta del jabón*, el *derecho de fiel medidor* y los *cientos* vinieron á aumentar las alcabalas y millones. La renta del jabón consistía en cuatro maravedis por libra de jabón: el de *fiel medidor* en otros cuatro por cada arroba de vino, aceite, etc. que se medía y los *cientos* vinieron á aumentar en un *cuatro* por ciento la alcala que ascendía á *diez* por ciento, más como fueron concedidos primero un *uno* por ciento después otro, etc., á los *cuatro unos* por ciento se les llamó *cientos*. El impuesto del *quince al millar* se estableció para el sostenimiento de la diputación del reino.

Tal fué en tiempo de Felipe IV el cúmulo de nuevos tributos impuestos á los pueblos, todos los cuales no fueron suficientes para mejorar la apurada situación del tesoro.

A la muerte de Felipe IV sube al trono de España un niño débil y enfermizo, D. Carlos, II bajo la regencia de su madre la reina D.^a María Ana de Austria y á los males de numerosas guerras y pérdidas hay que añadir los de una minoría plagada de intrigas palaciegas: la pérdida de Portugal, el Franco Condado y los Países Bajos; la sublevación de Cataluña, Mesina y Flandes y las calamidades de todo género, la miseria y abatimiento; tal es el cuadro de nuestra patria en este reinado.

Tantos males habían de trascender á nuestra empobrecida y desquiciada hacienda que llegó al extremo de la bancarrota. Las *juntas de medios* que habían de salvarla, se sucedían para probar su ineptitud: se acudió al ruinoso medio de alterar la moneda y á la tasa de los comestibles y estas medidas produjeron sublevaciones y motines. La *junta magna de hacienda* suprime las donaciones vitalicias y hasta el bolsillo del Monarca, inventa tributos sobre los alquileres de las casas, los criados, coches, etc. que no pudieron llevarse á efecto, recarga los derechos de aduanas, alcabalas, cientos, y otros hasta el cuádruplo del valor de las mercan-

cias, más todo en vano; acude á los *donativos forzosos* de escaso resultado, rebaja la tercera parte de los sueldos de los empleados, obliga la *junta de tenientes* á dar cada diez vecinos un soldado..... y no bastando tantos gravámenes para cubrir las atenciones públicas, se terminó por no pagar mercedes, giros, libranzas, ni rentas de ninguna clase, concluyendo no solo con los recursos, sino también con el crédito público, y ascendiendo la deuda al finalizar el reinado de D. Carlos II á mil millones.

Estudiados los ingresos públicos durante la casa de Austria, vamos á ocuparnos ligeramente de los gastos. Figuran en primer término entre ellos los enormes dispendios por las continuas guerras, la extensión de la administración y el aumento de funcionarios, los gastos de la Real Casa aumentados por el lujo y ostentación de la Corte, las mercedes reales y enagenación de oficios públicos hechas por todos los monarcas austriacos, no obstante sus solemnes promesas de no enajenar nada del real patrimonio y las reiteradas quejas de las Cortes y sobre todo por los empréstitos que si bien constituyen ingresos cuando con su importe se atiende á las públicas necesidades, se convierten en pesada carga y enorme gasto por la amortización de la deuda y el pago de los intereses. Estos empréstitos contraídos durante la dinastía austriaca con los genoveses y arbitristas extranjeros y los *juros censos ó réditos* de capitales prestados á nuestros reyes y que gravitaban como deuda perpétua, sobre las rentas públicas empeñadas al efecto á treinta, veinte, catorce y diez mil maravedis de capital el millar de rédito, exorbitante interés que facilitó á estos monarcas el tomar á préstamo con grave daño del Estado, el aumento continuo de la deuda, el empeño por juros de las rentas públicas de años venideros y el desconocimiento de sus obligaciones por parte del poder, habían de traer necesariamente el descrédito de la Hacienda pública y la bancarrota del Tesoro nacional. De aquí que en 1635 se rebajó el interés de los juros al 5 por 100, se disminuyó el capital de los mismos sin anuencia de los interesados, se señaló un fondo fijo para pagar el rédito, dejando fuera de su disfrute á no pocos

acreedores, se declaró la nulidad de muchos juros por usurarios, y por último, se dividió en varias clases á los juristas, concediendo á unos el privilegio de cobrar íntegros sus intereses, dejando á otros notablemente reducidos, y á no pocos privados de todo percibo. Esto unido á los abusos y manejos de los encargados del pago de los réditos de los juros, contribuyó á su total descrédito, viéndose precisados á venderlos á un 6 por 100 de su valor, los que no tenían privilegio. El agiotaje se apoderó de esta situación enriqueciendo á unos con detrimento de otros juristas.





CAPÍTULO XII.

Organización del personal administrativo-financiero en la 4.^a época.

Los Reyes Católicos respetaron la prerogativa de las Cortes para intervenir en el otorgamiento de los impuestos y la reina Isabel dispuso en su codicilo al tratar de la alcabala, que se examinara si los pueblos libremente consintieron, para imponerla y respetarla como justo tributo.

El Emperador Carlos V, al prestarle juramento de obediencia las Cortes de 1518, otorgó la confirmación de las leyes y privilegios de las ciudades y villas, y que no se exigirían nuevas imposiciones sin su consentimiento, cuya promesa fué reiterada en las Cortes de Valladolid de 1523. Felipe II continuó pidiendo á las Cortes tributos ordinarios y extraordinarios y prometió en las de 1567 no imponerlos nuevos sin su consentimiento y en años siguientes á propuesta del *Consejo de Hacienda*, aprobó varias rentas y arbitrios sin llamamiento de Cortes, por lo cual las de Madrid de 1578 y demás posteriores, hicieron al monarca reiteradas peticiones para recobrar aquella prerogativa y fuero del reino, pero todo fué en vano.

Comienza en 1548 la *residencia* en la Corte de los procuradores que entendían en administrar los servicios ordinarios y extraordinarios, lo relativo al *encabezamiento general de las alcábalas y tercias* que había tomado á su cargo el reino, poco después se extendió á tres el número de aquellos procuradores, tomando el nombre de *diputados y diputación del reino* la junta de los mismos, tratando de la organización de los impuestos aun en ausencia de las Cortes y teniendo funcionarios independientes de la delegación real, nombrábanlos por turno las ciudades que tenían voto en Cortes y duraba su cargo de unas á otras.

Otorgados por las Cortes desde 1590 varios *servicios de millones* para atender á la penuria en que se hallaba el erario público, su administración, pago y cobranza había de estar á cargo de los procuradores de las ciudades y los comisarios de millones nombrados por los mismos, con jurisdicción especial y privativa, dándose diversas apelaciones hasta el *Consejo de Castilla* y en última instancia al reino reunido en Cortes y en ausencia de ellas á quienes dejasen señalado, que desde entonces fueron cuatro procuradores con el nombre de *Comisión de millones* que residían en la Corte como la *Diputación del reino* y administraba todo lo relativo á los millones.

Esta *Comisión de millones* recibió *nueva forma* en 1632 agregándola tres consejeros: uno de la Cámara, otro del Consejo real y Sala de mil y quinientas y otro del de Hacienda, añadiendo un cuarto poco después para que todos juntos despachasen los negocios relativos á los millones é intrusándose así en la junta del reino funcionarios de nombramiento real. Como era embarazoso á las Cortes conocer de todas las apelaciones, aun estando reunidas continuaba la *Comisión de millones* ejerciendo su jurisdicción y esto unido á la preponderancia que dentro de la misma tomaron los consejeros reales preparó el golpe de muerte de aquella prerrogativa de las Cortes. Felipe IV en 1658 incorporó la *Comisión de millones* al *Consejo de hacienda*, bajo pretexto de economía en el personal y el reino á escitación del Rey prestó su consentimiento; desde entonces se conoció la *Sala de millones* en el Consejo de

hacienda y los procuradores del reino tenían solo voto de honor en la decisión de las apelaciones, que en realidad resolvían los ministros togados. Unificada la administración en el centro, era natural que también se unificase en las provincias; suprimiéndose las administraciones subalternas de millones y refundiéndose en las administraciones de rentas de provincias ó distritos. Mezclada la administración de millones con las demás rentas se dividieron los negocios del Consejo en tres clases de solo millones, solo rentas y mixtos.

Decaida la importancia de la sala de millones y suprimida en 1544 la diputación de los reinos ó alcabala, fundándose el Monarca en que había cesado el encabezamiento general, quedó en lamentable estado la intervención de las cortes por sí ó por sus representantes en el otorgamiento y administración de los servicios. No obstante en tiempo de Felipe IV estos otorgamientos tenían la forma de un contrato por escritura pública en que los procuradores obligaban á las ciudades y villas en la proporción que las cortes determinaban por votos, pero desde la minoría de Carlos II las prerrogativas de las cortes fueron vaga sombra, la reina gobernadora y luego Carlos II mandaron que el consejo de Hacienda hiciera los repartos de nuevos servicios anulando así las franquicias de que gozaban las cortes.

Los reyes católicos tan previsores y atinados en cuantas disposiciones tomaron para la unificación de la patria, no podían echar en olvido la necesidad de una buena organización en el personal administrativo financiero. El desorden antiguo, la falta de contabilidad y centralización en Hacienda, eran causas de su deplorable estado, y los Reyes Católicos para remediar estos males crearon ó reorganizaron en 1476 las dos *contadurías mayores* del reino: una de *hacienda* encargada del cobro y distribución de los recursos públicos y otra de *cuentas* para tomarlas á todos los que manejasen caudales públicos. Dió esto origen á una administración sistemática en el centro y los extremos, con jurisdicción suficiente para llevar á término sus resoluciones y con la facultad de nombrar *sub-teniente*, *asesor*, *escribano mayor de rentas*, *de contadores* y *de cámara, relator y oficiales contadores*

de libros, entre los que se dividía el cargo ó recaudación y la data ó inversión.

Se introdujeron desde el reinado de Felipe II en las contadurías mayores algunas reformas: los asesores cuya creciente influencia tendía á disminuir la de los contadores mayores hasta anular sus votos en los asuntos de justicia y la falta de deslinde en las atribuciones de ambas contadurías se oponían á la conveniente centralización; con este fin Felipe II en las ordenanzas del Pardo de 1593 suprimió los contadores mayores y sus tenientes, creando el consejo de hacienda y constituyendo el tribunal de oidores; más es de advertir que con esta reforma que separaba los asuntos gubernativos de los contenciosos, no se consiguió la unidad administrativa; porque existían la diputación del reino y la comisión de millones. El consejo sufre en épocas posteriores muchas reformas, en 1602 se refunde en él la contaduría mayor de hacienda, en 1621 y 51 se suprimen vocales del consejo y en 1658 se incorpora al consejo la comisión de millones con el nombre de sala de millones; pero esta administración suprema de la hacienda adolecía del gran defecto de ejercer un cuerpo colegiado las funciones de la administración activa, mas propias de una autoridad unipersonal, que de unidad y presteza á la gobernación rentística; con este objeto Carlos II en 1687 creó el superintendente general de hacienda que desde entonces hasta hoy (con el nombre de ministro de hacienda) ha tenido la suprema dirección de la hacienda pública de España é Indias, teniendo subordinadas todas las dependencias de la misma y dictando las disposiciones convenientes. Desde esta época las atribuciones del superintendente fueron creciendo y mermando las del consejo, hasta quedar reducido á un cuerpo consultivo y tribunal de alzada en los negocios contencioso-administrativos.

Consecuencia de esto fué la simplificación de las administraciones subalternas, dándolas la conveniente unidad y subordinación, creando en 1691 los superintendentes de provincia, á cuyo cargo corría la administración provincial de todas las rentas y la resolución de todos los asuntos de la misma. Para completar la administración provincial se crean los contadores, administradores

y tesoreros y en cuanto á la administración local existían los administradores-contadores y los receptores de distrito.

Esta organización era más conveniente que la de épocas anteriores, y dió uniformidad á la administración pública en Castilla, pero en Aragón y en las demás regiones que gozaban de fueros especiales, existían también diversidad de tributos y otra organización en el personal administrativo-financiero. En Aragón continúa como en la época anterior, el baile general, los bailes particulares, el maestre nacional y los coadjutores, etc., con privativas y especiales atribuciones hasta la abolición de los fueros en la época borbónica. Sin embargo, de ser diversos estos funcionarios de los de Castilla, estaban sometidos al poder central, es decir, á las contadurías mayores primero y luego al superintendente y Consejo de Hacienda.

Otro mal de no menor gravedad durante toda la época austriaca fueron los arrendadores y asentistas, verdaderas sanguijuelas del Estado, que con sus depredaciones, fraudes y quiebras vinieron á enriquecerse á costa de los pueblos y del Tesoro público. Las Cortes exhalaban sus quejas contra ellos, pero en vano; solo la Reina Católica ordenó para poner remedio á estos abusos que los pueblos se encabezasen y cobrasen los tributos los procuradores de las Cortes y administradores particulares, pero estos buenos principios se olvidaron muy pronto entregándose el Tesoro público en manos de los arbitristas ó inventores de nuevos tributos y de los asentistas y arrendadores, que prestaban á usura capitales al monarca y se encargaban de la cobranza de los impuestos, arruinando á los pueblos para enriquecerse y aumentando el déficit que abrumaba al Tesoro con las enormes usuras que percibían por sus capitales. Siendo hombres de gran influencia cerca del gobierno, no pudo el Tesoro público librarse de ellos hasta mediados del siglo xviii, en que la administración real se encargó definitivamente de la recaudación de todos los impuestos.

En los siglos xvi y xvii se conocieron también las *Juntas de medios comercio y moneda, minas y otras*, compuestas de ministros, empleados y á veces de personas respetables: fueron

creadas para proponer al gobierno los arbitrios mas convenientes ó para adoptar los medios necesarios para la mejora de algun ramo de la Hacienda pública ó de la Economía nacional.

Estas juntas se sucedieron unas á otras sin dar ningun resultado práctico, ni beneficio de interés público, pues como decia Quevedo: «Crecidas juntas, con crecidos sueldos en tiempos tan calamitosos y que con tantas separaciones del Consejo y con tantas ruedas administrativas, muchas veces inútiles, el Consejo estaba sin quehacer y el erario condenado en costas.»

Por último, tan aniquilada estaba la pátria y tan empobrecido el tesoro, que los hombres públicos sin saber que hacerse, propusieron á Carlos II que encargase al clero la recaudación de los tributos y á las Iglesias de Toledo, Málaga y Sevilla la administración de varios ramos de Hacienda, Marina y Guerra.





CAPÍTULO XII.

**Epoca 5.^a Organización de la Hacienda desde el advenimiento de la Casa de Borbon al trono de España, hasta la muerte de Fernando VII.—
Reinado de Felipe V.**

Ya hemos visto el lastimoso estado de nuestra patria y de su Hacienda en los últimos tiempos de la dinastía austriaca. Llamado á regir la nación D. Felipe V, con el cual comienza la dinastía borbónica, no pudo dedicarse al mejoramiento de la situación financiera y gobierno del país, por impedírsele la guerra civil, que por espacio de 12 años mantuvieron las provincias aforadas, sosteniendo los derechos del Archiduque de Austria en contra de los del nieto de Luis XIV.

Los gastos extraordinarios que consigo trajo esta guerra, produjeron un gran desnivel en los presupuestos, que acabó de acentuarse, abrumando el tesoro nacional despues de la paz de Utrech, con las expediciones de Mallorca, Cerdeña, Sicilia, Escocia y la campaña de Nápoles é hicieron subir la deuda pública, durante este reinado, á la suma de 1.098.000.000.

Procuró Felipe V en los largos años de su reinado fomentar los grandes intereses morales y materiales de nuestra patria. La ma-

rina tanto de guerra como mercante, tomó notable vuelo hasta el punto de abatir mas de una vez el orgullo de Inglaterra, el comercio exterior y principalmente el colonial, no recibieron el desarrollo conveniente por impedírselo, no obstante los esfuerzos del poder, las preocupaciones y errores de la época sobre aduanas y asuntos mercantiles. Para fomentar la industria se dictaron muchas pragmáticas y decretos dando franquicias á los extranjeros que vinieron á trabajar y establecer fábricas, instituyendo industrias para que en ellas aprendiesen los nacionales los métodos de fabricación; obligando á los funcionarios públicos á surtirse de géneros del reino, dictando leyes suntuarias robustecidas con el ejemplo de palacio, con cuyas medidas floreció en España la industria, aunque no tanto como debiera por las ideas económicas erróneas de la época. También recibió la Agricultura gran impulso confirmándose los privilegios de los labradores, suprimiendo algunos tributos, como la moneda forera y el servicio de milicias y perdonando los atrasos á los pueblos.

Más á medida que aumentaron los ingresos por la prosperidad crecieron los gastos: los de la real casa desde once millones de reales á que ascendían en tiempo de Carlos II, subieron á 35 por efecto de la numerosa familia de Felipe V y la magnificencia y esplendor de la Corte. Educado éste en la de Luis XIV, consumió enormes sumas en los edificios, jardines, palacios y templos de la Granja, construidos á semejanza de Versalles. En su tiempo se principió la construcción del real palacio, fundó el Real Seminario de nobles de Madrid, la Real Librería, hoy Biblioteca nacional, y numerosas academias y escuelas, que dieron impulso al movimiento intelectual de nuestra pátria.

En cuanto á los ingresos podemos señalar dos periodos, dentro del reinado de Felipe V; uno hasta la paz de Utrech y otro hasta los últimos días de su reinado.

En el primero no pudo mejorarse la situación financiera de nuestra pátria; ocupado en la guerra denominada de sucesión, tuvo que acudir frecuentemente á arbitrios extraordinarios para atender á imperiosas necesidades.

En el segundo pudieron hacerse algunas reformas provecho-

sas en los tributos é ingresos, pero otras fueron duras y odiosas para los pueblos, mas disculpables por las guerras posteriores y las muchas cargas del Estado. Se exigió en 1705 el impuesto extraordinario del cinco por ciento del alquiler de las casas, intentado sin éxito en tiempos de Carlos II. En 1707 se aumentó el precio del papel sellado y se exigió el diez por ciento de los sueldos á los ministros y tribunales, ampliado á todos los funcionarios por Carlos IV y repetido posteriormente en varias épocas.

Se retuvo la mitad de la renta de los *juros* y todo el importe de las mercedes reales; en 1710 se impuso una contribución sobre la alcabala de las yerbas y además de otros tributos extraordinarios una capitación de doce reales por cada vecino que en 1711 se elevó á sesenta reales, con el título de servicio, cuartel y remonta en Castilla y varias cantidades alzadas para los demás reinos. A estas rentas extraordinarias hay que agregar todos los recursos ordinarios conocidos anteriormente y aun con todos ellos reunidos no hubo suficiente para cumplir las atenciones públicas.

Hecha la paz después de 1713, comenzó Felipe V las reformas tributarias, igualando los impuestos de Leon y Castilla, antes tan perjudicadas, con los de los reinos y provincias forales, que habian tomado las armas contra aquel Monarca; aboliendo sus fueros y privilegios. Creáronse entonces las contribuciones directas sobre la riqueza, conocidas con los nombres de *catastro de Cataluña*, *real única contribución de Aragon*, *equivalente de Valencia* y *talla de Mallorca*.

Quedaron fuera de aquel arreglo tributario y con su antiguo sistema las Vascongadas y Navarra, las cuales no pagaban en definitiva al tesoro mas de un siete y medio por ciento.

Otro mal no menos grave de los tributos era el régimen de arrendamiento de todas las rentas. Felipe V. movido por la opinión pública y por los clamores de los rentistas españoles hizo dos reformas importantísimas. La 1.^a fué arrendar las rentas provinciales á una sola persona ó compañía en cada provincia, quitando así gran número de recaudadores parciales, que vivian sobre los pueblos. La 2.^a fué recaudar por cuenta del Estado en 1742 y por via de ensayo, los tributos de las provincias de Sevi-

lla, Toledo, Córdoba y Murcia, que debía dar por resultado, en tiempo de Fernando VI, la conclusión de todos los arriendos en Castilla. Aumentáronse los ingresos públicos con *el estanco del tabaco, y los tributos sobre los bienes eclesiásticos* adquiridos posteriormente al concordato de 1737. En tiempo de Felipe V se crearon las contribuciones denominadas *de cuarteles de Madrid y de paja y utensilios* para atender al alojamiento de las tropas, la primera era peculiar de la Corte y 146 pueblos en el radio de 10 leguas, la segunda era directa y exigida á todo el reino excepción hecha de Orán, Ceuta, presidios menores, Navarra y Guipuzcoa.

Varias reformas se hicieron en las *Aduanas*; prohibido el comercio de exportación á naciones enemigas durante la guerra, era natural que se permitiese despues de la paz. En uno de los artículos del tratado de Utrech se establece la libre navegación y comercio de los súbditos ingleses en nuestros dominios, pero en cambio de esta franquicia se concedió por otra cláusula un funesto privilegio denominado del *asiento* á los súbditos de Inglaterra, para introducir negros en diferentes puntos de América por 30 años y para llevar anualmente un navío de 500 toneladas cargado de géneros. Este privilegio fué de desastrosos resultados para nuestro comercio y navegación, por el contrabando introducido con tal pretexto, sin que bastaran á impedirlo los artificios usados por Alberoni y otros. Posteriormente se hicieron varios tratados favorables á Inglaterra y Francia. Otras reformas más saludables emprendió Felipe V en Aduanas; desde 1714 se administraron estas por un superintendente general, se fijaron reglas sobre el adeudo de los derechos y las formalidades con que se habian de presentar los géneros en las aduanas; se arregló en tiempo de Alberoni el plan general de las mismas, suprimiéndose las interiores entre los diferentes reinos de España y estableciéndolas en las costas y fronteras.

El comercio colonial por medio de flotas y galeones del Estado era perjudicial é insuficiente, los galeones iban siempre expuestos á ser bloqueados y apresados por las flotas inglesas y para remediar aquellos males se establecieron los buques registros.

Desde 1720, concentrado el comercio de América en Cadiz, trasladando á esta ciudad el privilegio que antes tenía Sevilla,

hizo que sus Aduanas fueran muy productivas, pero perjudicó notablemente al progreso mercantil de nuestra pátria, sirviendo de rémora y obstáculo al mismo las compañías privilegiadas mercantiles, como la de Caracas fundada en Guipuzcoa en 1730 y otras; en cambio el tesoro público obtuvo de las Aduanas una renta anual de 40 millones. *Las minas* fueron tambien objeto de algunas disposiciones; se estableció el derecho real *del diezmo* para las minas de oro y plata de Méjico, que antes pagaban el quinto, que despues se hizo extensivo á las demás colonias. Se prohibió el beneficio de las minas de mercurio en Cuernavaca, Nueva Galicia y otros puntos, con objeto de favorecer la explotación de las minas de Almadén, que era por cuenta del Estado, cuya disposición se modificó en 1800, permitiendo la explotación de estas minas con tal que sus productos se vendiesen á la Hacienda al mismo precio que se expendían en los estancos. La sal continuó estancada dictándose sobre ella diversas disposiciones. La renta de tabacos arrendada desde su origen, se administró por cuenta de la Hacienda desde 1750, se organizó al efecto una junta encargada de las tres funciones de este ramo, á saber: provisión de tabacos, elaboración y expendición. Se adoptaron otras medidas financieras como la capitación, venta de oficios públicos, etc. Los gastos de la guerra y los de las innovaciones introducidas impidieron que se cubriera el déficit en que se hallaba el tesoro público, lo cual dió lugar á nuevos empréstitos ó deudas, cortes de cuentas y rebajas de réditos. Los juros que tantas reformas habian sufrido fueron desatendidos y perjudicados, rebajándose sus réditos del cinco al tres por ciento y con el importe de esta rebaja se creó una especie de caja de amortización para extinguirlos, mas al cabo de cuatro años se suspendió la operación aplicándose las cantidades á otras atenciones. Esto unido á diversas contribuciones impuestas á los juristas, conocidas con los nombres de *prorateo*, *valimiento*, *medianata* y *otros*, á no pagarse los réditos contribuyeron al desprestigio de los juros, contratando nuevos empréstitos, que llegaron á constituir los mil ochenta y ocho millones conocidos despues con el nombre de *créditos de Felipe V.*



CAPITULO XIII.

Reinado de Fernando VI.

FERNANDO VI se propuso en su reinado mantenerse en paz de que tanto necesitaban los pueblos; y neutral á las ambiciones y desavenencias exteriores, dedicó todo su cuidado á favorecer el desarrollo de la prosperidad pública. Con objeto de fomentar la agricultura se dictó el célebre Real decreto de 1751 organizando los pósitos, otorgó un crédito de diez millones de reales para socorrer á las provincias andaluzas y otro no menos crecido para la de Madrid. Abolió los derechos que se pagaban á la introducción de granos de unas á otras provincias, proyectó el canal de Castilla la Vieja; abrió por el puerto de Guadarrama la carretera ó calzada que une las dos Castillas, fomentando además todos los ramos de la industria.

La neutralidad pacífica que realizó Fernando VI y que no ha tenido ejemplo en la patria historia, no fué meramente pasiva y que nos dejara á merced de los extranjeros; sino por el contrario armada é imponente, manteniendo en pié de guerra considerables ejércitos, que consumían gran parte del tesoro público; restaurase

la marina, gastando en este ramo importantes sumas; se construyeron nuevos arsenales y ensancharon los existentes, se dictó la ordenanza general de los mismos, el reglamento de sueldos y gratificaciones, la cédula sobre matrículas de mar y otras disposiciones relativas á la armada, y tanto se fomentó la marina que al cabo de pocos años había una escuadra de veinte navios, otra al cabo de San Vicente, otra á la vista de Cadiz, otra en el Mediterráneo y tantos buques de setenta y cuatro cañones como Inglaterra. También se aumentó notablemente el ejército de tierra creándose nuevos batallones y escuadrones y construyéndose baluartes como en Figueras.

Los gastos públicos de la real casa se cercenaron notablemente, guardándose la mayor economía en la construcción del alcázar de Madrid. Dió Fernando VI notable impulso á las artes y á las letras, creando la Real Academia de San Fernando, la de Sagrados Cánones é Historia Eclesiástica (refundida después en la de Jurisprudencia y Legislación,) la Academia latina y otras varias en las provincias. Nombró comisiones de hombres doctos para que revisasen los archivos, proporcionó recursos y premios á los españoles que viajaban por el extranjero, con el objeto de estudiar las ciencias ó las artes y á los extranjeros que venian á España á difundirlas.

Las rentas reales se aumentaron visiblemente debido á un periodo de paz y bienandanza y á haberlas sacado de manos de los usureros arrendadores, administrándolas por cuenta del Estado.

Habíanse aprovechado los especuladores de la ganancia que proporcionaba el giro de letras y el Marqués de la Ensenada logró aumentar los ingresos públicos con el comercio de banca ó de giro, que en el año 1751 produjo al tesoro público un millón ochocientos mil reales esto unido á los caudales que venian de Indias, regulados antes de tres á cuatro millones de reales y que en tiempo de Ensenada pasaron de seis, hizo que pudieran cubrirse con toda regularidad las atenciones ordinarias, reservando los recursos de las arcaş ultramarinas para atender á las necesidades de las colonias ó á las extraordinarias que ocurriesen á la madre pátria.

Pocos recursos nuevos se crearon en tiempo de Fernando VI, en comparación de los reinados anteriores, lo cual prueba el desahogo en que se encontraba el tesoro público, existiendo un sobrante de 300 millones de reales debido á la regularidad con que venían por efecto de la paz los caudales de América y á la notable renta de los *expolios* y *vacantes* concedida al monarca á consecuencia del Concordato de 1753 celebrado con el papa Benedicto XIV.

En estas condiciones del tesoro público pudieron hacerse rebajas en los tributos y reformas saludables. Una Real orden de 1747 declaró libre el uso de las sales medicinales y posteriormente se rebajó también el precio de la común; haciendo gracia de un real en fanega á los que se dedicaban á la industria de la salazón y espera de seis meses para el pago.

Hiciéronse notables reformas en los derechos de Aduana, en primer término en 1750 se pusieron bajo la administración directa del Estado, se declaró libre de derechos el aguardiente, los pescados, el vino y otros productos que se exportasen al extranjero, se rebajaron los derechos á los tejidos de seda que se extrajesen, se concedió libre entrada á las materias primeras y libertad de importacion y exportación á los granos y semillas cuando en tres mercados consecutivos su precio se mantuviese en la cantidad prefijada.

Trató también el Marqués de la Ensenada de igualar en los tributos á todas las provincias de España, sustituyendo las antiguas rentas provinciales, impuestos indirectos y complicados tributos por una *contribución única*, consistente en 4 reales y 2 maravedis por ciento sobre las utilidades líquidas de la riqueza territorial, industrial y mercantil y de 5 reales 2 maravedis para las de eclesiásticos, pero este proyecto que puede considerarse como el desideratum de la ciencia y cuyos trabajos previos de catastro y estadística forman 150 volúmenes y costaron 40 millones de reales, tuvo que abandonarse por la resistencia de los contribuyentes, apegados á la rutina y por las dificultades de la formación del catastro de la riqueza.

El crédito público llegó á un alto grado de esplendor, de-

biendo aquí consignarse la inexactitud con que algunos escritores han supuesto que suspendió Fernando VI los pagos de las deudas contraídas en tiempo de su padre Felipe V. Para convencerse de ello, bastará citar el decreto de 15 de Julio de 1748 en que mandó liquidar todos los atrasos pendientes, destinando para su pago 60 millones de reales. Otro de 2 de Diciembre de 1749 mandó destinar al mismo fin un millón anualmente. Otro de 1756 amplió esta suma á 2 millones de reales, por último después de haber pagado la enorme suma de 18.400,000 reales de atrasos, procedentes de anteriores reinados dejando cubiertas todas las obligaciones del suyo, encargó en su testamento de 1758, que se pagasen todas las deudas, según lo permitieran las urgencias del Estado.





CAPÍTULO XIV.

Reinado de Carlos III.

A su advenimiento al trono encontró la nación en vías de progreso y reorganización, lo cual unido á las dotes que le adornaban y á la costumbre de gobernar adquirida en Parma y las dos Sicilias; le permitieron llevar á cabo obras públicas de la mayor importancia y pagar parte de los atrasos sin grave daño de los pueblos, obteniendo un sobrante de 70 á 75 millones anuales en las rentas. Al año y medio de su venida se abandonó el sistema de neutralidad pacífica, que tan buenos resultados diera en la época anterior, por la política de los *pactos de familia*, con los Borbones de Francia, que había de producir para nuestra nación tantas guerras y descalabros. Declarada la guerra entre Francia é Inglaterra, hubo de tomar parte en ella nuestra patria por el pacto antes dicho y apoderados los ingleses de la Habana y de Manila impidieron que llegasen á las arcas de nuestro tesoro los caudales de Indias y aunque después se recuperaron aquellas fué á costa de ceder la Florida á Inglaterra y los daños consiguientes en nuestra Marina y Comercio, experimentando la Hacienda una pérdida de 240 millones de reales.

Después de aquella primera guerra, se propuso Carlos III fomentar la preponderancia y riqueza nacional, aumentando la marina para favorecer el comercio con las colonias y hacer respetable nuestra nacionalidad.

Los caminos y canales y toda clase de obras públicas, la beneficencia, la agricultura, la industria y el comercio recibieron poderoso impulso, gracias á los esfuerzos de economistas eminentes, que como Campomanes, Jovellanos, Cavarrus y otros, aconsejaron á la corona sábias medidas, como la ley agraria, el banco nacional de San Carlos, la organización de la administración pública, el censo de población que se hizo en 1787 y otras.

Pero el pacto de familia volvió á comprometer en nueva guerra con Inglaterra á nuestra pátria. Declarada aquella en 13 de Marzo de 1778 entre los ingleses y Luis XVI á causa de favorecer el gabinete de Versalles la emancipación de las colonias norte americanas, tuvo que hacer Carlos III considerables gastos y aprestos en la lucha y que sufrir el apresamiento de ricos convoyes que venían de las Antillas; lo cual produjo el desnivel de las rentas y la catástrofe de nuestras escuadras en el Oceano, sin conseguir más ventajas al firmarse la paz que el reintegro de Menorca, Florida, Campeche y Honduras, expuestas á las correrías de los indios y á las usurpaciones de los ingleses, los cuales más tarde habían de favorecer el levantamiento y separacion de nuestras colonias de la América meridional.

Para hacer frente á tantos gastos Carlos III tuvo á su disposición abundantes ingresos. Sus primeras providencias administrativo-financieras fueron encaminadas al alivio de los pueblos condonando á los aragoneses y catalanes los atrasos de la contribución única y catastro; á los castellanos los de alcabalas, cientos, millones y servicios ordinarios y extraordinarios hasta fines de 1738 y á los colonos de Andalucía, Murcia y Castilla las cantidades en especie y en metálico que el tesoro había anticipado en años de esterilidad y malas cosechas. Poco despues concedió permiso para la introducción de granos á fin de fomentar la tan decaída agricultura de aquellas provincias. Facultó para redimir la carga del aposento á los propietarios de Madrid, capitalizándola

al 4 por 100. Expidió una Real Cédula sobre la manera de cargarse los tributos sobre los bienes nuevamente adquiridos por el clero con arreglo al concordato de 1737. Creó la contaduría general de propios y arbitrios para organizarlos mejor y evitar fraudes. Mejoró notablemente la policía urbana, mandando empedrar y alumbrar las calles sobre todo en Madrid. Procuró organizar la administración pública de nuestras colonias para evitar abusos, estableciendo correos frecuentes y regulares con ellas, que al paso conducían pasajeros y mercancías, fomentando así el comercio y produciendo grandes sumas al tesoro público. De tiempo de Carlos III data la creación de los Monte Pios civiles y militares para el socorro de las viudas y huérfanos de los servidores del Estado y la renta de lotería ó *beneficiata*, que tan grandes sumas produce al tesoro público, con objeto de sostener los hospitales, hospicios y otros establecimientos modernos. Por una pragmática de 1765 fué abolida la tasa de granos y semillas.

La expulsión de todos los individuos de la Compañía de Jesús, llevada á cabo en 1767, produjo un nuevo rendimiento para el tesoro, haciendo pagar los diezmos y primicias á quien correspondiera de los frutos pendientes de las fincas de aquellos, autorizando á las juntas creadas al efecto para la venta de bienes que no pudieran conservarse, destinando los edificios á seminarios, casas de correccion para clérigos y colegios de misiones de América y Filipinas y destinando los demás bienes para hospicios, hospitales, inclusas, asistencia de enfermos, pensiones para la enseñanza de niños y niñas y otros objetos benéficos.

No nos toca á nosotros examinar las causas de esta medida, ni exponer sus resultados morales y políticos, solo diremos que produjo un notable ingreso en el tesoro público.

Otra real cédula de 1769 favoreció la repoblación de nuestra patria, haciendo venir de lejanas tierras 6.000 labradores y artesanos extranjeros para colonizar y cultivar los desiertos de Sierra Morena, que con el tiempo aumentaron los ingresos del tesoro.

Otra real cédula suprimió las licencias, tasas y posturas para la venta de artículos, dejando en plena libertad el comercio.

También dedicó Carlos III. su atención á fomentar las comunicaciones, estableciendo arbitrios para la construcción de carreteras, formando compañías para la construcción de canales y establecimiento de los primeros coches diligencias de Barcelona á Madrid y de Madrid á Cadiz y dos correos generales por semana en la península en vez de uno que antes había.

El remplazo del ejército se arregló de un modo equitativo, dictándose la célebre ordenanza de 1770 y disponiéndose por otra real cédula que se hiciesen levass de vagos, aplicándolos al servicio del ejército de mar y tierra. Secularizó la instrucción pública, creando los profesores seglares de 1.^a enseñanza y haciendo notables reformas en las Universidades, en las disposiciones de 1768, 69 y 70 y en años posteriores.

La beneficencia pública fué objeto de singular preferencia para Carlos III. y su gobierno, pero hubieran sido ineficaces sus esfuerzos sin la ayuda poderosa de la nobleza, clases acomodadas y especialmente el clero y los obispos que invirtieron crecidas sumas en la creación y dotación de hospitales é institutos benéficos.

Para cubrir los enormes gastos que ocasionó la guerra sostenida desde 1776 á 1785 con Inglaterra fué necesario acudir á nuevos impuestos; para plantearlos se crearon varias juntas compuestas de los diputados del reino, del procurador general y muchos ministros y consejeros autorizados y se gravaron principalmente con arbitrios las rentas provinciales, los licores, los correos, las roturaciones, cultivos y cerramientos de tierras, los cuales solo duraron hasta que firmada la paz en 1785 comenzó al año siguiente á cobrarse tan solo los impuestos ordinarios, efecto de la admirable situación interior de España y los muchos donativos que los pueblos, corporaciones y particulares hicieron para sostener la lucha, considerada de honor nacional.

Creóse por bula del papa Pio VI, de 1780 el fondo pio benéfico, que consistía en la tercera parte de todos los productos de los beneficios eclesiásticos, cuya dotación excediera de 600 ducados si eran residenciales y 300 si no lo eran, para contribuir al sostenimiento de la beneficencia pública. Construyéronse en

esta época muchos caminos, canales y otras obras de pública utilidad, invirtiéndose en ellas grandes sumas, debiendo citarse Pignatelli célebre canónigo de Zaragoza que tanto contribuyó al adelantamiento del canal de Aragón; mas nó por esto se olvidó el gobierno de aliviar el peso de los tributos, suprimiéndose el derecho de alcabalas, para la venta de paños á pié de fábrica y se rebajó á 2 por 100 en los paños que llevaran á vender á otras partes, disminuyose el derecho de millones; con lo cual salieron favorecidas las clases más pobres y para llenar el déficit que estas rebajas llevaban al tesoro, se creó la contribución de frutos civiles consistente en el 5 por 100 de los frutos, rentas de las tierras, derechos reales y alquiler de las casas, medida que fué censurada por algunos hasta conseguir su supresión.

La reforma financiera mas importante de tiempo de Cárlos III fue el R. D. é instrucción de 4 de Julio de 1770 para la extinción de las rentas provinciales y planteamiento de la única contribución sobre los tres ramos: real, industrial y comercial; pensamiento que ya se tuvo muy adelantado desde tiempo de Fernando VI, pero que no pudo tener efecto, concretándose el gobierno solo ó algunos ensayos. Para conocer exactamente la riqueza del país, el consejo de Castilla expidió una circular á todos los pueblos, pidiéndoles noticia de su vecindario, artes, oficios etc. y mandándose llevar á efecto la única contribución por lo suma de 158.505.312 reales en que se estimaron las rentas provinciales en Castilla; pero vista la imposibilidad de establecer dicha contribución, el gobierno dictó varias disposiciones para simplificar los tributos. Quedó abolida la tasa de los granos, franqueándose su venta y circulación interior y en cuanto á la extracción de los mismos, se permitió también cuando los precios no llegasen á ciertas cantidades.

Se franqueó el comercio con nuestras colonias, habilitando los puertos de Cadiz, Sevilla, Gartagena, Málaga, Alicante, Barcelona, Santander, Gijon y Coruña y 24 puertos en aquellas, con objeto de fomentar la fabricación de algodones se prohibió la entrada de telas elaboradas con los mismos, bajo pena de comiso del género, carruajes y caballerías y multa de 20 reales por vara.

Por último dictó varias reformas aduaneras unificando los aranceles y otras disposiciones encaminadas á la desamortización civil y eclesiástica. Mas todos estos recursos ordinarios y extraordinarios, contribuciones y donativos no bastaron en los últimos años del reinado de Carlos III para cubrir los enormes gastos de la guerra y fué preciso acudir á empréstitos, creándose *los vales* ó *papel moneda* como recurso extraordinario. Estos vales se expidieron á nombre del Rey por valor de 9.900,000 pesos, con un rédito de 4 por 100 debiendo extinguirse el capital en 20 años y representando cada uno el valor de 600 pesos, mas como no bastaba esta operación para cubrir las apremiantes necesidades del tesoro, tomáronse á préstamo 5,500,100 pesos, emitiéndose los llamados *medios vales* por representar cada uno la mitad de los anteriores, con el mismo rédito, pero sin la condición de admitirse como metálico en tesorería, que tenían los anteriores. Esta nueva emisión contribuyó á la ruina del crédito nacional y al envilecimiento de los vales, como lo tenía anunciado Florida-Blanca: pero no bastando esto para las urgencias del tesoro fué preciso hacer otra emisión de medios vales (de á 300) por un capital de 221.904,000 pesos importando anualmente los réditos 8.876,160.

En situación tan lamentable, pues se descontaban los medios vales de 18 á 25 por 100, le ocurrió al ministro de Estado la creación de un Banco á semejanza de los de Inglaterra y Holanda, para evitar la ruina de nuestro crédito, creándose en 1782 por Real Cédula de 2 de Junio con el nombre de Banco nacional de San Carlos; pero obligándosele á recibir los vales por todo su valor vino á convertirse en una caja de amortización y habiendo hecho anticipos al gobierno y otras operaciones infelices llegó muy pronto á encontrarse sin dinero, sin embargo hizo el gran beneficio de rehabilitar el crédito nacional y hacer que los vales reales no solo se cotizaran á la par, sino que ganaran una prima de 1 y 1/2 por 100 en Madrid y 2 y 1/2 en Cadiz.

Otros varios empréstitos se contrataron en tiempo de Carlos III ya para atender á la construcción del canal imperial de Aragón, ya para desempeñar las alhajas de la corona, ya sobre la renta de

tabacos, ya empréstitos vitalicios, todo lo cual hizo ascender la deuda pública á sumas considerables, que Canga-Argüelles hace ascender á 2,064 millones y medio.

El estado de la nación á la muerte de Carlos III era próspero y floreciente, no obstante las enormes sumas gastadas en las guerras á que nos comprometiera el pacto de familia. El ejército se componía de más de 100,000 hombres y la marina contaba setenta navios de línea y muchos buques menores; florecia el comercio colonial y las ciencias, artes é industrias tomaron poderoso vuelo.





CAPÍTULO XV.

Reinado de Carlos IV.

CÁRLOS IV al comenzar su reinado condonó como su antecesor los débitos al erario por atrasos de contribuciones, procurando que no se alterára el precio del pan y artículos necesarios, supliendo por cuenta del tesoro el exceso de precio y reconociendo las deudas contraídas por Carlos III y otros monarcas; pero estas medidas no disminuían los gastos públicos y habian de producir con el tiempo mayor gravámen.

Entre otras providencias de público interés, se dictó la real provisión de 1789, que imponía severas penas á los acaparadores del comercio de cereales, concediendo libre introducción y establecimiento de almacenes de granos para surtido público, lo cual remedió la miseria, que se comenzaba á sentir por la mala cosecha.

Para fomentar la marina costeó la expedición de dos corbetas que saliendo de Cádiz habían de ocuparse en los trabajos de las cartas hidrográficas y astronómicas de la América española y Filipinas.

Mas cuando en el interior parecía todo paz y bienandanza la revolución francesa vino á alterar las relaciones exteriores y á ejercer influencia maléfica en nuestra hacienda.

Todas las naciones de Europa alarmadas con los principios revolucionarios, se armaban precipitadamente y el conde de Floridablanca ministro de Cárlos IV, que tantas reformas había aconsejado á su augusto padre, asustado de las exageraciones demagógicas y sangrientas escenas de Francia, miró con prevención suma todas las reformas de aquella y no pensó sino en libertar á su pátria del contagio revolucionario, acercando tropas á la fronteras francesas con unos ú otros pretestos y formando un cordón que impidiera la entrada de súbditos franceses sospechosos; estando en actitud de apoyar al ejército de invasión que se preparaba en el norte. El conde de Aranda sucedió á Floridablanca en el ministerio de Estado en 1792. Aunque menos hostil á la revolución, los escesos de Paris y asesinatos de Septiembre, la Convención nacional, que abolió la monarquía estableciendo la república y encerrando la familia real hizo comparecer á Luis XVI ante la barra, para que sufriera el primer interrogatorio; todos estos hechos y la guerra declarada por Austria y Rusia, hicieron que España se armase y acercara tropas á la frontera. En esta situación remplaza al conde de Aranda en el ministerio de Estado D. Manuel Godoy, duque de Alcudia, favorito de la Reina; pero mal recibido por el pueblo español; el cual propuso á Cárlos IV no solo la neutralidad, sino la intercesión con las potencias beligerantes en favor de la paz, esto con objeto de ganar tiempo y procurando comprar votos para salvar la vida al infortunado Luis XVI.

Pero todo fué en vano, la muerte de aquel monarca provocó la guerra y en Mayo de 1793 nuestro ejército se apodera de las primeras líneas de defensa de la Francia, más al año siguiente los soldados de la república invaden nuestras fronteras y se apoderan de algunas plazas y despues de grandes pérdidas y gastos se ajustó en 1795 la paz de Basilea entre Francia y España, cediendo la parte española de la Isla de Santo Domingo y devolviendo Francia las plazas conquistadas en nuestra pátria. No fué esto

suficiente para aleccionar á nuestro gobierno y en 1796 se firmó el tratado de alianza ofensiva y defensiva de Francia, denominado de S. Ildefonso, que produjo la guerra marítima con Inglaterra, la ruina de nuestra marina, el desastre del crédito público y los intereses generales. En 1804 fué declarada nuevamente la guerra á Inglaterra que dió por resultado la pérdida de nuestra marina en la memorable batalla de Trafalgar.

Con tan continuadas guerras, calamidades y derrotas tuvo que sufrir nuestra pátria la pérdida de parte de sus colonias y de 8.670 millones prestados á nuestro tesoro y que desquiciaron nuestra situación rentística.

Tantos auxilios prestados á la república francesa habian de ser recompensados con la mas negra ingratitud, invadiendo sus ejércitos nuestra pátria en 1808 bajo pretestos especiosos que dieron lugar al levantamiento nacional y guerra denominada de la Independencia.

La situación interior de España no podia ser tampoco favorable, interrumpido el comercio con nuestras colonias de América, paralizado el interior, teniendo que mantener en pié de guerra numerosos ejércitos y escuadras, el déficit aumentaba cada año con enormes cifras, que era necesario cubrir con el crédito público. La Agricultura, Industria, la Fabricación y las Artes languidieron y la decadencia nacional se manifestaba por todas partes.

El reinado de Carlos IV se distingue por la multitud de créditos, recursos y proyectos financieros, con objeto de atender á las apremiantes necesidades del Estado. Dictáronse disposiciones poniendo trabas á la amortización civil y eclesiástica, ordenando que las vinculaciones perpétuas se constituyeran con efectos de crédito, dejando así en la libre circulación gran cantidad de bienes inmuebles, reglamentó los pósitos como medio de fomentar la Agricultura, concedió exenciones y premios á los armadores de buques, declaró libre la extracción de géneros españoles para otros países, fuéronse aboliendo paulatinamente los privilegios gremiales, tendiéndose á la libertad de trabajo; se atendió al fomento de las minas principalmente

las de carbón de piedra de Asturias, permitiendo hacer calas y catas, eximiendo de derechos reales á los carbones y la exención de alojamiento, bagajes y levas ó quintas al que tuviera cierto número de yeguas.

No obstante los enormes gastos y empréstitos que tuvo que contratar el gobierno, en 1795 se extinguió el servicio ordinario y extraordinario y su quince por ciento que pesaba sobre los agricultores. Se alzó poco después el descuento extraordinario á los empleados, se perdonaron varios atrasos á los pueblos más castigados por la guerra y aún algunos fueron socorridos, pero el aumento del déficit hizo arbitrar nuevos recursos sin que se consiguiera la nivelación de los gastos con los ingresos. Con objeto de levantar el crédito se creó en 1798 la caja de amortización, pero sin resultado. Toda nueva vinculación quedó sujeta á un impuesto de quince por ciento. Se dictaron disposiciones relativas á la exención de pagar diezmos, se creó una superintendencia general de temporalidades de España, Indias y Filipinas, en 1801 S. S. cencedia por un año las rentas de las cuatro órdenes militares, la de San Juan y de todos los beneficios eclesiásticos; en el año anterior habia concedido el noveno de todos los diezmos y en 1806 por otro breve se permitia enagenar al Monarca el séptimo eclesiástico ó séptima parte de todos los bienes de la Iglesia, monasterios, órdenes militares y demás corporaciones eclesiásticas y por último se incorporaron á la corona las asambleas y encomiendas de la orden de San Juan de Jerusalem, como lo habian sido los antiguos maestrazgos, declarándose al rey gran maestro y entrando en su poder los cuantiosos bienes y rentas de la orden. Tal fué la conducta generosa de la Iglesia para ayudar al tesoro público de España.

A pesar de tantos recursos, la situación del erario era cada vez más lastimosa. Para atender á los crecidos gastos de la guerra y los apuros del tesoro dió la junta de hacienda creada en 1778, un luminoso informe proponiendo varios arbitrios que la corte no se atrevió á plantear por temor del descontento público. Encargado del arreglo de la hacienda D. Miguel Cayetano Soler

hizo un llamamiento patriótico á la nación proponiendo dos suscripciones, la 1.^a de un donativo voluntario en dinero ó metales preciosos y la 2.^a un préstamo sin interés voluntario también, reintegrable en diez años siguientes á los dos primeros de la paz. El recurso fué demasiado escaso, no obstante el levantado patriotismo de los súbditos de España é Indias; en su vista se dictaron varias reales cédulas en Septiembre de 1798 dando nuevos arbitrios que no dieron el resultado que Soler se proponía; al año siguiente fué menester nombrar nueva junta de hacienda con jurisdicción y facultades especiales, más fueron inútiles sus esfuerzos, por lo cual hubo que apelar á nuevos empréstitos y á la creación de vales que llevaron el descrédito de la hacienda al más alto grado, creáronse nuevas contribuciones sobre los criados, coches, caballos, sobre fondas, tabernas y tiendas, sobre los pósitos, y se repartió un subsidio de trescientos millones, dejando á los pueblos la facultad de recaudarle en la forma más conveniente; más no obstante estas y otras disposiciones ascendió el déficit á más de mil cuatrocientos millones de reales en 1799.

La renta de Aduanas se resintió de la falta de unidad de criterio que dominó todo el reinado de Cárlos IV, más por punto general el sistema restrictivo fué el dominante, sobrecargándose los aranceles de Aduanas, desde un cinco por ciento del valor de las mercaderías que establecía el arancel de 1775 hasta un cincuenta por ciento con que se recargaban por razón de derechos de puertos, municipales y particulares sin contar con las gratificaciones, expedientes, fórmulas y gastos de tiempo que tenían que hacer los capitanes de los buques ó los consignatarios, por lo cual si bién aumentó la renta en guarismos no progresó cuanto era de esperar.

Paralizado el comercio exterior y colonial por efecto de las guerras con la Gran Bretaña cuyas escuadras se habian enseñoreado de los mares, no era posible que nuestra industria, ni nuestra renta de Aduanas progresase. Contratada la paz de Amiens en 1802 alentó un tanto el comercio publicándose en 14 de Abril del mismo año, el arancel general

de géneros prohibidos y permitidos, pero la nueva guerra de 1805 volvió á sumir en el más lastimoso estado la industria, el comercio y la situación rentística de nuestra pátria. El crédito público fué en rápida decadencia, se olvidó el pago de los juros, las repetidas emisiones de vales reales hicieron bajar su valor desde un noventa y uno por ciento en 1794 á un ochenta y seis en 1795, al cincuenta y tres en 1798, hasta llegar al mayor descrédito por hacer su curso forzoso por todo su valor.

En resúmen al abdicar Cárlos IV en 19 de Marzo de 1808 en su hijo Fernando VII, le legó la enorme deuda de más de siete mil doscientos cuatro millones de reales, el recuerdo de ocho mil setenta y dos millones de gastos y quebrantos extraordinarios, la pérdida de la marina y parte de las colonias, contrayendo deudas con Holanda, con el tesoro público de Francia, con el comercio de España, con sus propios y pósitos, con los grémios y con el Banco de San Cárlos y vendiéndolo de obras pías bienes por la cantidad de mil seiscientos cincuenta y tres millones; en suma gravando la deuda pública casi tres veces más, que juntos la habían aumentado Felipe V y Cárlos III y dejando á la nación invadida por las armas extranjeras.





CAPÍTULO XVI.

Reinado de Fernando VII.—Primer período hasta 1820.

En los primeros días del reinado de Fernando VII todo el pensamiento y todos los recursos de la nación se dirigían á mantener aquella lucha gigantesca por la integridad de la pátria que comenzó en Mayo de 1808 y terminó con la memorable batalla de Vitoria, arrojándo del trono de España al intruso José, esta lucha gloriosa vino agravando la situación de España paralizando toda industria y trabajo y aumentando la deuda en muchos centenares de millones. Mas como si nó fueran bastantes tantas calamidades por la guerra con los extranjeros, las luchas intestinas concluyeron de agravar nuestra situacion rentística, por la sublevación é independencia de casi todas nuestras colonias de América y la oposición de partidos y tendencias en la madre pátria, ocasionando nuevos trastornos, pérdidas y gastos.

En tan críticas circunstancias y vuelto en 1814 Fernando VII al trono de España, era preciso reorganizar la desquiciada

hacienda, y en 1815 fué llamado al ministerio D. Martin Garay, cuyo sistema financiero se fundaba en las economías, reduciendo los gastos á lo puramente preciso en la nivelación de estos con los ingresos, en la política de neutralidad con las demás naciones, en la publicidad de las operaciones del tesoro, como garantía de buena fé, y en la separación de las cajas del crédito público de la tesorería general, para asegurar el pago de capitales y réditos.

Pero estos buenos propósitos, habrían de malograrse por las preocupaciones y por falta de tiempo que los consolidara á consecuencia de la caída de Garay en 1820.

La revolución política de 1820 vino á empeorar los males del tesoro público, pues si bien el espíritu de reformas creó nuevos impuestos, se suprimieron otros y se aumentó considerablemente la deuda. La guerra civil que se inició en 1822 aumentó más los apuros del tesoro, sin que pudiesen cubrirse los gastos con los ingresos ordinarios, concluyendo el período constitucional en 1823 restableciéndose el absoluto por la intervención del ejército francés compuesto de 100.000 hombres y á consecuencia de la coalición conocida por la *santa alianza*.

Agréguese á esto la pérdida de casi todas las colonias de América, la vuelta al antiguo sistema rentístico anterior á las reformas de Garay y el aumento de la deuda para cubrir el déficit del erario y pagar los auxilios prestados por el extranjero y se tendrá una idea de la situación rentística de nuestra patria, durante el reinado de Fernando VII.

Vamos á ocuparnos del estudio de los ingresos públicos desde el año 1808 al 1833, comenzando con la guerra de la Independencia, y un hecho singular se nos ofrece en este punto: el Gobierno Nacional lo mismo que el de Bonaparte, para alhagar al pueblo, intentaron las innovaciones que reclamaba en política y en administración, llevando al terreno económico reformas con más deseo de hacer el bien que favorable éxito. José I suprimía algunas rentas estancadas dando libertad para la fabricación y venta de naipes, aguardiente y licores; suprime el derecho de infurción que percibían monasterios y particulares, el voto de

Santiago que percibía de varias provincias en dinero y en especie la Iglesia Compostelana; los privilegios exclusivos sobre molinos, hornos y otros de Granada, dispensa á los empleados de la media anata, rebaja los derechos de la aduana de Madrid, deroga el tanteo y otras trabas de la agricultura, crea los privilegios de invención é introducción para fomentar la industria, trata de igualar á todas distribuyendo equitativamente el peso de los tributos, prohibiendo el ejercicio de las artes y oficios á los que no tomasen con anterioridad la patente y pagasen sus derechos, procura arreglar el pago de la deuda con la venta de bienes nacionales, limita la amortización; mas todos estos proyectos y disposiciones quedaron sin ejecución en su mayor parte.

Los poderes legislativos de la nación, primero la junta central y después las Cortes de Cadiz, inician grandes reformas, las que dieron escaso resultado por las circunstancias en que se hallaba la Nación y porque fueron derogadas por la reacción de 1814. En los primeros momentos de la guerra de la independencia, cada provincia y cada pueblo se armó y puso en pié de guerra, con sus propios recursos; después la junta central en la apremiante necesidad de dinero mandó en 6 de Diciembre de 1809 que se entregaran al tesoro todas las alhajas de oro y plata escepción hecha de las de mérito artístico las cuales se permitía conmutar en dinero su valor; pero este arbitrio que se creyó muy abundante produjo escasas cantidades. La misma junta central por Decretos de 1.º y 12 de Enero de 1810 abolió las rentas provinciales y las sustituyó por una contribución universal sobre los sueldos de los empleados y la riqueza de los habitantes, que se llamó *extraordinaria de guerra* y puede considerarse como un ensayo para sustituir á los antiguos tributos. No pudo llevarse á cabo en algunas provincias y al año siguiente las Cortes de Cadiz la restablecieron como progresiva recayendo sobre los productos líquidos de las fincas, comercio é industrias; pero tuvo grandes dificultades por ser una novedad y no haber una estadística de la riqueza; desde 1811 á 1813 se estudió por el Gobierno el establecimiento de una contribución justa y proporcionada á los gastos generales, quedó encargada de la formación del proyecto una junta de personas

notables reunidas en Cadiz cuyo trabajo fué publicado en dicha ciudad en 1813. Por Real decreto de 13 de Septiembre del mismo año se suprimieron las rentas provinciales sustituyéndolas la contribución directa territorial, comercial é industrial comprendiendo esta última los salarios, derechos de los escribanos, honorarios de los abogados, médicos etc. y sobre el capital de la deuda pública, distribuyéndose la cantidad de 516.864,322 reales sobre todas las provincias incluso las Vascongadas, Navarra y Aragón, más á poco de esto se verificó la reacción de 1814 volviendo las cosas á su anterior estado.

Otras reformas financieras se establecieron por las Cortes de Cadiz, por Decreto de 3 de Mayo de 1811 se estableció para socorrer los prisioneros de guerra y sus familias, la *manda pia forzosa* que debian contener todos los testamentos durante la guerra y diez años después, consistente en doce reales en la península é islas adyacentes y tres pesos fuertes en las posesiones de Ultramar, pagándose también en los abintestatos. Se encargó de su recaudación á los párrocos y se creó en cada provincia y colonia una *junta pia religiosa* compuesta de las primeras autoridades civiles, militares y eclesiásticas para la distribución de los socorros entre las personas y familias que padecieran en la guerra, dando cuenta de cuatro en cuatro meses al consejo de regencia por conducto del ministro de Gracia y Justicia.

Por decreto de 20 de Abril de 1811 destinó á los hospitales de campaña é inválidos los espolios y vacantes de las Mitra de España y de los beneficios simples y curatos vacantes. Se impuso otra contribución á los empleados rebajando sus sueldos con un tanto por ciento gradual.

Se reprodujeron las contribuciones suntuarias sobre carruajes etc., gravándose con una imposición mayor según el lujo de los mismos y el número de caballos ó mulas. Residiendo en Cádiz el Gobierno Nacional y habiendo en ella paz y tranquilidad relativa, se impuso en compensacion un gravámen extraordinario de diez millones. Las aduanas, los estancos, las minas y las contribuciones fueron notablemente reformadas; se suprimieron los estancos del azogue y naipes en la Península y los de cordobanes

alumbre, plomo y estaño en Ultramar, planteando en esto la libertad de comercio, como también en el buceo y tráfico de las perlas, la pesca de la ballena, núa y lobo marino; suprimieron la capitación que pagaban los Indios y castas de nueva España, permitiéndose la cría de mulas y caballos y quitándose várias trabas á las industrias; pero ni todas estas disposiciones dictadas según la Constitución de 1812, que prescribía la igualdad de los españoles en cuanto á los tributos en proporción á sus haberes, ni las contribuciones extraordinarias, ni la suspensión de pagos, hicieron que mejorase la situación económica del pais, ni la penuria de la Hacienda.

Aumentó considerablemente la deuda con la guerra. Olvidada durante los tres primeros años, mereció la preferencia de las Cortes de Cádiz para restablecer el abatido crédito nacional. Un Decreto de 31 de Enero de 1811 abrió un *préstamo nacional voluntario de cinco millones de pesos*, para acudir á la defensa de la nación emitiéndose cédulas con el rédito de tres por ciento y admisibles en pago de los derechos de aduana y otros del Estado y amortizables á los dos años. El consulado de Cádiz se encargó de llevar á efecto la operación y aun cuando los resultados no fueron grandes, dió el pais pruebas de su patriotismo, prestando al tesoro una notable parte de sus rentas tan mermadas por las desgracias y calamidades públicas. Para atender á la descuidada amortización de los *vales reales* se decretó la venta en pública subasta de las fincas de la Corona, esceptuándose los palacios, cotos y sitios reales y admitiéndose los *vales* en pago de la tercera parte del precio. Otro Decreto de las Cortes, de 3 de Septiembre de 1811 reconoció y obligó á la Nación al pago de todas las deudas contra el Estado que constasen en documentos legitimos de juros, vales, créditos, empréstitos, capitales de fincas vendidas de capellanías, obras pías, atrasos por sueldos, pensiones y réditos, suministro de víveres, dinero y efectos por los pueblos y particulares desde 1808, empeños y anticipos de la junta central, consejos de regencia, generales, intendentes y juntas provinciales para atender á las necesidades de la guerra. A consecuencia de este Decreto, se dictaron otros varios para la liquidación y clasi-

ficación de la deuda como el de 13 de Septiembre de 1813 que dividió la deuda nacional reconocida, en anterior y posterior á 18 de Marzo de 1808 y en deuda con interés y sin él, designando hipotecas especiales y separándose la junta nacional de crédito público y oficinas de este ramo, de la recaudación de los demás caudales del Estado. Con estas disposiciones se elevó la cotización del papel de 7 por 100 en 1806 á 44 por 100 en 1813, prueba inequívoca de la confianza que inspiraba el crédito público. Al terminar la guerra de la Independencia se calculó que ascendía la deuda á 11.755 millones de reales, importando los réditos 212.537.391 reales, cálculo menor de lo que era en realidad atendido á que faltaban muchas liquidaciones.

Con la reacción política de 1814 se suspendieron las reformas emprendidas volviendo al antiguo sistema tributario de las rentas provinciales; desde entonces se procuró en lo posible remediar los inmensos daños causados en la administración por los planes rentísticos que habían sido opuestos á los principios económicos. Faltando el año 1817 recursos para cubrir las obligaciones del Estado, el célebre ministro Garay presentó al Rey un informe sobre las reformas económico-financieras que fueron aprobadas con ligeras modificaciones por el Decreto de 30 de Mayo de dicho año sobre arreglo de la hacienda. Ordenó Garay que la contribución general que sustituía á las rentas provinciales, gravase también los bienes del Real Patrimonio, las fincas de própios, las de las Ordenes militares y otras; desestancó la sal y las llamadas siete rentillas excepto el azogue, solimán y aguardiente, dictandose otras reformas análogas en los dos años siguientes; pero no dieron los resultados que se habían anunciado; en atención á la acumulación de la propiedad, á las circunstancias de la época, y á la falta de industria, la contribución directa general resultó gravosa, además tuvo el inconveniente de cambiar repentinamente de las contribuciones indirectas á las directas, para las que no estaba preparada, ni la opinión, ni la hacienda misma, resultando mas sobrecargada la agricultura por ser sus productos mas conocidos que las demás industrias y para formar los estados de la riqueza imponible se gastaron grandes sumas; hubo pues que modificar el

sistema con la permisión de puestos públicos y monopolios y después de muchos afanes y luchas con las juntas de repartimiento para llevar á cabo la contribución directa, se vió que los atrasos iban aumentando en cada tercio y con ellos el deficit.

En cambio los *derechos de puertas* hubo año que rindieron 55 millones sin preparativos, molestias ni oposiciones, y no obstante su imperfecto método de recaudación. También mejoraron las demás rentas.

Los gastos en 1817, ascendían á 660.960,231 reales, faltaron para cubrirlos con los recursos ordinarios 61.564.732 reales importando además á principios de 1820 los débitos por la contribución general 93.551,950 reales; los de los derechos de puertas 417.753 y los de las demás rentas 260.150,105 aumentando por consiguiente el deficit cada dia.

Oyendo el Rey el acertado consejo de Garay dictó el Real Decreto de 5 de Agosto de 1818 sobre arreglo de la deuda, estableciendo varios arbitrios para su amortización, clasificando la deuda y procurandø con otras disposiciones restablecer la confianza y levantar el crédito nacional; pero este como los demás planes de Garay solo subsistieron hasta la segunda época constitucional.





CAPÍTULO XVII.

Reinado de Fernando VII.—2.º período.

Comprende la segunda época constitucional desde 1820 á 1823 y continua como en la primera el espíritu de reformas; el gobierno constitucional aceptó los planes de Garay, pero crearon al sistema liberal en su planteamiento mas obstáculos y conflictos, esto unido á la disminución de los ingresos como sucede en épocas de revueltas y al aumento de los gastos, colocó al tesoro en situación lamentable al ocurrir la invasión francesa en 1823. Los esfuerzos hechos por las Cortes para mejorar la hacienda y el sistema tributario, no obstante el buen deseo, fueron inútiles. Existiendo un desnivel entre los gastos y los ingresos era necesario para atender á aquellos acudir á las contribuciones ó á los empréstitos; eligiendo este segundo medio abrió el Gobierno un empréstito de 40 millones y después las Cortes otro de 200, hipotecando especialmente los productos de la contribución directa.

En la primera legislatura del 20-21 se estableció el arancel general de aduanas con algunas rebajas y facilidades al comercio

y se desestancó la sal y el tabaco, dictando tarifas para sus precios: se suprimieron las vinculaciones y las órdenes monásticas, declarando nacionales sus bienes y poniéndoles en venta; cuyas medidas se han reproducido después y aun están vigentes. Para la construcción de caminos se impuso un 10 por 100 sobre los productos de propios que percibía el crédito público dictándose otras muchas reformas.

Se fijaron los gastos en el presupuesto del año 20 al 21 en 702.904,193 reales repartiéndose 127 millones de contribución directa y 27 á las capitales de provincia y puertos habilitados, más fuera que estuvieran poco meditadas ó que no fuese conveniente la abolición de las rentas anteriores, si no se rebajaban los gastos, fué lo cierto que en el siguiente año económico resultó un déficit asombroso y las Cortes manifestaron que se tocaban obstáculos insuperables en las rentas, sin embargo de las rebajas introducidas.

Las Cortes de 1821 en aquel conflicto propusieron nuevos tributos y reformas que habían de imponer nuevos sacrificios á los pueblos, ofreciendo que así se aseguraría el crédito, el orden y la nivelación de presupuestos.

Se estableció en 26 de Junio una *contribución directa*, territorial, industrial y sobre las casas por 200 millones y otra de 30 millones sobre los bienes del clero; el *derecho de hipotecas*, timbre ó registro sobre los actos civiles, judiciales y extrajudiciales y la contribución de *consumos*; en cambio se redujeron á la mitad de su importe el *diezmo* y las *primicias*, renunciando el Estado en Castilla al *noveno*, *escusado* y *tercias reales*; en Aragón á los *diezmos novales* y *de exentos* y á todas las rentas decimales que poseía el Estado, indemnizándose á los partícipes legos con la venta de los bienes del clero.

Todos aquellos tributos fueron valuados en unos 684 millones, sin contar la contribución de empleados y el subsidio del clero, con los que las Cortes sumaban 692.800,000 reales para cubrir los gastos que eran 742.897,634, quedando un déficit de unos 50 millones; sin embargo de esta brillante demostración aritmética que hacían las Cortes, los pueblos reclamaban contra las con-

tribuciones directas, prefiriendo las indirectas y todos estos planes no pudieron llevarse á ejecución, ya por la confusión administrativa, ya por la preponderancia de las corporaciones populares. El tesoro vino á un estado lamentable, las contribuciones directas no llegaron á las sumas calculadas y el contrabando á pesar de las reformas arancelarias produjo bajas considerables en las rentas de Aduana y de tabaco los demás ramos del fisco seguían la misma suerte sin que se viera medio de cubrir los gastos si no con el excesivo rigor en la exacción de unos tributos para los que el país no estaba preparado ó con la rebaja de los gastos hasta donde pudiesen elevarse los ingresos.

Procuraron las Cortes de 1822 nivelar los presupuestos en la suma de 664.813,590 reales quedando fuera de estos presupuestos el pago de los jueces de primera instancia que los satisfacían los pueblos: el de la nunciatura sobre el presupuesto de imprevistos y el armamento y apresto de buques con un crédito de 50 millones al 5 por 100. No obstante estas variaciones, el presupuesto de ingresos no alcanzaba á cubrir los gastos públicos teniendo que ampliar las sumas á todos los ministerios por valor de 443,802,017 reales.

La situación rentística durante el segundo periodo liberal, fué en extremo lamentable, el aumento de la deuda para cubrir el deficit con los préstamos onerosos de Laffitte y Ardoin y la disminución de los ingresos produjeron en definitiva el cuadro desconsolador que ofrecía nuestra hacienda al desaparecer el Gobierno constitucional de 1823.

A la caída del régimen constitucional la reacción fué mas violenta que la de 1814, pues no solo se restablecieron las rentas provinciales, los estancos y las cosas al estado que tenían durante el régimen absoluto, sino que se derogaron todas las disposiciones dictadas por las Cortes y que tenían por base el plan de Garay. Hasta 1828 reinó el mayor desconcierto y no hubo otro cuidado que el de restablecer las rentas provinciales, mas desde aquella fecha hasta la muerte de Fernando VII, se introdujeron varias reformas dentro del sistema antiguo, y se trató de organizar la Hacienda por el ministro Ballesteros.

Al restablecer las rentas provinciales en 1823 se hizo con dobles cuotas de las que se cobraban en 1817, como medida provisional para reunir fondos, y hacer tiempo. Se creó en el mes de Septiembre una junta de Hacienda que presentó sus trabajos con gran actividad á la Dirección general de rentas. Propuso la Junta que en las rentas provinciales se suprimiesen los encabezamientos y las administraciones directas, repartiendo en su lugar 270 millones anuales que habian de obtenerse con el producto de los puestos y en lo que no alcanzasen por medio de amillaramientos con cuotas fijas á cada provincia y pueblo y extensivos á Navarra y provincias exentas; la dirección general de rentas desechó este dictámen porque dominaba en él las contribuciones directas y la destrucción de los fueros de ciertas provincias y ateniéndose á la experiencia y á las tendencias de la opinión pública, conservó las antiguas rentas, restableciendo la de frutos civiles, aguardientes, paja y utensilios, y todas las que habian estado en práctica anteriormente, haciendo que las contribuciones indirectas fueran la parte principal y las directas en corto número y cuantía, mas no bastando los recursos ordinarios para cubrir los gastos, faltando por otra parte los caudales de América emancipada ya de la Metrópoli, la dirección pensó en aumentar las rentas antiguas con otras de igual naturaleza que se estableciesen con pocos gastos y no produjesen quejas de los contribuyentes, aprobando el siguiente sistema tributario que fué promulgado por diferentes decretos, contribuciones directas; *las de frutos civiles, el subsidio de comercio, los réditos de censos y otros de la riqueza moviliaria, paja y utensilios, el subsidio de Navarra, el donativo de las provincias vascas,* contribuciones indirectas, *rentas provinciales, derechos de puertas como antes de 1820, la alteración en los precios del tabaco, restableciendo los que tenían en 1808, la igualación de los derechos de la sal, la ampliación del uso del papel sellado, el restablecimiento de las rentas de aguardiente y licores, los aranceles de comercio, la legislación administrativa de aduanas, las renta de bacalao, las multas y penas de cámara y otras muchas.* Todos estos impuestos producirian unos 600 millones de reales, pero no bastaban para cubrir los gastos.

Después de esto no hubo reformas notables hasta 1828 en que se establecieron varios derechos y algunas economías que dieron popularidad al ministro Ballesteros. Dictáronse varias reglas para la presentación de cuentas por los funcionarios militares y civiles, para los acopios de sal y otras rentas, se formó un arancel general para el comercio de América (R. O. de 21 de Febrero de 1828), para fomentar el tráfico colonial, igualándole en lo posible con el de la Península. En Junio del mismo año se celebró un convenio con la Puerta Otomana, sobre la libre navegación del Mar Negro, se derogó todo fuero en contribuciones, admitiendo en pago de las mismas los suministros liquidados, se mandó hacer los descuentos de Monte-Pío á los empleados de Hacienda, lo mismo que á los de Gracia y Justicia, y por el notable R. D. de 3 de Abril de 1828, se fijaron los sueldos de empleados activos, jubilados, cesantes, etc. Se abrió el *Gran libro de la Deuda*, y para amortizarla se instituyeron varios derechos con destino á la real caja de amortización sobre los encabezamientos de los pueblos por rentas provinciales; las capitales de provincias y puertos habilitados quedaron sugetos al pago de el 4 por 100. Se mandó averiguar y activar la declaración de valdíos para proceder á su venta con destino al crédito público dándolos á censo ó sorteándolos cuando aquella no conviniere, se estableció otro impuesto gradual en 1829 sobre las sucesiones y vínculos ó mayorazgos, y por último el derecho de hipotecas.

El código de comercio y la ley penal de delitos de hacienda se publicaron en 1829, también se dispuso que en los repartos vecinales no se incluyesen los forasteros. Se ordenó en 1831 que los intendentes cuidaran por todos los medios para que se cobrasen las contribuciones sin usar de apremios, más que en los casos precisos. En el mismo año concedió Fernando VII á don Alejandro Aguado representante de una compañía del país la empresa del canal de Castilla y desagüe de la laguna de la Nava, debiendo concluir los tres ramales y el citado desagüe en siete años, concediendo el gobierno por los 80 años que debía durar la contrata vários edificios, productos y derechos y perpétuamente

las tierras de la laguna, árboles, molinos, etc. Por último para fomento de las minas se eximió en 1832 del derecho de alcábalas, las enagenaciones de aquellas ó sus productos y hasta la muerte del monarca se dictaron algunas disposiciones financieras para arreglar el sistema tributario y hacer economías.

La deuda se acrecentó y con ella la necesidad de nuevos tributos, más procuróse pagar con exactitud los intereses para levantar el crédito nacional especialmente en los últimos años de este reinado. Los títulos de Holanda se convirtieron en renta perpétua de cinco por ciento; se celebraron convenios con Francia é Inglaterra para el pago de sus créditos: se dictó en 1831 una ley de bolsa, y se fundó el Banco Español de San Fernando en sustitución del antiguo Banco de San Carlos, más á pesar de todas estas reformas la situación de la hacienda no era en realidad tan próspera como en la apariencia.





CAPÍTULO XVIII.

Organización del personal administrativo-financiero desde 1700 á 1833.

Las reformas del personal administrativo financiero desde Felipe V hasta la muerte de Fernando VII pueden dividirse para su estudio en dos períodos, uno que comprende todo el siglo XVIII y otro desde 1800 á 1833; en el primero las reformas tuvieron un carácter administrativo, en el segundo las agitaciones políticas influyeron notablemente en aquella organización.

Las Cortes perdieron completamente en el siglo XVIII su intervención en el otorgamiento de los impuestos. Felipe V resolvió que sus vasallos obedecieran sus órdenes, llegando á pedir en 1729 un nuevo servicio de millones en virtud de su poder real absoluto, omitiéndose en la Novísima Recopilación, por el abandono é indiferencia hácia las antiguas franquicias y libertades de Castilla, la ley de la Nueva que establecía no se exigiesen nuevos tributos á los pueblos sin consentimiento de las Cortes, olvido lamentable que continuaba la política de la dinastía austriaca, con la que cayeron en desuso las prerogativas nacionales.

Nada ligada con las antiguas tradiciones la nueva dinastía, la negligencia de los castellanos y la inclinación de los reyes al dominio absoluto, imitando el ejemplo de Alemania y de los Bor-

bones en Francia, eran circunstancias poco favorables para restablecer en el siglo XVIII la autoridad de la representación nacional. Nada quedó del antiguo poderio de las Cortes mas que la ceremonia de jurar al príncipe de Asturias; sin intervención en los tributos, en las leyes, ni en el gobierno, todo se hacía por el poder administrativo, bajo cuya tutela los pueblos lo sufrían y esperaban todo del poder, sin obrar por sí.

En los primeros tiempos de la dinastía Borbónica continuaron los consejos y juntas de la época anterior, pero siendo insuficientes por falta de unidad y rapidez en la ejecución y no pudiendo el Monarca despachar por si mismo todo lo gubernativo, como Felipe II de infatigable laboriosidad, en una época de mayor centralización y absolutismo, no siendo conveniente un solo secretario universal, ni encontrándose con facilidad personas de tan vastos conocimientos y capacidad como tal cargo exigía, Felipe V dividió en dos la secretaría del despacho universal; una para *Guerra y Hacienda* y otra para todos los demás servicios; instituyéndose poco después cinco secretarías del despacho: de *Estado*, de lo *Eclesiástico*, *Justicia y Jurisdicción de los consejos y Tribunales*, de *Guerra*, de *Indias y Marina* y de *Hacienda* con el nombre esta última de Superintendencia general.

Cárlos III dividió en dos la de Indias para asuntos de Gracia y Justicia una y otra para los de Guerra, Hacienda y Navegación; suprimiola Cárlos IV repartiendo sus negocios entre las secretarías antiguas, más modernamente se aumentaron las secretarías hasta el número de siete que se conservan hoy con el nombre de ministerios, llamándose *Junta suprema de Estado* á lo que hoy *Consejo de Ministros*.

En 1777 creó Cárlos III el *juzgado de contrabando* conociendo de estos delitos el superintendente general, sus delegados, las justicias y en apelación el *Consejo de Hacienda*. La junta de incorporación, *la junta de moneda* á la que se unieron las de *comercio*, *dependencias*, *extranjeros y minas* creadas para todos estos asuntos: las juntas de *Monte-Pios*, *de penas de cámara*, *de oficinas* y otras varias fueron creadas y suprimidas varias veces durante la primera mitad del siglo XVIII más desde el reinado de Fernando VI

se trató de suprimir muchas juntas independientes, dando unidad al personal bajo la sola dirección del superintendente, dictándose reglas para fijar las atribuciones del mismo, las del Consejo de Hacienda las de Cámara y Consejo de Castilla, la jurisdicción de los tribunales de justicia y la de Guerra y Marina.

Tratóse de organizar desde Felipe V la administración provincial creando la *tesorería general* en 1713 que era el centro de las *Tesorerías de provincias*; las tres Contadurías generales: de *valores*, de *distribución* y de *millones*, creadas en 1717 para llevar la contabilidad produjeron en 1718 la creación de los *intendentes*, *contadores* y *pagadores de provincias* y de *ejércitos*, dividiendo en dos la administración de Hacienda, una civil y la otra militar, dictándose á continuación minuciosas instrucciones para aquellos funcionarios. Suprimiéronse los arriendos de rentas en 1741 y definitivamente en 1749 pero permanecieron descentralizados los ramos de cruzadas, expolios, vacantes, propios, loterías, minas y otros, tendiendo á la centralización principalmente el real decreto de Carlos IV de 1799 en el que se crearon las juntas de provincias, y se instituyó la administración única de rentas con su tesorería y contaduría en sustitución de las distintas administraciones antiguas. Se suprimieron muchos empleos inútiles y la dirección general de rentas, mandando que se encabezaran los pueblos por todas sus contribuciones excepto las capitales de provincia, las de partidos y puertos de mar. Todas estas reformas no fueron bastantes para establecer el orden, la sencillez, la exactitud, la responsabilidad y economía de la administración rentística, sin embargo fueron útiles precedentes para la reorganización de nuestro siglo con otras reformas como la Estadística del comercio, el oficio de Hipotecas, la Caja de amortización y la formación de presupuestos que iniciada por el Conde de Lerena en 1790 volvió á intentarse en las Cortes de Cádiz y en épocas posteriores.

La organización del personal administrativo financiero en el segundo período de esta época ó sea desde comienzos del siglo XIX hasta la muerte de Fernando VII sufrió casi tantas transformaciones y vicisitudes en nuestra pátria, como la política. En la Constitución de 1812 se restablecieron las atribuciones de las

Córtes sobre otorgamiento de los impuestos, poniéndose más limitaciones al poder ejecutivo, se suprimieron los antiguos consejos pasando parte de sus facultades á los Secretarios del despacho, se separó la justicia civil de la administrativa, dividiendo ésta en administrativa y económica, se crearon las *diputaciones provinciales* y *ayuntamientos* otorgando á los pueblos y provincias la facultad de elegirlos, dando á la administración una forma más democrática y publicidad á todos sus actos. Otras disposiciones relativas á los funcionarios de Hacienda se dictaron por esta época tal como el decreto de 5 de Febrero de 1811 respecto á la concentración de todos los fondos públicos en la tesorería mayor y en las de provincias; en 1813 se suprimió la superintendencia de rentas creándose la *dirección general de la Hacienda pública* compuesta de tres vocales directores, un secretario, un archivero y otros funcionarios, para promover é inspeccionar todo lo relativo á Hacienda. Se crearon *los juzgados para los negocios contenciosos de Hacienda* de todas las provincias con lo cual los intendentes perdieron las funciones judiciales, quedándoles la autoridad gubernativa y económica; en 29 de Noviembre de 1813 se dictó el reglamento para la *junta nacional de crédito público* que anteriormente se había mandado crear para sustituir la caja de amortización, y había de componerse de tres personas notables.

El personal de Hacienda de Ultramar también experimentó grandes reformas, se separó el gobierno militar de aquellos países del civil, creándose en las capitales *el superintendente general* subdelegado de Hacienda y jefe de los intendentes del distrito, las *juntas provinciales de Hacienda*, *los alcaldes mayores* encargados de la parte judicial y asumiendo con los demás funcionarios la administración civil, excepto la del ejército que continuaba á cargo de la administración militar.

Con la caída del régimen constitucional en 1814 ocurrió la restauración del antiguo régimen, con toda la complicada y costosa administración. Se restableció la *junta suprema de Estado* en 1815 para dictar las disposiciones de administración pública. *El Consejo de Hacienda* fué también restablecido con la *comisión de millones* incorporada á la *junta de comercio y moneda* y se dividió

en tres salas: de *gobierno*, de *millones* y de *justicia*, considerando como sala aparte *el tribunal de la contaduría mayor*; se suprimió la superintendencia real de Hacienda, estableciéndose en su lugar la dirección general con tres directores, dos contadores generales y las oficinas necesarias. El Secretario del despacho de Hacienda, jefe de este ramo, debía consultar al rey en casos graves ó para dictar reglas generales. Organizáronse en 1815 las oficinas de Madrid y provincias, suprimiendo las contadurías de las mismas y estableciendo en su lugar para la intervención *contadurías especiales, depositarias y visitas particulares* para inspeccionar las rentas provinciales, estancadas y demás tributos; en lugar de la junta de crédito público se creó la *dirección del crédito público*, administrando todo lo relativo á este ramo y dando cuentas al tribunal de la contaduría mayor; los negocios contenciosos de la deuda se resolvían por los *juzgados de rentas reales* con apelación al Consejo de Hacienda. Más como no estaban bien demarcadas las atribuciones de todos estos funcionarios á fin de deslindarlas se dictó el *Real Decreto é instrucción general de rentas reales de 16 de Abril de 1816*, sirviendo de base este decreto á posteriores disposiciones durante el reinado de Fernando VII.

Con el plan tributario de Garay de 1817 se introdujeron algunas reformas tratando de disminuir el número de funcionarios y de simplificar las operaciones administrativas, dándolas publicidad, poniendo método en la recaudación y distribución de rentas y centralizando los presupuestos de gastos de todos los ministerios en el de Hacienda. No obstante estas reformas respetó Garay en su mayor parte la organización del personal como estaba en 1816 y hasta la suprimida administración de rentas provinciales se conservó como antes para la cobranza de la contribución directa que sustituía á aquellas. En 1820 proclamada la constitución de la monarquía, se restableció todo el personal administrativo financiero como se organizó por las Córtes de Cádiz, restableciéndose todas las disposiciones administrativas entonces dictadas. Nueva organización se dió al personal administrativo, por decreto de las Córtes del 29 de Junio de 1821, la administración de rentas quedó á cargo de los *directores generales*

en Madrid y *directores particulares* de contribuciones directas é indirectas, *visitadores*, *contra-lore*s, *repartidores*, *cobradores*, *portadores de apremios*, *guarda-almacenes*, *expendedores* y otros en las provincias; en las salinas, fábricas de tabacos y aduanas habia *administradores* y *contadores* y en las costas y fronteras los *resguardos* necesarios; además la *tesorería general* y los *tesoreros*, *depositarios* y *cobradores* en las provincias, administraban el tesoro y en los distritos militares los *pagadores de ejército*. La contabilidad estaba á cargo del *tribunal mayor de cuentas* y las *contadurías generales* en la Côte, las *contadurías principales* en provincias y las *particulares* en los distritos. El *superintendente* ó ministro de Hacienda y los *intendentes* de provincia eran los jefes de todos los ramos de la administración, más como las diputaciones provinciales y ayuntamientos conocian de todo lo relativo á impuestos, auxiliando además á las primeras una *junta de agravios* y á los segundos *siete peritos repartidores* de las contribuciones, la autoridad de los intendentes estaba muy desprestigiada. Por decretos de 1821 y 22 se dictaron disposiciones limitando las facultades de las diputaciones y ampliando las de los intendentes, señalando el número, gerarquía y atribuciones de los empleados y la clase de apremios para restablecer el orden en la recaudación y disminuir el déficit; más no se lograron estos resultados, ya por la agitación de los tiempos, ya por el desnivel de aquella situación económica; no obstante el ahorro de sueldos y de empleados el coste de la administración de Hacienda se elevó desde 108 millones en 1821 á 113 en 1823.

Volvieron nuevamente á hacerse los mismos restablecimientos que en 1814, despues de restablecido el absolutismo en 1823, organizándose la administración de una manera análoga á la de 1816, introduciendo el orden conveniente en el desgraciado sistema tributario. Tendieron á esto todos los esfuerzos de los ministros del absolutismo y especialmente de Ballesteros, que dió en 3 de Julio de 1824 la *instrucción general* para la administración, recaudación, distribución y cuenta de la real Hacienda; señalando las facultades y deberes de los empleados, y derogando todas las disposiciones anteriores; esta instrucción

fué discutida previamente en una junta de altos dignatarios, mas no obstante la claridad de sus disposiciones dista mucho de ser perfecta, por la falta de centralización y la multiplicidad de empleados.

Se crearon dos *intendencias generales* una de ejército y otra de marina en 6 de Enero del mismo año, con los subalternos necesarios y en 12 del mismo mes se dictó la *instrucción* para el gobierno de la *Hacienda militar*, dándose como fundamento de su creación la imposibilidad de que el director del tesoro, que tantas ocupaciones tenia, dedicara una continua atención á las obligaciones del ejército. Creáronse además en este último período del absolutismo la *dirección y contaduría general de propios y arbitrios*, la *junta de aranceles*, la *caja de amortización*, y *comisión de liquidación de la deuda pública*, abriéndose el 8 de Marzo de 1824 el *Gran libro de la deuda*, las *ordenanzas* para los *consulados de España*, la *ley de comercio de granos* la formación de *presupuestos* recomendada por Ballesteros en 1825, la *clasificación* general de los empleados de Hacienda de 1827, la *instrucción* de 1828 sobre el modo de *proceder* los Ayuntamientos, el cuerpo militar de *Carabineros* creado en 1829 para evitar el contrabando y la *administración económica de Ultramar* estableciendo en cada una de nuestras islas *contadurías mayores*, *tribunales de cuentas*, *tesorerías*, *juntas de Hacienda*, etc., con organización semejante á las de la metrópoli. De esta suerte se trató de organizar y arreglar la administración de Hacienda en el último período de Fernando VII, más á pesar de esto la contabilidad era tan complicada, defectuosa y estéril, que puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios era nula, no existiendo garantías contra la mala fé en el manejo de los fondos públicos.





CAPITULO XIX.

Epoca 6.^a Hacienda contemporánea.—Reinado de Isabel II.—Primer período.

A la muerte de Fernando VII sube al trono de España su hija Doña Isabel II, niña entonces de corta edad, disputándola sus derechos al trono su tío el Infante D. Carlos Isidro de Borbon, que encendió la guerra civil, tan sanguinaria, desoladora y desastrosa para nuestra pátria. Los enormes gastos de esta guerra vinieron á agrabar la situación de nuestra Hacienda y del crédito nacional, tan desprestigiados en los últimos tiempos del reinado anterior; la revolución política suprimió el diezmo en 1837 sin crear otra contribución con que atender á aquéllos; y la revolución económica que suprimió las órdenes religiosas declarando sus bienes nacionales, los sacó á la venta para pagar la deuda, pero esta medida por la situación de los tiempos, produjo escasos resultados; avanzó mas la revolución económica y se declararon nacionales los bienes del clero y de la Iglesia, sacándolos á la venta en 1841, medida que desniveló mas y mas los presupuestos por ser carga del tesoro desde entonces el pago del culto y clero. Se atendió á los créditos públicos con gran desigualdad,

quedando muchos en el mayor abandono, y aunque los tenedores de la deuda cobráronse en fincas procedentes de la Iglesia, esto no alivió al tesoro por las circunstancias especiales del país.

Por otra parte manteníase gran número de proletarios con las limosnas de las Iglesias y conventos, más suprimidos estos y desposeídas aquellas de sus bienes fué necesario organizar la Beneficencia pública; y las clases elevadas que se aprovecharon de las reformas económicas, en lugar de ayudar al Erario, una vez suprimido el diezmo sin equivalente, le abrumaban con sus exigencias.

El desnivel continuo de los presupuestos, el aumento de la deuda y la situación apurada del tesoro, tal es el cuadro que presenta nuestra Hacienda hasta 1845, en que empieza su reorganización y la reforma de los impuestos.

Restablecido el régimen constitucional al subir al trono Isabel II, se intentó reformar sin destruir el sistema anterior de la Hacienda, pues el país no estaba preparado para otra cosa. Fué encargado del Ministerio de Hacienda el Conde de Toreno, el que presentó al Estamento de Procuradores una memoria que acusaba un déficit de 170.655.663 reales para el presupuesto de 1835 como el del año anterior había sido de 128 millones.

Para atender á los apremiantes gastos públicos se dictaron varias disposiciones. Por R. Q. de 19 de Febrero de 1834 se reunió y mandó recaudar por la real Hacienda varios ramos, como el de penas de Cámara, mostrencos, sanidad, fincas de la Inquisición, sobrantes de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, policía, correos, caminos, canales, imprenta nacional, casa de moneda, expolios y vacantes, todos los cuales se administraban antes por autoridades independiente. Esta disposición consecuencia de otra del 33, incluyendo en los presupuestos los gastos de todos los Ministerios, unificó y aumentó los recursos evitando las malversaciones. En 28 de Agosto del mismo año se suprimieron los arbitrios para el reintegro de los pósitos y los derechos de exportación de productos, como opuestos al desarrollo de la riqueza nacional; y se declaró libre el comercio de cereales y granos, artículos de comer, beber y arder, la cria de caballos, impor-

tación y exportación de carbon de piedra y se dieron diversas disposiciones sobre aguas, férias, propios, pósitos y derechos de puertas. Se llamaron 25.000 hombres al ejército admitiéndose voluntarios y sustitutos para cubrir el cupo, y por último la notable Ley de presupuestos de 26 de Mayo de 1835 que fijó los gastos en 894 millones y los ingresos en 759.500.000 reales. En consecuencia con aquella Ley se estableció el impuesto gradual del sello paratodos los documentos de giro de caudales; se regularizó el de la sal, suprimiendo los acopios forzosos de los pueblos, se arregló el servicio de aduanas para evitar el contrabando y se mandó que los Ayuntamientos continuaran recaudando las contribuciones.

Consecuencia del desnivel de los presupuestos, fué la lamentable situación de la Déuda. Toreno efectuó un primer empréstito de 400 millones, que produjo efectivos 105; se reconocieron como Déuda del Estado todas las contraídas en el extranjero en épocas anteriores ó posteriores á 1823, clasificándose la Déuda extranjera en *activa y pasiva, con interés y sin él*. La guerra civil influía sobradamente en el crédito y por eso no se cotizó dicho empréstito más que al 60 por 100 con otras condiciones onerosas impuestas por el contratista Ardoin. La discusión del arreglo de la Deuda extranjera en el Estamento de los Procuradores, llevó el terror á los tenedores de la misma, bajando nuestros fondos desde el 80 por 100 al 26 1/2 y esto unido al incremento de la guerra civil, produjeron el descrédito y la baja de nuestro papel. Contratose nuevo empréstito de 30 millones en Lóndres con Ardoin, tomando parte activa en el aumento de nuestro crédito Mendizábal y hasta Mayo de 1836 se obtuvieron hasta 90 millones. Era necesario para sostener la guerra civil y levantar el crédito nacional acudir á diferentes medios y recursos y para ello fué llamado al ministerio D. Juan Alvarez Mendizábal.

Encargado de la cartera de Hacienda, pidió muy luego á las Córtes un voto de confianza que le fué otorgado por ley de 16 de Enero de 1836, autorizando al Gobierno para recaudar y aplicar las rentas según la ley del 35, haciendo las modificaciones convenientes, sin alterar el tanto por 100 de la contribución y propor-

cionarse recursos bastantes para sostener al ejército y terminar la guerra civil, mas con la limitación de no contraer empréstitos, ni distraer los bienes nacionales.

El gabinete por Real decreto de 19 de Febrero del 36 dió impulso á la desamortización eclesiástica, poniendo á la venta todos los bienes raíces de las extinguidas comunidades religiosas. Otro decreto de 28 de Febrero mandó consolidar y liquidar consecutivamente en el espacio de seis años la Deuda llamada *Vales no consolidados, deuda corriente sin interés ó papel y deuda sin interés*. Estas medidas produjeron alguna confianza en el interior así como en el extranjero. Por otro decreto de 8 de Marzo fueron suprimidas definitivamente todas las comunidades religiosas y para no dejar en abandono á los religiosos de ambos sexos, se les señalaron ciertas pensiones y aplicó á su pago las rentas eclesiásticas que se conservasen, como el subsidio del clero, el producto de beneficios vacantes, expolios, cruzadas, fondo pío benefical, mandapía forzosa y otros, prometiendo colocar á los ordenados *in sacris* en las parroquias que vacasen.

Para atender á los enormes gastos de los ejércitos y de la guerra, se contrató un empréstito de 120 millones en 5 de Junio de 1836, emitiendo billetes del Tesoro que serian admitidos por todo su valor nominal en pago de la mitad de las rentas provinciales, decimales y de Aduanas y la otra mitad en dinero y en pago total de los atrasos de contribuciones. Además fueron llamados al servicio de las armas 50.000 hombres de diez y ocho á cuarenta años y organizada la milicia nacional como cuerpo de reserva; para acudir á estos gastos, por decreto de 30 de Agosto se distribuyó entre todas las provincias un anticipo de 200 millones, pagaderos en cuatro plazos hasta el 1.º de Enero siguiente, con el 5 por 100 de interés, calidad de reintegro en cuatro años por cuartas partes y admitiéndose en el pago de contribuciones.

Se destinaron en la misma fecha para cubrir los gastos de la guerra los productos de la venta de los edificios de las extinguidas órdenes excepto los que se aplicaren á parroquias ó establecimientos de pública utilidad; los de las ventas de las campanas, alhajas, muebles y enseres que no tuviesen especial

aplicación; las redenciones del servicio de las armas que eran de 1.500 y 3.000 reales según los casos, y volvió á reproducirse el descuento de los empleados de 3 á 25 por 100, incluso los militares, ministros y diplomáticos hasta que se ajustara la paz. Con todos estos recursos se creyó tener suficiente para cubrir los gastos, mas no siendo así, se secuestraron los bienes del infante D. Carlos y los de todos los españoles que desde 1.º de Octubre del 36 habian abandonado sus hogares ó hubieran marchado al extranjero sin licencia del Gobierno, para auxiliar la guerra civil directa ó indirectamente, aplicando á los gastos de la misma el sobrante de dichos bienes, pagadas las cargas de justicia que tuvieren. Por último, por decreto de 30 de Agosto se suprimieron los mayorazgos y vinculaciones restableciendo la ley de 1820.

Como en el antiguo sistema tributario vigente á la sazón continuaba la desigualdad tributaria de las provincias, Mendizabal estudió algunas reformas que dieron como resultado varios decretos de 1835 y la memoria presentada á las Córtes en el siguiente año. En la Constitución de 18 de Junio de 1837 se consignaron algunos preceptos relativos á la Hacienda. En aquel mismo año se revocó el decreto sobre secuestros devolviendo sus bienes á los españoles que volvieran en el término de tres meses, se rebajó el impuesto de minas; se impuso un 5 por 100 sobre las rentas de fincas rústicas y de los alquileres de casas, una cuota íntegra de la que cada individuo pagara por subsidio industrial y comercial y se autorizó al Gobierno para cobrar aquel año la mitad de los diezmos y primicias, todo á buena cuenta de la contribución extraordinaria de guerra que se estableció por la ley de 17 de Septiembre de 1837 para cubrir el déficit. Por otra ley de 5 de Noviembre del 37 se aplicaron varios recursos al Tesoro: 1.º Un subsidio extraordinario de guerra de 60 millones en Cuba y Puerto-Rico. 2.º Una autorización al Gobierno para vender 40 millones de bienes nacionales. 3.º 12 millones de la venta de las campanas de los conventos suprimidos. 4.º Otra autorización para enagenar acciones del Banco de San Fernando por valor de 6.300.400 reales pertenecientes á los pósitos y propios de varios

pueblos; mas no bastando todos estos recursos, fué necesario apelar al crédito contratando nuevos empréstitos y se autorizó al Gobierno para adquirir 500 millones por ley del 17 de Abril de 1838 dando en garantía los productos de las minas de Almadén y Linares y las contribuciones y autorizándole además para disponer de los productos de dichas minas en la forma mas conveniente; mas no se llevó á efecto el empréstito por falta de licitadores. El descrédito era cada vez mayor y nuestros fondos del 5 por 100 perdieron del 80 al 85 por 100, fué pues preciso aumentar las contribuciones de guerra, no obstante los donativos en favor del Estado de varios pueblos y particulares.

Se creó tambien en 1838 una *Comisión de recursos extraordinarios* para proponer lo más conveniente, procurando dar gran impulso á la recaudación de los impuestos de puertas, salitre, azufre y pólvora, la renta de tabacos, la explotación de montes del Estado y toda clase de contribuciones, conciliando la equidad con la justicia en su exacción; por último se creó una Junta en Cuba y Puerto-Rico bajo la presidencia de los Capitanes generales como Superintendentes de Hacienda, para que visitaran y examinaran todos los ramos de la Administración Ultramarina.

En 1839 se reformaron los Aranceles de Aduanas y el servicio de lanzas y medias anatas que debian pagar los grandes y titulos, se prorrogó el medio diezmo y activó la venta de bienes nacionales. Para atender á las apremiantes necesidades de la guerra se acordó admitir proposiciones para adquirir 14 millones, creándose despues 200 millones nominales de títulos al portador con interés de 5 por 100.

Se obtuvieron 18 millones más de la venta de la deuda que obraba en Londres á disposición del Gobierno, liquidándose los créditos con Ardoin, Ouvard y Compañía, previa la entrega al Gobierno de cinco millones de reales efectivos. Dictáronse en 1840 disposiciones análogas sobre contribución extraordinaria de guerra de 180 millones de reales, presupuesto de culto y clero y venta de bienes nacionales.

No obstante estos esfuerzos el desnivel de los presupuestos iba en aumento desde la muerte de Fernando VII hasta mitad

del año de 1840. La guerra ocasionó un gasto extraordinario de mas de 400 millones, calculándose los perjuicios ocasionados á los españoles en más de 14 millones de reales por los saqueos, incendios, devastaciones y abandono de las industrias que disminuía la riqueza nacional á la vez que los impuestos aumentaban; de aqui la desesperada situación del Tesoro, su descrédito y el espíritu de ágio que se desarrolla en tales circunstancias. Por estas razones la terminacion de la guerra civil era esperada por todos los españoles, cuyo memorable suceso aseguró en la nación la tranquilidad y el órden, poderosos medios de progreso económico y moral.

La renuncia que hizo de la regencia del reino Doña María Cristina de Borbon concluida la guerra civil, vino á complicar la situación de España. Encargado del Ministerio de Hacienda Don Agustin Fernandez de Gamboa, ministro de la regencia provisional, en 16 de Octubre de 1840, comprendió el descrédito del Tesoro, sus escasos recursos y próxima ruina, sino se ponía Pronto remedio; al efecto propuso un plan rentístico con el carácter de provisional que desarrolló en seis decretos de 4 de Noviembre de 1840 y disposiciones subsiguientes procurando atender todos los ramos de la Administración pública y para levantar el crédito aplicó cierta suma al pago de libranzas y billetes del Tesoro.

Estas medidas y otras análogas no fueron suficientes á cubrir el déficit, para lo cual propuso suspender el pago de todas las asignaciones en las cajas de la Habana, que no procedieran de la misma, á fin de crear un fondo disponible; contratar empréstitos por 60 millones; obtener 50 millones más por medio del arriendo de una renta del Estado por cinco años; centralizar en el tesoro todos los ingresos de la nación, suprimiendo las Administraciones especiales; reponer las trastornadas contribuciones y rentas al estado que tenían antes de Septiembre, establecer la justicia en la imposición y recaudación de los tributos y pagar en cuanto fuera posible los intereses de la deuda y los atrasos de los militares, empleados civiles y clases pasivas.

Más no siendo bastantes todos aquellos recursos, puso Gamboa en ejecución la ley sancionada por la reina Gobernadora en

30 de Julio del 40 imponiendo á todas las provincias una *contribución extraordinaria de guerra* de 180 millones de reales; más como estos fondos no podían obtenerse inmediatamente, para atender á las obligaciones del mes de Noviembre, hubo necesidad de abrir una suscripción pública voluntaria de 31 millones entre los capitalistas y comerciantes de Madrid; 10 entre los de Cadiz, Sevilla, Málaga, Valencia y Barcelona y el giro de 50 millones sobre las cajas de la Habana.

El déficit de Diciembre no fué menor que el de Noviembre, siendo preciso cubrirlo con los valores de Enero de 1841, aumentando el déficit de este mes que unido al de Febrero, sumaba un total de 115,530.440 reales en los 4 meses, de cuyos millones más de 23 correspondían al presupuesto de guerra, que tenía recibidos 131.337.005 reales de los 224.589,124 reales recaudados por todas las rentas, quedando pues para las demás atenciones públicas unos 56 millones, con más 26 millones y medio por giros de Ultramar.

La Hacienda pues se hallaba en un estado deplorable y para salir del conflicto se arrendaron varias rentas y los derechos de puertas, dictado circulares sobre aduanas y otras medidas para ampliar los ingresos.

Para capitalizar y liquidar los intereses de la deuda vencidos y no pagados se dictó el decreto de 19 de Enero de 1841 y otros asignando á la cantidad que resultase un 3 por 100 de interés y amortizando la deuda segun fuera posible con la venta de los bienes del clero para lo cual se acudiría á las Córtes.

Habiendo sucedido á Gamboa, en el ministerio de Hacienda, Don Joaquín María Ferrer, antes de que terminara el desarrollo de sus planes dictó varios decretos, sobre beneficio de escoriales, prolongación del canal de navegación de Aragón centralizando todos los ramos del tesoro y prohibiendo además los recargos locales sobre los derechos de puertas para no abrumar á los contribuyentes.

Al comenzar la regencia el Duque de la Victoria nombró dos comisiones: una encargada de presentar un proyecto de sistema tributario, que no dió resultado y continuó el vicioso sistema

antiguo; y otra para que examinase los presupuestos del Estado, en los cuales introdujo algunas variaciones, mas no logró nivelarlos, ni mejorar la situación del Tesoro, en el que *nada había que dar, ni recibir*, segun la expresión del ministro de Hacienda D. Pedro Surrá y Rull. Tratóse de aumentar los recursos ordinarios reformando las Aduanas y la Administración; pero no llegando á cubrir las necesidades más apremiantes del Tesoro se acudió á un anticipo de 60 millones al 6 por 100, arrendándose en pública licitación las rentas de la sal y del papel sellado, produciendo la primera 53 millones y la segunda 17; dictáronse además varias disposiciones sobre recaudación de arbitrios municipales y provinciales; dos empréstitos para construir las carreteras de Madrid á la Coruña por Medina del Campo y á Valencia por Cabrillas; otras sobre organización rentística de Navarra, y poco despues de las Provincias Vascongadas; sobre pago de las clases pasivas del ejército y armada, sobre retiros y sobre restablecimiento de las leyes desvinculadoras, declarando válidas las ventas de bienes vinculados hechas hasta 1836, y adjudicando como libres los bienes de capellanías colativas; por último, la ley de desamortización eclesiástica de 2 de Septiembre de 1841, y no bastando todo esto, hubo que acudir á giros sobre las cajas de Ultramar, empréstitos y otras disposiciones.

Publicóse la ley de presupuestos para cubrir los gastos en el año 41, aparece un déficit de 662.425.404 reales, que era preciso llenar con nuevos empréstitos y recursos extraordinarios.

Diferentes disposiciones se dictaron desde principios del año 42 para activar la venta de bienes nacionales y la recaudación de contribuciones, cobrándose con arreglo á ley de 1.º de Septiembre de 1841; se devolvieron los bienes secuestrados á los carlistas y se dió una ley para indemnizar de los daños causados durante la guerra civil. Se dictaron disposiciones respecto al contrabando, á la estadística y derechos de los faros y de los buques de vapor, igualándolos á los de vela; autorizando al Gobierno para la emisión de 160 millones efectivos en billetes del tesoro con 6 por 100 de interés, dando en garantía los derechos de Aduanas y las rentas provinciales y admitiéndose en pago de contribucio-

nes. Quedaron abolidos los derechos sobre el aguardiente, fiel medidor, lonja, correduria, peso real y otros. Los documentos justificativos de anticipos ó suministros de guerra, los del diezmo del 37 y 38 y los de caballos requisados continuaron admitiéndose por todo su valor en pago de la contribución extraordinaria de guerra de 180 millones y atrasos de las anteriores, y se declararon en venta los edificios sin aplicación de los conventos suprimidos.

Segun la ley de presupuestos del año 42 los ingresos ascendían á 877.709.985 reales, es decir, muy inferiores á los gastos que eran 1.279.493.098: para cubrir el déficit se distribuyeron proporcionalmente entre todas las provincias las 12 primeras séries de las 24 que quedaban de los 160 millones en billetes del Tesoro, pues no habia otro medio de adquirir aquellos fondos. La Hacienda volvió á encargarse de la renta del papel sellado, entregando sus productos en el Banco para pago de la deuda flotante. Por último se dictó la notable Ordenanza de carreteras de 14 de Septiembre, aplicando á este ramo 1.250.000 reales.

En el año 43 se reglamentó á los empleados de Ultramar; se dictó una instrucción sobre el arrendamiento de portazgos, pontazgos y barcajes, y se señaló *plus* á los confinados de presidio que trabajasen en obras públicas ó particulares. Para el pago de intereses no satisfechos y capitalizados de la deuda consolidada se consignó á la Caja de amortización el producto líquido de los azogues de las minas de Almaden y Almadenejos, 20 millones sobre la Caja de Cuba y cuatro sobre el ramo de Cruzadas. En 6 de Abril se suprimieron las aduanas de Castilla por la parte del Ebro y las de Aragon por la de Navarra, aprobándose la instrucción general de Aduanas, reglamento de plazos y tarifas de derechos consulares: se mandó dar fianzas á los compradores de bienes nacionales para evitar la destrucción de montes y plantíos. Mas á la vez que tantas reformas, continuaba el abusivo sistema de las rentas provinciales.

Para evitar la caída del Duque de la Victoria, cuando casi toda la Nación se habia declarado en contra de su sistema administrativo y la guerra civil reaparecia momentaneamente, Men-

dizábal, Ministro de Hacienda, intentó varias reformas para halagar á los descontentos, tales como la supresión de derechos de puertas, alcábalas, cuarteles y demás rentas provinciales y la contribución establecida en 1841, negociándose en su lugar 160 millones de reales, tratando de pagar los gastos del culto y clero y demás obligaciones eclesiásticas y para fomentar la riqueza pública se intentó promover la navegación de los rios y se prohibió la percepción de gratificaciones por el pronto despacho de los registros de aduanas. No obstante esto al ocurrir la caída del Duque de la Victoria, el tesoro se hallaba exhausto con un aumento excesivo en los gastos y una disminución extraordinaria en los ingresos.

Notablemente resentida la Administración pública por el levantamiento de 1843 y por gobernarse las provincias por juntas de aspiraciones políticas diferentes; el gobierno provisional tuvo que hacer esfuerzos extraordinarios para salir de aquella crisis: comenzó por establecer todas las antiguas rentas y contribuciones, dejando á los pueblos la forma de recaudarlas, declaró nulos los contratos aun no consumados, hechos por el gobierno del Regente desde 1.º de Julio; suspendió la capitalización y liquidación de los intereses de la deuda; reprodujo la contribución del culto y clero; decretó un nuevo reemplazo del ejército de 25.000 hombres, licenciando los soldados cumplidos; se creó una comisión general de Estadística para la reforma tributaria; se aprobó el ferro-carril de Barcelona á Mataró y se dictaron otras disposiciones relativas á obras públicas y caminos. Trató el gobierno provisional de distraer los bienes nacionales, afectos á la amortización de la deuda, aplicándolos á los nuevos contratos de construcción de caminos; mas este hecho fué objeto de acaloradas discusiones, no llevándose á efecto el contrato, creyéndose materia propia para ser tratada en la próxima reunión de las Cortes.

Declarada la mayor edad de D.^a Isabel II en las córtes convocadas en 1845 por iniciativa del Gobierno provisional, era de esperar un período de calma, que permitiera reorganizar la administración pública, después de la guerra civil y tres años de fre-

cuentas revueltas: más nuevos acontecimientos impidieron la realización de aquellas esperanzas, ocasionando gastos extraordinarios que fué necesario cubrir con nuevos anticipos, que agotaron las fuerzas de la Hacienda Nacional. Dictáronse varias disposiciones de gran interés para la hacienda, encargado del poder el partido moderado, ya para activar el cobro de los débitos por venta de bienes nacionales, ya para acelerar la enagenación de los bienes del clero, ya creando una comisión especial para proponer un nuevo sistema tributario, ya encargando á la hacienda del cobro de los derechos de puertas, antes arrendados, ya organizando el personal de los ministerios. Púsose en ejecución una nueva ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos; se organizó la administración civil, fijando reglas para la entrada, categorías y ascensos; se establecieron los derechos que habian de pagarse por la expedición de títulos de las cruces de Carlos III é Isabel la Católica; se creó el Banco de Isabel II para los descuentos, préstamos, giros y depósitos con un capital de cien millones y duración de veinte años; en 28 de Marzo del mismo año se creó el benemérito cuerpo de la Guardia Civil; se dictaron reglas para el aprovechamiento en común de los montes públicos, poniéndose en vigor las ordenanzas de 1833 para los del Estado; se procedió inmediatamente al cobro de contribuciones, incluso las de culto y clero; se mandaron pagar dos mensualidades; de las muchas que se adeudaban á las clases activas y pasivas; se rehabilitó á la Reina Madre en el pago de su asignación; se fijó un plazo definitivo, para la revalidación de grados según el convenio de Vergara; se mandó quemar títulos de la deuda del cinco por ciento, que aun existían en la caja de amortización según la ley de 21 de Junio de 1840, por valor de 354.560.000 reales; se declaró que los magistrados, jueces y promotores, no estuvieran sujetos al pago de la media amnata, se nombró una comisión para liquidar todos los anticipos de fondos al gobierno y por último se dió participación en la venta de tabacos á una empresa, mediante 75 millones que habia de consignar en la caja de amortización.

Llamado al ministerio de Hacienda en Mayo de 1844 D. Alejandro Mon, que gozaba de gran reputación, de moralidad y

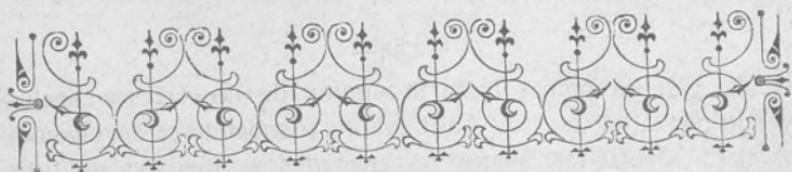
pericia, hizo importantes reformas: disminuidas las rentas públicas por los giros y obligaciones con que estaban grabadas, era necesario quedasen libres y se mandó por decreto de 26 de Junio que los créditos procedentes de contratos de anticipos se convirtieran en títulos del tres por ciento, no comprendiéndose en esta disposición, ni las libranzas contra los cajas de Ultramar, ni la deuda flotante centralizada, ni los billetes creados por la ley de 25 de Mayo de 1842: de esta manera se cerró la ruinosa vía de los anticipos y se libró al tesoro de los apuros del vencimiento de deudas.

Celebrado después convenio con el Banco, abrió en cambio un crédito al tesoro público de sesenta millones de reales y el Estado aseguró el pago de las obligaciones con las rentas libres y las arrendadas cuando concluyeron los arriendos. El gobierno consideró desde entonces á este establecimiento como su cajero universal, renovando después contratos semejantes, que con otras posteriores operaciones trajeron más tarde al Banco á una situación apurada: fué sin embargo en un principio medio salvador, que concentró los recursos del país y los distribuyó con regularidad antes desconocida, elevando el crédito nacional; dictáronse medidas acertadas para la recaudación de impuestos y mejora de los monopolios; se organizó el sistema de postas generales, que antes se servían por arrendamientos y contrata; todos los bienes y rentas de corporaciones quedaron centralizados; para evitar el contrabando se organizó el resguardo marítimo; se dictaron importantes disposiciones sobre el trabajo y mejora de los presidios, reduciendo á trece los veinte y nueve que antes había; se asignaron á la caja de amortización el sobrante de las cajas de Cuba, después de cubiertas sus obligaciones y se facilitó por el Banco á la caja de amortización treinta millones para pagar los intereses de la deuda consolidada; por último se mejoró notablemente el estado de la hacienda, con otras muchas medidas, comenzándose á pagar mensualmente á todos los empleados públicos.

En cuanto á la desamortización eclesiástica empezada en el pasado siglo, quedó paralizada, comenzando el Ministerio por suspender en 8 de Agosto del 44, la venta de los bienes del clero

secular y de las monjas hasta la reunión de las córtes y concluyendo por la ley de 3 de Abril del 45 mandando se devolvieran al clero secular los bienes no enagenados, medidas políticas dictadas con objeto de conciliarse con la Santa Sede; pero la reforma más trascendental y deseada que realizó el gobierno moderado, fué la del sistema tributario que si no llegó al *desideratum* de la ciencia, era más perfecto que el antiguo, desigual y anti-económico, compuesto de 120 á 130 diferentes tributos, sin método ni concierto, predominando en unas provincias las contribuciones directas y en otras las indirectas, soportando unas clases todas las cargas y contribuyendo otras escasamente, desquiciada la administración económica, con jurisdicción y contabilidad distintas, haciéndose imposible la responsabilidad de los funcionarios, produciendo todo esto gravísimo daño al crédito y á la hacienda nacional.





CAPÍTULO XX.

Reinado de Doña Isabel II.—Segundo período.

En vías de verdadero progreso y engrandecimiento marcha la nación española en el segundo período del reinado de Doña Isabel II. Asegurada la paz interior y el régimen constitucional, con la terminación de la guerra civil, pudo dedicarse el gobierno á fomentar los intereses morales y materiales en lo interior del país y en el extranjero y plantear en el orden financiero y en la administración reformas provechosas, conformes con los principios de la ciencia. Más las agitaciones políticas que frecuentemente conmovieron á nuestra pátria, retardaron y disminuyeron el preciado fruto de la paz y del orden público.

Merced á la protección del gobierno y á la exportación al extranjero de nuestros productos, logra la agricultura poderoso incremento; ábrense en este período numerosas fábricas en todo el reino, formándose poderosas compañías industriales; florece el comercio con el desarrollo de las instituciones de crédito y la facilidad y multitud de las vías de comunicación, triplicándose la extensión de las carreteras y caminos, construyéndose más de

2000 kilómetros de ferrocarriles, estableciéndose los telégrafos eléctricos y fomentándose el comercio colonial y exterior con gran número de instituciones y el poderoso desarrollo de la marina mercante y de guerra. Las obras públicas se fomentan en grande escala, construyéndose puentes, canales, edificios públicos, hermoseándose las poblaciones con paseos y parques, alineación y empedrado de las calles, alumbrado público y otras reformas que han difundido la comodidad y bienestar en todas las clases sociales. No fué menor el desarrollo intelectual y artístico en este período, como lo prueba ese gran número de hombres insignes, de universal reputación, que florecieron en él. Por último en lo exterior se extienden nuestras relaciones diplomáticas y consulares y se hace respetable el pabellón nacional con jornadas tan gloriosas como las de Cochinchina, África y el Callao, ganando inmarcesibles laureles nuestro ejército de mar y tierra. En resúmen en este período del reinado de Doña Isabel II se reproducen las más hermosas páginas de la historia patria: Con tantas atenciones y gastos públicos fué necesario que tambien se aumentaran y organizaran los ingresos y de ésto nos vamos á ocupar.

La reforma más trascendental y notable fué la del sistema tributario llevada á cabo á propuesta del Ministro de Hacienda Don Alejandro Món por la ley de presupuestos de 9 de Enero de 1845, aprobada por las Córtes después de algunas enmiendas y reparos. Esta ley puede considerarse como la base del sistema tributario moderno, sustituyendo á las antiguas rentas provinciales las contribuciones DIRECTAS de *inmuebles, cultivo y ganadería*; el *subsidio industrial y de comercio*, el *derecho de hipotecas* y la *contribución sobre inquilinatos*: á los antiguos tributos de millonnes, cientos, alcabalas, etc., las contribuciones INDIRECTAS de *consumos y puertas* y los *derechos de aduanas*; por último se conservaron los MONOPOLIOS y RENTAS de la *sal, tabaco, loterías, papel sellado* y algunos otros, suprimiéndose, el estanco del azufre y otros varios. Este sistema tributario, conforme con los principios de la ciencia, tendia á la sencillez y á la posible igualdad en los tributos, reduciendo los numerosos de antiguo conocidos á tres

categorías *directos*, *indirectos* y *rentas ó monopolios*, sobre los productos de la riqueza, los consumos y determinados actos sujetos á imposición. Por esta misma ley de presupuestos se centralizaron los fondos de instrucción pública, subiendo una tercera parte los derechos de matrícula; se suprimieron los sueldos de cesantías y el descuento de media anata á los magistrados, fiscales y jueces y se autorizó al gobierno para variar las tarifas de correos y para el arreglo de la deuda. Iban unidas á esta ley las bases generales para el planteamiento de las nuevas contribuciones, que desarrollaron más tarde los tres decretos de 15 de Junio, dictándose en el mismo año otras muchas disposiciones para el arreglo definitivo de la Hacienda, conservándose algunos tributos antiguos por la dificultad que siempre ofrece el plantear un nuevo sistema y la imposibilidad de obtener los recursos con la regularidad que exigen las atenciones públicas. Por estas causas el gobierno no pudo hacer el arreglo de la deuda, teniendo que celebrar con el Banco de San Fernando un convenio para que adelantase fondos á la Hacienda, resultando para ésta un déficit de más de 74 millones. Continúan los convenios con el Banco en los años 46 y 47, encargándose del cobro de las contribuciones, excepto algunas y haciendo anticipos al gobierno y esto unido á la supresión de la contribución de inquilinatos y rebaja á 250 millones de la contribucion territorial en vez de 300 en el año 46; á la modificación en el año 47 de los derechos de hipotecas, de minas, montes y sociedades anónimas; desamortización; legislación sobre partidas fallidas, supresión del derecho de alquileres que se pagaba como parte del subsidio industrial y de comercio y otras reformas disminuyeron notablemente los ingresos; además las agitaciones de la política que produjeron cinco variaciones en el Ministerio en el año 46 y cuatro en el 47 y al aumento de los gastos por las obras públicas y la sublevación de Cataluña: todo esto hizo aumentar el déficit del erario, apareciendo éste en descubierto con el Banco de San Fernando por la cantidad de 205.910,365 reales, que le imposibilitaba de continuar en sus operaciones, por cuya razón y para reforzar el capital se acordó la reunión del Banco de San

Fernando con el de Isabel 2.^a lo que se efectuó en la forma posible por R. O. de 27 de Julio de 1847.

Continúa la situación apurada de la Hacienda en el año 48 por la crisis mercantil de Europa, la revolución de Francia y los sucesos políticos de nuestra patria, viéndose el gobierno en la imposibilidad de atender á varios servicios y especialmente el pago de los funcionarios públicos, no obstante el empréstito forzoso de 100 millones reintegrables el año 49, que fué preciso dilatar para los años 50 y 51, el aumento de la contribución territorial á 300 millones, la venta de los bienes de las cuatro órdenes militares y de las encomiendas de San Juan; la de los bienes de propios y de beneficencia y otros recursos; porque los ingresos sufrieron notable minoración por los trastornos políticos. El déficit fué en aumento y la situación del Banco vino agravándose por sufrir sus billetes un descuento de 10 y 12 por 100. En esta crisis fué llamado al Ministerio de Hacienda D. Alejandro Mon; quien con el concurso de las Cortes logró reorganizar el Banco en 1849 y levantar su crédito nuevamente, siendo nuevamente admitidos sus billetes á la par. Creóse en este año el *impuesto de faros* para atender al alumbrado de los puertos: se hizo una reforma importantísima en los aranceles de aduanas por ley de 17 de Julio de 1849, no obstante las reclamaciones de los fabricantes catalanes, cuya reforma es la base de otras posteriores; fué sancionada la ley de dotación del culto y clero y se autorizó al gobierno para contratar un empréstito de 24 millones para la construcción de líneas telegráficas y canales y la mejora de establecimientos penitenciarios, se creó el impuesto sobre los productos de los espectáculos, la ley de precinto y sello, la de minas y otras muchas disposiciones y reformas en la península y Ultramar.

En Agosto del año 49 sucede en la cartera á D. Alejandro Mon otro hacendista no menos notable D. Juan Bravo Murillo; si al primero le cupo la gloria de hacer y plantear una reforma trascendental en el sistema tributario, no es menor la del segundo, que con acertadas reformas y disposiciones supo consollarla y perfeccionarla. Para remediar el desnivel permanente y progresivo de los gastos sobre los ingresos adoptó Bravo Muri-

llo durante su Ministerio hasta 1854 tres medios: hacer economías en los gastos; mejorar la recaudación de los impuestos ya establecidos, haciéndolos más productivos para el tesoro é imponer nuevos tributos á los contribuyentes. Merced á las disposiciones financieras adoptadas, la Hacienda pudo cumplir más exactamente todas sus atenciones, marchando con más expedición y regularidad que en épocas anteriores, aunque sin poder atajar el creciente déficit.

En los tres últimos meses de 1849 dictó numerosas disposiciones sobre reorganización de la Hacienda de Ultramar, dotación del clero, montes, minas, aduanas y sobre el ejército y la armada; por la instrucción de 1.º de Diciembre se estableció el franqueo de las cartas é impresos por medio de sellos, dictándose otras disposiciones importantes sobre correos; se organizaron las oficinas de la deuda, se mandaron ingresar todos los recursos en el tesoro, se aprobó por las Córtes la Ley de presupuestos para el año 1850 y en 17 de Noviembre se dió la ley de administración y contabilidad de la Hacienda: por último por decreto de 3 de Diciembre se dispuso que desde 1.º de Enero siguiente se pusiese en vigor la Ley de presupuestos y la de contabilidad, quedando así cortadas las cuentas del tesoro, separando lo pasado de lo porvenir. Así se procuró regularizar la marcha de la hacienda y aunque algunas atenciones continuaron retrasadas, se pagaron dos mensualidades á las clases pasivas, tres á las activas, atendiéndose también al clero y en lo posible á todos los servicios del Estado.

No obstante la separación y aplazamiento de las obligaciones del tesoro pendientes al finalizar el año 1849, continúa el desnivel de los presupuestos y la apurada situación de la hacienda en 1850, sin que fueran capaces de remediarla ni la reforma de los aranceles de aduanas hecha en el año anterior, que aun no podía producir aumento en los ingresos, ni las anheladas economías, que no era posible hacer en grande escala, por el aumento de servicios públicos, aunque se disminuyeron los gastos del ministerio de la guerra con la organización de las reservas, se hizo rebaja de una mensualidad corriente y dos atrasadas á los

funcionarios activos y dos pagas corrientes y cuatro atrasadas á las clases pasivas, reservándoles su derecho para el cobro ulterior, con más un crédito extraordinario de 60 millones sobre el presupuesto del 51; esto no era más que aplazar el desnivel sin lograr su extinción. Dictáronse otras muchas disposiciones en 1850: se mandó proceder á la liquidación general de los créditos contra el Estado desde 1828 hasta el fin de 1849, excepción hecha de los créditos ilegítimos ó por servicios no llevados á efecto, la deuda del Banco de San Fernando que debía liquidarse aparte, las obligaciones del material de 1849, que debían satisfacerse en el año siguiente y las demás deudas del ejercicio corriente: se creó una comisión para informar sobre el estado de las contribuciones, se mandó revisar por la Junta de clases pasivas las clasificaciones de cesantes y jubilados, se dispuso que no se retuviera á los empleados por sus deudas más de la tercera parte de su sueldo: se reformó la contribución industrial y de comercio, y el sistema de apremios estableciéndolos de 1.º, 2.º y 3.º grado, rebajando la contribución territorial de algunas provincias que estaban perjudicadas; y se dictaron varias disposiciones sobre minas, ferrocarriles, rentas estancadas, Banco de San Fernando, aduanas, derechos de puertas, indemnización á partícipes legos en los diezmos, reformas de instrucción pública, el código penal y otras varias para el fomento de los intereses morales y materiales.

Por la disminución de los ingresos procedentes de la contribución de consumos, papel sellado, correos, renta de azogues y de la sal, y por las necesidades crecientes del tesoro para el fomento de la marina, obras públicas y pago de los intereses del empréstito de doscientos millones para construcción de caminos, el Gobierno proponía á las Córtes en la Ley de presupuestos de 1851 reformas que aumentasen los ingresos á la par que hacer economías en los gastos para normalizar la situación de la Hacienda, sobre la que pesaba un déficit de más de 224 millones procedentes de créditos extraordinarios, del saldo del Banco de San Fernando, y de la deuda del material y personal. Para cubrir este déficit se propusieron las siguientes disposiciones: hacer economías en Guerra, Gobernación y Culto y Clero por va-

lor de 23 millones; pagar once mensualidades á los empleados activos, diez á los pasivos y en cuanto á los atrasos solo se pagarían once mensualidades á los acreedores, seis á sus herederos en línea recta y dos á los demás, haciendo un arreglo para pagar la deuda proveniente del material.

Muchas disposiciones importantes en materia de hacienda se dictaron en el año 1851; como el Concordato celebrado con la Santa Sede en virtud del cual se dictaron: la orden de 13 de Mayo suspendiendo la venta de los bienes del clero secular, ermitas, santuarios etc.; la de 8 de Diciembre para llevar á cabo la entrega de sus bienes al clero y la de 9 del mismo dictando reglas para la enagenación por los diocesanos de los bienes cuando les fueran entregados. Se dispuso que en adelante se cobrase la contribución territorial, de industria y comercio en pública licitación. Se amplió el uso del papel sellado por R. D. de 8 de Agosto. Se procedió por el Gobierno á la construcción del canal de Lozoya para abastecer de aguas á la Corte, dictándose otras disposiciones sobre canalización y aprovechamiento del Ebro, Pisuegra y Guadalimar. Por Ley de 15 de Diciembre se organizó el Banco español de San Fernando con 120 millones de capital, y duración de 25 años. La Ley de carreteras de 7 de Mayo clasificándolas en generales, trasversales, provinciales y locales. Se establecieron los impuestos de *fondeadero, carga y descarga* en sustitución de los antiguos tributos para atender á la conservación y demás obras de los puertos. Se reformaron los aranceles de importación de la península y Baleares, acumulando los derechos de arancel y el 6 por 100 de arbitrios. Se declaró libre de derechos la introducción de materiales para construir el ferrocarril de Barcelona á Tarragona y otras franquicias que sirvieron de base á disposiciones posteriores. Las minas, los tabacos y la Hacienda de Ultramar fueron objeto de varias disposiciones. En 31 de Diciembre se estableció nueva tarifa de los derechos de puertas. Por último la deuda pública fué objeto de numerosas reformas. Por Ley de 1.º de Agosto se clasificó la deuda en *consolidada*, con rédito de 3 por 100; *diferida y amortizable* de *primera* y de *segunda clase*, quedando amortizadas las tres últimas el año 1870, por conver-

sión de la diferida en consolidada y pagarse la amortizable con la venta de los bienes mostrencos, realengos y baldíos, el 20 por 100 de propios y 12 millones que se consignarían para este efecto todos los años en los presupuestos. Esta ley fué objeto de grandes controversias. Otra Ley de 3 de Agosto mandó proceder á la liquidación de la deuda pública contraída desde Mayo de 1828 hasta fin del 49: dividiéndola en personal y material, declarando compensables sus créditos con los débitos de la misma época, y concediendo la facultad de convertir á la par la deuda del material en consolidada: determinándose por otra ley los créditos que habian de formar la *deuda flotante* y los recursos para pagarla.

En 1852 aumentan los ingresos por el natural desarrollo de las rentas y por el descuento de los empleados; pero aumentaron más rápidamente los gastos públicos por la mayor asignación de la Casa Real y el pago de intereses de la deuda. No siendo posible la aprobación por las Cortes de los presupuestos presentados por D. Juan Bravo Murillo se dictó por el Gobierno en 18 de Diciembre del 51 un R. D. para plantearlos, con las modificaciones que aprobaron la comisión del Congreso y otras varias: se fijaron los gastos ordinarios en 1,141.053,456 reales, los extraordinarios en 15.708.000 reales, los ingresos ordinarios se calculaban en 1,188.474.772 reales con más 171.671,051 reales de gastos reproductivos, quedaba, pues, un sobrante de más de 50 millones que había de aplicarse á la amortización de la deuda flotante del 49, 50 y 51 con más un crédito limitado sobre los presupuestos de 1853 que el gobierno podía abrir y otro de *tres millones* para material de guerra. Dictáronse además en este año varios decretos y órdenes de importancia; ya sobre canales y ferrocarriles; ya estableciendo una línea telegráfico eléctrica de Madrid á Irum; ya sobre aranceles de aduanas; ya declarando puertos francos los de Canarias; ya sobre derechos de consumos; ya suprimiendo los derechos de pases para Gibraltar que pagaban los artículos de abasto para aquella plaza; ya estableciendo nuevas tarifas en la contribución industrial; ya sobre hipotecas; ya sobre conversión en títulos del 3 por 100 intrasferibles á fa-

vor del Estado del 20 por 100 de propios; ya mandando ingresar en el tesoro los fondos de redención del servicio militar; ya sobre emisión de acciones de carreteras siendo dignos de especial mención el Decreto de 18 de Junio sobre organización de los empleados de la administración, fijando las bases para el ingreso, ascensos, derechos pasivos, correcciones etc.: la orden de 30 de Enero sobre liquidación de la deuda del personal; la de 16 de Febrero sobre amortización de la deuda del 5 por 100 reconocida á favor del Gobierno inglés, que produjo gran beneficio para el tesoro: otra de 17 de Junio declarando libre la circulación interior de toda clase de mercancías lícitas ó ilícitas: Decreto de 18 de Junio creando una comisión que se ocupe en la conveniencia de levantar el estanco del tabaco y de la sal y medios de sustituir estos impuestos; el notable Decreto de 20 de Junio sobre delitos de contrabando y otras varias resoluciones.

Planteó el Gobierno por autorización de las Córtes los presupuestos de 1853, resultando un sobrante de 5 millones y pico de reales, que habia de aplicarse á la amortización de la deuda flotante. En lugar de 10 millones se destinarán 4 para pago de intereses y amortización de la deuda, porque se iba haciendo muy lentamente su liquidación; autorizando al Gobierno para emitir acciones de carreteras si lo juzgaba necesario por valor de 3 millones y señalando el máximun de 400 millones de *deuda flotante* para cubrir el déficit del año 1853. En ese año resultaba un aumento en los gastos comparados con los de 1852 de 71 millones y medio de reales, mientras que los ingresos solo aumentaban en 45 millones y pico de reales. Este continuo desnivel de los presupuestos, la enorme deuda flotante y la rapidez con que se sucedieron los Ministerios en este año, fué causa de que no pudieran consolidarse y llevarse á cabo reformas que mejorasen la situación del tesoro, no obstante los esfuerzos de hacendistas tan eminentes como D. Luis María Pastor.

Dictaronse en el año 1853 multitud de Reales órdenes y Decretos, sobre canales, ferro-carriles, obras públicas y todos los ramos de la administración, inútil sería citarlos todos é imposible

retenerlos en la memoria, por esta razón sólo citaremos los que juzgamos más importantes y son los siguientes: por virtud de las reiteradas amnistias concedidas por delitos políticos se mandó devolver á la familia de D. Manuel Godoy los bienes que existieran de los que le fueron secuestrados (Decreto de 25 de Febrero.) Fueron exentos de pagar derechos de aduanas más de *cuatrocientos artículos*, porque impedían el tráfico y embrollaban los aranceles sin provecho para el tesoro (Decreto de 12 de Mayo.) Se otorgaron varios créditos al Gobierno para socorrer á las provincias gallegas, tendiéndose á la libertad de comercio de cereales. Se dictó el reglamento de sociedades anónimas (D. 19 de Octubre). Se reformaron las contribuciones pecuaria é industrial. El descuento fijo de 15 por 100 de las clases pasivas se convirtió en gradual. Se suspendió la conversión decretada en 1852 de la deuda deferida en consolidada. Por último para mejorar la situación del tesoro, dictó el Ministro Sr. Pastor el notable decreto de 8 de Julio sobre arreglo de la *deuda flotante*; para conseguir esto era preciso nivelar los presupuestos, regularizar la deuda flotante por medio de *billetes del tesoro* por valor de 300 millones á plazos más largos y rebajando el rédito al 6 por 100; reunió dicho Ministro datos estadísticos para mejorar el sistema rentístico, formuló interrogatorios minuciosos para redactar los presupuestos del año 54 y trató por último de suprimir los consumos y portazgos, si los antecedentes reunidos demostraban la posibilidad de sustituirlos con una contribución directa y la del papel sellado, pero habiendo caído el Gabinete, no pudieron plantearse estas reformas. Tan apurada era la situación del tesoro que el Ministro del ramo propuso á las Córtes al finalizar este año la emisión de 800 millones de títulos de la deuda consolidada, cuyo importe debía aplicarse á la extinción de la deuda flotante para regularizar la marcha de la hacienda.

Tampoco pudieron discutirse los presupuestos del año 1854 y el Gobierno hubo de plantearlos por autorización. Había según los cálculos hechos en los presupuestos una diferencia de 3 millones entre los ingresos y los gastos; más el tesoro público estaba abrumado, porque existía un déficit de 350 millones por

atrasos desde el año 1849, que constituía la deuda flotante. Son verdaderamente notables estos presupuestos, no solo por las reformas introducidas en su redacción, sino tambien por el orden y acierto en el planteamiento de cuestiones económicas que en ellos se comprenden: en la enumeración de los *ingresos* se introdujeron las siguientes reformas. 1.^a la de comprender todos los arbitrios que pesaban sobre las contribuciones y rentas; 2.^a el valor nominal del papel de la deuda que debía ingresar en el tesoro por razón de venta de fincas, etc.; 3.^a los atrasos anteriores á 1849; y 4.^a la de presentar la comparación de los presupuestos del 54 con los del año anterior. El presupuesto *de gastos* se dividió en tres capitulos principales: *obligaciones generales del Estado: obligaciones propias de cada ministerio: obligaciones propias de la administración y recaudación de rentas y tributos*. Se suprimió pues la denominación poco adecuada de *gastos reproductivos*, comprendiéndolos en las obligaciones especiales segun su aplicación. Para atender á los gastos extraordinarios y al enorme déficit, proponía el gobierno varios recursos: vender las acciones de carreteras que resultaran sobrantes despues de cubiertas las atenciones del año anterior; emitir nuevas acciones de carreteras aplicándose al pago de sus intereses y amortización *ocho millones*; y que el máximum de deuda flotante que podría emitir el Gobierno se fijase en *500 millones*, cuya cifra se reduciría á *150* si se autorizaba al mismo para emitir 800 millones en títulos de la deuda consolidada.

Dictáronse en la primera mitad del año 1854 varios decretos: subencionando ferro-carriles, reglamentando los correos, ya en lo interior, ya extranjeros por medio de tratados con otras naciones; para fomentar la agricultura de la Isla de Cuba se dictaron varios decretos respecto á los esclavos negros, mandando hacer el censo de los mismos, é imponiendo una capitación gradual á los dueños y autorizando la introducción de colonos libres españoles, chinos ó yacutecos: las minas, la sal, las casas de moneda y el papel sellado, fueron objeto de varios decretos; se dictó la ley orgánica de la bolsa de Madrid, varias disposiciones relativas á los buques con motivo de la guerra de Crimea; pero la disposición

más notable fué el *empréstito Domenech*, así llamado por el Ministro que le refrendó. Para disminuir la enorme deuda flotante que pesaba sobre el tesoro, sin que quedáran desatendidas las obligaciones ordinarias, no había más que dos recursos ó hacer la conversión de la deuda flotante en consolidada, lo que no habian autorizado las Córtes después de ocho meses y no era conveniente por la depreciación en que estaba nuestro papel, ú obtener de los contribuyentes un *anticipo* con el doble carácter de *voluntario* y *forzoso*, reintegrable por octavas partes hasta el año 58: en su virtud el Gobierno dictó el *Decreto de 19 de Mayo* y otros posteriores para llevar á cabo el empréstito; mas ocurrido el levantamiento de Vicálvaro, el manifiesto de Manzanares y la revolución de Julio, fué derogado dicho decreto y suspendida la cobranza del empréstito, haciendo algunos particulares buenos negocios y obteniendo después el reconocimiento por parte del Estado de las cantidades anticipadas.

Por consecuencia de la revolución de Julio de 1854 subió al poder el partido progresista, presidido por el Duque de la Victoria. Animado del espíritu de reformas y secundado en su grande actividad por las Córtes, puso en práctica en el bienio que duró su administración, muchas leyes y decretos, algunas de las cuales la experiencia demostró la necesidad de derogarlas.

En los primeros momentos de la revolución las juntas de salvación y defensa, puestas al frente de las provincias, derogaron y suprimieron contribuciones é impuestos, tales como los de puertas y consumos, los de aduanas y otros; mas el gobierno central, una vez constituido, no podía consentir aquel desorden financiero y aunque animado del espíritu de reformas, deseaba realizarlas por los trámites constitucionales. En su virtud se suspendieron las disposiciones adoptadas por las Juntas de provincia por Decreto de 1.º de Agosto, hasta que el Gobierno resolviera lo más conveniente, continuando los impuestos y la administración de hacienda en la forma que ántes tenia, y como las rentas de aduanas habian mermado notablemente por la concentración de las fuerzas de carabineros, se mandó que volvieran á sus puestos para perseguir el contrabando.

Era preciso conocer la situación de la Hacienda para introducir en ella las reformas necesarias, y con este objeto se dió la R. O. de 5 de Agosto mandando formar un estado de la deuda flotante del tesoro que existía en 17 de Julio y otro de las obligaciones devengadas y no satisfechas hasta 31 del mismo, cuyos estados se publicaron por R. O. de 25 de Agosto.

En cuanto á los presupuestos fué autorizado el Gobierno para plantear los de 1855 por ley de 9 de Febrero del mismo, sin perjuicio de las reformas que establecieran las Cortes, publicándose al fin por ley de 25 de Julio. Tambien fué autorizado el Gobierno por ley de 30 de Diciembre del 55 para plantear los presupuestos de 1856, que fueron aprobados por ley de 16 de Abril del mismo año, y se presentaron á las Cortes los presupuestos de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, que merecen consultarse, aunque no fueron aprobados.

Vamos ahora á ocuparnos brevemente de las reformas hechas por el Gobierno y las Córtes constituyentes desde el año 1855 al 1856 en los ingresos y en los gastos. *Ingresos.* La contribución *territorial* y *pecuaria* fueron aumentándose progresivamente, hasta proponer el Gobierno un aumento sobre la misma de 34 millones, sin alterar el tipo máximo de 12 por 100 por los cupos del tesoro, con más el recargo de 1 por 100 para fondo supletorio, mas las Córtes ampliaron dicha cantidad á 50 millones sumando un total de 350 millones de reales; creándose en la dirección de contribuciones una sección de estadística para procurar el aumento y buen reparto de dicho tributo. Las contribuciones *industrial* y de *comercio* tambien se aumentaron en una sexta parte más. El impuesto de *consumos* y *puertas* fué suprimido por ley de 7 de Febrero del 55 y autorizando al Gobierno para cubrir el déficit producido por esta supresión con los recursos oportunos, y con el mismo objeto fué autorizado para emitir 120 millones de títulos de la deuda consolidada, mas no bastando todos estos recursos, fué preciso restablecer dichos tributos aunque con tipos menores por la ley de presupuestos del 56 en forma de *derrama* que habian de hacer las Diputaciones y Ayuntamientos. Fueron reformados los aranceles de aduanas: el impuesto del papel sellado se amplió de-

biendo satisfacerse en él los derechos de matrícula, títulos, honores y condecoraciones: se aumenta el descuento de los empleados de 10 á 25 por 100, modificándose posteriormente: se prohibió la simultaneidad de dos empleos y sueldos y obtener los diputados empleos, comisiones, etc., hasta despues de disueltas las Cortes: se declararon exentas del derecho de hipotecas las ventas de bienes nacionales que se hicieron del año 1855 al 60: se rebajó la tarifa de correos y se estableció la de telégrafos eléctricos: se dictó la ley de desamortización civil y elesiástica de 1.º de Mayo de 1855 poniendo en venta todos los bienes; lo que produjo un rompimiento de relaciones con la Santa Sede, se clasificaron los montes públicos, poniendo algunos á la venta. Para el arreglo de la deuda se autorizó al Gobierno para emitir títulos del 3 por 100 por valor de 500 millones efectivos con el fin de amortizar la *deuda flotante* (1855); otra emisión de 230 millones de billetes del tesoro para pagar los bienes nacionales y redención de censos y los que sobrasen se repartirían entre los contribuyentes que pagasen más de 500 reales; se mandó convertir la *deuda del personal* en títulos especiales al portador y sin interés, y otros varios empréstitos para atender á las carreteras, pósitos, etc.

Gastos: se hicieron en la asignación de la casa real diferentes economías, como también en los presupuestos de Guerra, Fomento y Hacienda: se suspendió el pago de la pensión de la reina D.^a María Cristina, embargando todos sus bienes; se procedió al armamento y organización de la Milicia nacional: se concedieron pensiones á los heridos é inutilizados en las jornadas de Madrid del 54; á las familias de consecuentes liberales muertos en acción de guerra, ó en activo, ó que hubiesen prestado eminentes servicios á la pátria: se dió la *ley de los once años* de abono á los empleados declarados cesantes ó que hicieron dimisión de sus destinos por motivos políticos desde 1844 para su clasificación y derechos pasivos: se dictaron diversas disposiciones sobre obras públicas, canales, ferro-carriles, telégrafos y carreteras: se creó el *Banco de España* en sustitución del de San Fernando y el español de la Habana, dictándose la ley de Bancos y la de sociedades anónimas (1.º de Octubre y 24 de Diciembre de 1855). Por

último se mandó hacer una clasificación general de las cargas de justicia: se encargaron las oficinas de Hacienda de los ramos productivos de Gobernación y se dictaron diferentes leyes para la buena recaudación, administración y contabilidad en los tributos. Por efecto de las escisiones en el partido progresista, que trascendieron á las Córtes y al Ministerio, por el levantamiento y conmoción de Cataluña, Aragón, Valencia, Badajoz, los incendios é incalificables sucesos de Castilla la Vieja y la lucha de la Milicia nacional con el ejército en Madrid y otros puntos, ocurrido todo en Julio del 56, dimitió el Gabinete presidido por el Duque de la Victoria, ocupando el poder D. Leopoldo O'Donnell. La situación de la Hacienda al terminar el bienio, no obstante el aumento de los recursos y de la deuda y la venta de bienes nacionales, continuó desnivelada, sin poder extinguir el déficit.

Encargado del poder en 14 de Julio del 56 el Ministerio O'Donnell-Rios Rosas que representaba la tendencia conservadora dentro del partido progresista, sus más notables actos fueron suprimir la Milicia nacional, disolver las Córtes constituyentes y restablecer la Constitución de 1845, suspendiendo la venta de los bienes del Clero secular para reanudar las relaciones con la Santa Sede, emprendiendo una reacción templada para reorganizar el país. En los tres meses escasos que duró este Ministerio dictó diferentes disposiciones para promover los intereses materiales: para atajar la carestía de las subsistencias declaró libres de todo género de derechos los cereales que se introdujeron del extranjero; por último, pesando inmensas cargas sobre la hacienda por efecto de la revolución, con presupuestos desnivelados pues no habían crecido los ingresos tanto como se calculaba, para garantir y dar publicidad á los actos financieros se crearon comisiones compuestas de Senadores, Diputados y altos funcionarios para inspeccionar las cuentas generales del Estado, las operaciones de la deuda flotante y las de la Junta de clases pasivas, mandando publicar en la *Gaceta* con suficiente anticipación todos los documentos de las cuentas del Estado y circular ámpliamente las cuentas generales presentadas al Gobierno por el Tribunal de Cuentas del reino.

Llamado al poder el partido moderado en 12 de Octubre

de 1856 le ocupó hasta 30 de Junio de 1858 con tres representaciones ministeriales: ministerio Narvaez-Barzanallana, ministerio Armero-Mon y ministerio Isturiz-Sanchez Ocaña. La política del partido moderado fué de restauración, tratando de borrar cuanto recordase las insurrecciones habidas desde el año 54 y restablecer el orden de cosas existente antes de la revolución.

La constitución del 45 fué confirmada como ley fundamental del Estado, sin el *acta adicional*, agregada por el anterior ministerio; en su consecuencia se restablecieron las leyes del 45 sobre Consejo Real y administración provincial y local. Se dejaron sin efecto todas las disposiciones contrarias al Concordato del 51, suspendiéndose definitivamente la ley desamortizadora del 55, dictándose vários decretos para su ejecución. Se limitaron los efectos del presupuesto de 16 de Abril á 31 de Diciembre de 1856 para cumplir los preceptos de la ley de contabilidad del 50. Se restableció la *contribución de consumos y de puertas*, refundida en una sola, porque la *derrama* era insuficiente para cubrir el déficit y mal recibida por las corporaciones y los pueblos. Continuaba la crisis de subsistencias y para hacer frente á ella se otorgó un crédito de 60 millones al Ministro de Hacienda. Se dictaron las ordenanzas generales de aduanas y diversas disposiciones para la formación de presupuestos provinciales y municipales. Se dictó la Ley de Instrucción pública y otras para promover los intereses materiales. La situación del tesoro no podía ser más exhausta, las arcas del erario estaban casi vacías; el Estado estaba abrumado de obligaciones, los tributos eran insuficientes y el déficit iba en aumento. La deuda flotante fué elevada á *640 millones*, cifra superior á la que se fijó por la ley de presupuestos del año 56, cuyo aumento se explicaba porque los *200 millones* negociados por Santa Cruz, no habían podido dedicarse á la amortización de dicha deuda flotante; más como la primera necesidad era procurarse fondos, Barzanallana propuso utilizar la autorización concedida por la ley de 23 de Febrero de 1855 para emitir *500 millones* en títulos de deuda consolidada, menos los *200 millones* negociados por Santa Cruz: esta operación se conoce con el nombre de *empréstito Mirés* por la casa de París con que se

contrató y fué objeto de graves censuras por servirse el Gobierno moderado de autorizaciones concedidas al progresista, porque reconocían *100 de deuda* cuando el Estado no recibía más que *35 efectivos* y porque sostenían algunos que hubieran dado más capital la venta de bienes nacionales. Se suprimió el descuento á los empleados y clases pasivas y de monte pío al ejército y armada. No pudiendo aprobar las Córtes los presupuestos del año 57 antes de 1.º de Enero, se plantearon por decreto de 4 de Marzo del mismo: resultaba un déficit según los mismos de 120 millones que habian de cubrirse con los 240 restantes del empréstito Mirés, que no se habian invertido el año 56. La nivelación de los presupuestos realizada, no resolvía el problema; solo le aplazaba para mejores tiempos; mas de todas suertes colocaba á la Hacienda en situación más desembarazada y favorable.

En 15 de Octubre de 1857 sube al poder el Ministerio Armero-Mon, que solo habia de ocuparle hasta el 14 de Enero de 1858. En tan breve espacio de tiempo no podían llevarse á efecto, ni consolidarse reformas provechosas, no obstante los talentos y especial competencia del ministro del ramo Mon: la nivelación de los presupuestos fué la idea capital que dominaba al ministro de Hacienda, y para conseguirla trató de obtener en la contribución territorial una cifra superior á los 350 millones, sin alterar el tipo de 14 por 100 de las utilidades líquidas; porque la riqueza inmueble habia crecido y aumentado por la desamortización y la supresión del diezmo, al efecto dictó la circular de 13 de Diciembre para que los gobernadores averiguaran las ocultaciones y rectificaran los repartimientos; pero esta circular, sin el auxilio de una estadística territorial, fué objeto de grandes impugnaciones, por los abusos á que podia dar lugar comenzando una fiscalización odiosa. La reforma de la matrícula industrial, la circulación de mercancías, los tabacos y jubilaciones son objeto de las más importantes medidas de este Gabinete.

El nuevo Ministerio Isturiz-Sanchez Ocaña presentó en 12 de Febrero á las Cortes los presupuestos para 1858 y despues de breve discusión parlamentaria fué autorizado el Gobierno para plantearlos (Ley de 25 de Marzo). Aparecen nivelados los pre-

supuestos, pero sólo en apariencia, pues en realidad era imposible que creciesen tanto los recursos, no obstante el desarrollo de la riqueza, ni bastaban los 50 millones aumentados en la contribución territorial, sin alterar las bases del 14 por 100, ni los 58.800.800 reales efectivos emitidos en acciones de carreteras, ni el crédito de 16 y 12 millones concedidos al Ministro de la Guerra para atender á la Guardia Civil, artillería é ingenieros, ni que se nombrase una comisión especial para reformar los impuestos, ni que se tratase de fomentar la riqueza por medio de ferrocarriles, canales, circulación de libros, alhajas y efectos por el correo y otras disposiciones, ni por último se tratase de limitar los gastos con una nueva ley de empleados, cuyas bases habia de proponer el Consejo Real. El déficit continúa no obstante los esfuerzos del Ministerio en los cinco meses y medio que ocupó el poder.

Vuelve á tomar las riendas del gobierno la unión liberal en 30 de Junio de 1858 con el Ministerio O'Donnell-Salaverría, ocupando el poder con algunas modificaciones parciales hasta el 2 de Marzo de 1863.

Las cifras de los presupuestos durante estos cinco años escasos, fueron aumentando cada vez más por el desarrollo de las necesidades públicas, los gastos de la gloriosa campaña de Marruecos y la enorme deuda flotante que pesaba sobre el Tesoro. Bástenos hacer su comparación: en 1859 (Ley de 29 de Mayo), los *gastos ordinarios* se presuponen en 1.789.926.041 reales, los *ingresos ordinarios* en 1.794 731.800 reales y los gastos é *ingresos extraordinarios* en la suma de 267.258.000 reales; el máximo de deuda flotante se fija en 640 millones; en 1862 (Ley de 4 de Mayo): *Gastos*, 2.003.853,536 reales; *Ingresos*, 2.009.938.000 reales, máximo de deuda flotante 740.000.000. Hay pues una diferencia en los gastos de 213.927.495 reales, sin contar con las cantidades ingresadas, ni otros conceptos que sería preciso aquilatar para que resultase exacta la comparación.

Vamos á reseñar las más importantes disposiciones de este periodo ministerial de O'Donnell.

Por Decretos de 2 de Octubre de 1858 se restableció la des-

amortización civil, menos en lo relativo á los censos, cuya redención y venta se autorizó despues por Ley de 11 de Marzo del 59, estableciéndose la forma de satisfacer el capital los censatarios. Para arreglar definitivamente la desamortización eclesiástica, se celebró en 25 de Agosto del 59 *convenio con Su Santidad*, que fué publicado en 4 de Abril del 60, por virtud del cual habian de convertirse en títulos intransferibles del 3 por 100 los bienes de la Iglesia, reconociendo la facultad de adquirirlos en lo sucesivo. Se pusieron en venta *los bienes de las encomiendas de San Juan*. Se procedió á la enajenación de *montes públicos*, mandando hacer su clasificación al cuerpo de ingenieros, dividiéndolos después en montes del *Estado*, de los *pueblos* y de *corporaciones* y exceptuando de la venta los montes de *pino, roble y haya*. Con motivo del sostenimiento de la memorable campaña de Africa se autorizó al Gobierno por la ley de presupuestos de 1860 para hacer recargos en la contribución territorial, industrial y de consumos é imponer descuento á los empleados, abriendo el crédito necesario para poner *cien mil* hombres en pié de guerra: hecha la paz con S. M. Marroquí en 26 de Abril de 1860 se comprometió á pagar á España como indemnización de guerra *400 millones* de reales. En el mismo año 60 se mandaron formar las cartillas de evaluación de la riqueza territorial para la buena distribución de los tributos, se dictó la ley de minas, se restablecieron los derechos de importación de granos, se rebajaron los derechos del papel extranjero para impresiones y otros decretos sobre aduanas; se aumentó el sueldo y los retiros á militares, se promovió la colonización de nuestras posesiones del Golfo de Guinea; se dividieron las *rentas marítimas de Ultramar* en derechos de *importación* y de *navegación*. Por último se mandó hacer el *censo de la población* en 25 de Diciembre de 1860 y á ocho de Febrero se dictó la importantísima ley hipotecaria.

En 1861 se establecieron portazgos, pontazgos y barcajes para atender á estos servicios y derechos dobles en los puertos de Alicante y otros para atender á sus obras. Se reformó el impuesto del papel sellado, dictándose diferentes decretos sobre aduanas,

débitos á los pósitos, vigilancia y subvenciones de ferro-carri-les, telégrafos, carreteras, canales y obras públicas de todo género, fijando reglas para la distribución de fondos para la reparación de las catedrales, templos, seminarios y palacios episcopales; se aprobó el reglamento de la Real Academia de Medicina de Madrid y se suprimió la lotería primitiva creándose la lotería moderna y otras disposiciones con motivo de la incorporación á España de la República de Santo Domingo.

No bastando para cubrir el déficit, ni la desamortización, ni los empréstitos, se concedieron al Gobierno diferentes autorizaciones: en 1860 se le autorizó: 1.º para emitir obligaciones de ferro-carriles para atender á su construcción; 2.º para emitir créditos por espacio de ocho años y valor de *dos mil millones*, emitiéndose *200 millones* en 10 de Febrero del 60 para atender á las necesidades de la guerra; otros 200 en 23 de Septiembre del 61, y otros en épocas posteriores: también fué autorizado el Gobierno para emitir 190.912.561 reales 80 céntimos en títulos de la Deuda del 3 por 100 para pagar la deuda contraída con Francia en 30 de Diciembre de 1828, se declaró que los créditos procedentes de préstamos desde la guerra de la Independencia, están comprendidos en el reglamento de 1851. Se abrió un crédito al Ministro de Gracia y Justicia de *600 mil* reales para plantear la Dirección del Registro de la propiedad y otro de *16 millones* al de Hacienda para socorrer las desgracias causadas por las inundaciones. Se mandó convertir en deuda amortizable de 2.ª clase los intereses devengados y no pagados de la del 5 por 100. Se dió principio á los sorteos para la amortización de varias clases de deuda, desde 2 de Diciembre del 61 y también de 8.000 acciones del Canal de Isabel II. Por último, por Decreto de 20 de Junio del 62 se estableció el *año económico*, ampliando los presupuestos hasta 30 de Junio del 63, dictándose reglas para el cobro de contribuciones en los seis primeros meses de este año y haciendo extensivo el establecimiento del año económico á los presupuestos provinciales y municipales.

En 2 de Marzo de 1863 es llamado al poder el partido moderado, ocupándole hasta 21 de Junio de 1865 con cuatro Mi-

nisterios: Marqués de Miraflores, Mon, Arrazola y Narvaez. Con cambios tan repetidos de los Consejeros responsables de la Corona, en tan breve espacio de tiempo no era posible que mejorase la situación de la Hacienda, ni se diesen notables disposiciones para su reorganización. He aquí las más importantes: en 20 de Mayo del 63 se creó el Ministerio de Ultramar, disponiendo en 25 de Junio que constituyera la sección 9.^a de los presupuestos del 63 al 64: formulándose por separado los de Filipinas, Cuba, Puerto-Rico y Santo Domingo, se plantearon por autorización estos presupuestos y los del 64 al 65: se aumentó la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería á 400 millones de reales, dictándose reglas para su reparto y exacción (1.^o de Abril del 63 y 6 de Julio 64) y ampliándose á 430 millones en el año 65; se dictó la instrucción para la cobranza de la contribución de consumos de 1.^o de Julio del 64 y varias reformas en los aranceles de Aduanas; en 13 de Noviembre del 63 se dispuso se procediera á la celebración de subasta para la cobranza de contribuciones; posteriormente se dictó la ley de presupuestos y contabilidad provincial: se dictaron varias disposiciones sobre desamortización y montes públicos; es notable la ley sobre bienes de la Corona de 12 de Mayo del 65, en ella se distingue el patrimonio de la corona del patrimonio privado del monarca: el primero es indivisible, inalienable, imprescriptible, no puede sujetarse á ningun gravámen real, ni responsabilidad y está exento de toda contribución: serán objeto de una ley las enagenaciones y arrendamientos por más de 30 años y en cuanto á los montes y arbolados está sujeto á la legislación del ramo; estos bienes pasan al Principe de Asturias ó sucesor al trono á su advenimiento. El rey puede adquirir bienes con arreglo al derecho comun que constituyen el patrimonio privado, el cual está sujeto á tributos y puede disponer de él por actos *inter vivos* y *mortis causa* con arreglo á las capitulaciones matrimoniales y sin sujetarse á las leyes civiles que rigen los derechos de familia. Por esta misma ley se declaran en estado de venta todos los bienes y censos del Real Patrimonio, excepción hecha de los palacios y algunos otros, cediendo las tres cuartas partes del precio al Estado y re-

servándose la *cuarta parte restante* la Real Casa, notable rasgo de generosidad y desprendimiento con que la Reina Doña Isabel trataba de mejorar la situación de la Hacienda y fomentar los intereses morales y materiales de nuestra patria.

Se otorgaron varios créditos á los diferentes Ministerios: 1.º una negociación de pagarés de compradores de bienes nacionales por valor de 500 millones de reales (año 64). 2.º Una autorización al Ministro de Hacienda para presentar á las Córtes un proyecto de anticipo nacional de 600 millones de reales que no se llevó á cabo. 3.º Se negociaron títulos de la deuda del 3 por 100 por dicha cantidad de 600 millones de reales (año 65). 4.º Se negociaron 300 millones de billetes hipotecarios. 5.º Se concedió un crédito de 2 millones para la clasificación de ferro-carriles; otro de 40 millones al Ministro de Fomento para material de carreteras. Por último, se separó de la madre patria la isla de Santo Domingo por decreto de 1.º de Mayo del 65.

En 21 de Junio de 1865 es llamado el general O'Donnell por última vez á formar Gabinete, ocupando el poder hasta 10 de Julio de 1866, muriendo después en el extranjero. Si en el anterior período que dirigió las riendas del Gobierno ganó inmarcesibles laureles nuestro ejército bajo su mando en la gloriosa campaña de Africa; en este segundo nuestra armada, al mando del almirante Mendez Nuñez se cubre de gloria el 2 de Mayo del 66 en la memorable batalla naval del Callao. Mas estas glorias que hacían respetable nuestra nacionalidad en el exterior, no impedían el desarrollo de la revolución, que iba tomando cada vez más incremento en nuestra pátria, siendo pruebas de ello las sublevaciones del 3 de Enero y 22 de Junio del 66.

Durante el Ministerio de O'Donnell se plantearon por autorización los presupuestos del 65 al 66 y se autorizó al Gobierno para hacer los gastos y recaudar los tributos del 66 al 67, sin perjuicio de las modificaciones que introdujeran las Córtes, estableciendo en estos últimos el descuento gradual del 12 al 25 por 100 de sueldos, las economías convenientes y el aumento del ejército de mar y tierra.

Con objeto de aumentar los ingresos en el año 65 se dió un

Real Decreto (10 de Julio) respecto á la desamortización, dando reglas para que los Ayuntamientos pudieran pedir la exclusión de la venta: por otro Decreto se mandó á los gobernadores remitir á la superioridad relación de los bienes de patronato existentes en sus provincias para ponerlos en venta y se incautó el Gobierno de los bienes de las encomiendas de las Ordenes militares que usufructuaba el Infante D. Francisco de Paula Antonio por su fallecimiento. Otro decreto dictando reglas para la aplicación de 100 millones de reales al fomento de los riegos. Se abrió un crédito de 12 millones para atender á las desgracias causadas por las inundaciones de Valencia. Se dió la ley é instrucción para la redacción de presupuestos y contabilidad provincial. Respecto á la administración de nuestras colonias se dió el Decreto (27 Octubre) para la extinción de la trata de negros en Cuba y Puerto-Rico y se declaró libre (8 Diciembre) la introducción en esta isla de guano artificial y demás abonos para fomentar su agricultura. Se aprobaron las cuentas del Estado de los años 50, 51 y 52, como se habían aprobado las anteriores en otras épocas; por último, en 1.º de Julio del 66 se mandó hacer la emisión á favor de la Caja general de Depósitos de una inscripción intransferible de 1,500 millones de reales nominales con rédito de 3 por 100, cuyo decreto fué derogado por el de 16 de Noviembre del 67 que anuló dicha inscripción. Tal es en nuestro concepto lo más notable en materia de Hacienda en este periodo de poco más de un año.

Sube al poder también por última vez el general D. Ramón María de Narvaez en 10 de Julio de 1866, ocupándole hasta su fallecimiento ocurrido en Madrid á 23 de Abril de 1868. Si azarosa y difícil fué la situación del Ministerio O'Donnell, aún más la del Ministerio Narvaez, pues á la propaganda revolucionaria y á la nueva insurrección de Agosto del 67, se unió la terrible crisis de subsistencias por efecto de las malas cosechas del 67 y 68, autorizando la libre introducción de granos del extranjero para remediarla y encargando el Ministerio (en 4 de Marzo del 68) á los gobernadores de provincia que tratasen á todo trance de impedir se alterase el orden público *por falta de subsistencias*; esto uni-

do á las inundaciones y terremotos de Filipinas forma el cuadro de calamidades que presentaba nuestra pátria, que hacian presagiar una próxima revolución.

El aumento de los ingresos, el arreglo de la deuda y la disminución y economía en los gastos, fueron el objeto de las más importantes disposiciones del Ministerio.

Para allegar recursos con que atender á las apremiantes necesidades del Estado se mandó en 20 de Julio del 66 que las contribuciones territorial é industrial se pagasen en dos plazos: se estableció el descuento de 25 por 100 á la consignación de la Casa Real y á la del Duque de Montpensier: y para facilitar la venta de los bienes del Real Patrimonio se eximieron del pago del derecho de hipotecas en Agosto 8 del 66; se dictaron reglas para activar la desamortización (25 de Enero del 67) y para aumentar la renta de aduanas: se restablecieron los impuestos sobre traslaciones de dominio y sobre carruajes y caballerías de lujo por la ley de presupuestos del 67 al 68, aplicable este último á Navarra y Provincias Vascongadas: se reformó el sistema tributario de Cuba (R. D. de 12 de Febrero) suprimiendo las alcabalas; derecho de vendutas, diezmo, manda pia forzosa, impuesto de salinas, portazgos, derecho único y fijo de almacenes y tiendas, medias anatas seculares, estanco de gallos, derecho de consumos de géneros, costas procesales y derechos de exportación; sustituyéndolos con 10 por 100 sobre las rentas líquidas de la riqueza rústica, pecuaria y urbana; un impuesto fijo ó proporcional sobre la industria y el comercio; conservándose el impuesto de efectos timbrados y el derecho de hipotecas, se dictó (Julio del 67) la instrucción para la recaudación del impuesto de 5 por 100 sobre rentas, sueldos y asignaciones de los empleados públicos y toda clase de percibos del tesoro, de los bancos y de compañías: se trató de facilitar la reducción de censos por D. de 1.º Octubre: se rebajó el precio del franqueo de los impresos: se estableció el impuesto de 5 por 100 de las sociedades mineras (Marzo del 68): se llamaron 40.000 hombres al servicio de las armas, aumentando el cupo de años anteriores que habia sido generalmente de 35.000 (28 Junio 67): para favorecer á las

empresas de ferrocarriles las cedió el Estado el impuesto del 10 por 100 sobre los billetes de viajeros: se eximieron de la contribución territorial los palacios de los obispos, casas rectorales, huertos y jardines de los párrocos: por último se dictaron disposiciones para fomentar los intereses materiales como la reforma de la ley de minas, arreglo de la instrucción primaria, secundaria y facultativa y otras.

Para el arreglo de la deuda se dictaron: el D. de 13 de Julio del 66 para la minoración de la deuda flotante: el de 11 de Julio del 67 para el canjeo de títulos de la deuda amortizable de 1.^a y 2.^a clase y de la diferida de 1831: otro (17 de Julio) para convertir el 50 por 100 de los cupones del 4 y 5 por 100 vencidos y no pagados desde 1.^o Octubre del 40 á Junio del 51: en Octubre se celebró convenio con el Banco de España para la emisión de 50 millones de escudos (500 de reales) en billetes hipotecarios y en Diciembre otro convenio con el Banco para que recaudase las contribuciones; proyectándose en 29 de Enero del 68 la inversión del fondo de reserva del mismo y parte del capital en títulos de la deuda del Estado; dictándose en 24 de Marzo del 68 la ley de conversión de deudas.

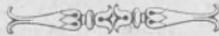
Para disminuir los gastos se hicieron en Julio y Agosto de 66 economías: en la Presidencia del Consejo de Ministros se suprimieron las direcciones generales de operaciones geográficas y de Estadística, disminuyendo los gastos del personal y material en 2.512,720 reales. En el Ministerio de Estado se rebajó la categoría de nuestras representaciones diplomáticas en los Países Bajos y el Haya, haciéndose economías por un total de 392000: en el Ministerio de Gracia y Justicia se hizo una rebaja de 512.500 reales, recomendando al clero contribuyera espontáneamente á las necesidades del erario en la misma proporción que los funcionarios públicos, dando la iglesia nueva prueba de desprendimiento, lo mismo en la península que en Ultramar: en el Ministerio de Hacienda no obstante haberse rebajado el presupuesto en comparación con el del año anterior en 17.836,260 reales, se hicieron economías por valor de 7.403,110 reales, que suman un total de 25.239,370 reales, suprimiendo una sala y

otras economías en el Tribunal de cuentas: se refunden en una sola las administraciones principales de Hacienda y las especiales de Propiedades y derechos con el nombre de *Administración de Hacienda pública* y otras disminuciones en los gastos del personal y material: en el Ministerio de la Gobernación se hizo baja de 7.496,930 reales, en el personal y material de la Secretaría del Ministerio, pósitos, gobierno y policía de provincia: en correos, telégrafos, beneficencia, establecimientos penales, fiscalía de imprenta, teatro Real, imprenta nacional y ejercicios cerrados. En el Ministerio de Fomento se hicieron economías en el personal y material por valor de 10.981.140 reales. Se hicieron economías en la planta del Ministerio de Ultramar por valor de 100.000 reales, suma respetable, atendiendo á que el presupuesto solo ascendía á 900.000 reales. Suprimiendo los juzgados de Hacienda y el Tribunal de Cuentas de Ultramar, el Inspector general de obras públicas y dos Jefes de sección, reformándose además el sistema administrativo de la Isla de Cuba. En el Ministerio de Marina se hicieron bajas de 1.904.100 y en el Ministerio de la Guerra de 14.403.020. Por último, para disminuir la oficialidad del ejército se mandó (6 de Febrero del 67) que de cada tres vacances de destinos públicos dos se proveyesen en jefes y oficiales y la tercera en funcionarios del ramo. Total de las economías que debían de realizarse, aparte del descuento de los funcionarios públicos 63.556.780 reales. Nunca se han intentado en nuestra pátria tantas economías y es verdaderamente sensible que la muerte de Narvaez y los sucesos políticos posteriores no las dejasen consolidar, pues hubieran contribuido al aumento de la riqueza y al engrandecimiento de España.

A la muerte de Narvaez sube al poder D. Luis Gonzalez Bravo, ocupándole hasta el 19 de Septiembre, en estos cinco meses de continuas agitaciones y constante alarma no era posible que el Gobierno intentase organizar la Hacienda, cuando la cuestión de orden público era la que preocupaba su atención, merecen citarse el Real Decreto sobre investigación de bienes desamortizables (30 de Abril): el proyecto de ley de caducidad de credi-

tos de la Nación (1.º de Mayo): autorizando al Gobierno para la rescisión de los contratos de encabezamiento y de arriendo de impuestos (6 de Junio): la ley de presupuestos (23 Mayo) del 68 al 69 que fijaba los ingresos en 258.467,476 escudos los gastos en 265.647.899 escudos (2.556 478.960 reales), abriéndose un crédito para la guerra del Pacífico de 14.569.000 reales llamando 80 mil hombres al servicio del ejército: el Decreto de 23 de Agosto mandando que los presupuestos se redactasen por la Secretaria del Ministerio de Hacienda el Real Decreto sobre privilegios de invención y perfección (31 de Julio) la autorización para contratar un crédito de 80 millones á la Junta de carreteras de Cataluña (Real Decreto 23 Agosto) el empréstito de 2.200,000 libras esterlinas para cubrir las atenciones de Ultramar (10 de Junio): se reforman los impuestos de Puerto-Rico suprimiendo el derecho de tierras, culto y clero, primicias, juegos arrendables, los arbitrios sobre la carne de vaca, cerdo y venta de rom y los locales y de acueducto, sustituyéndolos con un aumento del subsidio de la producción total de la isla hasta el 6 por 100.

Ocurrida la sublevación de Sevilla y otras poblaciones y de diferentes buques de la armada fué admitida la dimisión al Gabinete Gonzalez Bravo, ocupando solo por dias el poder, pero sin llegar á formar ministerio el general D. José Gutierrez de la Concha, Marqués de la Habana y Ministro de Marina el Teniente general de la Armada D. Antonio Estrada, encargando el despacho ordinario de los asuntos á los Subsecretarios ó Directores más antiguos. Por último habiendo triunfado la revolución, después de la batalla de Alcolea, fué desposeida del trono de España Doña Isabel II, marchando al extranjero con toda la Real familia.





CAPÍTULO XXI.

Organización del personal administrativo financiero durante el reinado de D.^a Isabel II.

No es menos importante el estudio de la organización del personal administrativo-financiero, que el de los ingresos y gastos públicos, pues lo mismo puede dar impulso y vida á la prosperidad moral y material de la nación, que paralizarla y entorpecerla. Ruedas administrativas inútiles y costosas disminuyen los ingresos, consumen gran parte de los tributos, arrancan brazos é inteligencias á la industria, se prestan á la inmoralidad y á la defraudación, se alzan fortunas á costa de los contribuyentes é imponen grandes é inútiles sacrificios á los pueblos. Una administración sin centro común, vigilancia superior, dirección uniforme y responsabilidad estricta, produce el desconcierto y la anarquía; por el contrario, cuando no hay más empleados que los precisos con la vigilancia é intervención de una suprema autoridad, á cuyo impulso se mueven y la que les exige la responsabilidad, en ese caso la administración pública marcha expedita, libre de fraudes, los pueblos sobrellevan mejor los impuestos y los funcionarios públicos contribuyen á la producción y progreso del país.

En dos periodos podemos tambien considerar dividido el estudio de la organización del personal administrativo financiero durante el reinado de D.^a Isabel II, el primero hasta 1845 y el segundo hasta la terminación en 1868.

Al comenzar el reinado de D.^a Isabel II se introdujeron grandes reformas en el personal administrativo financiero, que han servido de precedente á otras llevadas á cabo con posterioridad, rigiendo algunas en el dia.

Continuó el Conde de Toreno en 1834 la formación de presupuestos, que había inaugurado Ballesteros en el reinado anterior, y no se ha interrumpido hasta el presente.

Establecido en 1832 el Ministerio de Fomento se instituyeron los delegados de Fomento en 1833 llamados más tarde gobernadores civiles. El Tribunal Supremo de Hacienda, establecido en 1834 en reemplazo de los Consejos de España é Indias, fué sustituido en 1835 por el Tribunal Supremo de España é Indias. Restablecido el régimen constitucional por el Estatuto se suprimió la Diputación del reino. Se refundieron los dos cuerpos del resguardo terrestre en uno sólo con el nombre de *Carabineros de la Real Hacienda*. Se restableció en 1836 la Contaduría general de valores y se crearon las *Intendencia de Hacienda* de las provincias; la Dirección general de valores fué reorganizada en 1837, dividiéndola en cuatro direcciones: *de rentas estancadas y resguardo, de rentas provinciales, de aduanas* y *de arbitrios de amortización*. Para centralizar todos los ramos de Hacienda se mandó que los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Establecimientos de beneficencia y demás corporaciones, rindiesen las oportunas cuentas. En el mismo año 37 se suprimió la *Agencia general de preces* á Roma, encargándose la pagaduría del ministro de Estado de sus funciones; en la Constitución de 1837 se consigna en el art. 5.^o la base de que todos los españoles son admisibles á los empleos y cargos públicos segun su mérito y capacidad, restableciendo las Diputaciones y Ayuntamientos: tambien se reformó el cuerpo administrativo del ejército, conocido desde el año 24. En 1838 se dividió en dos la Dirección general de rentas unidas: la de estancadas y la de provinciales.

Mas notables reformas se hicieron despues de terminada la guerra civil; se dió la ley administrativa de ayuntamientos en 1840: creó el Regente en el año 41 la intervención general militar para los ajustes de todos los cuerpos del ejército, se encargó á las Diputaciones y Ayuntamientos la recaudación de todos los arbitrios que tenian para cubrir sus necesidades. Se organizaron en los años 41 y 42 las administraciones generales de Navarra y las provincias Vascongadas de una manera análoga á las de Castilla, se refundieron en la *Dirección de rentas estancadas* la de estancadas y provinciales, agregándose á ella la Dirección general de arbitrios de amortización y poniendo á sus órdenes la administración general de bienes nacionales y los intendentes, contadores y comisionados de arbitrios de las provincias: las ventas habian de realizarse en la Corte por la *Junta superior de venta de bienes nacionales* y en las provincias por los funcionarios antes dichos.

Se creó una Dirección general de *aduanas, aranceles y resguardos* en sustitución de la antigua Dirección y junta consultiva del ramo; las dos contadurias generales de *valores* y de *distribución* se convirtieron en dos secciones de la *contaduria general del reino*; se restableció en 1842 la *escuela especial de administración* con diferentes estudios políticos, económicos y administrativos, con objeto de que los funcionarios públicos tuvieran la suficiente instrucción, mandándose que desde 1845 todos los empleados que entrasen justificaran su suficiencia en aquellos estudios. En 1843 se creó el *Consejo de Gobierno* para auxiliar á los ministros.

La ley de Ayuntamientos de 1840 fué publicada con algunas modificaciones en 1843 por el partido moderado despues de la caída del Duque de la Victoria, restableciendo las atribuciones de los mismos y de los alcaldes en materias financieras y dando reglas sobre presupuestos municipales; la *Comisión de Estadística* en el ministerio de Hacienda y se reglamentó á los empleados de Ultramar. Organizóse en 1844 la administración civil estableciendo las gerarquias, ascensos y sueldos de los empleados; por último se crearon cinco *inspectores generales de aduanas*, y se

reorganizó el resguardo marítimo en todo lo relativo á buques guarda-costas, policía y disciplina militar y marítima.

De todo lo expuesto se deduce que el desquiciamiento de la Hacienda y multiplicidad de administraciones y funcionarios continuaron hasta 1845 no obstante los esfuerzos de hombres eminentes; los empleados públicos gozaban de diferentes ventajas y preferencias, la contabilidad era muy complicada, las reglas administrativas defectuosas y la responsabilidad nula; á corregir estos defectos, á organizar la administración tendieron todas las disposiciones dictadas desde 1845.

En la Constitución de 23 de Mayo de dicho año se consigna que las contribuciones, empréstitos y venta de bienes del Estado han de votarse por las Cortes; que todos los años ha de presentar el Gobierno á las mismas los presupuestos para su discusión y aprobación, que los Ministros son responsables y que la gestión económica local corresponde á las Diputaciones y Ayuntamientos, dictándose para su organización las leyes de 8 de Enero, creando los *jefes políticos* y los *Consejos provinciales* para el Gobierno de las provincias: se organizó el *Consejo Real* con atribuciones consultivas y judiciales. Como consecuencia de la trascendental reforma del sistema tributario fué la de la organización del personal administrativo en sus diferentes gerarquias llevada á cabo por Decreto de 23 de Mayo de 1845 y la *instrucción provisional sobre recaudadores de contribuciones* establecidos para cobrarlas. Organizáronse además en el año 45 la intervención de correos, la Bolsa de Madrid, la administración de montes públicos; la de los establecimientos de enseñanza reorganizada en aquel año, suprimiéndose las oficinas encargadas del recibo y custodia de caudales por haberse encargado el Banco de San Fernando de estos servicios en el año 46.

Se organizaron el año 1846: la Dirección general de estadística, los visitadores de la renta del papel sellado, el resguardo marítimo y la administración y contabilidad municipal y provincial; reuniéndose en cada provincia en una sola las administraciones de impuestos directos y estancadas y encargándose el Ministerio de la Gobernación y sus dependencias de la recaudación

de los ramos productivos de su presupuesto, dando cuentas á la Contaduría general.

La creación del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas; la del Registro y derechos de hipotecas, la de gobernadores civiles de provincia, subdelegados civiles de distrito y alcaldes de los pueblos; la reorganización de la Dirección general de Hacienda dividiéndola en cuatro direcciones: de administración, de contabilidad, de recaudación y distribución y de deuda pública; la organización del Consejo Real y Consejos provinciales; la del cuerpo administrativo de la armada y la del cuerpo de carabineros bajo la dirección del Inspector general; la de los visitadores de la renta de tabacos y comisiones de recibo del fondo de contribuciones: por último la supresión en el Ministerio de la Gobernación de la Dirección general de correos, de los inspectores y de las comisarias de protección y seguridad, excepto las comisarias de montes y las intendencias de rentas, mientras fuesen necesarias. Tales son las más notables disposiciones del año 1847.

También se hicieron reformas en el personal administrativo financiero durante el año 1848. Se dió nueva planta á la Secretaría general del Ministerio de Hacienda, restableciendo la *Subsecretaría*, y organizando las *Direcciones generales de contribuciones directas, indirectas, aduanas, estancadas, loterías, deuda pública* y además la *de fincas del Estado, casas de moneda y minas*, conservando la *Contaduría general del reino*, organizando también la contabilidad en el ministerio de la Gobernación. Por efecto del convenio celebrado con el Banco de San Fernando vino á convertirse éste en oficina del Estado, recaudando todas las contribuciones y entregando las cantidades necesarias para satisfacer las necesidades públicas. Se hicieron economías en el personal de la administración de bienes nacionales. Se crearon las *Juntas de agricultura* de las provincias, se suprimió la administración del Monte-pío militar y del de jueces, pasando las atribuciones de la primera á la sala de gobierno del Tribunal de Guerra y Marina y las de la segunda á la Pagaduría del ministerio de Gracia y Justicia. Se establecieron en las provincias con entera independencia las *comisiones de estadística* y las de *evaluación*. Se dispuso

que las minas del Estado estuviesen bajo la inmediata dependencia del ministerio de Hacienda, facilitando el de Comercio el personal facultativo necesario. Por último, se ordenó que las *penas de cámara* se recaudasen en la misma forma que las multas gubernativas, concluyendo así la intervención del Ministerio de Gracia y Justicia y de la Pagaduría con los Tribunales y Receptores especiales.

Continúan las reformas en el año 1849, sobre todo al final del mismo por la iniciativa, pericia y celo del ministro de Hacienda don Juan Bravo Murillo. Se estableció en la Contaduría general del Reino una sección especial de *Ultramar*. Se declararon contencioso administrativos los expedientes sobre validez ó nulidad de la venta de bienes nacionales, debiendo conocer de ellos los Consejos provinciales y el Consejo Real. Se crearon en las provincias *las comisiones investigadoras de los bienes* pertenecientes á *instrucción pública* y otras de *memorias de misas, aniversarios y demás fundaciones*, que dieron como resultado ingresar en la hacienda nacional varios bienes y derechos distraídos. Se suprimieron los intendentes y jefes políticos, creándose los gobernadores civiles, cuya reforma no pudo llevarse á cabo en años anteriores. Se organizó la recaudación de los productos de *minas, faros* y los destinados al *Teatro Español*. Se creó la *Junta de clases pasivas* en sustitución de la de clasificación de empleados civiles y la *Junta de la deuda* se dividió en dos: ordinaria y extraordinaria con su organización y atribuciones. La más notable disposición de este año es la Ley de 11 de Mayo, sobre la organización, jurisdicción y modo de proceder el Senado, como tribunal para juzgar á los Ministros responsables, cuando fueran acusados por el Congreso, que traduce en reglas prácticas la manera de hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros y es garantía de la buena gestión de los intereses públicos. Por último Bravo Murillo, además de haber dictado muchas de las anteriores disposiciones, centralizó real y positivamente en el tesoro todos los recursos públicos, regularizó el servicio de la Real Casa y Patrimonio, estableció en cada Diócesis el *Administrador general depositario* de los bienes y derechos del clero, el cual había de ser nombrado por el Obispo

oyendo al Cabildo, y creó la *Dirección general de lo contencioso* en el Ministerio de Hacienda.

En el año 1850 se dictaron: la notable Ley de *contabilidad* de 20 de Febrero, por consecuencia de la cual á la Contaduría general se la llamó *Dirección general de contabilidad*: se crearon en este año varias Comisiones: una *Comisión* que conociera del estado de las contribuciones de todo género; una *Junta permanente de aranceles*, otra *Comisión temporal* para la clasificación de los empleados cesantes de Hacienda y otra *Comisión central* para depurar y extinguir los débitos al tesoro hasta el año 49: suprimiéndose la Comisión de liquidación y conversión de créditos por contratos creada el año 44 y la Junta de dotación del culto y clero creada el 45. Se clasificó los empleados de Aduanas en *periciales* y *no periciales*: se dió nueva organización al Ministerio de Hacienda y á sus direcciones: se creó en el Ministerio de Gracia y Justicia la *Dirección de contabilidad de asuntos eclesiásticos*: por último se reglamentó el cuerpo de carabineros, la administración de la Armada y la contabilidad de Marina.

Varias supresiones y reformas importantes se hicieron en el año 1851 en el personal administrativo financiero. Se suprimieron: las inspecciones de aduanas y resguardo y las visitas generales de Hacienda, creándose *trece visitas de distrito* para la inspección de los mismos; los visitadores de tabacos, estableciendo *auxiliares de rentas estancadas*: la *Comisaría general de Cruzada* administrando sus fondos y los de las Bulas los diocesanos y el Arzobispo de Toledo: se suprimieron las pagadurías generales y particulares de los ministerios, pagándose por las *oficinas del tesoro* todas las asignaciones: el jefe político y el intendente de Madrid fueron sustituidos por el gobernador civil. Se refundieron las comisiones de estadística en las administraciones de contribuciones directas: la dirección de fincas del Estado en la dirección de contribuciones y estadística. Se reformó la Dirección de la deuda, refundiendo las juntas ordinaria y extraordinaria, conservando la *Comisión permanente de diputados y senadores* establecida por la Ley de presupuestos del 50; se creó la *Junta de exámen y reconocimiento de créditos atrasados* y se organizó el *Tribunal de cuentas*

del reino. Para la provisión de los destinos de hacienda de Real nombramiento se previno que propusieran ternas los Directores generales, las que habían de presentarse para su exámen y calificación á la *Junta de Directores del Ministerio.* Se dividió á los empleados de las salinas y fábricas de tabaco en periciales y no periciales. A consecuencia de la Ley y Reglamento de Instrucción pública de los años 50 y 51 se fijaron las atribuciones de todos los funcionarios que habían de intervenir en los diversos grados de la enseñanza. Se restableció la denominación de Ministerio de Fomento en lugar de la de Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas. Por último para la gestión administrativa de nuestras colonias se creó la *Dirección, la Sección de contabilidad y el Consejo de Ultramar;* y para la isla de Cuba el Tribunal de Cuentas y el Visitador general de aduanas.

La más notable disposición del año 1852, bajo el punto de vista orgánico es el Decreto de 18 de Junio dictando reglas para el ingreso, ascenso, derechos y deberes de los funcionarios de la administración activa: el ingreso de *aspirante á oficial* se hace mediante tener título académico ó exámen público especial con calificación favorable: por oposición pública para ser nombrado *oficial*, excepto la tercera parte de las vacantes, que podrá conferirse á los aspirantes o auxiliares con aptitud, sin previa oposición: para ser nombrado *jefe de negociado* se requiere ser licenciado ó doctor en cualquiera facultad ó haber servido seis años con buena nota la plaza de aspirante ú oficial y de ellos dos al menos en ésta última: para ingresar en las categorías de *jefe de administración* o *jefe superior* se necesita haber servido cuatro años la inmediata inferior; estos empleos se conferirán siempre por elección, y los de la tercera y cuarta dos á elección y uno á la antigüedad: estableciendo derechos pasivos, menos á los de la quinta clase, y otras reglas sobre la toma de posesión y correcciones.

Son tambien notables el decreto sobre jurisdicción de Hacienda (20 de Junio): el de 27 de Febrero sobre que se celebre remate solemne y público para la contrata de toda clase de servicios y obras públicas: la creación de la Caja de depósitos de

Madrid: la nueva organización de las direcciones del Ministerio de Hacienda. En cuanto á la *deuda* se encargó el pago de intereses y amortización á la Dirección de la misma; á la *Junta de la deuda* y sus oficinas, la emisión, pago y amortización de las acciones de carreteras y obligaciones de ferrocarriles: á la Dirección del Tesoro la negociación de valores que habian estado á cargo del ministerio de Fomento y otras reformas. Se dictó el reglamento general de la Dirección y Establecimientos de Beneficencia: se creó la *Dirección general de administración militar*, suprimiendo la *Intendencia general militar*. Por último, la Cancillería de Indias que dependía de Gracia y Justicia, pasó á formar parte de la dirección general de Ultramar.

Continúan las reformas del personal en el año 1853. Se dió nueva forma á la Comisión superior de exámen y reconocimiento de las liquidaciones de la deuda del personal: se reorganizaron las direcciones generales suprimiendo unas, uniendo otras y creando algunas por decretos de 18 de Febrero, 12 de Mayo, 3 de Junio, 15 de Julio y 30 de Septiembre: se refundió en la Subsecretaria de Hacienda las plazas de Subdirector tercero del Tesoro y de Jefe de la redacción de presupuestos: se dispuso que los gobernadores nombraran comisiones temporales para el arreglo de los archivos generales de Hacienda provincial: se suprimieron la Comisión central de liquidación y cobranza de atrasos de rentas y contribuciones, las visitas de distrito, las rondas particulares de visita, la junta de bienes nacionales y la junta de aranceles; creándose despues la *Comisión especial* encargada de informar sobre las *valoraciones* de las mercancías coloniales y extranjeras para fijar sus derechos de importación: se refundieron las administraciones de contribuciones directas de provincia y las de indirectas y arbitrios en una sola con el nombre de *Administración principal de Hacienda pública*, suprimiéndose además varias administraciones y depositarias de partido; se crearon las sucursales de la Caja de Depósitos en las provincias: se mandó que las Secretarías de Ayuntamiento se proveyeran en cesantes: se dió el reglamento (2 de Septiembre) del Tribunal de Cuentas del Reino: por Decreto de 21 de Septiembre se organi-

zaron los empleados civiles y se previno que los destinos no facultativos que vacasen, se proveyesen ó por ascenso ó en cesantes, ó en licenciados ó doctores en administración, esto no se ha hecho en la práctica y la carrera de *administración* ha subsistido sin objeto hasta su refundición en la de derecho: se creó la Junta permanente auxiliar de la estadística de los ramos de Gobernación y se dió el reglamento orgánico del Cuerpo de administración militar, con otras disposiciones de escasa importancia: el Consejo, Dirección y Superintendencia general de Hacienda de Ultramar, se incorporaron á la Presidencia del Consejo de Ministros; creando en el primero una Cámara para informar respecto á empleos y recompensas de Ultramar, suprimiéndose ambos al poco tiempo y ejerciendo sus funciones el Consejo Real; los Capitanes generales de nuestras posesiones ejercieron en comisión el cargo de Superintendentes delegados de la Real Hacienda, y en la Isla de Cuba se suprimió un distrito, dividiéndola en dos: oriental y occidental, siendo gobernados en lo militar y político por un Comandante general y en lo económico por el Intendente de la Real Hacienda residentes en la Habana y Santiago de Cuba, creándose la caja general central de Ultramar en Madrid para centralizar en ella los fondos de todas las armas.

En los seis primeros meses del año 1854 se crearon diez y nueve cabos de mar para el servicio de los puertos; se reorganizó el cuerpo de aduaneros, el Tribunal Supremo de Guerra y Marina, la Bolsa de Madrid, los correos, el cuerpo de ingenieros de montes y la Dirección de Ultramar.

Ocurrida la revolución de Julio de 1854 y animado el partido progresista del espíritu de reformas en el bienio que ocupó el poder llevó á cabo con el concurso de las Cortes muchas innovaciones, las más notables respecto al personal administrativo son las siguientes: en el segundo semestre del 54 por D. de 7 de Agosto se restableció la ley de 3 de Febrero de 1823 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y gobernadores civiles; en el mismo día se suprimieron los Consejos provinciales y el Consejo Real, sustituyendo á los primeros en los asuntos contenciosos las Diputaciones y al

segundo el *Tribunal contencioso administrativo*: se reformaron las Secretarías de los Ministerios por Decretos de 9, 10, 11 y 12 de Agosto: convocáronse *Cortes Constituyentes* en 11 de Agosto que habían de componerse solo del Congreso de Diputados y reunirse el 8 de Noviembre: se crearon una *junta económica de obras públicas*; la *sección central de ajustes de cuerpos* en la intervención general militar, y se reorganizó la Junta de clases pasivas: fueron suprimidas en la administración central: la comisión consultiva de valoraciones del arancel: sustituyéndola la Dirección de aduanas la Junta de reconocimiento y liquidación de la deuda del tesoro, ejerciendo sus funciones la Dirección de la deuda: la Dirección general de casas de moneda, minas y fincas del Estado, uniéndose á otras direcciones: la Dirección de lo contencioso, restableciéndose la asesoría general del Ministerio de Hacienda; la Dirección general de Administración, militar restableciéndose la intendencia general: se suprimieron también el Subdirector de la Caja de depósitos; uno de aduanas; todos los empleados de Hacienda que no fueran de plantilla y las pagadurías militares. En la administración de las provincias se suprimieron: las juntas revolucionarias: las plazas de recaudadores y administradores de los fondos de Gobernación: los interventores de los ramos de fomento: los agentes investigadores de Hacienda pública: las sucursales de la caja de depósitos trasladando sus funciones á las tesorerías de Hacienda, el delegado especial inspector de las sociedades mercantiles de Madrid: se dió también la notable instrucción de 28 de Diciembre del 54 fijando las atribuciones del ordenador general de pagos, gobernadores de provincia, interventor y habilitados en los libramientos de las obligaciones sobre las tesorerías central ó provinciales.

En el año 1855 dictada la ley de desamortización de 1.º de Mayo se crearon la Dirección general y la Junta de venta de bienes nacionales, organizándose en las provincias el personal necesario y fijando sus atribuciones la notable instrucción de 31 de Mayo: se estableció la Pagaduría de la Dirección de Loterías, Casas de Moneda y Minas: la Junta consultiva de aranceles, la Sección especial de Estadística en la Dirección de contribuciones y en

el Ministerio de Marina se creó una Junta suprema con el nombre *Almirantazgo*: se reorganizaron la Junta de clases pasivas, el Tribunal de lo contencioso, la Secretaria de Hacienda, la Dirección de Sanidad y sus dependencias y la servidumbre de la Real Casa, debiendo nombrarse á propuesta del Consejo de Ministros el Mayordomo Mayor, la Cámara Mayor y el Intendente general de Palacio: pasaron al Ministerio de Fomento los negociados de Instrucción pública y lo relativo á la construcción de Telégrafos, encargándose de la explotación de las líneas telegráficas, la Dirección de telégrafos del Ministerio de la Gobernación: se estableció una Comisión permanente de siete diputados elegidos por las Cortes para inspeccionar el reconocimiento de cargas de justicia y otra para la administración del suprimido ramo de expolios y vacantes: se mandó que la subasta para la amortización de la deuda del material se verificase ante la Junta de la deuda: se suprimieron la Junta de calificación de cesantes, los Subdirectores de la direcciones generales de Hacienda, creándose en su lugar un *Segundo jefe* y los Inspectores de las administraciones principales creando un *Oficial interventor* de Hacienda pública en las provincias. También se hicieron reformas en la Administración local: se restableció el resguardo especial de salinas, cesando en este servicio los Carabineros: á los Ayuntamientos se les relevó de la obligación de recaudar las contribuciones del Estado, haciéndose por subasta la recaudación: se suprimieron las Depositarias de las Universidades y Escuelas y la Administración especial de la Aduana de Madrid: en las capitales de provincia continuaron en sus funciones las comisiones de avalúo y reparto: se mandó que los diferentes partícipes en cada diócesis nombraran un *Habilitado* para que cobrase en las tesorerías de Hacienda las obligaciones de culto, clero y religiosas en clausura.

A parte de la supresión del Jefe de la sección de presupuestos y cuentas del Estado: de hacer facultativa la plaza de Superintendente de la casa de Moneda de Madrid señalando las atribuciones de los ensayadores y grabador general y la reforma de las atribuciones del Tribunal de Cuentas, la Dirección de contabilidad, la Subsecretaria de Hacienda y la reforma de la Secretaria de

Gobernación en la administración superior, las principales modificaciones en el personal administrativo durante el primer semestre del 56, se refieren á la administración departamental: como consecuencia de las leyes desamortizadoras se dictaron minuciosas instrucciones para los comisionados de ventas é investigadores de bienes nacionales, creándose en las capitales de provincia los administradores principales y en los partidos los administradores subalternos de aquellos bienes y para la redención de cargas espirituales y temporales se crearon juntas superiores y provinciales de redención: se organizó el *Giro mútuo* en las oficinas de Hacienda, separándole de las de correos: se establecieron recaudadores particulares para la cobranza de contribuciones: se suprimieron las intervenciones de correos: se crearon las ocho Secciones de minas en los distritos mineros más importantes y se dictó la ley de Ayuntamientos (de 5 de Julio) más descentralizadora y ampliando la gestión municipal.

Diferentes reformas se hicieron en el personal de Ultramar en el bienio del 54 al 56: continuando los Capitanes generales de Superintendentes delegados de la Real Hacienda con las atribuciones que para los vireyes marcaban las ordenanzas de 1786 y 1803: se creó una sola Intendencia de ejército y Hacienda en Cuba, suprimiendo las dos de los departamentos oriental y occidental, poniendo á las órdenes de aquella al visitador general de Hacienda: creando la Dirección de Obras públicas de la misma, y declarando cuerpos consultivos á las Juntas de Fomento, Sanidad, Beneficencia é Inspección de estudios de aquella Isla: se reorganizó la Dirección general de Ultramar (en 24 de Octubre del 54), dividiéndola en cuatro Secciones: de Hacienda, de Presupuestos, de Gobierno y Fomento y de Gracia y Justicia; creándose una Sección de contabilidad en la misma: suprimiose dicha Dirección de Ultramar en 30 de Mayo del 56 y pasando sus atribuciones á los respectivos Ministerios: se creó además la Junta consultiva para los negocios de Ultramar, reorganizándose poco despues: se suprimieron las juntas contenciosas y los juzgados de intendencia pasando sus atribuciones á las Reales Audiencias y á los Juzgados de hacienda, reorganizándose los

Tribunales de cuentas y las Juntas directivas de Hacienda de las provincias Ultramarinas.

En los tres meses que ocupó el poder el gabinete O'Donnell-Ríos Rosas después de la contra-revolución de 1856 dictó diferentes disposiciones relativas al personal administrativo financiero: se crearon una comisión de altos funcionarios para inspeccionar lo relativo á la deuda flotante, antes que pasaran al Tribunal de cuentas; otra comisión que examinase las cuentas generales del Estado, que el Ministerio debía presentar á las Cortes y las operaciones de la junta de clases pasivas serían inspeccionadas por la comisión permanente de los cuerpos colegisladores, creada el año 50 para inspeccionar las operaciones de la deuda; se restableció la dirección general de Ultramar; se dictó la notable instrucción de 29 de Julio deslindando las atribuciones de los Administradores de Hacienda y de las diputaciones respecto á la estadística territorial y pecuaria; se estableció un subgobernador en la isla de Menorca; se organizó el *resguardo marítimo* para impedir el contrabando, componiéndose la fuerza naval denominada *guarda-costas* de 7 vapores, 7 faluchos de 1.^a clase, 26 de 2.^a, 73 escampavias y 1 pontón, distribuida en tres partes del Norte, Poniente y Levante, dependientes de los departamentos del Ferrol, Cádiz y Cartagena.

El pensamiento capital del Ministerio Narvaez-Barzanallana al ocupar el poder en 12 de Octubre del 56, fué restablecer las cosas al estado que tenían antes de la revolución del 54 y restaurar el orden y la administración pública, en su consecuencia fueron restablecidas las leyes del 45 sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos, diputaciones, consejos provinciales y Consejo real; cesando después la Junta consultiva de Ultramar por pasar sus funciones á aquel; fueron derogados los decretos relativos al régimen interior de la Real Casa; fué suprimida la Junta de Almirantazgo, restableciéndose la Dirección y Mayoría generales de la Armada, la ordenación general de pagos de marina y las comandancias de infantería y artillería de marina, formando la Junta consultiva y de gobierno del Ministerio los jefes de todas estas secciones; se suprimieron la Junta de aranceles y la dirección

de aduanas, creándose una dirección general y una Junta de aduanas y aranceles; se organizó la Secretaría del Ministerio de Gracia y Justicia: se estableció la *Comisión especial de Estadística* (3 de Noviembre del 56) con las comisiones permanentes de provincia y de partido, que tantos servicios han prestado en su instituto; dada la ley de instrucción pública de 3 de Noviembre del 57 se organizó á todos los funcionarios de este ramo; se marcaron las atribuciones de los inspectores generales de contribuciones é impuestos y los de la contribución industrial; se dividió la península en *siete distritos forestales*; se creó en cada provincia una *sección de fomento* á las órdenes del gobernador, que con las secciones de minas y montes, interventor de fomento y pagadores de obras públicas, reunidos en un centro administrativo, diesen mayor impulso á las disposiciones de aquel Ministerio; por último el Ministro de la Gobernación D. Cándido Nocedal por decreto de 14 de Enero del 57 dió nueva organización á la carrera administrativa de las provincias, formando el *cuerpo de administración civil provincial* compuesto de los gobernadores, secretarios y oficiales de la misma, siendo libre el Gobierno para elegir los gobernadores y secretarios, y exigiendo para desempeñar este cargo y los de oficial cierta antigüedad, el título de licenciado en administración, el de Bachiller en filosofía ó haber cursado y probado en Universidad economía política y derecho administrativo.

En el breve espacio de tiempo que ocupó el poder el Ministerio Armero-Mon dió pruebas de su buen deseo de reorganizar el personal de la administración en todos sus ramos, creando la dirección de consumos, casas de moneda y minas para atender principalmente al ramo de consumos, que también se organizó en las provincias; se reformó la Secretaría de Gobernación; se suprimió la intendencia general restableciendo la dirección de administración militar y la dirección general de la armada también fué suprimida, ejerciendo sus funciones el Ministro y creando la *Dirección de contabilidad* y el *Cuerpo administrativo de la Armada*; los depositarios de fondos provinciales sustituyeron á los oficiales habilitados de los gobiernos civiles, dictándose otras disposiciones de menor importancia.

Poco más de cinco meses ocupó el poder el gabinete Isturiz-Sánchez-Ocaña continuando y reglamentando las reformas antes iniciadas; así á la dirección de bienes nacionales se la denominó con más exactitud *Dirección general de propiedades y derechos del Estado*; se reglamentó el Consejo Real, la administración de la Armada, el resguardo especial de las sales y las depositarias de fondos provinciales; se restablecieron las Direcciones generales de Administración, Gobierno, Beneficencia y Sanidad del Ministerio de la Gobernación; se creó una *comisión* que propusiera al Gobierno los precios de trasporte de los ferro-carriles; se suprimió la junta calificadora de los derechos de partícipes legos; se restablecieron los dos distritos administrativos de las islas Canarias; se crearon cuatro distritos forestales más, las administraciones principales de rentas estancadas y otras reformas.

En los cinco años que ocupó el poder la unión liberal bajo la presidencia de D. Leopoldo O'Donnel, desde 30 de Junio de 1858 á 2 de Marzo de 1863, la organización administrativa fué mejorando progresivamente: el Consejo Real se reorganizó con el nombre más propio de *Consejo de Estado* por decreto de 14 de Julio del 58, elevándole á la primera categoría después del Consejo de Ministros y fijando el número, clase, honores y sueldo de sus miembros y por Ley de 17 de Agosto del 60 se reorganizó dicho alto cuerpo, exigiendo para el nombramiento de consejero de estado ser español, mayor de 35 años, haber desempeñado los primeros puestos en las diferentes carreras del Estado ó haberse distinguido notablemente por su capacidad y servicios, exigiéndose en algunos el carácter de letrados; se dividió el Consejo en seis secciones: de Estado y Gracia y Justicia, de Guerra y Marina, de Hacienda, de Gobernación y Fomento y de lo contencioso; se marcaron sus atribuciones y modo de proceder; el Consejo de Estado se componía de los Ministros de la Corona, treinta y dos consejeros, un presidente, un fiscal de lo contencioso, un secretario general y el personal auxiliar necesario; en la dirección de obras públicas se creó una plaza de *jefe de la sección de ferro-carriles* (en el 58) que fué sustituida (en el 60) por otra de *inspector general económico para la parte administrativa y mercantil de los ferro-carriles*; el ramo de

Estadística fué objeto de las disposiciones de 21 de Octubre del 58, de 5 de Junio y 13 de Noviembre del 59 creándose por esta última una *escuela práctica de Estadística*, la de 21 de Octubre del 61 marcando los ejercicios para la provisión de destinos de estadística y 21 de Abril del 61 reorganizando la Junta general; se suprimió en Septiembre del 60 la dirección general de gobierno del Ministerio de la Gobernación; se reglamentó (18 Mayo del 61) la escuela de montes y la de minas (en 59) dictándose la Ley de minería de 6 de Julio del 59; para el planteamiento de la Ley hipotecaria de 1861, se creó la dirección de los Registros y se establecieron los registradores de la propiedad; más numerosas reformas se hicieron en el personal administrativo de las provincias mereciendo citarse en especial la supresión de las administraciones principales de rentas estancadas y la reunión en uno solo de los dos distritos de las islas Canarias en el año 58; en el año 59 la instrucción sobre las atribuciones respecto á estadística de los jueces y fiscales de hacienda; los reglamentos de Segunda enseñanza y de Universidades y el de Administración de instrucción pública; se crearon las inspecciones de Obras públicas y las secciones de fomento en las provincias, suprimiéndose las comisarías de montes; en el año 60 se reorganizó el personal de sanidad marítima, se dictaron reglas para el nombramiento de los empleados subalternos de cárceles y establecimientos penitenciarios y sobre el modo de dar cuentas las tesorerías de provincia, siendo también de notar las siguientes disposiciones respecto al personal administrativo de las colonias; en el año 58 se creó en la isla de Cuba una *junta consultiva de Hacienda* para informar al superintendente é intendente de ejército y hacienda; un teniente fiscal en el Tribunal de Cuentas y se arreglaron los juzgados y fiscalías de hacienda de Cuba; en las islas Filipinas se creó la *dirección*, la *contaduría* y la *junta directiva de administración local* creándose en la dirección general de Ultramar una sección de Fomento para conocer de estos asuntos, por exigirlo así el incremento y desarrollo de los intereses de nuestras posesiones: en el año 59 la junta superior directiva de hacienda de Puerto Rico fué reorganizada con el nombre de Junta consultiva á semejanza de

la de Cuba; se autorizó á los Capitanes generales de nuestras colonias para nombrar los funcionarios de hacienda cuyo sueldo no excediese de mil pesos en Cuba ó de ochocientos en las demás posesiones á propuesta de los intendentes; se reorganizaron los ayuntamientos de Cuba: se creó el gobierno civil, la administración de hacienda y el colegio de corredores de Manila; en el año 60 se reorganizó la Secretaria de la intendencia general de Cuba; en el año 61 se organizaron las Audiencias y Consejos provinciales de Ultramar y como consecuencia de la anexión de la isla de Santo Domingo, se dictaron varias disposiciones para organizar el personal administrativo de la misma que no tienen más que importancia histórica por haberse separado de la madre pátria en el año 65.

En 2 de Marzo de 1863 sube al poder el partido moderado, ocupándole hasta 21 de Junio de 1865 con cuatro presidentes del Consejo de Ministros: Miraflores, Arrazola, Mon y Narvaez, siendo notables las siguientes disposiciones respecto de la organización del personal: el incremento de los intereses y la mayor importancia de nuestras posesiones justificó la creación de un nuevo *Ministerio, el de Ultramar* (20 de Junio del 63) y en su consecuencia se organizaron la Subsecretaria y el personal de dicho departamento ministerial, dividiendo los asuntos en cuatro secciones: de Gobernación y Fomento, de Gracia y Justicia, de Hacienda y de Contabilidad; se dió nueva planta al Ministerio de Fomento y á la Presidencia del Consejo de Ministros; se nombraron comisiones para el arreglo de la deuda flotante, para el exámen de las cuentas municipales y de los pósitos, para la venta del Real patrimonio; se reglamentó el cuerpo jurídico militar; se dió la ley y reglamento para el gobierno y administración de las provincias (25 Septiembre del 63) se dictaron reglas para la provisión de vacantes en el Ministerio de Hacienda y otras resoluciones.

En el último período que ocupó el poder el General O'Donnell desde 21 de Junio del 65 á 10 de Julio del 66 se reorganizó la Secretaria de la Presidencia del Consejo de Ministros y la junta de Estadística; se suprimieron los investigadores de la

contribución industrial; se modificó la organización del cuerpo de carabineros, pero las más notables disposiciones fueron los reglamentos orgánicos: de las Comisiones de monumentos históricos y artísticos (21 de Noviembre del 65): de las carreras civiles de la administración (4 de Marzo del 66), al que es análogo el reglamento orgánico de las causas civiles de Ultramar; (3 de Juuio del 66) el decreto dictando reglas para la provisión de las vacantes de Hacienda (19 de Mayo del 66), el reglamento orgánico del resguardo de consumos de 2 de Marzo del 67 y el de telégrafos (3 de Junio del 66) de las cuales vamos á ocuparnos brevemente. Las comisiones de monumentos de cada provincia se habían de componer de los Académicos correspondientes de la Academia de la Historia y de la de Bellas Artes de San Fernando, de los inspectores de antigüedades, arquitectos provinciales, jefe de la sección de Fomento y de tres individuos de las diferentes secciones de las Academias de Bellas Artes, donde las hubiere, bajo la presidencia del gobernador civil, marcándose sus obligaciones, los trabajos académicos, la formación de museos y demas atribuciones y facultades de las mismas. El reglamento orgánico de las carreras civiles divide los empleados en cinco categorías: 1.^a Jefes superiores: 2.^a Jefes de administración: 3.^a Jefes de negociado: 4.^a oficiales: 5.^a aspirantes á oficiales: quedan fuera de esta clasificación los funcionarios del tribunal de Cuentas, los del Consejo de Estado, los diplomáticos; los empleados facultativos, los de telégrafos, los de vigilancia de carceles y presidios y los de administración de justicia. Para el ingreso en la clase de subalternos se requieren 16 años de edad, buena conducta y aptitud: para ingresar en la clase de aspirante á oficial son necesarios los dos primeros requisitos, demostrando su aptitud por medio de exámen público: para ser oficial se requieren 22 años de edad buena conducta y el grado de licenciado ó doctor en derecho ó en administración ó un título académico. Los ascensos á la primera categoría serán de libre elección del Ministro dentro de ciertas categorías, á la segunda categoría se harán por elección entre los empleados de la clase inferior inmediata activos ó cesantes;

el cargo de gobernador será de libre elección reuniendo ciertas condiciones; en las demás clases el ascenso será por antigüedad, elección ó en cesantes: dictanse diversas reglas, en el reglamento que nos ocupa, respecto al nombramiento, toma de posesión, separación, escalafones y hojas de servicios, licencias y correcciones de los empleados. Análogas á estas son las disposiciones del reglamento orgánico de las carreras de Ultramar. Respecto á las vacantes de los destinos de Hacienda fijó los siguientes turnos el Decreto de 20 de Mayo del 66: 1.º A cesantes con sueldo de clasificación: 2.º á la antigüedad 3.º cesantes con sueldo. 4.º A la elección. El reglamento orgánico del resguardo de consumos que habia de componerse de visitadores, tenientes, cabos, dependientes y matronas, fijando sus derechos y obligaciones. Por último el reglamento orgánico de telégrafos divide los funcionarios en seis clases 1.º Inspectores generales: 2.º inspectores de distrito: 3.º directores de servicio de 1.ª, 2.ª y 3.ª clase: 4.º subdirectores de servicio de 1.ª y 2.ª clase: 5.ª auxiliares: 6.ª telegrafistas primeros y segundos. Se fijan las atribuciones y deberes de los mismos, se exige que el ingreso sea por la clase de telegrafistas segundos, requiriéndose que sea español, mayor de 18 años y menor de 30, sin tacha legal, ni defecto físico y haber sufrido exámen: el ascenso hasta la clase de subdirectores se hará por rigurosa antigüedad, estableciéndose en las demás clases turno de elección.

Diversas disposiciones dictó el Ministerio Narvaez desde 10 de Julio del 66 á 23 de Abril del 68, mereciendo especial mención en el año 66, el decreto de 13 de Julio que derogó el reglamento orgánico de las carreras civiles, creando una Comisión para redactar un nuevo reglamento en 27 del mismo, la ley de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales (21 y 22 de Octubre) y la reorganización del Consejo de Instrucción pública. A consecuencia de las economías que habian de llevarse á cabo en el presupuesto del 67 al 68, como ya hemos dicho, se hicieron diversas reducciones y supresiones en el personal de todos los Ministerios y en la plantilla y dependencias del Ministerio de Ultramar: se reformó la sala de Indias del Tribunal de Cuentas del reino

y el personal de contabilidad que era preciso aumentar, organizándose la Guardia rural por ley de 31 de Enero del 68, con algunos otros decretos menos importantes.

Llamado á la Presidencia del Consejo de Ministros D. Luis Gonzalez Bravo por el fallecimiento de D. Ramon Maria de Narvaez en 23 de Abril del 68, ya hemos dicho que las agitaciones políticas y presagios de revolución fueron causa de que se intentaran escasas reformas, son sin embargo de notar la nueva planta del Ministerio de la Gobernación, hecha por decreto de 20 de Julio: la organización del servicio pericial y policía de los montes públicos (Decreto de 10 de Junio) el Real decreto de 18 de Mayo sobre creación y organización del cuerpo de Oficiales letrados de Hacienda, que habian de ser licenciados en derecho é ingresar por oposición: la reforma del personal de la Secretaría del Ministerio de Hacienda, reorganizándose la asesoria del mismo.

Al terminar el reinado de D.^a Isabel II por la Revolución de 30 de Septiembre de 1868, la reorganización económico financiera de nuestra patria había dado grandes pasos, siendo dignos de elogio los esfuerzos hechos en este sentido por las Cortes y los Ministros; más las agitaciones de la política, las sublevaciones, los continuos cambios ministeriales y el derogar sistemáticamente los unos, las disposiciones dadas por los otros partidos, fueron las principales causas que impidieron alcanzar al régimen financiero la perfección que la ciencia exige.





PARTE PRIMERA.

INGRESOS PÚBLICOS.

CAPÍTULO PRELIMINAR.

**¿El concepto del Estado es del dominio de la ciencia financiera?—Aumento de las atribuciones y gastos del Estado en nuestro siglo.—Necesidad de recursos públicos para el cumplimiento del fin del Estado.
—Clasificación de los mismos.**

Dos tendencias opuestas encontramos al comenzar el estudio de la ciencia financiera, la de los alemanes como Rau, Wagner, von Stein y entre nosotros el Sr. Piernas, que tratan de extender y amplificar el campo de la ciencia, estudiando el concepto del Estado, sus atribuciones y organización y la de los franceses é italianos como Leroy Beaulieu, Gandillot, Garnier Cossa, Pereira Jardin y otros que por el contrario tratan de concretarle y limitarle, tomando como punto de partida el concepto del Estado de la filosofía del derecho ó derecho natural y del derecho político, sin entrar en la investigación del mismo. A nosotros nos parece más acertada esta segunda tendencia: si la división de las ciencias, que tan beneficiosos resultados trae para su estudio y progresos,

ha de ser una verdad, si se ha de cortar toda tendencia invasora, si han de evitarse confusiones, que convertirían cada ciencia en una enciclopedia comprensiva de todas las cuestiones que le son más ó ménos afines; porque siendo una la verdad y la ciencia, sus diferentes ramas se compenetran, sin que podamos separarlas por barreras infranqueables, preciso es, para evitar esta confusión concretar el objeto de cada enseñanza y marca de sus límites.

¿Cómo está naturalmente limitada una ciencia? ¿Está limitada por las verdades á que se la quiera dar derecho á ocuparse ó más bien por la comprensión y extensión de su objeto propio bajo el particular respecto en que la ciencia le estudia? Cierto, que hay verdades que pueden comprenderse en el estudio de dos ó más ciencias, pero en una de ellas formarán parte integrante de su objeto propio y en las otras no estarán comprendidas en él, sino que serán su punto de partida ó servirán de criterio para sus resoluciones: ahora bien, el objeto de la Hacienda segun la generalidad de los autores, es el patrimonio público, la riqueza común, los recursos públicos, la propiedad del Estado ó, si se quiere, la vida económica del mismo y claro es que dentro de este objeto no está comprendido el concepto del Estado, por el contrario, le presupone, es su punto de partida y así lo confirma el Sr. Piernas cuando dice: (tom. 1.º, pág. 16) «*Partiendo de la idea de que el Estado, los gobiernos, han menester los recursos y bienes materiales, concebimos un cuadro de necesidades, una suma de medios y un esfuerzo dirigido á conseguir la relación y armonía de estos términos, y todo ello lo referimos al concepto de la Hacienda.*» A nosotros, pues, no nos toca señalar las atribuciones esenciales y las secundarias del Estado, las funciones que debe desempeñar y aquellas que debe abandonar á los ciudadanos y á las asociaciones libres.

No es fácil dar en breve espacio el concepto del Estado; sus funciones y servicios se regulan tanto como por los recursos propios del país, por sus ideas, sus precedentes, sus costumbres, su carácter y su grado de cultura y varían por consecuencia de pueblo á pueblo y de época á época; muy extendidos en algunos pueblos comprendían hasta su alimentación, por el contrario,

muy restringidos en otros solo atendían á la defensa del cuerpo social. Así en Atenas los médicos, los notarios y otras profesiones hoy independientes, estaban asalariados por el Estado. En Roma desde las leyes *frumentarias* de los Gracos la masa del pueblo era alimentada por el Tesoro público por medio de la *annona* que pagaba en trigo los inmensos graneros del imperio romano, Egipto, Numidia y Sicilia. Por el contrario los jefes de las tribus germánicas se preocupaban de las necesidades de la guerra, pero cuidaban poco de defender las personas de las agresiones individuales. En los albores de la Edad Moderna, la policía era ejercida en España por una sociedad particular, la Santa Hermandad. En nuestros días, en Inglaterra, aun no han desaparecido completamente los agentes de policía voluntarios, temporales y no retribuidos, y entre las kabilas de la Argelia es principio de derecho que cada cual puede administrarse justicia aplicando la pena del talión. Tomaremos el Estado y sus elementos constitutivos la provincia y el municipio como son y como han sido siempre, dotados de vida, de actividad, como cuerpos permanentes que prestan servicios y soportan cargas legadas por el pasado.

A través de la historia aparecen muchas funciones que hoy se consideran del Estado, ejercidas por particulares ó por asociaciones especiales, acreciendo continuamente la civilización las funciones del mismo y teniendo en los tiempos modernos los servicios públicos un carácter especial que son aparentemente gratuitos, es decir, que no son directamente pagados por el que obtiene el servicio, sino que se pagan en general con los recursos públicos de todo género, el Estado se halla en la necesidad de recuperar de la masa total de ciudadanos las ventajas que ha procurado á cada uno de ellos y esta gratuidad aparente de los servicios del Estado es la que lanza á los pueblos y á los publicistas á ampliar y extender las atribuciones y servicios del Estado; porque no tienen que pagarlos en el acto. Los servicios públicos han aumentado sobre todo desde hace dos siglos y con ellos los gastos de las naciones han crecido de una manera asombrosa, atribuyendo muchos esto á la mala administración y á la imprevisión de los gobiernos, más esta sola causa no puede explicar un

fenómeno tan universal como el inmenso y rápido crecimiento de los gastos públicos en todos los países civilizados; vamos á probarlo con algunos datos: en Francia, nación ostentosa y de gran centralización administrativa apareció con general asombro por primera vez en los presupuestos de 1828 una suma de gastos superior á mil millones de francos, desde entonces ningún presupuesto ha tenido inferior cifra, antes por el contrario ha ido creciendo continuamente hasta alcanzar la suma de dos mil millones en 1860 y la de tres mil treinta millones en el presupuesto de 1883. Inglaterra, país de soluciones prácticas, de hacendistas profundos, nación menos centralizadora de Europa y que no trata de estender las atribuciones del Estado, sino por el contrario deja á la iniciativa privada y á la administración local gran número de servicios, la Gran Bretaña en un período de cuarenta años de paz. interrumpidos solo por alguna guerra momentánea, ha aumentado sus gastos en 917 millones de francos, desde 1833 en que ascendían 48.786,047 libras esterlinas 1.229 millones de francos, hasta 73.211.815 libras esterlinas en 1873 á 74, es decir, 1846 millones de francos, que dan una diferencia de 617 millones á los que hay que aumentar 300 millones más hasta 1882, verdad es, que en este período se han doblado los gastos del ejército y de la marina, pero no es menos cierto que se han cuadruplicado los de justicia, administración, instrucción pública, obras públicas, representaciones consulares, etc. Alemania desde 1865 á 1879 ha aumentado sus gastos desde 758.030,000 francos á 1.721,990,000 francos. Austria Hungría en el mismo período desde 1,238.790,000 francos á 1,472.750,000. Italia desde 863.640,000 francos á 1,340,700,000 francos. Prusia desde 1,228.080,000 francos á 2,558.500.000 francos. Por último en nuestra España los gastos públicos han aumentado desde 1850 en que eran 353 millones de francos á 1884 en que se presupuestaron en 831.957,724 francos. (1) Véase, pues, por los ejemplos citados que los gastos públicos han ido acreciendo en

(1) Las cifras expuestas son aproximadas no exactas, por la dificultad de hacer las reducciones de moneda.

todos los países, siendo la única excepción los Estados Unidos de América, los cuales se encuentran por muchos conceptos en circunstancias excepcionales. Cuatro causas son según Leroy Beaulieu las que han hecho aumentar los gastos en todas las naciones: 1.^a el aumento de los servicios que exige al Estado una población más civilizada. 2.^a el aumento del precio de las subsistencias y de los salarios, que no es solo debida al aumento del oro y de la moneda, sino á la elevación progresiva de las clases inferiores de la sociedad que reclama cada día una remuneración mayor: 3.^a La dificultad que resulta del rápido desenvolvimiento de la prosperidad, de los impuestos y del crédito. Por último el régimen parlamentario y el movimiento democrático parecen haber aumentado la tendencia á los grandes gastos públicos. A las que hay que añadir en nuestro concepto: 5.^a los grandes ejércitos permanentes y 6.^a el incremento de las obras públicas.

El hombre, ser sociable por excelencia, no puede desarrollarse en el aislamiento, fuera de la sociedad. La sociedad presupone lo existente de la autoridad, que tiene que cumplir el fin social y para ello precisa medios, aquel fin, es origen de necesidades que se han de satisfacer con los ingresos, he aquí la justificación de los mismos. No nos interesa saber cuales sean estas necesidades, y cuales deban ser, lo que nos interesa averiguar es como han de satisfacerse más ámpliamente con el menor sacrificio posible de los contribuyentes.

No hay dos especies de economía, como no hay dos clases de honradez ó de moralidad: los gastos públicos afectan á la riqueza, dice J. B. Say, de la misma manera y se rigen por los mismos principios que los gastos privados. En ambos casos ha de tenerse presente el principio fundamental de toda buena administración, *regular los gastos por los ingresos* ó sea mantener la nivelación de los presupuestos. En el consumo privado son pocos los casos en que los gastos exceden á los ingresos, muchos en los que están nivelados y muchos más aquellos en que los ingresos exceden á los gastos, este exceso, viene á engrosar el capital, fomenta nuevas industrias y aumenta el bienestar general. En

los consumos y gastos públicos rara vez hay *superabit*, alguna, la nivelación de los presupuestos y más frecuentemente el déficit ó desnivel. La nivelación de los presupuestos es la norma, el cánón de la hacienda pública, el *superabit* puede ser signo de buena y el déficit de mala administración. Esto por regla general, pues hay casos extraordinarios, que pueden producir el *déficit*, pero esto debe ser pasajero, pues la buena administración tiende á todo trance á nivelar los presupuestos (A. Ciccone.) Es evidente dice Carreras y González que una nación lo mismo que un particular debe procurar en lo posible limitar sus gastos á lo que buenamente le permitan sus rentas. Todo lo que exceda de este limite ocasiona una disminución en los capitales existentes y conduce á la larga á la ruina y á la miseria. Si pues en la economía pública como en la privada hay que arreglar los gastos por los ingresos el orden lógico exige que empecemos el estudio de la Hacienda por los *ingresos*. Así lo hacen la generalidad de los Hacendistas; más no podemos estar conformes con el fundamento que el Sr. Piernas les atribuye que *«el Estado debe gastar cuanto pueda, empezando por ver cual es el importe de los recursos para buscar luego la manera de emplearlos.»* Es preciso huir de este extremo como del opuesto de J. B. Say que *«el mejor plan de Hacienda sea gastar poco.»* Gran parte de los despilfarros de las naciones son debidos al empeño de regular los ingresos por los gastos, lo repetimos un Estado como un particular tiene que regular sus gastos por los ingresos, so pena de concluir por la bancarrota y la miseria. Verdad es, que los gastos públicos representan las necesidades del Estado y los ingresos los medios de satisfacerlas, más téngase presente que las necesidades públicas ó privadas no son una cantidad fija, determinada, matemáticamente exacta, por el contrario son extensibles, aumentan con el progreso como lo demuestra la historia. ¿Cómo habremos de limitarlas? De la propia manera que los Gobiernos son considerados malos jueces para determinar lo supérfluo y lo necesario en los gastos privados, nadie podría soportar semejante tiranía y las leyes suntuarias no han sido cumplidas y se las critica en grande escala por esta razón: de la propia manera entendemos que las

necesidades del Estado se regulan por la situación moral y económica del país y no haya temor (dice Carreras) de que aquellas sean superiores á la riqueza del país; porque, en primer lugar, las necesidades de los pueblos no crecen ordinariamente sino al compás de su riqueza y en segundo, *no hay nación por pobre y atrasada que se halle que carezca de los medios suficientes para sostener un gobierno adecuado á sus circunstancias sociales.*

De todo lo expuesto se deduce que los ingresos deben regular por regla general los gastos de las naciones y por ende que debemos comenzar nuestro estudio por los *ingresos.*

Entendemos por *ingresos, recursos ó patrimonio* público, el conjunto de riquezas materiales é inmateriales, bienes y servicios que entran en poder del Estado, de la provincia ó del municipio para satisfacer las necesidades públicas.

De diversa manera se dividen por los autores los ingresos públicos. Ciccone los divide en ingresos que tienen un origen ilícito y otros que tienen un origen lícito: entre los primeros enumera: *la expoliación, la confiscación y la falsificación* ó alteración del valor *de la moneda*: los de origen lícito ó proceden de la *riqueza de todos* ó de la de *cada uno*, si lo primero constituye *el dominio de la nación*, si lo segundo ó es prestación de servicio ó de cosa, es decir, *servicios obligatorios y gratuitos y tributos.*

Schoemberg hace la siguiente clasificación de los ingresos públicos: 1.º en ingresos que no proceden de impuesto, que comprenden: *las rentas industriales del Estado y los derechos remuneradores*, ó sea, pago de servicios públicos: 2.º Producto de las contribuciones é impuestos de toda clase.

El Sr. Piernas hace la siguiente clasificación de los recursos públicos: 1.º *Adquisiciones primarias* del Estado que proceden de la *donación* ó la *imposición*. 2.º *Adquisiciones secundarias*, que proceden de cualquiera de los modos comunes de adquirir la propiedad. La *donación* comprende: la prestación gratuita de *servicios* necesarios para el desempeño de las funciones del Estado: la trasmisión gratuita de *cosas*, que le son necesarias. La *imposición* puede aplicarse: al desempeño obligatorio de *cargos públicos*: á la exacción de *bienes materiales*,

Tratando despues de conciliar los principios científicos con las necesidades de la práctica, formula el siguiente cuadro de los recursos económicos que *de hecho* utilizan los gobiernos.

MODOS COMUNES DE ADQUIRIR.

1.º La donación. 2.º El producto de los bienes afectos á los servicios del Estado. 3.º La propiedad de capitales. 4.º El ejercicio de industrias libres sin monopolio legal. 5.º El uso del crédito.

MODOS DE ADQUIRIR PRIVATIVOS DEL ESTADO.

1.º La retribución directa é inmediata de los servicios públicos. 2.º El ejercicio de industrias constituidas en monopolio. 3.º La imposición hecha conforme á principios generales y por servicios ó cuotas determinadas: *de préstamos personales, de cosas determinadas ó cantidades*. 4.º La expropiación forzosa de cosas especiales. 5.º Las penas pecuniarias. 6.º La ocupación de los bienes vacantes.

Nosotros aceptamos con algunas modificaciones la clasificación que Luigi Cossa hace de los ingresos públicos; por que es la generalmente seguida y la más adecuada y sencilla. Dividiremos, pues, los *ingresos públicos* en *ordinarios* y *extraordinarios*: los primeros se recaudan en todo ejercicio financiero, se reproducen ó repiten en periodos determinados y corresponden á la situación normal del Estado: los segundos no se repiten en períodos conocidos de antemano y son propios de circunstancias excepcionales del Estado. Los ingresos ordinarios sirven para satisfacer las necesidades comunes ú ordinarias del Estado; los extraordinarios se emplean en cubrir las necesidades extraordinarias. Los ingresos *ordinarios* pueden subdividirse en dos grandes grupos, pues ó proceden de prestaciones de los individuos ó son producto de la propiedad ó riqueza pública: el *impuesto* y los *bienes del Estado* ó *patrimonio nacional*: los *extraordinarios* comprenden: los tesoros, la venta del patrimonio nacional, las contribuciones extraordinarias y los empréstitos.

Tal es el extenso campo que presenta á nuestra investigación la materia de los ingresos públicos.



RECURSOS PÚBLICOS ORDINARIOS.

SECCIÓN PRIMERA.

Del impuesto.

CAPÍTULO PRIMERO.

Teorías acerca del impuesto.

§ 1.º

*Concepto y definición del impuesto.—Su fundamento y origen.—
¿Es una prima del seguro?—¿Es un cambio de servicios?—¿Es
anticipo de los gastos de la producción nacional?*

Aunque el dominio del Estado, dice Leroy Boileau, pudiera en el porvenir dar al tesoro público recursos más abundantes que los que produce actualmente, aun así el impuesto será por mucho tiempo, *si no siempre*, la principal fuente de los ingresos públicos. *La parte más esencial acaso de la ciencia financiera, es el estudio de los fenómenos que se relacionan con el impuesto.* Esta es nuestra opinión y por eso comenzamos el estudio de los ingresos ordinarios del Estado por las teorías del impuesto.

En las sociedades nacientes y poco cultas, limitadas en número, sencillas en su organismo y espontáneas en su operación, las exiguas necesidades públicas ó comunes son satisfechas con el

patrimonio de la nación, confundido con el del soberano y algunas escasas prestaciones de los súbditos: así el jefe de los *Cabezas chatas*, como se lee en los Anales de la Propaganda de 1842, en vez de recibir tributos, cree deber de su autoridad soberana contribuir más que otro alguno á los gastos comunes, hasta el punto de sacrificar á esto su patrimonio, de lo cual resulta que es más pobre que la mayoría de sus súbditos. En la Edad Media también es el patrimonio el principal medio de subvenir á los gastos públicos, teniendo los tributos un carácter señorial y consistiendo principalmente en *ayudas* extraordinarias con que se atendía á las apremiantes necesidades del tesoro. Poco á poco estos tributos extraordinarios se fueron convirtiendo en tasas regulares y ordinarias; siendo en los tiempos modernos el impuesto el principal medio de satisfacer las necesidades públicas.

¿Qué es el impuesto? Ni los economistas, ni los hacendistas están de acuerdo respecto de la fórmula de la definición, por asignarle fines diversos, por querer que la definición del mismo sea la base de sus sistemas financieros, como dice Leroy Beaulieu. Partiendo del concepto vulgar del impuesto y del análisis del lenguaje y examinando algunas definiciones de los autores, trataremos por nuestra parte de dar una definición del mismo. El sentido comun, el público tiene conciencia clara de lo que *de hecho* es el impuesto. Todas las veces que el poder público le exige, sea directa ó indirectamente una suma cualquiera y de la cual no recibe inmediatamente un equivalente visible, el público dice que paga un impuesto, es pues, pura y simplemente una contribución directa ó disimulada, que el poder público exige á los ciudadanos, para subvenir á los gastos del Gobierno. Esto es el impuesto *de hecho* en su carácter práctico, como dice el autor antes citado. Si analizamos el lenguaje la palabra *impuesto* viene del verbo *imponer* que indica *violencia*, *fuerza*, *coacción*, por el carácter obligatorio con que el Estado exige estas prestaciones, por la relación jurídica que envuelve: la palabra *contribución*, que viene del verbo latino *tribuere*, *dar* y de la preposición *con* que indica simultaneidad, pluralidad, significa el acto de *dar* los

súbditos algo con que subvenir á los gastos públicos ó comunes, indica el *deber* de los asociados: por último, las palabras *tributo*, *pecho*, *talla*, etc., significan prestaciones de carácter feudal y las de *ayuda*, *subsidio*, *pedido*, etc., envuelven la idea de ser transitorio el recurso. Aceptamos, pues, la palabra *impuesto*, ya por ser la que mejor expresa la relación jurídica, ya por ser la generalmente adoptada por los hacendistas españoles y extranjeros (en francés *impot* en italiano *imposte*.)

Los economistas Smith, Say, Ricardo y otros, definen el impuesto como la *parte alícuota exigida á cada ciudadano para el pago de los servicios públicos*. Florez Estrada dice que es la porción de riqueza que por la autoridad suprema se exige de los asociados y que se toma del trabajo de estos y del producto del capital y se pone á disposición del jefe del Estado. El Sr. Salvá le define: la suma de valores con que en proporción á su respectiva fortuna, han de contribuir los ciudadanos para sostener cuantas cargas acuerde el poder legislativo, y exija en cada momento histórico el cumplimiento del fin al Estado concerniente. Segun Stahl y Bluntschli es *el deber* que tiene el súbdito ó el ciudadano, que explica Wagner diciendo: que es el conjunto de bienes que tienen obligación de entregar los súbditos al Estado para la defensa del derecho en lo interior y en lo exterior, y para los fines de general cultura. Segun Leroy Beaulien, el impuesto es la contribución exigida á cada ciudadano por la parte que le corresponde en los gastos del gobierno, ó el precio de los servicios que presta ó ha prestado el Estado y que representa la parte que cada ciudadano, por la aplicación del principio de la solidaridad nacional, debe soportar en las cargas de toda clase y origen, que pesan sobre el Estado. El impuesto, decía Mirabeau: «Es una deuda común de los ciudadanos, es una especie de indemnización y el precio de las ventajas que la sociedad les procura. El impuesto es un anticipo para obtener la protección del orden social, una condición impuesta á cada uno en bien de todos.» El Sr. Piernas define el impuesto: «la participación económica, que legalmente toma la sociedad, en los fines del Estado.»

En todas estas fórmulas palpita la verdadera idea del impuesto, pero todas ellas son en nuestra humilde opinión incompletas, por no comprender muchas de ellas los *servicios personales obligatorios*, por ser demasiado latas queriendo fijar en ellas los fines del Estado, como la de Wagner, ó las reglas del impuesto, como la del Sr. Salvá, ó por ser demasiado abstractas y filosóficas como la del Sr. Piernas. Definiremos el *impuesto* diciendo que es *la prestación justa y obligatoria de servicios ó de bienes exigida por el poder á los súbditos, para el cumplimiento de los fines sociales.*

Expliquemos nuestra definición.

El impuesto ha de ser, segun el concepto vulgar, prestación de servicios ó de bienes: ha de ser prestación justa, es decir, conforme á las reglas jurídicas, económicas y políticas del impuesto: ha de ser *obligatorio* para distinguirle de la donación: ha de emanar del poder constituido no de la imposición ó violencia de los particulares; los súbditos han de prestarle para que el Estado cumpla los fines sociales y solo en la cantidad y forma que exijan estos fines.

El fundamento del impuesto está en que siendo el Estado una entidad humana necesita para existir *de medios* materiales y morales, y no teniéndolos por sí, tiene que tomarlos de los asociados. Si el Estado tiene *el deber* de cumplir *su fin*, tendrá por lo mismo *derecho* á los *medios* necesarios al efecto y no teniendo por sí mismo estos *medios*, el Estado tiene *derecho* á exigirselos á los asociados y estos la *obligación* de prestarlos. M. de Pariell expresa elegantemente esta idea al principio de su tratado de los impuestos: «Todos los seres, parecen sometidos en su existencia á una gran ley. No se sostienen, ni se desenvuelven sinó tomando prestado de otras existencias ciertos elementos que se asimilan. Los seres colectivos principalmente, no viven más que de lo que toman prestado á las individualidades que les componen. Así como en el orden moral, la sociedad reclama el sacrificio de una parte de los sentimientos personales de sus miembros, de la misma manera en el orden material las necesidades sociales no pueden ser satisfechas, sinó con la ayuda de los recursos individuales de los que las componen.»

Segun Gandillot el origen, el fundamento de los impuestos puede ser: la conquista, la voluntad del soberano, el sufragio nacional, la razón de Estado, la facilidad de los ingresos, la reducción de las cargas públicas, la contribución proporcional á la fortuna, á la renta ó las ventajas obtenidas de los servicios públicos, en fin, el pago de todo gasto por aquellos que son objeto ó se aprovechan de él.

La conquista es importantísimo origen de los tributos en todas las edades, hasta el punto que puede decirse que la historia no es más que una conquista continuada. Los grandes imperios de Oriente, Asirio, Babilonio, Medo, Persa y Macedonio se formaron y sostuvieron por la conquista, los Hicros conquistaron el Egipto: la república ateniense contaba con las *Cleruquias* ciudades sometidas ó conquistadas que pagaban tributos, y el pueblo romano, dominador del mundo, vivía de los inmensos tributos impuestos con violencia y exigidos con rapacidad, que pagaban las provincias.

En los albores de la Edad Media los bárbaros del Norte conquistan á la Europa, se apoderan de parte de las tierras de los vencidos y les imponen tributos y los árabes se apoderan por la fuerza de nuestra pátria, siendo por espacio de ocho siglos los terrenos reconquistados y los tributos impuestos en ellos, principal medio de atender á las necesidades públicas: á fines del siglo XV, el Papa Martino V, otorga á los portugueses el derecho de conquista sobre las Indias y en el corto espacio de treinta y dos años, tienen lugar las expediciones: de Colon á las Antillas y á América, de Díaz al Cabo de Buena Esperanza, de Vasco de Gama á las Indias orientales, de Alvarez Cabral al Brasil, de Balboa al Mar del Sur, de Hernán Cortés á Méjico y de Pizarro al Perú. En la Edad Moderna los ingleses conquistan la Irlanda y la India, los rusos la Polonia, los turcos y franceses sucesivamente la Argelia..... y últimamente los prusianos la Alsacia y la Lorena. Todas estas conquistas han sido origen de impuestos.

El sistema feudal todo lo habia invadido y puesto en manos de los señores en Europa, pero este sistema se debilitaba, envejecía antes de morir, como todas las cosas que tocan su térmi-

no. El orden gerárquico no era respetado, empezaba la emancipación de los comunes ó municipios y las naciones hacian grandes esfuerzos para preparar la unidad y grandeza de los Estados y su prosperidad futura por la fusión gradual de sus elementos diversos.

Realizase en España la unidad nacional reuniendo los Reyes Católicos bajo su cetro Castilla, Aragón, Cataluña, Navarra y Granada: los Estados de Bretaña, Maine, Anjou, Provenza, Borgoña, el Franco Condado y otros forman el reino de Francia, se establece el reino unido de la Gran Bretaña, se instala en Austria la casa imperial de Hapsburgo..... En una palabra, la monarquía es la institución encargada de reunir y consolidar las fuerzas desmembradas de los Estados. El Rey en esta época era considerado como el representante de la autoridad divina, personificaba la justicia y juzgaba por si mismo á los grandes y á los pequeños. Al Rey correspondía regular los impuestos y de él solo podían emanar las leyes fiscales, llegando á su apogeo el poder absoluto de los monarcas en tiempo de Luis XIV, á quien se atribuye la expresiva frase: «*El Estadò soy yo.*» Hé aquí la voluntad del soberano como origen de los impuestos, este principio resucita y reaparece en su más sencilla forma, cada vez que la unidad nacional está en peligro ó que las circunstancias requieren resolución pronta, acción rápida, esfuerzos enérgicos y por consecuencia la concentración del poder en manos de uno solo.

El sufragio del pais, el sufragio de la nación, se nos presenta en la historia no como origen por si mismo del impuesto, sino como apoyo poderoso de la voluntad del Soberano, para evitar los peligros de la arbitrariedad ó los errores de esta, para ilustrarla, aconsejarla y contrapesarla con la autoridad de las Cortes ó parlamentos: así vemos durante la Edad Media y en la Moderna á las Cortes ó Parlamentos en Inglaterra, en Francia, en España y otros países, intervenir con los monarcas en el otorgamiento de los tributos.

La razón de Estado, como principio de derecho público, presupone circunstancias extraordinarias, imperiosas, junto con la carencia de medios prontos y regulares propios para conjurar el

peligro, justifica toda medida que se repunte necesaria para la salud comun, *salus populi suprema lex*, y es para las naciones lo que para los particulares el derecho de defensa. La razón de Estado como principio financiero requiere que haya absoluta necesidad de tales recursos ó medios, no de las cosas ó servicios: se limita á fundar los impuestos, los medios de todo género que, una fuerza mayor ó la falta de derecho, autorizan para satisfacer las necesidades públicas. Será aplicable el impuesto fundado en la razón de Estado, cuando hayan sido rehusadas las proposiciones hechas por el Gobierno para celebrar contratos voluntarios con los particulares para obtener algunas cosas ó servicios necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado: cuando se trata de cosas particulares, de servicios personales, de sacrificios diversos reclamados en circunstancias imperiosas, cuando las cosas de que el Gobierno tiene necesidad, tienen un valor especial de afección. Si pues con el fin de asegurar un servicio público se priva á los particulares de sus bienes, esto debe ser objeto de indemnización. Tales son los casos de expropiación forzosa por causa de utilidad pública: no puede el Estado tomar una propiedad privada por la razón más legítima, sin indemnizar al propietario; este impuesto no debe hacer pesar sobre el dueño más que el daño inevaluable del desprendimiento obligado de su propiedad.

La sola facilidad de los ingresos no justifica, no puede ser origen de impuestos, es preciso que se una á otros principios, pues si el Estado pudiese tomar sus recursos de aquí ó de allá, según su comodidad, esto infringiría profundamente el derecho, seria verdadera expoliación de los unos en beneficio de los otros, y este mal ejemplo dado por el poder, corrompería á las masas y quebrantaria el orden social, que está fundado en el respeto del derecho. Frecuentemente se toleran antiguos tributos, reconociendo sus vicios por temor al desórden que la imposición de una nueva carga sobre los inmuebles ó sobre el capital, produciría en: las fortunas, la existencia sola de una contribución es un argumento en su favor. Además los contribuyentes confunden con el precio de las cosas los derechos que las gravan y los pagan

sin resistencia, como si otras fuesen las causas del encarecimiento de los productos. Las naciones tienen sus errores, sus antipatías, sus temores y repugnancias que permiten imponer contribuciones sin trabajo, sin resistencia á determinadas cosas ó personas y los gobiernos aprovechan estas circunstancias para crearse *fáciles recursos*, tributos voluntarios segun su expresión *casi insensibles* para los pueblos: los publicistas profesan la máxima de que no pudiéndose repartir una contribución directa sobre los valores mobiliarios, esto autoriza para imponerles tributos cuando se manifiestan al exterior: ya derechos de fabricación, de entrada, de venta, etc. Mas lo repetimos, el principio de la facilidad de los ingresos no se justifica por si mismo, solo es un auxiliar legítimo y eficaz de los otros principios y orígenes del impuesto y solo unido á ellos puede aplicarse; es un auxiliar legítimo cuando sustituye por ejemplo los repartimientos anuales por los mensuales, á ciertas contribuciones directas otras indirectas, á las cargas creadas solo por el legislador otras á las que concurren y deliberen las corporaciones locales á las de contribuyentes, á tributos nuevos y desconocidos, céntimos adicionales sobre los antiguos impuestos, á diversos derechos que gravan los mismos objetos por las mismas causas el impuesto único; ó por el contrario á un solo impuesto varios derechos ó tasas impuestas simultáneamente y corrigiendo los unos las desigualdades é injusticias de los otros.

Otro principio y origen del impuesto es la reducción de las cargas. Asi como el principio de la facilidad de los ingresos, frecuentemente invocado bajo la presión de urgentes necesidades, aspira á obtener recursos pronto, seguros fáciles, no irritantes, sin preocuparse grandemente de sus resultados, el principio de la reducción de las cargas aspira á la conservación de la fortuna nacional y no recomienda, ni protege ningun recurso, sino en cuanto está, en lo posible, exento de perjuicios. El primero cortaría el árbol fiscal por obtener más ingresos, el segundo vela por la conservación de este árbol y se limita á recoger sus frutos; mas tampoco, este último principio, se justifica por si mismo. Buena es la reducción de las cargas, más téngase

en cuenta que la carga más pesada, que es preciso apartar, es la injusticia de los gobiernos, que escusa la mala fé de los contribuyentes. Si cierto impuesto regular parece más dañoso que útil, puede ser un motivo para suprimirle y juntamente con él los servicios ó trabajos que con él se sostienen, pero no para repetir contra los unos, lo que se dispensa de pagar á los otros, las inspiraciones de la equidad en este sentido, degenerarían pronto en abuso. El principio de la reducción de las cargas como auxiliar de otro principio puede tener aplicaciones útiles. Si el peso de los tributos es debido principalmente al modo de recaudarlos, si se puede reformarle sin cambiar las bases de imposición principalmente: procediendo de una manera más sencilla y segura, admitiendo excepciones preciosas para los unos é inofensivas para los otros, usando medios menos dañosos, libertando de sus trabas al comercio interior, cediendo á la opinión pública, evitando gastos de recaudación y sobre todo acreciendo el producto del impuesto por la supresión de los abusos y excepciones odiosas y la rebaja de las tarifas, en estos casos es muy importante recurrir al sistema de percepción menos oneroso.

Del impuesto que tiene por origen ó base la fortuna ó el capital de los contribuyentes, la renta ó las ventajas que el Estado proporciona con los servicios públicos, nos ocuparemos más adelante.

¿El impuesto es una prima del seguro? Así lo aseguran Montesquieu, Girardin, Thiers y G. Garnier, más el concepto del Estado en este supuesto es en extremo inexacto, pues quedarían reducidas sus funciones á las de un gendarme ó mero agente de policía. Antes que estos escritores, en el siglo XIV, Eduardo I de Inglaterra habia sostenido esta misma doctrina en la controversia suscitada con el Papa Bonifacio VIII, por haber impuesto aquel monarca una nueva tasa sobre el clero; decia Eduardo I contestando al Primado de Inglaterra: «No pudiendo »existir gobierno sin impuesto y no siendo justo que mis demás »súbditos paguen *la protección á vuestros bienes y personas*, el »gobierno deja de existir para vosotros.» (Citado por Minghetti en un discurso á la Cámara de Diputados.) Las atribuciones del

Estado son bastante más amplias que las limitadas de la seguridad pública.

Si examinamos los presupuestos de cualquiera nación de Europa, veremos que los gastos de seguridad interior, policía, prisiones, tribunales, Ministerio de Justicia, etc., no importan más que la vigésima parte del presupuesto y aún incluyendo los de seguridad exterior, los del ejército y armada, apenas son la tercera parte en Francia. Es un concepto demasiado estrecho del impuesto y si fuera verdadero, el Estado no podría hacer gasto alguno que tuviera por objeto el mejoramiento material ó intelectual de la nación, las vías de comunicación, la beneficencia pública y la organización social. Además de hecho el Estado no procede en la misma forma que las compañías de seguros, éstas cuando el riesgo se verifica, indemnizan al propietario: se quemó el edificio, naufragó el buque, destruyó el granizo la cosecha, murieron los ganados de epizootia, pues el propietario es indemnizado, se le restituye un valor equivalente. Por el contrario la guerra destruye las propiedades, el incendio ó la inundación, arrasa los campos y los edificios, pues el Estado no indemniza á los perjudicados, ó si lo hace es por pura gracia y en pocos casos. Lo que hace el Estado es garantizar nuestro derecho, mantenernos en él contra el ataque de cualquiera persona, más si el ataque se verifica, si un ladrón nos roba nuestra propiedad, el Estado no nos indemniza, se limita á castigar al criminal y le obliga á la restitución ó á la indemnización si hay términos hábiles para ello. El seguro se estipula por la libre voluntad de los contratantes y el impuesto es obligatorio é independiente de la voluntad del contribuyente. Por último, la cantidad del impuesto, se regularía, según el principio del seguro, por la clase de riqueza y los riesgos mayores ó menores que corre y esta base es injusta para el impuesto y no la aceptan, ni los mismos que entienden que es una prima del seguro, sino que admiten la base de la renta ó del capital.

El impuesto es el precio de los servicios hechos por el Estado según Proudhon, Madame Clemence Royer y Sismondi: para el primero es un contrato *dò ut facias*. Para la segunda el impuesto

es «la parte alicuota de la potencia productiva, bajo la forma de servicios personales ó de contribuciones de toda especie, que cada ciudadano dá á la comunidad en cambio de los servicios que ha recibido, recibe ó recibirá por el hecho de su participación social y á título de restitución de los anticipos hechos por las generaciones pasadas en provecho de las generaciones futuras.» Mas no podemos admitir esta teoría; porque si los servicios hechos por el Estado fueran la base del impuesto, este sería tanto mayor cuanto mayores fueran los servicios que el Estado hiciera al contribuyente y como los pobres y los de escasa fortuna son los que más necesitan de los servicios del Estado, resultaría el absurdo de que estos tenían que contribuir más que los ricos. Además el impuesto no solo representa la parte que á cada ciudadano corresponde en los servicios hechos por el Estado al mismo ó los anticipos de las operaciones anteriores, contribuye también á la parte que le corresponde en las cargas que sobre la nación han echado los errores ó las locuras de los gobernantes. Esta teoría puede conducir á la negación y desconocimiento de las deudas públicas bajo el pretexto que se contrajeron no para realizar servicios, sino perjuicios al Estado y no sabemos como podrían hacerse compatibles estos principios con la buena fé y la solidaridad nacional. Por último, sería imposible recaudar el impuesto bajo la base de los servicios del Estado, porque habría que establecer un impuesto para cada servicio y abrir una cuenta á cada ciudadano que se aprovechara de él, lo cual haría imposible la administración y la contabilidad pública.

M. Ménier, el defensor ardiente del impuesto único sobre el capital, el reformador del sistema financiero, considera el impuesto como la cantidad necesaria para cubrir los gastos generales para poner en explotación el capital nacional.

Mas no puede admitirse esta teoría, aunque se la diera un sentido lato y amplio; porque no comprende los gastos del Estado que no tienen por objeto un servicio actual, ya sea material ó inmaterial: estos gastos existen y es lo probable que existan siempre. Es tan absurdo suponer que los Estados serán en el porvenir sábios y prudentes, como suponer que los hombres todos

serán inteligentes y virtuosos: por lo tanto, si los Estados son obligados por sus imprudencias ó locuras, ó por las de sus vecinos á hacer gastos que no tienen por objeto la explotación del capital nacional, los ciudadanos, segun esta teoría, no deben contribuir por el impuesto al pago de estos gastos. Esta teoría es, pues, demasiado estrecha, por no comprender fenómenos tan universales como los de la deuda pública y los gastos ocasionados por las guerras internacionales ó civiles; la guerra no solo impide la creación de nuevos capitales, sino que destruye los existentes públicos y privados. Además parte de un concepto inexacto del Estado, considerándole únicamente bajo el aspecto económico. y el Estado tiene otros fines superiores á la explotación del capital nacional.

§ 2.º

¿El impuesto es un bien ó un mal? ¿Vuelve á los contribuyentes la riqueza pagada en el impuesto? ¿Impulsa la producción? ¿Es la mejor colocación de los capitales? ¿Conduce á la miseria? ¿Dificulta la producción, circulación y concurso de la misma? ¿Es productivo ó improductivo?

El impuesto tiene un doble aspecto, como medio de que el Estado realice su fin y satisfaga las necesidades públicas, ó como prestación que hacen los particulares de parte de su riqueza ó de su trabajo: estos dos aspectos mutuamente se completan y nos dán el concepto cabal del impuesto, separados conducen á dos teorías extremas y por lo mismo inexactas: la una sostiene que el impuesto es siempre un bien, considerando la seguridad, el orden, la libertad, la instrucción, las comunicaciones y los demás servicios que el Estado realiza, la segunda le cree un mal necesario, porque

el impuesto en su más sencilla expresión, es una disminución del capital ó de la renta de los ciudadanos, sin parar mientes en que los consumos privados son también una disminución de la riqueza y á nadie le ha ocurrido calificarlos de mal necesario: la primera considera solo las ventajas que el Estado proporciona: la segunda observando que el Estado no dá generalmente un producto material equivalente, como si no hubiera producciones inmateriales, no atiende sino al sacrificio de los contribuyentes. Los que afirman que el impuesto es un bien, se fundan: 1.º en que vuelve á los contribuyentes la riqueza que pagan, cual rocío fecundante. 2.º En que fomenta el ahorro é impulsa la producción. 3.º En que es la mejor colocación de los capitales. Los que dicen que es un mal, se fundan: 1.º En que conduce á la miseria. 2.º En que dificulta la producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza.

Se dice que el impuesto que pagan los contribuyentes, vuelve á las manos, si no de las mismas personas, de otros ciudadanos. Esta doctrina fué sostenida por Federico II de Prusia, en una carta dirigida á D'Alembert, donde dice: «Mis numerosos ejércitos »hacen circular las especies monetarias y derraman en las provincias los subsidios que los pueblos suministran á mi gobierno.» A lo que J. B. Say contesta: dos valores entran en manos de todo Gobierno para el abastecimiento de los ejércitos: 1.º el valor de los impuestos ó subsidios: 2.º el valor de las provisiones de boca y guerra. El gobierno paga, en verdad, este segundo valor á los contratistas que se los suministran, mas no dá nada por el primero á los contribuyentes, recibe como dos y solo devuelve como uno. La diferencia se pierde y se disminuye la riqueza pública cuanto importa el consumo hecho por el ejército. El dinero, que pagan los contribuyentes, dicen los mantenedores de esta teoría, sirve para pagar á los funcionarios públicos, para pagar á los obreros, ya sea haciéndoles trabajar directamente, ya indirectamente, comprando productos á los industriales ó á los negociantes, ó por último, sirve para pagar á los rentistas del Estado. El impuesto tomado de los unos, es devuelto á los otros; lo que los contribuyentes tienen de ménos, los empleados,

obreros, etc., retribuidos directa ó indirectamente por el Estado, lo tienen de más. El impuesto es, pues, una lluvia fecundante que cae de nuevo sobre los contribuyentes, el agua evaporada de los campos, vuelve á ellos en forma de lluvia. Admitamos la metáfora, pero no es ménos cierto que el agua evaporada de los campos y convertida en nubes, queda á merced de los vientos, que pueden llevarla y hacer caer la lluvia en otros campos muy distantes ó acaso en la mar; si lo primero, su efecto fecundante no se habrá perdido, si lo segundo, se habrá perdido, al ménos para la tierra. De todas suertes, aunque esta doctrina fuese verdadera, no sería justa, pues disminuiría la fortuna de los contribuyentes en provecho de los funcionarios, etc. ¿Se quiere decir que los contribuyentes son de hecho las mismas personas que los rentistas, los fabricantes, los obreros y los funcionarios que ocupa el Estado? Pues esta objeción ha sido refutada ingeniosamente por Hamitton: «pretender, dice, que no existe ninguna pérdida, cuando el dinero obtenido por medio del impuesto es gastado entre aquellos que le han pagado, es no ménos absurdo que si se quisiera absolver á un ladrón convicto y confeso de haber robado dinero á un comerciante y que se le justificase diciendo que él había devuelto el dinero al comerciante comprándole mercancías.» La sola compensación que los contribuyentes obtienen del impuesto, son los servicios prestados por los funcionarios ó los trabajos de pública utilidad realizados con su producto. El aumento de los impuestos más allá de lo necesario y de lo útil, perjudica al contribuyente, que no recibe una compensación suficiente de la suma pagada, dá más de lo que recibe. Como dice Mac Culloch «una disminución de los gastos públicos y por consecuencia de los impuestos, ofrece á los contribuyentes una ventaja análoga á la que reporta á los consumidores la disminución del precio de una mercancía indispensable y de uso universal.» Entiéndase, no obstante, que esta disminución sólo es ventajosa cuando la reducción de los gastos no lleve consigo una desorganización del servicio del Estado ó una interrupción de las obras de utilidad pública. Cuando el Estado limita los impuestos á lo preciso para satisfacer

las necesidades públicas, habrá proporcionado más ventajas á los individuos, habrá realizado obras más duraderas que aquéllos; mas cuando los impuestos son excesivos, es decir, son superiores á las necesidades sociales, se priva á los contribuyentes de estas sumas, que hubieran sido empleadas mejor por ellos en el aumento de la riqueza individual y social. Hablando de los grandes impuestos que han sido necesarios en Inglaterra desde 1688 para sostener las frecuentes guerras dice Adam Smith que si estas enormes sumas en vez de emplearse en el armamento de ejércitos, hubiesen quedado en poder de los contribuyentes, es probable que la mayor parte de este capital se hubiese empleado en trabajos útiles, el valor de los productos anuales de las tierras y de la industria hubiera aumentado cada año más, haciendo más fácil un aumento ulterior. No es posible imaginar, concluye Adam Smith, á que altura hubieran llegado en tan favorables circunstancias la riqueza y la renta de Inglaterra. Se dice que esto es una exageración, que no está probado que los contribuyentes dedicasen á aumentar el capital productivo las sumas que hubieran quedado en su poder por no haber existido la guerra, ni la necesidad de aumentar los impuestos. A lo que añade Mac Culloch, no está tampoco probado que se hubieran realizado las economías no existiendo el aumento de los impuestos. Pero de todas suertes al aumento excesivo de los tributos puede conducir á la miseria y á la ruina.

Sostiene hábilmente Mac. Culloch en diametral oposición con Smith, que el impuesto fomenta el ahorro é impulsa la producción. Dice: «si no hubiesen existido las guerras que tuvo que sostener la Gran Bretaña desde 1688, la mayor parte de los capitales gastados en la lucha, jamás hubieran sido creados. Olvida Smith que un aumento de los impuestos tiene la misma poderosa influencia sobre una nación, que la que tiene sobre un individuo el aumento de su familia ó de sus necesidades. El aumento de los impuestos desde 1793 fué poderoso aguijón para la industria, el espíritu de empresa y de invención. El aumento de los impuestos no fué excesivo, pues entonces no hubiera producido este efecto, sino el abatimiento y la desesperación: el aumento

de los impuestos fué solo lo necesario para producir un considerable desarrollo de la industria y del espíritu de ahorro, á fin de prevenir la disminución de la riqueza privada. El hombre no solo siente el estímulo de la esperanza sino también el del temor: la primera produce en el hombre el deseo de mejorar su condición social, el segundo el temor de descender de una posición más elevada, este último efecto produce el aumento de los impuestos. Estos dos sentimientos combinados producen resultados que no podría producir uno solo. Sin las guerras contra América y contra Francia hubiera habido menos industria y menos ahorro, porque no eran necesarios. Habrá que reconocer que el aumento de la industria y de la frugalidad causados por estos conflictos, no solo ha compensado los enormes gastos de estas guerras, sino que el capital del país es probablemente en la actualidad, mucho mayor que si tales guerras no hubieran existido.»

Esta doctrina de Mac Culloch es tan optimista como la máxima de Virgilio «...*Labor omnia vincit—Improbis et duris urgens in rebus egestas.*» Como dice Leroy, el segundo verso se omite siempre y es no obstante parte muy principal de la máxima. La necesidad aumenta la energía intelectual y física y el impuesto es una necesidad.

La teoría de Mac Culloch no es del todo inadmisibles, sino exagerada sobre todo por lo que toca á la consecuencia final. Dá al obstáculo una influencia que no tiene en el aumento de la energía del trabajo y del ahorro y esto ha podido ser efecto de la observación incompleta del rápido desarrollo de la industria y especialmente de la del hilado y tejido en Inglaterra durante las guerras con Francia, pero es muy probable que sin estas guerras Europa hubiese llegado *treinta años antes* al desarrollo de la riqueza y de la industria que tenía en 1870. El mismo Mac Culloch lo reconoce así consignando en otro pasaje que «debemos guardarnos de exagerar esta doctrina y suponer, que porque haya sido verdadera en ciertas condiciones y casos, lo haya de ser siempre. El aumento de los impuestos debe ser lento y gradual sin ser tan excesivo que el contribuyente juzgue imposible el soportarle aun aumentando su industria y ahorro. Las dificultades

superables excitan y aumentan la potencia productiva del espíritu humano, por el contrario las imposibles le desalientan y paralizan y el país decae. El aumento de los impuestos, aun suponiendo que tenga la propiedad de estimular la energía física é intelectual del hombre, cuando no está justificado por un evidente interés social, no puede considerarse como un bien sinó más bien como un mal. No puede considerarse como el ideal de la vida un trabajo forzado y no interrumpido, una concentración y agitación de espíritu constante, sinó el aumento del tiempo desocupado, que puede ser dedicado á las apacibles tareas intelectuales y á los goces de la vida moral. Todo lo que exige un esfuerzo mayor, innecesario para el hombre, es un mal. Además los impuestos elevados tienen grandes inconvenientes: son difíciles de establecer con justicia y de percibirse con economía; conducen á la inmoralidad por la ocultación y el fraude: impulsan la emigración de hombres y de capitales, siendo causa de decadencia como en Holanda después del siglo XVII y en Francia desde 1871 y colocan al país donde existen en situación desventajosa respecto del extranjero. Hay que evitar, no obstante el extremo opuesto que *el mejor impuesto sea siempre el más pequeño*. En un país donde los impuestos sean justos, equitativos, moderados, bien repartidos y exentos de vejaciones para los contribuyentes, será más conveniente que disminuirlos, en el caso que sea posible sin daño para la administración pública, conservarlos destinando el excedente á obras de utilidad común y no se objete que esas obras las realizarán los particulares con lo que ahorren del impuesto, pues el móvil de la industria privada es el interés, el provecho inmediato y directo y hay obras como la construcción de ferro-carriles, canales y puertos que convenientemente realizadas puedan fomentar la riqueza de la comarca, aprovechan indirectamente á muchos que no se sirven de ellas y en cambio producirían escaso beneficio á los empresarios que las hicieran y de ahí que los particulares, no las intenten, no obstante tener gran utilidad pública. Además si la disminución de los impuestos fuese causa de la interrupción de los servicios públicos, por ejemplo de los de seguridad, nadie tendría interés en ahorrar si no estaba seguro de poseer y usar

pacíficamente su capital, la rebaja de los tributos sería perjudicial al desarrollo de la riqueza.

La tercera teoría ya bastante antigua sostiene que el impuesto es la mejor colocación de los capitales. Puede afirmarse de hecho que las grandes sumas obtenidas por el impuesto en las naciones de Europa han sido empleadas de forma que ni económica, ni socialmente puede considerarse productiva. Esto no obstante en una nación bien administrada el impuesto puede ser productivo. Del propio modo que los particulares y las familias economizan para asegurar su bienestar y aumentar su fortuna, de la propia manera el Estado hace en nombre de la nación un ahorro colectivo para aumentar el patrimonio público y las cosas de uso colectivo y gratuito.

La segunda tendencia afirma que el impuesto es siempre un mal y la funda: 1.º en que conduce á la miseria y disminuye la producción. 2.º en que dificulta la circulación, distribución y consumo de la riqueza.

El impuesto en algunos casos, repercute de unos en otros, se difunde sobre todos los ciudadanos y concluye por confundirse con el precio de los productos, dando como resultado el encarecimiento de todos ellos. ¿Y qué significa un aumento en el precio de los productos sino un desequilibrio entre el valor del producto gravado y todos los demás valores? Si con un día de trabajo podía comprar ayer, que no existía el impuesto, dos kilogramos de pan y uno de carne, hoy, que se ha establecido un impuesto sobre dichos artículos, tengo que resignarme á comprar algunos hectógramos ménos de los mismos con el jornal de un día de trabajo, es decir que el impuesto ha disminuido en el jornal de un día de trabajo la facultad de comprar pan y carne, luego el impuesto ha hecho más pobre al trabajador, es causa de miseria. Además, el impuesto, en su forma más sencilla, es una disminución del capital ó de la renta del ciudadano, como disminución del capital quebranta el nervio más poderoso de la industria; disminuye uno de los elementos de la producción y por consecuencia la riqueza: como disminución de la renta, dificulta si no imposibilita el ahorro y como consecuencia la for-

mación de capitales, creando obstáculos á la producción. En el primer caso disminuye la producción, en el segundo impide su aumento, en ambos tiende á disminuir la riqueza y obra como causa de miseria. Parece una contradicción con esta teoría el hecho de que las naciones más gravadas de impuestos son las más ricas y poderosas, mientras que las más pobres y débiles tienen menos tributos; pero en realidad no lo es, porque la gravedad de las cargas públicas no debe medirse por la cantidad de dinero obtenida por el Fisco, sinó por la riqueza de los contribuyentes; en Inglaterra, donde ascienden los tributos á 125 francos por individuo, son menos gravosos que en Turquía donde no llegan á 15 y esto es debido á que la riqueza del primer país es mucho mayor que la del segundo. El impuesto puede ser verdaderamente causa de miseria cuando es desproporcionado á los medios que posee el contribuyente, dificulta el ahorro y consume parte del capital, pero ya hemos dicho que puede favorecer la producción, cuando sirve para satisfacer necesidades legítimas del Estado ó se emplea en obras de evidente utilidad pública.

Por último el impuesto turba la distribución del capital y del trabajo, altera el curso de la circulación y desordena el consumo. Los productores se esfuerzan en hacer recaer el peso de los tributos sobre los consumidores aumentando el precio de los productos, mas para que aumente el precio de los productos es preciso que la oferta disminuya respecto de la demanda (1) y para esto hay que restringir la producción, lo cual será causa de que una parte del trabajo y del capital queden sin ocupación y uno y otro buscarán nuevo empleo en aquella producción que ofrezca mayor retribución y beneficio. Véase, pues, como el impuesto turba la distribución del capital y del trabajo. El impuesto altera el curso de la circulación, pues si disminuye la producción, como acabamos de decir, tiene que disminuir también la circulación, mas no es esto sólo, los impuestos sobre la circulación pueden, en ciertos casos, alejar ciertos productos del mercado, esto puede suceder principalmete en el comercio internacional, cuando un

(1) Véanse nuestras Conferencias de Economía política: 4.ª, pág. 23.

impuesto grava una mercancía de importación y no puede elevarse su precio en el mercado, disminuye el beneficio ó ganancia que había de obtenerse en dicha mercancía, y si en otros mercados extranjeros no existe tal impuesto y por ende se obtiene un mayor beneficio ó ganancia, la mercancía será expedida a estos mercados, dejando por completo de ir al primero, la circulación de esta mercancía queda interrumpida y como las mercancías análogas se sustituyen unas á otras, (1) es natural que imposibilitado el consumo de una mercancía que satisfacía ciertas necesidades que subsisten, los consumidores tienen que contentarse con otras mercancías, aunque no satisfagan tan perfectamente sus necesidades. El impuesto desordena el consumo y le disminuye al restringir la producción y entorpecer la circulación.

Concluiremos esta materia con una cita de Bastiat en su opúsculo *el Estado*. «En todo tiempo han existido dos sistemas de Hacienda y ambos se pueden sostener con buenas razones. Según el uno el Estado debe hacer mucho, prestar muchos servicios y por consecuencia debe imponer muchos tributos, según otros, por el contrario, esta doble acción debe ser poco sensible, escasa; pero un tercer sistema que consista en exigir todo del Estado sin darle nada, es quimérico, absurdo, pueril, contradictorio y peligroso..... Las cien mil voces de la imprenta y de la tribuna gritan al Estado á un tiempo: organiza el trabajo y los trabajadores, extirpa el egoísmo, reprime la insolencia y la tiranía del capital, multiplica los ferrocarriles y los canales de riego, repuebla los montes, funda escuelas prácticas de agricultura, alimenta á los niños, educa á la juventud, socorre á la vejez, envía al campo los habitantes de la ciudad, calcula los provechos de la industria, presta dinero sin interés á los que lo pidan, fomenta el arte, prohíbe el comercio y crea al mismo tiempo una marina mercante poderosa, descubre la verdad é infunde en nuestra mente un átomo de razón. El Estado contesta: para hacer todo esto necesito dinero. He estudiado cinco ó

(1) Véase la teoría de los sucedáneos en nuestras Conferencias de Economía, loco citato, pág. 39.

seis proyectos de nuevas contribuciones, lo más benignas del mundo. Verás qué gusto dá pagarlas. Entónces se levanta gran clamor. Poco á poco. El hacer cualquier cosa con el dinero, no tiene ningún mérito. En vez de cargarnos con nuevos impuestos, nosotros deseábamos se suprimieran los antiguos, como los de la sal, el tabaco, los licores, los derechos de puertas y consumos.» Esto es imposible.

El impuesto, como todos los consumos públicos ó privados, puede ser productivo ó improductivo; para lo primero es preciso que devuelva en forma de productos materiales ó inmateriales, en forma de servicios, de seguridad, de protección, etc., más valor, más riqueza que la que recibió; por el contrario si los productos de todo género prestados por el Estado no compensan los sacrificios hechos para obtenerlos, los impuestos y los consumos públicos serán económicamente improductivos.

§ 3.º

Máximum y mínimun del impuesto.—Impuestos ligeros, moderados y excesivos.—Límites del impuesto.—Disminución y aumento del mismo.—Incidencia, repercusión y difusión del impuesto.

¿Se puede determinar *à priori* una medida del impuesto? ¿Se ha determinado la parte de la renta de los ciudadanos que puede tomar el impuesto sin perjuicio social? Hasta el presente se ha buscado esta medida, sin poder determinarla de una manera satisfactoria. Algunos tratadistas han propuesto el medio ingenioso de señalar un *minimum* y un *máximum* al impuesto pero sin estar conformes en lo que consistan estos límites: para los unos el *minimum* está constituido por la suma necesaria para proveer

á los servicios públicos *indispensables* y el *máximum* por la suma necesaria para atender á los servicios *útiles*, que puede el Estado realizar con más ventaja que los particulares ó las asociaciones privadas. Mas la dificultad está en determinar los servicios *indispensables*, pues varían en los diversos países y tiempos y según el grado de cultura y civilización y no es menos difícil señalar el grado de *utilidad* que tendrán los servicios del Estado y el caso en que debe realizarlos por no poder ó no querer hacerlos los particulares. Para otros tratadistas el *minimum* está marcado por las facultades de los contribuyentes, por la parte de riqueza, que pueden destinar sin grave daño al impuesto, el *máximum* está marcado por las verdaderas y reales necesidades del Estado: el primer limite *no se puede*, el segundo *no se debe* traspasar, pero la dificultad está en determinar hasta donde pueden soportar los contribuyentes la carga de los tributos y cuales son las *verdaderas y reales* necesidades del Estado. Leroy Beaulieu opina que se puede señalar empíricamente un *minimum* y un *máximum*, sin que estos limites se consideren como inflexibles, sino mas bien como aproximados. Cuando el conjunto de los impuestos generales, provinciales y locales no pasa de un 5 por 100 de la renta de los particulares, el impuesto puede considerarse como *ligero*: el impuesto es *moderado* y soportable, cuando no pasa de un 12 ó un 14 por 100 de la renta, si pasa de esta cifra el impuesto es *exorbitante, excesivo*: en el país donde exista este exceso de impuestos el desarrollo de la riqueza pública estará detenido, la libertad de la industria y la de los ciudadanos se verán amenazadas y restringidas por vejaciones é inquisiciones odiosas que van siempre unidas á la complicación y elevación de los impuestos.

No podemos estar conformes con estas teorías del sabio hacendista francés M. Leroy. Es cierto, que según la naturaleza de las cosas hay en el impuesto un término *minimo*, otro *medio* y otro *máximo* que constituye los impuestos *ligeros, moderados y excesivos*, pero no podemos aceptar la base de la deducción, siquiera empírica, ni la deducción misma como exactas por tres razones: 1.^o porque es muy difícil (si no imposible) el calcular exacta-

mente la renta nacional el conjunto total de todas las rentas y provechos de los ciudadanos de un país. 2.^a porque es muy difícil valuar con exactitud la suma total de impuestos nacionales, provinciales y locales que existen en una nación y más aun los indirectos. 3.^a porque los tipos comparativos del impuesto con la renta de 5 ó 6 por 100 para los impuestos ligeros, 12 ó 14 por 100 para los moderados y de ahí en adelante para los excesivos, es arbitrario y no puede admitirse como general para todos los tiempos y países, así lo confirma el mismo Leroy. (tomo 1.^o página 772) cuando dice: «No puede fijarse á priori: un límite á los impuestos: varía de un país á otro, de uno á otro tiempo, según la riqueza, las costumbres y la paciencia de la población. Aquí se soportará sin quejas y sin desfallecer un impuesto de 12 ó de 15 por 100 de la renta en favor del Estado y de las localidades; allá una proporción de un 7 ó un 8 por 100, resultará *muy excesiva*, muy gravosa.» Según este pasaje, la base para clasificar los impuestos de ligeros moderados y excesivos, antes citada, no es rigurosa, no es ni aun aproximada y por lo tanto no puede admitirse. Además hemos dicho que no es posible computar exactamente la renta nacional ni tampoco la totalidad de los impuestos, porque valuándose en moneda, la moneda tiene en todas las partes de una nación el mismo valor nominal, pero no el mismo precio, por ejemplo con cinco pesetas pueden comprarse cinco perdices en una aldea, cuatro perdices en una ciudad y dos en una capital de primer orden, satisfácense, pues, con la misma cantidad de dinero más ó menos necesidades; y se obtiene por la misma cantidad de productos más ó menos monedas; luego la renta calculada en moneda varía de una parte á otra, luego no representa el mismo sacrificio para un contribuyente cinco pesetas pagadas en un punto ó en otro de una misma nación, verdad es que los ferro-carriles y la facilidad y rapidez en las vías de comunicación tienden á nivelar los precios, pero no es menos exacto que aun no están nivelados; habremos pues de decir que la suma total de rentas ó de impuestos se compone de cantidades eterogéneas, que por lo mismo no se pueden sumar. Además para calcular la renta na-

cional sería preciso hacer el balance individual de todas las fortunas, computando los diferentes rendimientos de cada ciudadano y deduciendo los réditos pagados por sus deudas y este balance es dificilísimo de realizar. Por último, es también muy difícil averiguar de un modo exacto los impuestos locales y los indirectos, por no ser un mismo tipo en todas partes y por las ocultaciones y exacciones ilícitas.

Nosotros entendemos que únicamente pueden apreciarse los impuestos de ligeros, moderados ó excesivos por sus efectos. Cuando el país florece, la riqueza se desenvuelve, el bienestar se difunde, los impuestos se pagan sin resistencia, ni frecuentes apremios, puede decirse que los impuestos son ligeros ó moderados; por el contrario cuando el país decae, la riqueza decrece, la población no se desenvuelve, la cultura intelectual y social se restringe, los capitales y los trabajadores emigran, los apremios para cobrar los impuestos son frecuentes, muchas las partidas fallidas y el Estado tiene que cargarse con gran número de propiedades para cobrar los tributos puede afirmarse que los impuestos son excesivos. Los hechos sociales son complejos, son efectos complejos, por ende guardémonos bien de atribuirles á una sola causa, porque incurriremos en el error; efectos complejos tienen que ser producidos por múltiples causas, así pues todos los efectos antes señalados pueden ser producto del exceso de los impuestos, más también pueden influir en ellos otras causas; así pueden ser causa de la decadencia de un país y del poco desenvolvimiento de su riqueza la inmoralidad y los vicios; la intemperancia, el juego y el despilfarro, que impiden el ahorro y la formación de nuevos capitales; la pereza y la holgazanería, que enervan el trabajo; el abandono de las industrias y la mala distribución de los trabajadores en ellas, por errores recibidos, desprecio de las artes manuales y multitud de empleados públicos; todas estas causas que impiden el desarrollo de la riqueza, hacen excesivos los tributos. La emigración puede ser efecto del espíritu de aventuras, del exceso de población, de la falta de seguridad personal ó real y de otras causas. Por último, también pueden influir las calamidades de todo género, terremotos,

inundaciones, falta de cosechas, las guerras, etc., en la decadencia del país y en el lento y dificultoso desarrollo de su riqueza. Para averiguar los verdaderos efectos del impuesto, es preciso aislarle por medio de la observación y comprobarles por medio de datos estadísticos, y cuando se manifiesten con constancia los efectos perniciosos antes enumerados, no puede ménos de reconocerse como causa poderosa el exceso de los tributos.

El impuesto, pues, tiene de *hecho* un limite, aunque no pueda determinarse á priori. El Estado no puede exigir tributos á sus súbditos por una cantidad indefinida, pues en este caso podria incautarse de toda la riqueza de ellos y esto seria una injusta expropiación. Sin llegar al limite de pagarse el impuesto del capital nacional, lo que conduciría á todo género de desórdenes económicos, políticos y morales, sino aun pagándose de la renta, si al productor no le queda parte suficiente de ella para cubrir los gastos de producción, mas un beneficio mayor ó menor, si el impuesto absorbe este beneficio, el productor abandonará la industria y dejará de producir, porque nadie produce por el mero placer de producir: el Estado habrá realizado la fábula de *la gallina de los buevos de oro*, habrá matado la gallina y se habrá quedado sin poder cobrar el impuesto en lo sucesivo.

Cuando los impuestos son excesivos es preciso rebajarlos, es necesario aligerar á los contribuyentes de una parte de sus cargas y en el caso contrario cuando los ingresos exceden á los gastos, cuando hay un *superabit* en los presupuestos tambien podrá ser conveniente disminuir las contribuciones. He aqui otro punto interesante en los ingresos ordinarios ¿cómo debe hacerse la minoración de los impuestos? 1.º ¿Es preferible rebajar notablemente la tarifa de un solo impuesto ó disminuir ligeramente la cuota de un gran número de ellos? Esta segunda solución es la que generalmente adoptan los gobiernos y las Cámaras, porque así pretenden contentar al mayor número, mas en el orden económico y financiero no puede admitirse. La experiencia enseña que las pequeñas reducciones en las tarifas de los impuestos sobre todo los indirectos no aprovechan al contribuyente, porque el precio corriente de los productos al por menor, no baja en

proporción de la disminución del impuesto, de la cual se aprovechan casi exclusivamente los vendedores. Pero aun suponiendo que la pequeña rebaja del impuesto disminuyera el precio corriente de los artículos, aun así por su pequeñez no tendría influjo alguno en el aumento del consumo, ni podría causar un cambio de costumbres en la generalidad de los consumidores. Es preferible hacer una rebaja considerable en uno ó dos impuestos solamente para que sean ventajosas al contribuyente, pues de lo contrario es una pérdida para el tesoro sin ventaja para aquel, así lo demuestra la historia; se redujeron en Paris los derechos de consumos sobre las bebidas, en 1830, los precios no bajaron, ni aumentó el consumo, aprovechándose solo los vendedores, en 1881 se ha revajado en Francia en un franco por término medio los derechos de circulación de los vinos, lo que ha producido al Estado una pérdida de 70 millones, sin ningún alivio para los contribuyentes. Hay que resignarse á hacer las reformas sucesivamente, como dice Leroy, mas con resolución, eficacia y de una manera completa, querer comenzar todas á la vez, estimulando un gran número de intereses, sin satisfacer plenamente á ninguno, es una política mezquina. 2.º ¿Sobre que clase de impuestos ha de recaer la disminución? Sentaremos en primer término que para que recaiga y favorezca de una manera inmediata al contribuyente la rebaja debe hacerse en una ó dos contribuciones directas, porque en las indirectas, en aquellas en que hay un intermediario entre el contribuyente y el Estado como en la contribución de consumos la disminución del impuesto aprovecha en primer término al intermediario y solo á la larga al consumidor, mejorando la calidad del producto, evitando falsificaciones ó impidiendo que se eleve el precio; en cuanto á las contribuciones directas habrá de preferirse aquellas que resulten más sobrecargadas ó de las cuales pueda prometerse un progreso rápido por el aumento de la riqueza sobre que recaen. 3.º Para determinar si será más conveniente suprimir por completo un impuesto, es preciso tener en cuenta varias circunstancias cuales son: si tal impuesto no entorpece la producción y puede producir grandes sumas en casos apurados para

el Estado, entonces convendrá más conservarle con una cuota mínima que suprimirle, aun cuando haya un *superabit* en los presupuestos, porque el establecimiento ó restablecimiento de un tributo siempre causa trastorno: si el impuesto requiere para su percibo condiciones de pericia especiales en los recaudadores, las cuales tampoco pueden improvisarse, será preferible conservarle con una cuota mínima: por el contrario cuando el impuesto exige numerosas formalidades, causa vejaciones y pérdida de tiempo al contribuyente ó entorpece el desarrollo de la riqueza, como sucede en el impuesto de consumos es más conveniente, cuando sea posible, la supresión que la rebaja de tarifas: el fundamento de que el impuesto que se trata de suprimir pudiera en circunstancias determinadas más ó menos probables, sacar de apuros al tesoro, no basta para prolongar la existencia de impuestos, que son para la industria ó el comercio causa de gastos y pérdidas numerosas. La disminución de los impuestos no puede ser llevada á cabo en grande escala más que por los Estados que tienen excedentes, que tienen una situación económica desahogada y libre de apuros.

Estudiado en general el fenómeno de la disminución y rebaja de los impuestos, se presenta otro contrario no ménos notable, que es el crecimiento, el aumento del producto de los impuestos, lo cual puede provenir ó de la modificación de las tasas ó tipos del impuesto ó del natural crecimiento de los tributos. Existe para todo tributo una tasa, un tipo, que es el más productivo, cuando se pasa ó no se llega á él, la percepción del tesoro es menor: si se pasa este tipo el contrabando y la disminución del consumo aminoran los ingresos, si no se llega á él, el aumento del consumo, no compensa muchas veces la moderación de la tasa. Este tipo más productivo del impuesto no puede determinarse en abstracto, la experiencia en cada caso particular es la que puede determinarle, mas hay que evitar á todo trance pasar este tipo, pues como ha sucedido varias veces en los Estados-Unidos, las pérdidas son no ménos notables para el tesoro, que para las industrias de todo género y los consumidores. Se atribuye á los economistas la máxima de que el modo

de hacer los impuestos más productivos es rebajar sus tarifas; para admitir este principio es preciso hacer una distinción, la baja de las tarifas produce con el lapso del tiempo, al cabo de más ó ménos años un aumento sensible en los tributos, mas en el primer momento produce una disminución en el producto del impuesto, porque casi nunca el consumo ó la producción tienen un desenvolvimiento bastante rápido para compensar la rebaja; por el contrario la elevación de las tarifas ó tipos del impuesto produce casi inmediatamente un aumento de los ingresos, excepto el caso en que el legislador haya elevado las tarifas á un grado excesivo, pero en cambio este aumento momentáneo es más aparente que real considerado en un largo periodo, porque la producción y el consumo si bien no se han detenido bruscamente por la elevación de los tipos, ésta impide su desenvolvimiento regular y rápido, que favorecen las tasas moderadas. Este fenómeno tiene sencilla explicación: los tipos del impuesto tienen su influjo en las costumbres de los pueblos, y éstas no varían en un día, sinó al cabo de largo tiempo; la disminución de las tarifas aumentan la producción y el consumo, por el contrario el aumento de las tasas retardan é impiden el desarrollo del consumo y de la producción. Para apreciar debidamente los efectos del aumento ó la disminución de las tarifas de los impuestos es preciso: 1.º comparar no sólo el impuesto nuevo con el antiguo, sinó también el impuesto nuevo con el precio corriente de la mercancía al por menor. El aumento ó la disminución de la tarifa podrá ser en sí mismo considerable, pero si no representa más que una pequeña fracción del precio corriente de la mercancía al por menor, su influjo será poco sensible para el consumidor: por el contrario si el impuesto representa una gran parte del precio del artículo, cualquier aumento ó disminución en el mismo se hará sentir: 2.º es preciso distinguir si la mercancía es de mero lujo y de uso poco frecuente, ó por el contrario si es de consumo general; en el primer caso el aumento ó disminución de las tarifas tiene escaso influjo en la producción y en el consumo, salvo el caso de exagerada elevación, por el contrario en los productos de consumo general influye

más el tipo de los impuestos: 3.º por último, el aumento de la tarifa del impuesto puede ser compensado por una disminución notable en los gastos de producción de la mercancía, así ha sucedido, por ejemplo, en el alcohol.

Otra causa del aumento de los ingresos de las contribuciones es el natural y constante crecimiento de los mismos. No hay país en situación prospera, donde estos aumentos periódicos no se manifiesten; pueden interrumpirse momentáneamente por las crisis ó por calamidades, más no tardan en reaparecer. Este crecimiento natural del producto de los impuestos es debido á siete causas: 1.ª al aumento de las fuerzas productivas del país; 2.ª á las invenciones mecánicas que favorecen el desarrollo de la industria y de la agricultura; 3.ª al aumento de la población; 4.ª al ahorro que forma nuevos capitales y 5.ª la depreciación de los metales preciosos á las que puede añadirse 6.ª la paz en que viva el país y 7.ª la moderación en los gastos públicos. Todas estas causas no influyen del mismo modo en el aumento del producto de los impuestos en todos los tiempos y lugares: la depreciación de los metales preciosos y el aumento de la población, parecen estacionados en algunos países: las demás causas tienen un influjo más universal y constante. El natural crecimiento del producto de los impuestos puede servir para establecer reformas útiles y así ha sucedido en Inglaterra y Francia; pero es peligroso contar con este aumento para nivelar los presupuestos, pues si bién es constante cuando se consideran largos periodos; puede interrumpirse en un momento determinado y producir graves trastornos en la administración pública. Este aumento natural del producto de los impuestos es mas notable en los indirectos que en los directos, excepcion hecha del impuesto sobre la renta y sobre las sucesiones, porque siguen el desenvolvimiento de la riqueza de la nación.

Vamos á ocuparnos para terminar esta materia y tambien de un modo general de la *incidencia*, *repercusión* y *difusión* del impuesto.

Todo impuesto directo ó indirecto, personal ó real, se exige siempre de una persona, que debe pagarle y es la que primero

soporta el peso del tributo. Esta es la *incidencia* del impuesto.

Quien paga un impuesto, por lo mismo que es una carga, trata de descargarse de él en todo ó en parte, haciéndole recaer sobre otro y despues este sobre un tercero y así sucesivamente, este hecho de ir el impuesto de uno en otro se llama *repercusión*.

Por último, cuando por una serie indefinida de repercusiones todo el peso del impuesto se ha repartido entre un número grandísimo de personas, de suerte que la suma pagada por el primero, vuelve á recaer sobre él bajo otra forma, despues de pasar por otros muchos, tenemos la *difusión*, cuya palabra fué aplicada al impuesto por M. Thiers y está tomada de la física, según la cual llámase difusión de la luz á aquellas innumerables reflexiones por las cuales la luz una vez que ha penetrado en un recinto oscuro por la más pequeña abertura, se esparce por doquier, inunda y baña todos los objetos, haciéndoles visibles. La *difusión* es, pues, *la extensión del impuesto á todos los que mantienen relaciones con el primero que le pagó*.

Y siendo necesario cierto tiempo para pasar desde la incidencia á la repercusión y de ésta á la difusión, se dice que un impuesto ha tomado *asiento* cuando ha llegado la difusión y se ha extendido definitivamente á un número indefinido de personas.

La difusión es un hecho indudable, que demuestra la observación y la experiencia, fué señalado por Martínez Mata en 1556 antes que por Petty y es apreciado de diversa manera por los economistas y los hacendistas: unos como Leroy Beaulieu sostienen que la difusión es un bien, «es un hecho consolador, porque »la iniquidad de muchos impuestos es tal, que si no hubiera »sido corregida por esta fuerza plástica, esta facultad de adaptación de que goza la sociedad, nuestro estado social sería poco »enviable»; otros escritores como el Sr. Piernas y Hurtado afirman que la difusión es un mal, que «más que estudiada, »rece ser combatida, que es un problema insoluble, precisamente porque no es científico, que no es una cuestión que la »Hacienda no sepa decidir, sino una cuestión que se plantea »merced al abandono y el olvido de los principios é ideales que

»constituyen la ciencia.» Vamos á exponer ambas doctrinas to-
mándolas de los autores citados.

La repercusión y la difusión pueden modificar al cabo de cierto tiempo la incidencia de los impuestos, sobre todo de los indirectos. Está demostrado por la observación que los impuestos que cuentan muchos años de existencia, no producen el mismo efecto que en el primer momento de establecidos. Se crea un impuesto, por ejemplo, sobre los valores mobiliarios y los poseedores de ellos son los primeros que soportan este tributo, se disminuirá su renta en una cantidad igual al impuesto y su capital en otra cantidad equivalente á la capitalización de la tasa al tanto por ciento corriente en el país. Más al cabo de cierto tiempo, sobre todo para los valores mobiliarios nuevamente producidos y para los efectos de comercio, títulos, obligaciones, etc., no serán los que reciben estos títulos sobre los que recae el impuesto, sino sobre las empresas ó sociedades que los han emitido. Se establece un impuesto nuevo sobre los artículos de general consumo, los primeros sobre quienes recae es sobre los obreros; pero al cabo de más ó ménos tiempo los obreros le repercutirán sobre los patronos ó empresarios y éstos á su vez sobre los consumidores. Así, pues, en una sociedad de antiguo constituida se forma una especie de masa común de todos los impuestos que cuenta largos años, esta masa se reparte entre todos los individuos poco más ó ménos en proporción de sus gastos y de sus satisfacciones. Resulta, pues, que un sistema fiscal, que existe largo tiempo, no es, en cuanto á sus efectos tan inicuo como parece. Tal impuesto que parecia gravaba á tal persona, porque le paga directamente, es en realidad soportado por otras muchas, que proporcionan sin saber á la primera los medios de pagarle. La sociedad es un sér plástico, elástico, que distribuye con el tiempo, sobre todos sus órganos, casi en proporción exacta con sus fuerzas, las cargas que sobre él pesan.

Es preciso, sin embargo, no exagerar la trascendencia de este fenómeno debemos convenir en que ciertos hechos de nuestra época, hacen el fenómeno de la difusión menos completo y general que en otras. Una nación no es hoy un sér aislado: sus

ronteras están abiertas á los productos y á los obreros extranjeros; los capitales y los hombres pueden emigrar ó inmigrar; esta nueva situación, efecto del cambio en la legislación de aduanas y del perfeccionamiento de las vías de comunicación, hace menos completa, menos rápida la difusión de los impuestos sobre el cuerpo social. Si se establece un nuevo impuesto sobre los industriales ó sobre los comerciantes, estos tienen grandes dificultades para repercutirle sobre los consumidores, porque pueden venir productos extranjeros á hacerles competencia: se establece una nueva tasa sobre los obreros, gravando los artículos de general consumo, pues los obreros hallan dificultad en repercutirle sobre los empresarios de industria ó sobre los consumidores, porque un aumento del jornal ó salario equivalente al impuesto podría aumentar los gastos de producción y el juicio de los artículos indígenas á una cantidad superior al coste de producción de los productos extranjeros que les hacen competencia. Por último en cuanto á los productos exportados ¿será posible que los productores nacionales hagan pagar el impuesto á los consumidores extranjeros? Así el fenómeno de la difusión sobre el cuerpo social de los impuestos, no se verifica ni de un modo completo, y solo al cabo de largo tiempo. Resulta, pues, de las precedentes observaciones, que la difusión del impuesto no puede nunca justificar, ni excusar el establecimiento de tributos que no son proporcionales á las facultades de los contribuyentes, ni el sostenimiento de estos tributos cuando son antiguos, si el país puede modificarlos sin graves inconvenientes. Establecer un impuesto excesivo sobre los industriales ó los comerciantes con la esperanza de que podrán repercutirle y difundirse en los consumidores, es abrumar de sufrimientos actuales á ciertas personas con el pretexto de compensaciones ó atenuaciones, que vendrán con lentitud y nunca serán completas. *Un pueblo no debe dejar á la naturaleza de las cosas que subsane sus errores.*

Hasta aquí Leroy. Veamos ahora la teoría profundamente meditada por el catedrático de la Universidad de Madrid señor Piernas. Comienza exponiendo las doctrinas contrarias y dice que á causa de la difusión el impuesto vá á parar muy lejos de aquel

á quien se reclama; uno es el que *anticipa* la cuota y otro el que la *paga*; cada ciudadano deja de ser contribuyente por el concepto en que aparece serlo y lo es en realidad por otros de un modo desconocido y por cantidades que es imposible fijar exactamente. Podemos entretenernos en discutir á quien debe *pedirse* el impuesto, pero hemos de renunciar á conocer quien es el que le *paga* y es inútil, enteramente perdido, cuanto se ha escrito sobre la igualdad, proporcionalidad, etc. del impuesto, porque recae en definitiva sobre la masa social y se reparte con la riqueza. Veamos, dice el Sr. Piernas, si todo eso es absolutamente exacto. *La difusión es cierta, es indudable que el impuesto tiene la fuerza expansiva y realiza esos movimientos que se le atribuyen; pero ¿Cuales son las condiciones de ese hecho en si mismo indiscutible?* Hay que distinguir, continúa, y así lo hace M. de Parieu, entre la difusión del impuesto, ó sea el reparto de una cuota pagada al tesoro público y el efecto mediato ó de segundo grado que todo tributo ejerce sobre la masa de la riqueza. Un impuesto excesivo, pagado por la propiedad inmueble por ejemplo, disminuye por de pronto los medios disponibles y los consumos de los propietarios, que restringirán su demanda de toda clase de objetos; esto no es efecto de la difusión; porque no se trata de pagar los unos el impuesto de los otros, es efecto de la solidaridad de las industrias, en virtud de la cual todas sienten la influencia de las pérdidas ó disminuciones de cada una. Sea dice M. de Parieu un derecho de aduanas muy alto, que resulte prohibitivo, no producirá nada para el tesoro y hará imposible toda importación, sus efectos serán el encarecimiento de las mercancías nacionales, pero no habrá difusión porque no hay impuesto. La difusión, añade Percira Jardin, es siempre relativa y posterior al pago del impuesto, los efectos de este pueden ser anteriores é independientes del pago mismo.

El contribuyente coloca el impuesto entre los gastos de producción, le pone en las facturas como dice Franklin, luego el impuesto dará el mismo resultado para el productor y el consumidor que los demás gastos de producción; para el consumidor son la base del precio, para el productor limitan sus beneficios. ¿Favorece ó perjudica al productor el aumento de los gastos de

producción? Es indudable y así lo afirman los economistas, que el productor sentirá por lo menos el perjuicio de la reducción del consumo. Su situación habrá empeorado, para conllevarla, evitar la subida de los precios, para competir con sus rivales, tendrá que resignarse á sufrir una parte del impuesto. Además si baja el precio de la mercancía desde el momento en que se paga el impuesto hasta el que se vende, el industrial pierde una parte de la cuota y perderá toda en los artículos que no venda. Por otra parte, los precios se regulan por la ley de la oferta y la demanda, no por el arbitrio del productor, de manera que este no puede repercutir el impuesto sobre el consumidor inmediatamente, la difusión es lenta y más aun en las industrias que gozan de monopolio, porque su precio es el máximo y no puede aumentarse. La difusión no es, pues, permanente, ni total, ni inmediata. Es un hecho que todo el mundo trata de librarse del impuesto y que este se difunde en los precios; pero es no menos exacto que no siempre pueden librarse de los tributos los que los pagan y que la difusión está limitada por la ley de la oferta y la demanda. La difusión de los más importantes impuestos indirectos es necesaria, inmediata, inherente á su naturaleza; los derechos de aduanas, consumos y en algunos casos el de timbre, no se exigen al productor ó al negociante para que los paguen y recaigan sobre ellos, puesto que ya pagan como tales el impuesto directo, sino á título de anticipo, para que se los cobren á los consumidores y así forman inmediatamente parte de los precios. En otros impuestos indirectos como el de sucesiones ó traslaciones de dominio y otros la difusión ó es lenta ó no se verifica. La difusión en los impuestos directos no es necesaria, ni inherente á su naturaleza, antes por el contrario cuando los impuestos son moderados, proporcionales á la base adoptada, ya sea el capital ó la renta, justos, equitativos, y reúnen todas las condiciones que la ciencia exige, entonces la difusión es un elemento perturbador que destruye la proporcionalidad, la justicia y la igualdad del impuesto, sobrecargando á los unos con las cuotas del tributo de que los otros se libran y es debido á dos causas, como dice el Sr. Piernas: 1.^a el egoísmo, ley reinante hoy, como afirma Lozano y que se traduce en el impuesto por la di-

fusión, 2.^a el tener los impuestos un carácter real, exigiéndose más bien al *productor*, que al *ciudadano*, más bien por razón de industria ó propiedad, que como deber social y de ahí que cada cual considere el tributo como un gasto de producción y procure cobrarle y difundirle en los consumidores. *La acción de esas dos causas se combina para producir el resultado: la falta del sentido moral en las relaciones sociales y el desorden especialmente en la esfera económica, promueven la intención de eludir el gravamen del impuesto.* Concluye el Sr. Piernas diciendo que la difusión no es una ley del impuesto, sino un hecho contrario á su naturaleza. Que después de establecido un buen sistema de impuestos, hay que procurar que se cumpla, que aquel á quien se exigen los pague y no los rechace. Y los medios para conseguirlo son *teóricamente* 1.^o la supresión de los impuestos indirectos en los cuales la difusión es inevitable. 2.^o dar á las imposiciones directas el carácter de *personales*, estableciéndolas sobre la posición individual económica, computando todos los elementos de ella, *sin tipo fijo y en el caso que la difusión exista, se elevará la cuota tanto como sea necesario para compensarla.*

Hemos expuesto ámpliamente las dos teorías extremas respecto de la difusión, ambas nos parecen exageradas y en una y otra se consignan limitaciones que conducen á un término medio, que es el más aceptable en nuestra humilde opinión y vamos á tratar de concretarle en breves conclusiones. La difusión es un hecho indudable é indiscutible, el impuesto tiene una fuerza expansiva, que obra de un modo general y constante, aunque admita excepciones, no necesitamos más para elevar un hecho á la categoría de ley, siquiera sea *ley empírica*, *ley de hecho*, como son muchas leyes estadísticas; la normalidad con que se verifica el hecho de la difusión de los impuestos constituye una ley de los mismos, siquiera no siempre obre; porque la difusión como todos los hechos sociales es un fenómeno complejo, debido á múltiples causas, de las cuales unas son constantes y otras son variables y de ahí que para que se verifique la ley de la difusión es preciso observar gran número de hechos y abarcar un periodo de tiempo largo. La observación y la generalidad de

los autores están conformes en que la difusión se verifica de una manera lenta, luego para apreciarla como ley es preciso que la serie de observaciones sea larga; en un impuesto determinado, en un momento histórico, esa ley puede dejarse de cumplir. Hay más, en los impuestos indirectos es una ley inherente á su naturaleza, la difusión es necesaria y con ella cuenta el legislador de antemano al establecer el tributo, luego no es solo una ley general de los impuestos, sino tambien una ley especial de los indirectos. Ahora no nos toca apreciar ni comparar los impuestos directos y los indirectos, ya lo haremos oportunamente; pero los impuestos indirectos existen en todos los países y su existencia nos basta para fundar la ley empírica ó de hecho de la difusión. La difusión produce buenos ó perniciosos efectos y puede ser debida á causas legítimas ó ilegítimas. Si consideramos la difusión de los tributos durante la Edad Media y la Moderna hasta nuestro siglo, en cuyo largo período por la organización especial de aquellas sociedades, existían clases privilegiadas, exentas de todo impuesto, veremos que la difusión era un bien y sus efectos favorables al desarrollo de la riqueza, porque el único medio de que contribuyeran las clases privilegiadas á los gastos ordinarios del Estado, de que se descargara un tanto el contribuyente, era la difusión de los impuestos; en cuanto á los gastos extraordinarios ya hemos visto en la parte histórica que contribuían todas las clases del Estado. Lo propio puede decirse, cuando los diferentes impuestos están repartidos con desigualdad, la difusión puede producir el efecto de nivelar las cargas y distribuirlas con mayor equidad. Mas cuando los impuestos fuesen proporcionales á la riqueza de los contribuyentes, moderados, iguales, lo que no se ha realizado todavía por completo en ninguna nación, entonces la difusión causaría perturbaciones y trastornos. Las causas de la difusión son legítimas ó ilegítimas: son legítimas en los impuestos indirectos como el de consumos, pues proceden de la naturaleza del impuesto y de la voluntad del legislador y en los demás impuestos cuando tienda á igualar en lo posible las cargas que pesan sobre el contribuyente, son ilegítimas el egoísmo y la falta de la conciencia del deber que tiene todo ciudadano de sostener

las cargas públicas y contribuir con medios para que el Estado realice su fin. Los medios de combatir estas causas son: contra el egoísmo, el verdadero amor del prójimo, la caridad cristiana: y contra la falta de cumplimiento del deber social de contribuir á las necesidades públicas, el restablecimiento del orden moral, volviendo francamente á los principios del cristianismo y la adecuada instrucción: tales son los medios que teórica y prácticamente pueden atajar los dos grandes males de nuestra época el egoísmo y el desconocimiento del deber, que trascienden á los impuestos.

§ 4.º

*Doctrinas acerca del impuesto fijo, proporcional y progresivo.—
Especialidad y generalidad del impuesto.*

El impuesto puede ser considerado ó en su base aritmética, impuesto *fijo, proporcional y progresivo*; ó en la base de los servicios que el Estado presta á cada ciudadano; *especialidad ó generalidad* del impuesto: ó en la base del número de impuestos: *unidad y multiplicidad* del impuesto; ó en la base económica, impuesto *sobre el capital ó sobre la renta*.

En su base aritmética hemos dicho que el impuesto es fijo, proporcional ó progresivo. El impuesto fijo es el que exige una cantidad idéntica sobre las personas sin atender á sus recursos económicos ó sobre las cosas, sin tomar en cuenta su valor, sino su especie. El impuesto fijo ha sido consecuencia de la exageración del principio de igualdad de los tributos, comprendiéndole de una manera material y aritmética; para que fuera justo sería preciso que los recursos económicos de los ciudadanos, sus capitales y sus rentas fueran poco diferentes; por eso existió en

la infancia de las sociedades, bajo la forma de capitación y con posterioridad en los derechos de aduanas y consumos, cuando sus tarifas no atienden al valor ó al precio de las mercancías, sino á la especie de las mismas. Es muy cierto que los hombres son específicamente iguales, tienen las mismas facultades específicas; pero es no menos exacto que individualmente y por lo que hace al desarrollo de estas facultades son desiguales, lo propio puede decirse de sus medios económicos, luego el impuesto fijo, igual, resultaría inicuo é injusto: además es antieconómico, por que pesando igualmente sobre todos los capitales é industrias, como no todos son igualmente productivos, resultaría la ruina de los colocados en condiciones económicas más desventajosas, porque no podrían hacer competencia á los colocados en posición más favorable; por último, es insuficiente bajo el punto de vista financiero, porque sería poco productivo el impuesto fijo é insuficiente para satisfacer las necesidades sociales, porque para que fuera general era preciso reducirle al tipo mínimo, que es el que pueden soportar los capitales é industrias colocados en situación económica más desventajosa, y esta cuota mínima produciría recursos muy escasos al tesoro público.

El impuesto *proporcional* consiste en exigir al contribuyente la misma parte alicuota de sus valores económicos, ya se tome en cuenta la valuación del capital, ya de la renta, ya de los actos que realiza: por ejemplo el *diezmo* ó décima parte de los frutos, el *quinto* ó quinta parte del producto de las minas, conocido después en nuestra pátria con el nombre de *quintos y cobos*. Esta parte alicuota se acostumbra hoy á hacerla relativa á 100, pero esto no varía su naturaleza aritmética, en este sentido el impuesto proporcional será un *tanto por 100* fijo é igual para todas las fortunas ó rentas, grandes, medianas ó pequeñas: así se dice un impuesto de un 10 por 100, y es evidente que pagará 10 de impuesto si la renta ó el capital es de 100, 20 si es de 200, 80 si es de 800 y así sucesivamente. Mas bajo el aspecto aritmético lo mismo dá decir el *diezmo*, que el 10 por 100, el *quinto* ó el 20 por 100, etc. El aumento progresivo de las riquezas y su desigual distribución hicieron que las sociedades aceptasen el im-

puesto proporcional como verdadero progreso. En este impuesto nada, ni nadie puede darse por agraviado, dice el Sr. Salvá, pues todos contribuyen en razón de lo que poseen. El impuesto proporcional no ofrece en su establecimiento dificultades, puesto que se sirve constantemente del mismo tipo, cambiando solamente las cuotas individuales, según aumenta la fortuna de los ciudadanos. La igualdad absoluta del impuesto fijo, se convierte en igualdad relativa á la parte alicuota de la imposición ó al tanto por 100 en el proporcional. Habremos de convenir con los partidarios del impuesto proporcional que es el menos expuesto á la arbitrariedad, más tiene un defecto común á todas las bases de imposición y que por lo mismo no puede hacerse de él un argumento especial y es la dificultad de apreciar las fortunas privadas, de valuar el capital ó la renta, ya por las ocultaciones, ya por las dificultades que ofrece la valuación en moneda, el balance de las fortunas privadas, etc.

En el impuesto *progresivo* la parte alicuota, el tanto por 100 aumenta á medida que crecen los medios económicos del contribuyente, el divisor es más elevado á medida que las fortunas que grava aumentan. El impuesto progresivo ha sido defendido por una mal entendida filantropía ó por los socialistas como medio de alterar la distribución de la riqueza; pues como dicen los *catheder-socialisten*, es un *medio de política social*, el recurso más eficaz con que el Estado cuenta para modificar el organismo económico. A la teoría de la proporcionalidad matemática del impuesto, se ha querido sustituir la teoría de la proporcionalidad del sacrificio: es preciso exigir al contribuyente no la misma parte alicuota de sus medios económicos, sino el *mismo sacrificio*; así, dicen, el que tiene *diez mil pesetas* de renta hace un sacrificio menor pagando *mil*, que el que tiene *mil pesetas* pagando *ciento*, de donde deducen que si el impuesto es de 10 por 100 para el que tiene *mil pesetas* debe ser de 15 ó de 20 por 100 para el que posee *diez mil*. Afirman que el pequeño capitalista paga el impuesto de lo que le es estrictamente necesario, mientras que el opulento capitalista le paga de lo supérfluo; pero no ha de olvidarse que tanto derecho tiene el uno como el otro á disponer de su fortuna

y que solo en virtud de una apreciación gratuita, puede suponerse que los que tienen más capital destinan sus bienes á la disipación y no á empleos tan respetables como den á los suyos los que posean menos. Dice Leroy con grande acierto, esta teoría es puramente sentimental sin una base racional y en la práctica conduciría á resultados insignificantes para el pueblo si la progresión era pequeña y á resultados deplorables á la sociedad en general si la progresión era grande. Se invoca en favor de la contribución progresiva gran número de escritores notables; pero es más fácil encontrar doctores que razones. Rousseau, Bernardin de Saint-Pierre, Condorcet, Montyon, Montesquieu, han aceptado más ó ménos el impuesto progresivo. Se cita un pasaje de Montesquieu en el cual hablando de un impuesto progresivo que existía en Atenas dice: «el impuesto era justo aun cuando no fuese proporcional; si no era proporcional á los bienes estaba en proporción con las necesidades. Se creía que cada uno tenía un *necesario físico igual*, sobre el que no debía recaer impuesto alguno: que *lo útil* venía enseguida y podía ser objeto de imposición y que *lo supérfluo* debía ser absorbido por el impuesto.» Esta argumentación no es persuasiva. Que las repúblicas de la antigua Grecia creyeran deber del Estado suprimir lo supérfluo é igualar las fortunas, es un hecho constatado por la historia y que no producía muy felices resultados, como lo prueban las frecuentes revoluciones. Las ideas del mundo moderno son muy diferentes, no se encontraría hoy un legislador, en las naciones civilizadas, que sostuviese que el Estado debe apoderarse de lo supérfluo de los ciudadanos. Si está demostrado que el impuesto progresivo envuelve necesariamente esta consecuencia, esto sería la condenación irrevocable de este impuesto. También consideran algunos á Adam Smith como mantenedor del sistema del impuesto progresivo y para ello citan un pasaje insignificante en que afirma «*que no está fuera de razón el que los ricos contribuyan algo más que en proporción de su fortuna,*» olvidando que cuando de propósito y fundamentalmente trata del impuesto sienta como primera regla «*que los súbditos deben contribuir al sostenimiento del gobierno, cada uno lo más posible en proporción de la renta que goza bajo la*

protección del Estado.» Este segundo texto es claro y terminante, mientras que el primero nada indica, ni dice *en que más* han de contribuir los ricos al sostenimiento de las cargas públicas, ni puede deducirse de estas palabras en buena lógica la progresión.

La progresión ilimitada en el impuesto no tiene defensores, porque conduce necesaria y matemáticamente, cualquiera que sea su tipo, á la expoliación, á la absorción total de la fortuna del contribuyente por el fisco, de ahí que todos los esfuerzos de los que la admiten se dirigen á buscar un límite á la progresión misma, proponiendo M. J. Garnier que se abandone el nombre progresivo y se acepte el de *progresional* para indicar la progresión limitada, el impuesto hasta cierto límite progresivo y de allí en adelante proporcional. J. B. Say ha indicado el método más sencillo para limitar la progresión, consiste en hacerla recaer tomando como base nó el capital ó renta total del contribuyente, sino la diferencia entre este total haber y la categoría inmediata inferior: así un haber de 1,000 *pesetas*, debe pagar de impuesto el 2 por 100; otro haber de 2,000 *pesetas* debe pagar de impuesto el 2 por 100 de las *primeras mil pesetas* y el 2 y 1/2 por 100 en las *segundas mil pesetas*; un haber de 4,000 *pesetas* pagará de impuesto el 2 por 100 de las *primeras mil pesetas*, el 2 y 1/2 por 100 de las *segundas mil pesetas* y el 3 por 100 de las restantes *dos mil pesetas* y así sucesivamente. Por este método el haber total del contribuyente, no puede ser absorbido por el impuesto, mas llegará el caso en que el aumento de los haberes será confiscado, las fortunas hallarán un *máximum* infranqueable, como dice Leroy, más allá del cual todo aumento será para el fisco: estos contribuyentes se verán precisados á acudir al *fraude* ó á la *emigración* y si uno y otra fuesen imposibles, por una vigilancia rigurosa y existir en el mundo entero la misma progresión en los tributos, entónces los grandes propietarios no tendrían interés ni en ahorrar, ni en emplear útilmente su actividad, el despilfarro y la holganza, hé aquí los correctivos que pondría al aumento de la fortuna en beneficio del erario.

En los cantones de Suiza se emplea otro método de impuesto progresivo limitado, ya sobre el capital, ya sobre la renta, ya

sobre ambos combinados. Consiste en aplicar la progresión á la base siendo el *tanto por ciento fijo*, en vez de aplicar la progresión al tanto por 100. Así

del tipo de	20,000 pesetas	10,000	pagan el impuesto.
»	de 30,000	»	18,000 »
»	de 50,000	»	35,000 »
»	de 100,000	»	80,000 »
»	de 200,000	»	180,000 »

y las que excedan de 400,000 » 400,000 es decir, por la totalidad.

Tal es el impuesto sobre el capital en el cantón de Zurich; sobre la renta se exige el impuesto del siguiente modo:

De 1,000 ptas. de renta	pagan el impuesto las 2 décimas partes.
de 1,500	» » 4 »
de 3,000	» » 6 »
de 4,000	» » 8 »
y de 10,000 en adelante	» 10 es decir, la totalidad.

Estos sistemas de progresión muy limitada, pues á las 400.000 pesetas de capital ó á las 10.000 de renta cesa la progresión, no son sinó ensayos tímidos, aplicaciones embrionarias y poco favorables del impuesto progresivo, porque solo comprenden impuestos ligeros, cuya ténue progresión se detiene al llegar á las grandes fortunas, que son precisamente las que según el sistema progresivo deben sufrir la mayor carga del impuesto.

El *income tax* en Inglaterra y en los Estados-Unidos del Norte de América y en Prusia los impuestos de clases son también progresivos en pequeña escala, sin que de ellos pueda sacarse argumento alguno favorable al sistema de la progresión.

En resúmen, el impuesto progresivo, como dice el señor Piernas, lucha entre la contradicción y la injusticia y sucumbe necesariamente á la arbitrariedad, erigiéndola en sistema: ¿cuá

es el principio á que hemos de acudir para formar esa doble escala de fortunas y de tipos? ¿Debe ser la progresión aritmética ó geométrica? ¿La misma para la base y para el tipo ó diferente? ¿Cuál es la relación que debe establecerse entre ambos términos? Establecida una progresión cualquiera ¿por qué será legítima la *razón* en que se funda? No hay para todo esto ningún principio científico, ni más motivos que los puramente convencionales y de mera apreciación. Por eso no hay un sistema de impuesto progresivo, sinó tantos como son sus defensores ó casos de aplicación. Huyendo del método proporcional, la progresión acaba por aceptarle, puesto que los contribuyentes comprendidos en un mismo grupo pagan el mismo tanto por 100 y lo propio los que exceden del *máximum* señalado á la progresión limitada. El gravámen progresivo mantiene, pues, en el fondo la proporcionalidad, no continúa y sistemática, sinó por medio de saltos. Proudhon dice de él, que produce efectos económicos desastrosos, porque es enemigo del ahorro, favorece la disipación, concede privilegio á las pequeñas fortunas, impide la acumulación de capitales y mata las grandes explotaciones industriales ó agrícolas; porque la riqueza encuentra beneficio dividiéndose, dice que es un *juguete fiscal*, una *hipocresía*, una limosna, que no puede dar los resultados beneficiosos que se preconizan; porque es mezquino é ilusorio el alivio que pudiera procurar á las clases necesitadas de la sociedad. Si no fuera una mistificación, una prohibición de producir, una confiscación, conceder al poder su cobranza, sería otorgarle la arbitrariedad sin límites, ni freno. A lo que añade Bocardó: «los más graves defectos del sistema progresivo no son la *explotación* y la *injusticia* en el terreno jurídico y la *impotencia* en el financiero; si se le considera en sus efectos económicos, es la negación del progreso social, é impide la reconstitución y formación de nuevos capitales, que es lo que exige y hace aquel posible». Conduce á la *explotación* porque, como ya hemos demostrado, á poco ámplia que sea la progresión concluye por absorber el impuesto el capital ó el aumento de la renta. Conduce á la *injusticia*, porque, como dice el señor Salvá, dada la obligación que tiene todo ciudadano de contribuir

á las cargas públicas en armonía con su haber, no es *justo* admitir excepciones, un *minimum* de fortuna á que se declare libre de este deber, porque no hay razón filosófica para ello, á menos que se considerara á esos individuos ajenos por completo á la responsabilidad de la gestión social y se les privara de tomar parte directa ó indirecta en las elecciones y cargos públicos. Además que gozando todos los ciudadanos de la protección y demás servicios que el Estado presta, sería injusto que pagasen solo unos lo que se realiza en bien de todos. Por último conduce á la *impotencia* en el terreno financiero, las grandes fortunas, sobre las que había de recaer el peso del impuesto progresivo, son muy escasas en todos los países civilizados, y por consecuencia, sopena de llegar á la confiscación total, el Estado no podría levantar las cargas públicas por subida que fuese la cuota contributiva sobre los grandes capitalistas, por el contrario las fortunas pequeñas ó medianas son muchísimas y aunque se las exija un tributo moderado, resultan grandes cifras, con las que el poder puede atender á las necesidades sociales. Es preciso desconocer por completo las estadísticas fiscales, dice Leroy, para creer que imponiendo un 20 por 100 ó un 30 á las fortunas de 200^a á 300 mil pesetas de renta y de 50 por 100 á un 60 á las de *un millón* de renta, se proporcionaría al tesoro público recursos considerables. En Prusia, según un notable estadístico, M. Adolfo Soëtber, las *tres cuartas* partes de la renta total de la nación prusiana pertenecen á personas que no tienen de renta más de *dos mil quinientos francos* al año. Las *nueve décimas* partes están en poder de personas cuya renta no pasa de 7.500 *francos* y solo hay 491 *contribuyentes*, cuya renta pase de *125 mil francos*, es decir, 1^a26 por 100 de la renta total de los habitantes de Prusia. En los Estados-Unidos del Norte de América solo formaban en 1866 la *décima parte* de la renta total del país las personas que poseían una renta anual superior á *25 mil francos*. Las estadísticas del *Income tax* en Inglaterra, según la cédula D, que es la que comprende las rentas clasificadas, que son las de los comerciantes, industriales y de las profesiones, en 1876 á 1877 las *nueve décimas* partes de los contribuyentes pagaban por una renta inferior

á 15 mil francos, sumando cerca de la *tercera parte* de la totalidad de las rentas comerciales, industriales ó profesionales sometidas al impuesto; cerca de la *quinta parte* de la renta total antes referida estaba en poder de personas que tuvieran más de 250 mil francos de renta. De los datos expuestos resulta que son muy pocas las personas que poseen en los países civilizados grandes fortunas, y por lo mismo que la contribución progresiva no podría producir al Estado más que la *tercera parte* de las contribuciones que hoy cobra y por lo tanto que sería imposible satisfacer las necesidades públicas que hoy se satisfacen. Por último, el impuesto progresivo conduce á formar categorías de ricos y de pobres, ahondando las diferencias que existen entre las clases sociales y políticamente librando del impuesto al mayor número de ciudadanos, tiene el gravísimo inconveniente de eximir de responsabilidad de las faltas nacionales, á los que en las sociedades democráticas tienen el poder y la dirección de los negocios públicos.

El impuesto proporcional, es pues, el único aceptable, aunque tenga inconvenientes, es el *palladium* que escuda á los ciudadanos contra la opresión, como dice Leroy.

Vamos á ocuparnos de los sistemas de la *especialidad* y de la *generalidad* del impuesto. El sistema de especialidad tiende á que cada servicio del Estado sea pagado por medio de un impuesto sobre aquellos que son objeto ó se benefician de él; por el contrario el sistema de generalidad de los impuestos considerando en conjunto los servicios sociales y haciendo de ellos una masa comun, distribuye su pago entre todos los ciudadanos por medio de tributos generales.

La regla, pues, de que cada uno esté obligado al pago de los gastos que ocasiona ó de que se aprovecha, procede del derecho de propiedad é interesa al orden social tanto como este derecho: el ser propietario de una cosa obliga á pagar todos los gastos que la misma ocasiona y por el contrario sería una expoliación el pagar los gastos hechos en favor ó en beneficio de otro: fundado en esta regla el productor no verá el impuesto como una calamidad que pesa sobre él, sino que le pagará sin dificultad alguna como todos los demás servicios que le prestan. Tal es el funda-

mento de la *especialidad* de las tasas ó impuestos. El impuesto segun el principio de la especialidad de las tasas debe teóricamente y en equidad estricta ser proporcional á los servicios que el Estado presta al contribuyente y á la parte de responsabilidad que le corresponda en la deuda pública. En todos los países civilizados existen algunos impuestos especiales, por ejemplo, el impuesto de correos y telégrafos, pero en Inglaterra es donde existen mayor número de esta clase de impuestos: la mayor parte de las tasas directas en los *condados*, en los *burgos* ó en las *parroquias* tienen el carácter, en apariencia ó en el nombre por lo menos, de tasas especiales: así hay impuesto para el alumbrado y arreglo de las calles (*lighting and paving rate*) impuesto para el abastecimiento de aguas (*water rate*), impuesto para los museos (*museum rate*), impuesto para los asilos de dementes (*lunatic asylum rate*), impuesto para sostenimiento de la policía (*watch rate*), impuesto general (*general rate*) ó impuesto del burgo ó municipio (*borough rate*); para hacer frente á los gastos que no pueden proveerse por los demás impuestos especiales: la base de todos los impuestos especiales es en las parroquias la tasa de los pobres (*poor rate*) existen además el impuesto para la construcción y reparo de los caminos (*highway rate*) y otros. Por último los condados que solo comprenden *parroquias rurales*, sin constituir burgos ó municipios tienen, además de los impuestos especiales para las casas de dementes y para el sostenimiento de la policía, un impuesto general llamado *county rate*. Estos impuestos especiales solo existen en Inglaterra para las tasas locales, pero no existen en los impuestos generales que se pagan al Estado.

El sistema de especialidad del impuesto parece en teoría muy lógico y muy justo; pero en la práctica, en su aplicación encuentra dificultades invencibles. Para que esta especialidad fuese rigurosa era indispensable hacer una cuenta particular del empleo del producto de cada impuesto, sin transferir á unos gastos los productos de otro impuesto diferente que el establecido para sufragarlos. Resultado de esto sería una contabilidad complicada, una administración dificultosa y un personal numeroso para la

recaudación de cada impuesto; porque si se establecía una administración general para todas las tasas, había el peligro de que se cubriesen las faltas de las unas con el exceso de las otras tasas: así sucede en Inglaterra donde existen pluralidad de administraciones, puede decirse autónomas é independientes las unas de las otras; por ejemplo los *surveyors of the highways* ó inspectores de caminos, los *lighting surveyors* ó inspectores del alumbrado público, etc. Otra condición de la especialidad de los impuestos es que cada uno de ellos tuviese un objeto particular y que fuese exactamente evaluada la importancia que el servicio tuviera para cada contribuyente; lo primero si bien es posible respecto á determinados servicios públicos, por ejemplo los correos y telegrafos, respecto de otros como la administración de la justicia penal es difícil averiguar á quien favorecen más, si al que se querrela ante el tribunal ó á los demás ciudadanos á quienes interesa el restablecimiento del orden social, la intimidación á futuros delincuentes, etc. No es menos difícil evaluar la importancia que el servicio público prestado tiene para el contribuyente; pongamos un ejemplo se construye un camino ¿quién ha de pagar su construcción y reparación? Pueden seguirse dos sistemas ó hacer recaer el pago sobre los propietarios de tierras colindantes al camino, en cuyo caso otros propietarios no colindantes y que tienen sus propiedades á más ó menos distancia se aprovechan y utilizan el camino sin pagarle y este sistema practicado en Inglaterra antes de 1688 fué causa de que no se construyeran, ni separaran los caminos segun Macaulay, ó se hace pagar peages á las caballerías ó carruajes que transiten por el camino, cuyos inconvenientes son tan numerosos como conocidos.

Complicación en la contabilidad, número excesivo de funcionarios, imposibilidad de distribuir con equidad en la mayor parte de los casos cada impuesto especial, insuficiencia de las sumas afectas á tal servicio y excedente en otras: tales son los principales obstáculos que se oponen al establecimiento de tasas especiales. De ahí que este sistema se va abandonando aun para los impuestos locales, en cuanto á los impuestos nacionales sería de todo punto imposible recaudarlos por este sistema, existen mul-

titud de servicios sociales, puramente inmateriales, como los del ejército, marina, justicia, etc., que no podrían ser satisfechos por medio de impuestos especiales. En Inglaterra misma, las tasas especiales solo existen en el nombre, en apariencia; vienen á confundirse con la tasa de pobres, que es un impuesto territorial, se administran de una manera general los productos de todas ellas y se adicionan ó unen á otros impuestos como los *recargos locales* ó céntimos adicionales.

Por último, si la aplicación de tasas especiales es imposible por lo que respecta al pago de los servicios y funciones del Estado, más imposible sería aún aplicarla al pago de la deuda pública, ¿cómo averiguar la parte que á cada ciudadano le cabe en la responsabilidad nacional? ¿Cómo averiguar la parte que ha tenido en el establecimiento de la deuda pública para en relación con ella exigirle tributo? esta averiguación sería imposible y la pasión política podría conducir á confiscaciones y otros abusos.

Al principio de la *especialidad* en la responsabilidad nacional y en los beneficios obtenidos por el contribuyente, hay que sustituir el de la *solidaridad nacional*. Se supone que los ciudadanos participan de las ventajas sociales y de la responsabilidad nacional en proporción de sus haberes económicos. De aquí la *generalidad* del impuesto. Verdad es, que la solidaridad nacional, así entendida, no es más que una hipótesis, una suposición convencional, más bien que un principio absoluto é indiscutible, pero esta convención es legítima y útil en la práctica, es el único medio de simplificar los impuestos, dando una base fija para su distribución; es el único criterio que puede seguirse en las cuestiones financieras. La generalidad de los impuestos es la regla constante, sin embargo admite sus excepciones: cuando un servicio prestado por el Estado redunde en provecho exclusivo de determinada persona, la equidad y la justicia exigen que esa persona le pague por medio de un impuesto especial, pues se violarían los principios de la equidad y de la justicia haciendo pagar á unos, lo que no les beneficiaba á ellos, sino á otros, es decir, teniendo unos la carga y otros el beneficio, fuera de estos casos la generalidad de los impuestos es la única norma aceptable.

§ 5.º

Exámen de los principios de la unidad y de la multiplicidad del impuesto.—Teoría del impuesto sobre el capital y sobre la renta.

La tendencia lógica de reducir lo múltiple á la unidad ha inducido á los economistas y hacendistas, como dice el Sr. Salvá, é sustituir la muchedumbre y confusión de impuestos por uno solo. Esta tendencia ha producido el bien de simplificar los tributos suprimiendo muchos de los conocidos en épocas anteriores, pero prácticamente en ningún tiempo, ni lugar se ha conseguido llegar á la unidad del impuesto.

En Francia Vauban, Law y los *fisiócratas* en pasadas centurias y en la presente Emilio Girardin y Menier defienden el impuesto único. En nuestra pátria en el siglo XVII el padre Dávila y Alcazar de Arriaza sostuvieron la unidad del impuesto, tratando de ponerla en práctica el Marqués de la Ensenada y Florida-blanca en el pasado siglo. En cambio combaten el impuesto único Voltaire en el siglo XVIII, Proudhon, Leroy Beaulieu y otros en el presente.

Algunos hacendistas, como el Sr. Piernas, distinguen el *impuesto único* de la *unidad del impuesto*. El *impuesto único* consiste en un solo tributo, una sola contribución. La *unidad del impuesto* exige una sola base, un solo método, una forma igual en todas las exacciones, cualquiera que sea su número, así adoptada la base de la renta para el impuesto, se distinguirán sin que se rompa la unidad *impuestos diferentes* sobre las diversas manifestaciones de la renta: territorial, industrial y de comercio, profesional, etc. este concepto del Sr. Piernas nos parece más

elevado y aceptable, pues sustituye á la unidad material, la unidad formal del impuesto. El *impuesto múltiple* es el que afecta formas, métodos y bases diferentes.

Las ventajas de la unidad del impuesto son evidentes 1.^a igualdad y justicia en la distribución del impuesto, porque sería exigido inmediatamente al que le debía de pagar. 2.^a economía en la percepción, porque es lógico que en igualdad de circunstancias cueste menos recaudar un impuesto, que no muchos. 3.^a libertad mayor dada á la industria y á los contribuyentes, porque limitada la acción del fisco á una sola esfera, quedaban completamente libres todas las demás: «Un hombre es tanto »más libre en sus movimientos cuantos menos impuestos existen »en el país donde vive.» (Leroy). 4.^a desaparición de una multitud de formalidades y cargas para la producción y la circulación. 5.^a contabilidad exacta para el Estado y para los particulares que conocerían lo que habían pagado y lo que en realidad debían pagar de contribución. Tales son las ventajas de la unidad del impuesto ¿en que consiste que no se ha llevado á la práctica?

Cinco inconvenientes, se asignan á la unidad del impuesto: 1.^o que sería insuficiente para atender á las múltiples necesidades y enormes deudas públicas que existen en los Estados modernos, 2.^o que conduciría á la injusticia y á la desigualdad por la dificultad de proporcionarle exactamente á su base ya fuese la renta ó el capital, y por no tener contrapeso ó correctivo en otros tributos. 3.^o que privaría á los contribuyentes de gran cantidad de dinero. 4.^o que trabaría, por consecuencia, las operaciones ulteriores de la producción, disminuyendo las fuerzas económicas del país. 5.^o que conduciría á vejaciones é inquisiciones numerosas.

El impuesto único, cualquiera que fuese su base el capital ó la renta sería insuficiente para atender con él á las múltiples necesidades públicas. M. Leroy tomando por base el presupuesto nacional de Francia para 1883, que ascendía en números redondos á 3.027 millones de francos hace un excelente cálculo y exacta demostración de la imposibilidad de atender por medio de la unidad del impuesto á las necesidades públicas de su país,

aún reduciéndolas á 845 millones de francos, colocándose en un estado imaginario completamente apartado de la realidad, y añadiendo 635 *millones de francos* para atender á las necesidades departamentales y municipales, que hacen un total de 1480 *millones* de francos en números redondos. A lo que añade M. Paul Cauves con mucha oportunidad, es preciso tomar los presupuestos como son, no como podrían imaginarse ó concebirse, libres de la enorme carga de la deuda pública y de los grandes ejércitos. En Inglaterra el impuesto sobre la renta, el *income tax*, no ha producido más de 400 *millones*. En los Estados Unidos de la América del Norte el impuesto sobre la renta del 10 por 100, tipo demasiado elevado, fué poco productivo por las ocultaciones y los fraudes. Calculando los impuestos de todo género de Francia en 4.500 *millones* de francos y en 9.500 *millones* la renta líquida del país, resultaría que para obtenerlos por un impuesto único, sería preciso que el Estado tomase más de la tercera parte de la renta de los ciudadanos (hechas varias deducciones), lo que conduciría al fraude, por parte de los contribuyentes, á toda clase de vejaciones y de rigor por parte del fisco, á la emigración de los capitales y trabaría la producción, disminuyendo las fuerzas económicas del país.

Adam Smith y muchos economistas sostienen que cuando son considerables los gastos de un Estado, es necesario acudir á múltiples impuestos, que cuando no son excesivos, ni vejatorios y no exigen grandes formalidades, son una garantía contra las desigualdades de cada impuesto en particular por qué es imposible que los errores, inevitables en la aplicación de cada tasa pesen todos juntos sobre un mismo contribuyente; más es preciso no abusar de esta teoría como Arturo Young y Sir Cornwall Lewis, que sostenían que cuanto mayor era el número de impuestos, mejor era el sistema fiscal. Entre la estricta unidad y la indefinida multiplicidad, hay un prudente término medio en la práctica, como dice Leroy, la *pluralidad*. Proudhon contradiciéndose á sí mismo ha hecho una crítica apasionada del impuesto único. Todos los impuestos son inicuos, dice, al menos en su aplicación. Si se establece un impuesto único será «la

»suma de las iniquidades fiscales. Será un impuesto de una iniquidad ideal, pues tendrá el efecto de traducir violentamente y de poner en relieve la anomalía especial de cada impuesto, anomalía que se vé y se siente tanto menos, cuando más se difunde y desparrama.» Es preciso huir también de estas exageraciones de Proudhón: la *unidad* del impuesto es un ideal de la ciencia, es un término al que hay que tender en la práctica, simplificando en lo posible los tributos, así lo aconsejaba el Congreso reunido en Laussane para discutir la doctrina del impuesto. La base principal de todos los inconvenientes que se atribuyen al impuesto único está en la enormidad de los gastos públicos de los Estados modernos y la dificultad de atender á ellos; pero esa dificultad no es teórica sino práctica; la enormidad de los gastos públicos, proveniente de los numerosos ejércitos, de las grandes deudas públicas y de los despilfarros de los Estados ¿no podrán disminuirse en el porvenir? ¿No crecerá y se aumentará la riqueza pública y privada? Pues disminuidos los gastos y aumentada la riqueza, el impuesto sobre una *base única* será proporcionado á esta, moderado, sino ligero, y entonces no dará lugar ni al fraude del contribuyente, ni á las vejaciones del poder, ni emigrarán los capitales, ni se trabará la producción, porque todo esto no es efecto de la unidad del impuesto sino de los impuestos excesivos. Diremos con Leroy: «se debe proceder con grandísima prudencia y por numerosos grados cuando se trata de reemplazar un sistema de impuestos por otro. Procediendo radicalmente, sin transiciones, de repente, de los impuestos múltiples á la unidad, se corre el riesgo de reemplazar las iniquidades antiguas, casi insensibles por la difusión de los impuestos, por iniquidades nuevas é irritantes. Esta reflexión no es obstáculo á las reformas bien meditadas y graduales, pero debe prevenir las revoluciones bruscas y completas. No hay que olvidar la frase de Necker: «No deben hacerse experimentos anatómicos en cuerpos vivos.»

Para terminar la materia de la unidad ó multiplicidad del impuesto vamos á ocuparnos del impuesto único según la teoría de los fisiócratas. El impuesto único según esta escuela

era consecuencia lógica de sus teorías acerca de la producción, según las cuales solo la industria agrícola podía dar un *producto neto*, un excedente despues de cubiertos los gastos; el mismo Quesnay no vacila en llamar á todos los demás industriales *clase estéril*, como si los hombres en sociedad no necesitasen de bestidos, edificios, útiles, herramientas, armas, etcétera, tanto como de los productos agrícolas. No es del caso que repitamos la refutación de estas teorías, que hoy ya no tienen mantenedores (1). A principios de nuestro siglo el economista inglés David Ricardo, amplió y expuso más científicamente la teoría de la *renta de la tierra*, entrevista por los fisiócratas y por último Hipólito Passy ha repetido, acaso sin conocerlo, estas teorías más recientemente (2). ¿Pretendían los fisiócratas con el impuesto único sobre la propiedad territorial, que el Estado reivindicase como una propiedad común, el beneficio, el excedente dado por la tierra despues de cubiertos los gastos de explotación? Así parece desprenderse de los textos de algunos de estos escritores: Mercier de la Riviere afirma que el Estado *es por derecho divino copropietario de la tierra*: sosteniendo otros que la *renta de la tierra* podía sin ningun inconveniente *ser acaparada por el Estado*. Sería notoria injusticia aplicar esta doctrina á los actuales propietarios, sin prévia indemnización; pues aun suponiendo que la tierra dé ese excedente, los propietarios actuales le han pagado al comprar sus tierras, que de otra suerte les hubieran costado más baratas. Si pues contrataron bajo la protección del Estado, según las leyes que garantian la propiedad perpétua, no pueden ser desposeidos sin prévia indemnización, so pena de admitir que el Estado puede apoderarse de los provechos ó rentas líquidas, que obtengan los ciudadanos, en cualquiera industria. Si se afirma que la naturaleza ó el azar es causa principal del beneficio ó excedente agrícola, diremos lo propio de las demás industrias. Además si el Estado adquiriese todas las tierras y las entregase en colonia, con sus productos no podría satisfacer las necesidades públicas en las naciones moder-

(1) (2) Veanse nuestras Conferencias de Economía política.

nas: la historia nos demuestra que esto solo ha podido suceder en sociedades nacientes y de administración y necesidades exiguas. No, la generalidad de los fisiócratas no son adversarios, sino defensores accérrimos de los propietarios territoriales: su verdadera teoría respecto al impuesto se funda en el error de que *todos los tributos son pagados en definitiva por los propietarios del suelo*, así paga un obrero un impuesto sobre el vino, este impuesto recaerá en último término sobre los propietarios de viñas, que no podrán vender igual cantidad de vino que antes, sino disminuyendo el precio en una suma igual á la del impuesto, ó si quieren mantener el precio, tendrán que disminuir la producción de vino y dedicar las viñas á otros cultivos que produzcan menos: lo propio dicen de los impuestos sobre los demás productos, incluso los que recaigan sobre los capitalistas, porque siendo los terratenientes los únicos que toman prestados los capitales (*inexacto*), el impuesto aumentará el interés del dinero en cantidad suficiente á pagarle y recaerá en definitiva sobre los propietarios que toman á préstamo. Consecuencia: si todos los impuestos recaen sobre el propietario del suelo lo mejor es suprimir intermediarios onerosos entre él y el Estado y pedir directamente el impuesto al verdadero contribuyente, suprimiendo todos los impuestos indirectos y sustituyéndolos con un impuesto único sobre la tierra. Voltaire ridiculiza con su mordaz sátira el impuesto único sobre los propietarios de inmuebles en el cuento titulado *L'Homme aux quarante ecús*, el hombre que solo poseía cuarenta escudos de la renta de su tierra: en aras de la brevedad no repetimos aquí ninguno de sus párrafos, solo si diremos que dando como existente el impuesto único sobre la tierra, pone de relieve las vejaciones que sufre el infeliz propietario, hasta ser reducido á prisión por no poder pagar el impuesto, saliendo del calabozo con solo la piel sobre los huesos, mientras que contrasta con este infeliz un rico banquero, que ostenta magnífico carruaje de seis caballos y que no paga contribución alguna, porque no tiene un palmo de terreno, consistiendo su capital de *ocho millones de francos*, en dinero, billetes y contratos lucrativos.

El error capital de la doctrina del impuesto único, según los fisiócratas, está en suponer que si se reemplazasen por un impuesto sobre la propiedad territorial todos los tributos indirectos y sobre el consumo, los propietarios nada perderían; porque los productos agrícolas subirían de precio en la misma proporción que los impuestos indirectos suprimidos y sustituidos por el único directo, es decir, que los propietarios territoriales podrían *repercutir* el impuesto directo á ellos exigido sobre los consumidores. Las leyes económicas no obran con la prontitud que las leyes físicas: hay en los fenómenos económicos una causa perturbadora que es la voluntad libre, las costumbres y las opiniones de los hombres, que no cambian de hoy á mañana: el gran agente del equilibrio económico *la concurrencia*, no obra sinó en largo período de tiempo: los propietarios no podrían repercutir inmediatamente el impuesto sobre los consumidores. Además había que suponer, como lo hace Thunen, un Estado completamente aislado, sin relaciones exteriores con ningún otro, para que la competencia ó la emigración de capitales y de productos extranjeros, no viniera á alterar por completo las relaciones entre productores y consumidores, imposibilitando á los propietarios de tierras de repercutir el impuesto sobre los consumidores por hacerles una competencia ruinosa los productos extranjeros. En la época moderna no puede considerarse á ninguna nación aislada, es una hipótesis frívola y falsa, porque las importaciones y exportaciones de todo género son frecuentísimas, y por consiguiente la diferencia de impuestos en los diversos países, tiene en la práctica un influjo considerable.

En resúmen; el impuesto único sobre la propiedad territorial es impracticable por no poderse atender con él á las múltiples necesidades de los Estados modernos; sería sumamente oneroso y excesivo, para que pudiera sustituir á todos los demás impuestos, siquiera sólo los interiores, y siendo una tasa muy elevada habría grandes dificultades para su cobranza y distribución por las ocultaciones y la dificultad de cobrar á los pequeños propietarios; por último, las desigualdades en la repartición del impuesto serían tan grandes que podrían arruinar á los unos y enriquecer á los otros.

En nuestros tiempos ha tomado más amplia base el impuesto único, indicado por los fisiócratas; en lugar de establecerse sobre los propietarios del suelo, le extienden á los propietarios de todo capital fijo, es decir, los que dán una utilidad sin cambiar de forma, como las tierras, casas, fábricas, inmuebles por su destino, á los que añade M. Menier los objetos de arte y las galerías de cuadros. Tal es la doctrina sostenida en los Estados-Unidos de América por los partidarios del *tax on the real property* y la que sostiene el ilustre industrial M. Menier; la teoría de éste es poco diferente de la de los fisiócratas, supone que todos los tributos recaen en definitiva sobre los capitales fijos, sobre los fabricantes ó propietarios del suelo que vén aumentados sus gastos de producción, sea por la alza de los salarios ó por la disminución de la demanda de sus productos, por efecto de los impuestos establecidos sobre los obreros ó sobre los comerciantes. La incidencia (*la repercusión*) del impuesto se hace de abajo á arriba, según M. Menier: el público en general *anticipa* al Estado la suma equivalente á todos los impuestos indirectos, que *pagan* en definitiva los propietarios de capitales fijos. Sería, pues, conveniente suprimir intermediarios costosos y exigir directamente el impuesto sobre los capitales fijos.

El estudio, pues, del impuesto sobre el capital fijo nos lleva como por la mano al de otra cuestión prévia: el impuesto debe recaer sobre el *capital* ó sobre la *renta*? Mejor dicho, el impuesto debe tomar como base el capital ó la renta? Vamos, pues, á ocuparnos de estas importantísimas teorías relativas á la base económica del impuesto. Pero antes de entrar en materia debemos hacer una aclaración, que ha de entenderse la palabra capital en el sentido económico lato, como sinónimo de *riqueza*, no en el sentido estricto como la riqueza destinada á la producción, como elemento productivo. Esto sentado, diremos que la teoría que asigna el capital como base del impuesto tiene dos orígenes y dos tendencias distintas, uno antiguo y otro moderno: en la antigüedad, en los tiempos de conquista, la razón moral del impuesto era que el siervo, poseyendo sus bienes por la indulgencia de su señor, debía en recompensa pagar un tributo pro-

porcional á su *haber*, á su riqueza; más tarde en el régimen de los gobiernos absolutos el soberano era considerado como copropietario, como *pastor que debía trasquilar su rebaño, sin desollarle*. (Gandillot) tenía pues una tendencia socialista: las teorías modernas del impuesto sobre el capital tienen un origen democrático y una tendencia comunista: el impuesto único sobre el capital dejaría exentos de todo tributo no solo á los obreros, sinó también á los que viven con cierta opulencia de su actividad profesional, y por el contrario confiscaría una gran parte de la renta á los poseedores de capitales fijos y principalmente á los terratenientes y propietarios de inmuebles; porque los capitales circulantes ó mobiliarios, colocados á préstamo ó en los Bancos, como tienen alas, emigrarian, traspasarian bien pronto las fronteras y dejarían burlado al fisco. De ahí que M Menier el más ardiente partidario del impuesto único bajo la base del capital, le limita, como hemos dicho antes á los capitales fijos, para no poner en fuga los capitales circulantes haciendo pesar sobre ellos el impuesto.

El impuesto *único* bajo la base del capital no ha existido nunca; coexistiendo con múltiples impuestos le encontramos en Grecia con el nombre de *Eisphora*, en Roma bajo la forma de *Censo*; en la Edad Media en la república de Florencia y en la moderna, aunque en muy exiguas proporciones en Suiza bajo la denominación de *Vermögensteuern* y en los Estados-Unidos del Norte de América, como recurso local.

Las razones en que se funda el impuesto bajo la base del capital son: 1.^a El capital, en definitiva, y sobre todo el fijo, soporta todos los tributos directos ó indirectos, porque son obstáculos á su productividad, disminuyen el consumo de productos agrícolas ó industriales y aumentan los gastos de producción, siendo, pues, el verdadero contribuyente el capital, lo mejor, es imponerle el tributo directamente sin intermediarios costosos: 2.^a el impuesto sobre el capital es el más igual de todos porque grava igualmente á los poseedores de una misma cantidad de capital, cualquiera que sea su empleo ó su renta y evite las exenciones de capitales que consisten en diamantes, galerías de cuadros, etc.; 3.^a si el

impuesto es una *prima* del seguro, lo asegurado es el capital y no la renta; 4.^a el impuesto sobre el capital, ha dicho Girardin, desarrolla la industria, obligando al capital á circular y á buscar los empleos más productivos; *obliga á los ciudadanos á hacer todos los años exámen de su fortuna*; 5.^a que es más fácil conocer el capital que la renta: porque el capital se vé y la renta hay que presumirla. Examinemos uno á uno estos fundamentos y apreciemos su valor y alcance.

1.^o El capital, sobre todo el fijo, soporta en definitiva todos los tributos directos ó indirectos: ya hemos refutado este argumento al ocuparnos del impuesto único de los fisiócratas, sin embargo insistiremos más sobre él; para que esta doctrina se aproximase algo á la verdad era necesario un aislamiento completo de la nación de que se trata, una imposibilidad de toda exportación é importación y esta hipótesis es absurda é imposible con la actual manera de ser de las naciones. Si existía la exportación, si por ejemplo los agricultores exportaban sus productos al extranjero, claro y evidente es que estos productos exportados no pagaban los impuestos indirectos de consumos establecidos ó existentes en el país, luego los capitales fijos no pagan todos los tributos indirectos, así ha sucedido en Francia donde no obstante haberse aumentado considerablemente los derechos sobre el azúcar y sobre el vino, los propietarios de viñas ó de tierras destinadas á estos cultivos no han visto disminuidas sus rentas, porque exportaban sus productos á otros países donde estaban menos gravados que en Francia: la repercusión de los impuestos indirectos sobre los capitales fijos, no es pues tan general é inmediata como suponen los mantenedores de la doctrina del impuesto sobre el capital, por más que los efectos mediatos ó de segundo grado de los mismos como dice M. de Parieu se dejen sentir sobre los capitales fijos, porque reducen el consumo de los productos en el país ó impiden el desarrollo del mismo. Si existía la importación, si el país mantenía relaciones mercantiles con el mundo entero, la sustitución de los impuestos indirectos por un impuesto sobre el capital fijo, echaría sobre este una carga insostenible, pues no podría elevar el precio de sus productos

por la competencia ruinosa que le harían los productos extranjeros menos cargados de tributos; para que no sobreviniera esta ruinosa competencia había que aislar á la nación prohibiendo la entrada de productos extranjeros ó cargándoles con derechos elevados de aduanas y entonces el contrabando se encargaría de realizar la competencia que intentaba prohibir la ley, ó había que suponer que en todas las naciones del mundo existían los mismos tributos directos y por la misma cantidad, lo cual es imposible. Se dice que con el establecimiento del impuesto único bajo la base del capital suprimiendo todos los tributos indirectos se obtendrían tres ventajas importantes: 1.^a la supresión de trabas para la producción y la circulación; 2.^a el aumento del consumo; 3.^a la baja de los salarios. La supresión de trabas para la producción y la circulación, claro es que es ventajosa; suprimidos, por ejemplo, los derechos de puertas, se evitaban los registros, vejaciones y pérdidas de tiempo que traen consigo, pero estas ventajas son mínimas en comparación de la enorme carga de los tributos que había de pesar sobre los propietarios de capitales fijos, pues en un país de grandes necesidades como son los Estados modernos, sería preciso quintuplicar los impuestos directos para sustituir á los indirectos; más adelante lo demostraremos. La ventaja proveniente del aumento del consumo nacional ó de los precios, tampoco sería realizable, ni de la importancia que se la supone. La sustitución de los múltiples impuestos actuales por un impuesto sobre el capital, no produciría el aumento del capital, ni de la renta del país y no aumentando el capital no podría aumentar la producción, ni el consumo; la única ventaja que podría obtenerse era la diferencia en los gastos de percepción, que se calcula en Francia en un 4 por 100 del impuesto, tal sería el exiguo aumento que tendría el consumidor en sus facultades de consumir, ó lo que es lo mismo, en el capital destinado al consumo. Ciertamente, algunas clases sociales á quienes se eximiese de los impuestos indirectos, suponiendo que conservasen sus salarios, podrían consumir más, pero en cambio los propietarios de capitales fijos sobre los que recaía todo el impuesto, podrían consumir menos: hecho el balance nacional resultaría la misma cantidad de con-

sumo hecho por diferentes personas; la única ventaja era de un 4 por 100 del impuesto hecho en los gastos de percepción; ventaja exígua que no podría aumentar el consumo sinó al cabo de largo tiempo y que no compensaría á los productores del aumento excesivo en cinco ó seis veces del impuesto. Hay más, aun suponiendo que en realidad se aumentase el consumo y como consecuencia los precios, este aumento no sería de grande importancia y solo aprovecharía á los productos extranjeros en perjuicio de los nacionales: en el momento que aumentase el consumo y con él los precios, los productos extranjeros acudirían al mercado nacional con el estímulo de la mayor ganancia, y si suponemos que estos productos no pagaban en su país un impuesto directo tan elevado por existir también los indirectos, resultaría que los productos extranjeros hacían dentro de la nación una competencia ruinosa á los productos nacionales, porque se podían vender más baratos, impidiendo así la subida de los precios y produciendo grandes ganancias á los extranjeros, equivaliendo el impuesto sobre el capital á una prima ó la importación; además, los productores nacionales tampoco podrían exportar sus productos, pues sobrecargados en cuatro ó cinco veces por el impuesto único sobre el capital, verían aumentados en una cantidad igual sus gastos de producción y no podrían hacer competencia en el mercado exterior á los productos extranjeros que no pagaban tributos tan excesivos, el impuesto equivaldría á unos derechos cobrados á la exportación, lo que es diametralmente contrario á las prácticas aduaneras actuales, según las que los productos que se exportan están exentos de derechos de exportación y además de la mayoría de los impuestos que gravan la circulación y consumo interior. Ya que las dos primeras ventajas han quedado desvanecidas ¿existirá la tercera, es decir, la rebaja ó disminución de los salarios? Es muy dudoso que bajasen los jornales, ó por lo ménos sería necesario largo tiempo. Verdad es que conservando el mismo precio los salarios los obreros podrían consumir mayor cantidad de productos por efecto de la supresión de los impuestos indirectos, pero ya hemos dicho que en cambio los propietarios de capitales fijos consumirían ménos

y si eran también suprimidos los derechos de aduanas, los productos extranjeros impedirían la alza del precio de las mercancías. ¿Se resignarían los obreros á sufrir una disminución en sus salarios á cambio de las ventajas que les proporcionaba la baja de las mercancías y la supresión de los tributos indirectos? Es muy exacto que cuando sube el precio de las subsistencias los salarios alzan, mas no puede afirmarse que cuando abaratan aquéllas bajen los jornales en la misma proporción. Los hombres no son masas inertes como los líquidos que tienden siempre á tomar su nivel, los hombres tienen pasiones, voluntad y libertad para obrar, y sería muy difícil convencer á los obreros que por tales reformas debían consentir una baja en sus jornales, harían de seguro una resistencia enérgica, sin que pueda objetarse que la inmigración de obreros extranjeros, estimulados por la mayor ganancia y comodidad de la vida, les haría aceptar un jornal más bajo, esta inmigración había de ser lenta, porque los obreros extranjeros tampoco son masas inertes, tienen amor á su país, á su familia y otras causas que les retienen: los capitalistas que veían quintuplicados por lo ménos sus impuestos, no experimentarían ninguna compensación con la baja, si acaso existía, de los jornales. Los únicos que en parte podían repercutir el impuesto en determinadas circunstancias sobre los inquilinos eran los propietarios de casas, porque á éstos no les pueden hacer competencia los productos extranjeros, pero repetimos que esto solo podía realizarse en determinadas circunstancias que examinaremos en otro lugar. Las consecuencias tan lógicas como deplorables del impuesto fijo sobre el capital, que hemos examinado, no se modificarían sino en el caso de ser aceptado este sistema en todos los países del mundo y en una exacta y misma proporción, pues de lo contrario en el país donde fuese menor esta proporción del impuesto, se tendría una gran ventaja para producir y exportar productos á las otras naciones: esta hipótesis es tan inverosímil como imposible; había, pues, que mantener los derechos de aduanas, y entónces cayó por su base el impuesto único sobre el capital; pero no es esto lo peor, sino que estos derechos de aduanas pagados á la importación de pro-

ductos extranjeros tenían que ser suficientemente elevados para compensar los impuestos directos que pagaban los productos nacionales, y cuando los derechos de aduanas son muy elevados producen en grande escala el contrabando, por otra parte habría que devolver á la salida de los productos nacionales una parte de los impuestos directos pagados por ellos suficiente á colocarles en iguales condiciones que los productos extranjeros, y en síntesis harían de las aduanas unas oficinas tan complicadas y expuestas á todo género de abusos, como no se han conocido en ninguna época.

2.º fundamento, el impuesto sobre el capital es el más igual de todos, porque con él no quedan exentos de contribución como en la base del impuesto sobre la renta, los diamantes, las galerías de cuadros y objetos de arte, las bibliotecas y los solares y terrenos que existen en las ciudades sin edificar y que como no producen renta no pagarían impuesto. En primer lugar en cuanto á los diamantes, bibliotecas y galerías de cuadros se puede asegurar que forman una parte mínima de la riqueza nacional y pudiera aplicárseles la máxima *de minimis non curat prætor*. Como dice Leroy en esta alusión continúa á los diamantes y galerías de cuadros se descubre algo de envidia democrática. Además no es exacto que estén exentos de todo impuesto pagan el impuesto sobre las ventas y el de sucesiones. Por otra parte las piedras preciosas y los objetos de arte tienen grandes fluctuaciones en sus precios debidos al capricho y al influjo de la moda, habría pues que tasarlas por su precio mínimo, habría que distinguir los verdaderos de las imitaciones ó copias, por último habría que someter á los dueños *todos los años* á inquisiciones é inspecciones odiosas, mientras que en el impuesto de sucesiones hay necesidad de hacer inventario y solo se realizan en períodos de *15 años ó de 20*. ¿Y qué resultado produciría el impuesto directo? Para el erario muy exiguo y poco duradero, pues la mayor parte de esos objetos emigrarían al extranjero y en cambio causaría el abandono ó la disminución de las industrias suntuarias y de las bellas artes por la reducción de precio de sus productos. Lo propio podemos decir de los solares y terrenos no edificados de las pobla-

ciones, pagan el impuesto de inmuebles, los de traslaciones de dominio y otros, luego no están completamente exentos de contribución, en cambio en el sistema del impuesto único sobre el capital estarían exentos los obreros, los que viven del ejercicio de su actividad industrial ó profesional, es decir, las tres cuartas partes de la población. Con mayor fundamento en apariencia se objeta que el impuesto sobre la renta conduce á la desigualdad de que dos capitales moviliarios ó inmobiliarios exactamente iguales, de los que uno produzca mayor renta que el otro, pague mayor contribución el primero que el segundo. Es de notar que los capitales que producen una renta ó rédito superior á la corriente, es debido en gran número de casos á los riesgos mayores que corren, por lo tanto este rédito debe descomponerse en dos partes: una que representa el interés corriente y otra que representa la prima del seguro, segun los partidarios del impuesto sobre la base del capital, el impuesto debía recaer sobre la primera parte, dejando exenta la segunda. No habria gran inconveniente en aceptar esta modificación sin que por esto decaiga en lo más mínimo la base del impuesto sobre la renta, es más, está plenamente dentro de él si se considera que la renta ha de ser líquida; más pudiera sostenerse la solución contraria bajo el punto de vista moral, como un recargo sobre el espíritu de imprevisión y de especulación arriesgada y como un socorro indirecto á los desgraciados que no obtienen tanta renta. Mas prescindamos de esto, el argumento á poco que se medite se vuelve en contra de los que sostienen la base del impuesto sobre el capital. ¿Se pretende llevar á cabo una igualdad absoluta en el impuesto sobre el capital? Pues eso conduciría á la injusticia y á la más irritante desigualdad. La posesión de dos capitales exactamente iguales no dá motivo para la misma obligación respecto del Estado. Supongamos tres heredades de tierra de igual valor y precio, pero de diversa extensión y fertilidad, dedicadas al cultivo de cereales: la primera heredad de calidad infima solo produce 50 hectólitros de trigo, es decir, lo suficiente para cubrir todos los gastos de producción: la segunda heredad ya más fecunda produce 100 hectólitros, es decir, 50 de beneficio, supo-

niendo los mismos gastos y la tercera heredad produce 150 hectólitros de trigo, es decir, 100 de beneficio bajo la misma hipótesis de gastos. Supongámos que se establece un impuesto de 125 pesetas, igual para todas las heredades, puesto que suponemos que valen lo mismo ¿qué resultará? Una de dos cosas, ó el precio del hectólitro de trigo se eleva en cantidad suficiente para que las tierras de infima calidad puedan pagar el impuesto ó no se eleva el precio del trigo lo suficiente, en cuyo caso habrá pérdidas, pues hagamos el balance en uno y otro caso de los resultados del impuesto en las tres heredades. Se eleva, pues, el precio del hectólitro de trigo en 2 pesetas 50 céntimos, cantidad necesaria para que los 50 hectólitros de trigo producidos por la tierra de infima calidad produzca 125 *pesetas* para pagar el impuesto, el dueño de esta tierra se encuentra exactamente en la misma situación que antes, nada ha ganado ni perdido con el impuesto; en cambio los dueños de otras propiedades de mejor calidad ven aumentadas sus ganancias por efecto del impuesto: el dueño de la segunda heredad de tierras que produce 100 hectólitros de trigo con el aumento de 2 *pesetas 50 céntimos* en el precio de trigo, pues los productos de una misma especie y calidad tienen el mismo precio en el mercado, paga con el aumento en los 50 primeros hectólitros el impuesto y gana más en los 50 restantes 125 *pesetas*: lo propio sucede con el dueño de la tercera heredad que produce 150 hectólitros, con el sobreprecio de los 50 primeros paga el impuesto y gana en los *cien* hectólitros restantes 250 *pesetas* por efecto del impuesto ¿no es esto una notoria desigualdad? Segundo caso: el precio del trigo no puede elevarse mas que *una peseta* ¿qué resultará? Que el dueño de la primera heredad que solo produce 50 hectólitros de trigo teniendo que pagar 125 *pesetas* de impuesto, y no habiéndose elevado el precio más que en *una peseta* *perderá 75 pesetas*: el dueño de la segunda heredad que produce 100 hectólitros *pierde 25 pesetas* y el dueño de la tercera heredad que produce 150 hectólitros de trigo por efecto del impuesto y de la subida del precio del trigo en una peseta *gana 25 pesetas*. Tal es el resultado de la pretendida igualdad del impuesto sobre el capital. Las desigualdades y

las exenciones acordadas á los diamantes, á las galerías de objetos de arte, á las bibliotecas, etc., en el impuesto sobre la renta son menos irritantes, que la exención de todo impuesto concedida á las tres cuartas partes de la población compuestas de obreros, industriales y profesores que no tienen capital fijo, esto conduciría á la formación de una nueva clase de pecheros ó corveables, como los curiales en el bajo imperio romano ó los plebeyos en la Edad Media. En las sociedades modernas todo ciudadano por lo mismo que participa del poder por el derecho del sufragio, debe pagar el impuesto para que el poder cumpla su misión. Además como dice el Dr. Fawcett: las clases obreras cuya preponderancia en la gestión pública es cada día mayor, quedan libres de todo tributo y tratarán á todo trance de desarrollar y aumentar los gastos públicos, de cuyos resultados se aprovecharían sin pagar nada.

3.^{er} fundamento del impuesto sobre la base del capital, si el impuesto es una *prima* del seguro que se paga al Estado, lo asegurado es el capital, que no la renta. Ya hemos criticado y rebatido esta teoría: la misión del Estado es más amplia que la de mero asegurador, diferenciándose de éste en que cuando el riesgo se realiza el Estado no paga ninguna indemnización. Además aun aceptando por un momento que el Estado fuese mero asegurador de personas y haciendas, la base del capital fijo para establecer sobre él el impuesto único sería injusta: 1.^o porque la prima del seguro no solo debe estar en proporción del capital asegurado, sino también en proporción de los riesgos mayores ó menores que este corre, por consiguiente es injusto tener solo en cuenta el capital y no el riesgo y es absurdo suponer que todos los capitales corren los mismos riesgos. 2.^o si el Estado es asegurador de toda clase de capitales no hay razón para que solo paguen el impuesto los capitales fijos, sino que también deben pagarle los circulantes. 3.^o si el Estado asegura, defiende y protege á las personas tampoco hay razón para que éstas no paguen la *prima* de su seguro, el impuesto, y lo paguen solo los capitales fijos. 4.^o por último el Estado no solo protege el capital, sino también la renta.

4.º fundamento del impuesto único sobre la base del capital, que desarrolla la industria haciendo al capital circular y emplearse del modo más productivo y ventajoso. Este fundamento es contraproducente: si el impuesto obliga á los capitales á tomar mayor actividad, hay que concluir que la exención de todo impuesto, según el sistema que vamos examinando, otorgada á todos los que viven de su actividad personal, obreros, artistas, profesores, etc., debe conducir á estas personas á la inacción y á la pereza: si el impuesto es un estímulo ¿porqué no dársele á todos los ciudadanos? y si el impuesto es una carga ¿porqué no repartirla entre todos en proporción á sus fuerzas? Claro y evidente es que estas fuerzas son las rentas particulares y en proporción de ellas debe establecerse el impuesto. Además si el impuesto obliga á los capitales á pasar de una explotación á otra más productiva esto es causa de pérdidas, de gastos de transporte y de instalación, puede causar grandes trastornos empobreciendo unas comarcas y enriqueciendo á otras: compromete gran número de existencias y sacrifica gran cantidad de valores y todos estos efectos son perniciosos.

5.º fundamento, que es más fácil conocer el capital que la renta, porque el capital se vé y la renta hay que presumirla. En primer término para afirmar si el capital se ve ó no es preciso definir y fijar lo que se entiende por capital: en el lenguaje jurídico y en el de los hombres de negocios hay *capitales in-materiales*, que por lo tanto, no se ven, así lo afirman también muchos economistas y lo hemos sostenido nosotros (1): los capitales circulantes admitidos por todos tampoco se ven fácilmente, los únicos que pueden verse son los capitales fijos, tierras, casas, fábricas, etc., y por eso sin duda limitan á estos capitales el impuesto los mantenedores de esta teoría, pero basta con verlos para evaluarlos? ¿Es más fácil conocer y evaluar el capital que la renta? Todo lo contrario; para evaluar un capital es preciso conocer la renta líquida que produce ó puede producir y en aquellas cosas que no producen renta como las galerías de

(1) Véanse nuestras Conferencias de Economía política en lo relativo á los productos materiales é inmatrimales.

cuadros la evaluación es muy difícil y ésta sujeta á grandes variaciones ó como los hoteles ó palacios la evaluación solo puede hacerse comparándolos con la renta que producen las casas de vecindad próximas. Si es difícil conocer la evaluación en renta de los capitales fijos, no es menos difícil conocer su precio, es decir, su valor en venta, porque este no suele ser mas que un múltiplo de la renta líquida y solo puede ser apreciado con exactitud cuando aquella es exactamente conocida.

Para evaluar exactamente los bienes inmuebles es preciso de una parte conocer los precios de las ventas y contratos y de otra tener datos catastrales exactos. Respecto de lo primero dice un documento notable, la relación al Rey de Francia de 15 de Marzo de 1830, que despues de largas investigaciones para distribuir con igualdad la contribución de 240 millones, no habian dado otro resultado que *demostrar la imposibilidad de encontrar elementos exactos para la evaluación*. Y en cuanto al catastro dice M. D' Audiffret *la empresa falaz y dispendiosa del catastro no puede, no obstante los grandes esfuerzos hechos, ni apreciar exactamente, ni fijar los valores inmobiliarios*.

Por último el impuesto único bajo la base del capital sería insuficiente para atender con él á todos los gastos nacionales, provinciales y locales en la generalidad de los Estados modernos. En Francia, por ejemplo, calculando el total de los impuestos en 4.000 millones de francos, á lo cual habria que añadir el producto del dominio nacional y de algunos impuestos que habian de conservarse como el de correos y telégrafos y rebajando esta cantidad á 3.400 millones por la economía en los gastos de percepción proveniente de la sustitución de la generalidad de los impuestos por el impuesto único, resultaría que calculándose en 25 á 30 mil millones la renta total de los particulares de Francia, vendrian á pagar por término medio cerca del 12 por 100, que habria que elevar al 18 por 100 por los errores, ocultaciones, partidas fallidas, etc., es decir, un impuesto excesivo. Mas si se tratase de obtener esta suma por medio de un impuesto sobre el capital, resultaría que calculándose el capital tanto fijo como circulante de Francia en 160 mil á 180 mil millones de francos y

produciendo los capitales circulantes del 4 al 5 por 100 y los fijos el 3 por 100, que dan un término medio de 4 por 100 y una renta de 7.200 millones, en este caso, el impuesto absorbería más de la mitad de la renta de los contribuyentes y si por temor á la fuga de los capitales mobiliarios se impusiera la contribución solo á los capitales fijos, calculados estos en la mitad del total de capitales de Francia (son menos pues no llegan á 80 mil millones) y con la renta del 4 por 100 (que no producen más que el 3) resultaría que el impuesto absorvía toda la renta y acaso parte del capital de los contribuyentes. Luego es imposible establecer en Francia el impuesto único sobre el capital. No puede objetarse contra esto la existencia del impuesto sobre el capital en Suiza y en los EE. de la Unión americana del Norte porque en estos países es un impuesto parcial; ligero y coexiste con otros tributos, proporcionando á los Estados una parte muy exigua de los ingresos públicos.

Examinada la base económica del capital vamos á ocuparnos de la renta. La palabra *renta* está tomada en la acepción que la dan muchos economistas, es decir, como sinónima de *retribución* y en este sentido claro es que comprende no solo la retribución del capital, sino también la del trabajo, no solo el producto anual de una cosa mueble ó inmueble, sino también las utilidades que proceden de la aplicación de las facultades del hombre á la producción, es decir el rendimiento que procede del ejercicio de todo trabajo ó industria material ó inmaterial. Sería, pues, más exacto decir impuesto sobre la retribución que sobre la renta.

Afirma Gustavo du Puynode que el buen sentido basta para demostrar que toda exacción anual debe hacerse sobre lo que renace y se renueva anualmente; luego el impuesto debe recaer sobre la renta, mas debe de entenderse sobre la *renta líquida*, es decir, sobre el excedente ó beneficio despues de cubiertos los gastos de producción, pues si al productor no le quedasen suficientes productos para cubrir los gastos, se sentiría mas bien estimulado á la ociosidad, que á la industria; á la inútil inercia, mas bien que á la vida activa. Si, pues, los consumos privados tienen como base económica la renta de los particulares, los

consumos públicos y por ende el impuesto con que se atiende á ellos, deben lógicamente tener la misma base, así lo han entendido muchos economistas y hacendistas como Adan Smith, du Puynode, Passy, Sismondi, de Parieu, Leroy y otros.

Las principales ventajas del impuesto sobre la renta son: 1.^a unidad: 2.^a equidad: 3.^a generalidad ó universalidad: 4.^a flexibilidad con que sigue el crecimiento de la riqueza pública.

1.^a unidad, puesto que parte de una sola base, de un solo método, aun cuando se distingan diferentes impuestos por razon de la diversidad de rentas, esta unidad, es como ya dijimos formal, no material.

2.^a equidad, segun la cual el impuesto ha de guardar cierta proporción con la posición económica del contribuyente y para lograr esta proporcionalidad equitativa se distinguen las rentas temporales de las perpétuas, las que procedan de capitales de aquellas otras que son fruto de la actividad individual, pudiendo continuar estas distinciones si se juzgan necesarias, sin que por esto decaiga la equidad de la base de la renta.

3.^a generalidad ó universalidad, este principio exige que todo ciudadano contribuya á levantar las cargas sociales, puesto que disfrutando todos de la protección y ventajas sociales y siendo responsables de las deudas contraidas por el Estado, todos deben contribuir; las excepciones deben ser exiguas, asi sucede en el impuesto sobre la renta, mientras, que en el impuesto sobre el capital fijo la mayoría de los ciudadanos estaria libre de él: en el impuesto sobre la renta contribuyen lo mismo los que poseen rentas sobre capitales fijos que sobre circulantes, materiales ó inmateriales, lo mismo las retribuciones que se obtienen con el ejercicio de las artes liberales y profesiones, que las que se obtienen en las industrias mecánicas ú objetivas.

4.^a flexibilidad con que sigue el aumento de la riqueza y de la prosperidad del pais: de todos los impuestos directos, el impuesto sobre la renta es el que experimenta un aumento más sensible en proporción del acrecentamiento de la riqueza nacional; podríamos demostrarlo con varios ejemplos mas solo citaremos la estadística del *Income tax* de Inglaterra, segun la cual

en el año 1864 á 1865 este impuesto produjo 199 millones de francos en números redondos (7 958.000 libras esterlinas) aumentándose en los años sucesivos hasta alcanzar en 1871 á 1872 la cifra de 227 millones de francos (9.084.000 libras esterlinas), es decir, un aumento de 14 por 100; más notable es el aumento del producto del impuesto sobre la renta en Austria, según el diplomático M. de Mulinen desde 1868 á 1871 aumentó desde 13.087,437 florines á 21.915,697, es decir, el 67 por 100.

Las dificultades que se atribuyen al impuesto sobre la renta de que es difícil conocerla por las ocultaciones y también valuarla, no son especiales del impuesto sobre la renta, sino comunes á todos incluso el impuesto sobre el capital y por lo tanto no se puede hacer un argumento especial contra aquella.

El Sr. Piernas propone como base económica del impuesto, después de haber combatido las anteriores, las *facultades individuales* ó la *posición económica de cada uno*, «esta posición no depende de la riqueza poseída, sino que se determina por la relación en que se hallan la *suma de bienes disponibles* y el *número é intensidad de las necesidades que se sufren*. Rico no es precisamente el que tiene mucho, sino el que puede lograr con holgura todas sus satisfacciones y pobre es aquel que se ve obligado á imponerse privaciones, el que no tiene lo *bastante*, sea cualquiera la cantidad de riqueza que le pertenece: nunca se establecerá el impuesto con justicia computando el *haber* únicamente, es necesario atender también al *debe* á las *cargas*, que no son las mismas para el sano que para el enfermo, del célibe ó del padre de familia, del hombre, que de la viuda ó el huérfano. Para fijar la base económica se hace indispensable: »1.º Apreciar los haberes individuales, en sí mismos, por evaluación directa, no induciéndolos violentamente del signo de los *gastos*, ni por el dato falible de la *renta*. 2.º tomar en cuenta las circunstancias del estado natural y civil de las personas, que influyen en las necesidades económicas, y 3.º referir el valor de la propiedad á la condición del dueño, para ver cual es la fortuna relativa de este, su verdadera situación en orden á la riqueza. De aquí que el único impuesto equitativo es el que

»recaiga sobre los *haberes líquidos*, dice que la frase no es muy exacta y entiende por *haber líquido*, no la riqueza *sobrante* de las atenciones personales, sino la fortuna individual referida á esas mismas necesidades, la posición económica establecida en vista de los recursos disponibles y de los fines todos á que deben aplicarse.» Las ventajas de esta base son: igualdad absoluta del impuesto: facilidad de circulación y producción de la riqueza: evitar el grave inconveniente de que el pobre y el rico huyan de la propiedad inmueble y de la industria por miedo á la contribución y coloquen sus capitales en los Bancos ó en la Bolsa ó los retengan en numerario, mientras que con el impuesto sobre la base del haber líquido el impuesto es independiente de los bienes poseidos, cada cual pagará como ciudadano y no como terrateniente ó capitalista, las trasformaciones de la propiedad no influyen en la cuota del impuesto. *Cuatro requisitos* son necesarios para el establecimiento de la contribución sobre el haber líquido segun el autor antes citado. 1.º *una estadística exacta de la riqueza social*, cuyo requisito es indispensable cualquiera que sea la base que se adopte para el régimen ordenado de la vida económica de los Estados. 2.º *la renta que por CÁLCULO corresponde á esa riqueza social, no la EFECTIVA*, para evitar al Estado las pérdidas ó disminuciones que pueden sobrevenir por mala aplicación de esa riqueza, así por ejemplo se *calcula* que la quinta parte de la riqueza social se dedica á la producción económica y se *calcula* en cinco por ciento la renta que produce esta quinta parte de la riqueza social. Aquí entra la arbitrariedad ¿cómo compaginar esto con la *igualdad absoluta* que se propone este sistema? 3.º *la parte de esta renta que por CÁLCULO corresponde al Estado para satisfacer sus necesidades* por ejemplo el 16 por 100, es decir, que de cada 100 de renta calcula el Sr. Piernas que 84 deben dejarse al contribuyente para atender á los consumos personales, industriales, etc., y 16 para los gastos públicos. Aquí entra nuevamente la arbitrariedad incompatible con la *igualdad absoluta*. 4.º para hacer efectiva la suma imponible, es necesario repartirla *gradualmente por medio de colectividades*: I. por circunscripciones ó provincias. II. por municipios. III. en las gran-

des poblaciones se combinará la división en *distritos, parroquias*, etcétera, con la separación de los contribuyentes por *gremios, profesiones, clases de propiedad*. IV. *la riqueza* de cada agrupación se dividirá por el número de habitantes para así proporcionarla á las necesidades de esta. V. toda agrupación será responsable de su cupo de impuesto, el cual se repartirá entre los individuos por un *jurado fiscal* elegido por los contribuyentes. Cita como precedentes y confirmaciones á su doctrina el Sr. Piernas ciertas tendencias teóricas tales como que en la base de la renta se atiende á la *renta líquida*, es decir, la renta despues de deducidos los gastos de producción ó la *renta libre*, como propone Forjaz Sampaio siguiendo á Roscher, es decir la porción de renta líquida que queda despues de satisfechas las primeras necesidades del productor; en la base sobre el capital se atiende al *capital neto* y Stuart Mill en la base de la *igualdad del sacrificio*, exime del impuesto un *minimum* de renta *extrictamente necesario para vivir sin sufrimiento físico*; y como precedentes y confirmaciones prácticas el *impuesto de clases* prusiano que tiene en cuenta para rebajar la cuota al contribuyente *sus déudas, enfermedades ó gran número de hijos*, haciéndose tambien rebaja en Suiza á las *viudas* y á los *padres de muchos hijos*, habiéndose por último propuesto en 1880 á las Cámaras portuguesas que se rebajase el impuesto sobre la renta por *cuatro* causas: Considerable número de hijos: Sostenimiento de parientes pobres: Enfermedades persistentes en la familia: Perjuicios imprevistos.

El Sr. Piernas reconoce que existen en la práctica dificultades casi imposibles de vencer, tales son: 1.^a la dificultad de tener una estadística exacta de la riqueza: 2.^a la dificultad de hacer un *censo* tambien exacto *de la población*: y 3.^a la imposibilidad de hacer una estadística exacta de las necesidades ó gastos y de los recursos ó ingresos individuales, la cual sería indispensable para llegar á la *igualdad absoluta*. Sostiene, el Sr. Piernas, que esta última estadística imposible, no es necesaria; al Estado le basta con conocer la riqueza total, en cuanto á las fortunas individuales, en cuanto á los pormenores íntimos de la posición económica de cada ciudadano, quienes necesitan conocerlos y de hecho los

conocerán serán los convecinos ó copropietarios elegidos *jurados fiscales*.

En resúmen las teorías del docto catedrático de la Universidad de Madrid, tratando de huir de las hipótesis, de las presunciones para apreciar el capital ó la renta tiene que partir de ellas, tratando de realizar la *igualdad absoluta* y de huir de los cálculos aproximados respecto á las fortunas, incurre en ellos. porque nadie dice á sus *convecinos* el estado de su fortuna y si estos saben algo son meras presunciones; en el fondo de esta teoría hay una tendencia marcada á la *igualdad del sacrificio* sostenida por Stuart Mill, limitándose en todo lo demás á preferir la forma distribución *por repartimiento* á la de *por cuota* y la forma de distribución *por investigación* á la de *presunción* ó *declaración del contribuyente*. Estas formas las estudiaremos en el § inmediato.

§ 6.º

Formas y bases del impuesto. — Reglas y clasificaciones del mismo.

Entendemos por forma del impuesto la manera práctica de imponer el gravámen, de distribuirle entre los contribuyentes y de recaudarle. Atendiendo, pues á estos tres conceptos imposición, distribución y recaudación, las formas del impuesto pueden clasificarse: en formas de IMPOSICIÓN: que comprende los impuestos por *declaración* del contribuyente, por *investigación* y por *presunción*; formas de DISTRIBUCIÓN: impuesto por *cuota* y por *repartimiento*; y formas de RECAUDACIÓN: impuestos por *administración* y por *arriendo*.

Para averiguar el capital, la renta ó el haber económico del contribuyente que ha de servir de base á la imposición del tribu-

to no hay en la práctica mas que tres medios: ó creer al contribuyente bajo su declaración, ó averiguarlo ó presumirlo por ciertos actos ó signos exteriores. La primera forma es la menos vejatoria, la más conforme con la dignidad del contribuyente, la que respeta el sagrado del domicilio y el secreto del estado de las fortunas, que tanto interesa á la honra y al crédito de las familias y que muchas veces este secreto es la base de la prosperidad ó puede evitar la ruina de un productor, los gastos de imposición con esta forma son minimos y los agentes del fisco no se hacen odiosos, más esta forma supone una buena fé grandísima y una complacencia por parte del contribuyente casi sin límites, presupone por parte del mismo un conocimiento perfecto de su fortuna, renta ó haber y una conciencia clara y recta del deber que le incumbe de contribuir á las cargas sociales en esta proporción, y ni una ni otra circunstancia existen en muchos casos, además todas estas virtudes por parte del contribuyente luchan con el vil interés, que le mueve á ocultar sus medios económicos con el fin de sustraerse á la contribución, de aquí graves dificultades y fraudes numerosos, se asegura que bastante número de personas ricas y de elevada posición, no tienen inconveniente en ocultar la mitad de su fortuna al hacer las declaraciones que exige el *income tax* de Inglaterra, siendo costumbre recibida declarar siempre una tercera parte menos, al contrario en los Estados Unidos muchos exageran sus recursos en sus declaraciones para aumentar su crédito ó estimación ó por otros fines; de aquí que la fijación del impuesto queda á voluntad de los particulares y se subordina á su declaración: como garantía de veracidad se ha exigido en algunos países el juramento, pero el juramento es para unos barrera infranqueable y para otros no tiene ninguna importancia, así que va desapareciendo de todas las instituciones. Por estos inconvenientes la forma de imposición por declaración del contribuyente se combina con la de *investigación*, que consiste en averiguar, bien por medio de *agentes del fisco* asalariados, bien por medio de *jurados fiscales* elegidos por los mismos contribuyentes, los medios económicos de cada uno para con arreglo á ellos imponerle la contribución. Esta forma presu-

pone 1.º en los agentes ó en los jurados un conocimiento perfecto de todos los elementos que constituyen el capital, la renta ó el haber económico: 2.º un inventario exacto de los mismos. 3.º su evaluación rigurosa. Aparte de estas dificultades tiene gravísimos inconvenientes, los agentes del fisco tienen que ser numerosos, aumentando los gastos y por consiguiente disminuyendo los productos del impuesto; se hacen odiosos al contribuyente por sus minuciosas investigaciones, frecuentemente son inmorales prestándose al soborno, á la prevaricación y al cohecho, enriqueciéndose á costa del contribuyente á quien explotan y en perjuicio de la Hacienda á la que engañan; por último ni la dignidad, ni la honra del contribuyente, ni la inviolabilidad de su domicilio, ni el secreto de sus operaciones pueden existir con esta forma, libros de caja, correspondencia, contratos, santuario del hogar todo tiene que exhibirse y someterse á la inspección de los agentes del fisco. ¿Hay nada más vejatorio é intolerable? En Inglaterra cuando la administración sospecha que el contribuyente ha ocultado en su declaración gran parte de su fortuna se le hace prestar juramento ante *comisarios especiales* y presentar á los mismos sus libros de caja; en Alemania por el contrario, la investigación de los agentes fiscales precede á la declaración del contribuyente que sirve de comprobación. La otra forma de investigación por medio de *jurados fiscales* elegidos por los contribuyentes tiene dos graves inconvenientes: 1.º la dificultad de encontrar ciudadanos honrados que quieran desempeñar el cargo, ya por ser gratuito, ya por no arrostrar el odio y enemistad de algunos de sus convecinos: 2.º que estos jurados suelen ser en general muy benignos, apreciando en menos de lo que son en realidad los medios económicos de sus convecinos y en otras circunstancias por pasión ó por odio suelen recargar á alguno y sobre todo á los contribuyentes forasteros. La tercera forma de imposición es la *presunción*, han propuesto algunos hacendistas que se averigüe el capital, la renta ó los medios económicos del contribuyente, bien sea deduciéndole del dato del alquiler que paga por la casa que habita, bien por el número de criados, bien por las joyas, caballos, los objetos y muebles de lujo: más todos estos signos

son muy falibles y frecuentemente pueden conducir á la desigualdad e injusticia: así suponiendo que posean un mismo capital y una misma renta un padre de familia que tenga muchos hijos, tendrá que vivir en una habitación mayor y pagar más alquiler, que otro padre de familia que tenga pocos ó ningun hijo, un funcionario público, un profesor por las conveniencias sociales, tendrá que vivir en mejor habitación y pagar más alquiler que un industrial ó un artesano, aunque este tenga más capital ó más renta: lo propio puede decirse del número de criados, por último en cuanto á los consumos y objetos de lujo más que el capital ó la renta poseida influyen en su uso y posesión, aparte de las anteriores consideraciones, las aficiones, la educación y el carácter de cada cual. De estas tres formas es preferible la mista de declaración del contribuyente é investigación del fisco; porque la primera no es posible dado el espíritu de egoismo y la falta de conciencia del deber que conduciría necesariamente á la desigualdad y á la injusticia; así que la dósís de arbitrariedad ó de inquisición está en razón inversa de la dósís de desigualdad, como dice Leroy.

Por razón de la distribución los impuestos pueden ser por *repartimiento* por *cuota*. Cuando la ley dá al fisco la facultad de cobrar una suma determinada, que puede ser distribuida entre los ciudadanos en cierta proporción, existe el impuesto por *repartimiento*: más cuando la ley determina la parte alicuota que debe ser obtenida de un ramo cualquiera de riqueza, entonces el impuesto es por *cuota*. En los primeros la Hacienda fija la cantidad total que ha de pagar la sociedad por el impuesto y que luego se distribuye en proporción á la riqueza: en los segundos se determina la parte alicuota ó el tanto por ciento que ha de pagar cada contribuyente. En el impuesto por repartimiento el Estado conoce y fija de antemano la cantidad total que ha de producir el impuesto, dependiendo la cuota individual del cupo señalado á la localidad y del aumento ó disminución de la riqueza, por lo tanto para el contribuyente puede ser el impuesto unas veces mayor y otras veces menor: en el impuesto por cuota el producto total del mismo es incierto para el Estado,

pues depende de la extensión mayor ó menor de la riqueza que este afecta al impuesto, en cambio el contribuyente conoce con exactitud la cuota que debe pagar. Varias ventajas é inconvenientes tienen estas dos formas: el impuesto por repartimiento es más comodo para el Fisco y más ventajoso para un Estado que tiene necesidad urgente de recursos, porque con él es más fácil preveer y calcular el ingreso total, siendo poco diferente este cálculo del resultado de la recaudación: se presta menos al fraude por parte de los contribuyentes, porque como dice Bonnet «en el impuesto de cuota es de temer el fraude, pues no teniendo ninguno interés en denunciarle todos son contrarios al fisco: »por el contrario en el impuesto por repartimiento todos están «de parte del fisco, pues no quiere ninguno pagar la parte de »su vecino,» esto mismo sostiene Turgot; por último exige menos gastos para la recaudación. Más tiene los inconvenientes de producir desigualdades é injusticias en la distribución de los cupos, cuando no es bien conocida la riqueza de cada localidad ó circunscripción; cuyas desigualdades ván aumentándose de grado en grado; los rendimientos del impuesto son siempre iguales inmovilizando el impuesto y por ende no tiene interés el Gobierno en hacer una estadística exacta y perfeccionada de la riqueza y está muy disminuido el interés de los contribuyentes para denunciar las ocultaciones de riqueza imponible de sus convecinos, porque esto daría lugar á un aumento proporcionado del cupo de aquella localidad en el reparto general próximo inmediato. El impuesto por cuota tiene ventajas contrarias á los inconvenientes que hemos señalado al de repartimiento, así es justo y equitativo, proporcionando la carga del impuesto á los medios económicos de cada contribuyente, pudiendo cada uno de estos conocer y apreciar la parte que le corresponde pagar de tributo, con los impuestos por cuota la administración pública tiene interés en hacer una estadística exacta de la riqueza, cuidando de descubrirla y aumentarla, escitando el celo de sus agentes para aumentar las evaluaciones de la misma pues de todo esto depende el mayor producto total del impuesto; por último la cuota sigue á la riqueza imponible en su desarrollo

y fluctuaciones aumentando continuamente los ingresos públicos, único medio de atender á las crecientes necesidades sociales. El impuesto por repartimiento es puramente empirico y conduce á la injusticia; el impuesto por cuota es científico y equitativo, como dice Leroy.

Por razón de la recaudación el impuesto puede afectar dos formas, la *administración* y el *arriendo*. La recaudación por administración consiste en cobrar los impuestos por medio de empleados dependientes de la Hacienda pública: con la recaudación por arriendo un particular ó una empresa anticipa al Gobierno la suma en que se calcula el impuesto y subrogándose en los derechos de la Hacienda, cobra, por cuenta y riesgo de los arrendadores, á los contribuyentes, lucrándose con la diferencia entre la cantidad anticipada y la cobrada á los pueblos. La recaudación por administración es frecuentemente más moral y benigna para los pueblos, es más moral porque los funcionarios públicos hacen de su empleo una profesión, es decir, una ocupación para toda su vida y por consiguiente están interesados en guardar una moralidad estricta para no producir quejas é ir ascendiendo en los diferentes grados de la escala de su carrera, es más benigna porque recaudando para la Hacienda y no para ellos no les domina la codicia y atienden mejor á las desgracias de los contribuyentes; en cambio tiene también sus inconvenientes, en primer término no llegan por esta forma los caudales con tanta regularidad á las arcas del Tesoro como en el arrendamiento, suelen producir menos los impuestos por falta de celo de los funcionarios y cuando estos son muy numerosos, mal organizados y retribuidos, perjudican á la industria arrancándola muchos brazos, perjudican á la Hacienda que vé disminuidos los ingresos de los impuestos y aumentados los gastos de recaudación, perjudican al contribuyente, pues siendo exigua su retribución tienen que acudir al fraude y á las vejaciones como medio inmoral de obtener recompensas en metálico. Ya hemos visto en la parte histórica los gravísimos daños que causó el arrendamiento de las rentas en nuestra patria; la inmoralidad de los arrendadores excitaron las quejas más amargas, ya de las Cortes, en cuyos cuadernos se conservan me-

morias vergonzosas de su avaricia, ya del pueblo que lo consignó en sus refranes diciendo: *arrendadorcillos comer en plata y morir en grillos*, ya de los publicistas y escritores que les anatematizaron, como Alcazar de Arriaza, Osorio, Cervantes, Quevedo y otros; los principales males del arrendamiento fueron: que cobraban á los contribuyentes tres ó cuatro veces el cupo que les correspondía del impuesto, bajo el pretexto de partidas fallidas ó por la indeterminación de los tributos; que eximían del impuesto á sus paniaguados y parientes, cobrándoselo para no perder á los demás: vejaban á los pueblos con toda clase de apremios y hacían investigaciones odiosas: alejaban de la subasta á los licitadores de buena fé, ya no dándola la publicidad conveniente, ya por otros medios con lo cual tomaban las rentas al desperdicio y ganaban el 100 por 100; defraudaban á la Hacienda con sus quiebras á pretexto de la miseria de los contribuyentes, que ellos habían causado, y como eran gentes influyentes cerca del Gobierno lograban el perdón de sus deudas y la impunidad de sus abusos y delitos, por último eran tan numerosos y excesivos los arrendadores que Antolin Serna los hace ascender á 150.000, en nuestra pátria, sanguijuelas que vivían arruinando á la nación y colocando á la Hacienda en verdaderos apuros. Mas, como dice Canga Argüelles, no porque hayan sido tan fatales los resultados de los arriendos de las rentas *se deben proscribir absolutamente*. Los males sufridos en épocas anteriores han sido efecto de no conciliar debidamente los intereses de los asentistas con los del erario y los de los contribuyentes. Las principales ventajas del arriendo las resume el autor citado del modo siguiente: hacen efectiva la cobranza de los tributos, aseguran los ingresos en tesorería con más eficacia que los empleados, ponen en circulación los capitales de los hombres de negocios, ligan sus utilidades á las del tesoro y hacen marchar unidos los cálculos fiscales con los de los acaudalados. Los arriendos, pues, pueden ser convenientes cuando ofrezcan las garantías de moralidad estricta, responsabilidad efectiva, solvabilidad y publicidad de todos los actos. Hay además formas mixtas, tales son la *administración en participación* y la *cobranza garantida ó realizada* por los municipios,

aun de los impuestos del Estado, lo cual se llamaba en nuestro antiguo lenguaje *encabezamiento*; en la primera forma mixta los funcionarios encargados del recaudo participan más ó ménos del aumento que experimenta el impuesto; en la última forma el municipio garantiza y es arrendatario respecto del Estado y hace la cobranza á los vecinos por administración.

Segun el Sr. Pastor una es la *base de imposición* y otra la *base de distribución*: la primera es la cantidad estrictamente precisa para cubrir las atenciones ordinarias del Estado y constituye la suma imponible: la segunda, una vez fijada la suma imponible investiga y se propone repartirla entre los particulares. Dos problemas muy distintos se proponen en estas dos bases; en la primera que es lo absolutamente preciso para la conservación, seguridad y sostenimiento de las garantías de la sociedad y sus individuos: en la segunda se trata de averiguar los medios que deben obtenerse para cubrir las necesidades públicas. El Señor Piernas distingue la *suma imponible* de la *materia de imposición* entiende por la primera la cantidad de riqueza que el Estado puede exigir ó tomar para sus necesidades y debe de estar en relación con el total haber social: la segunda es aquella sobre que recae y á la que se proporciona el impuesto, que deberá ser la renta que por cálculo corresponda á cada contribuyente. A nosotros nos parecen más aceptables las primeras bases.

Muchas son las reglas que acerca del impuesto proponen los economistas, los hacendistas y los tratadistas de derecho, vamos á enumerar algunas, explicando y exponiendo después las que nos parecen más notables.

Quesnay, el fundador de la fisiocracia establece las siguientes reglas acerca del impuesto entre sus treinta máximas generales del gobierno agrícola: 1.^a el impuesto no debe ser destructor de la riqueza: 2.^a la percepción del impuesto no debe dar motivo para la formación de fortunas pecuniarias, que sustraen capitales á la producción y á la circulación: 3.^a el crédito financiero es un mal recurso, debiendo atenderse á las necesidades extraordinarias de un Estado más bien con el incremento de la prosperidad de

la nación; porque las fortunas mobiliarias son riquezas clandestinas que no conocen ni rey, ni patria.

Verri sienta 1.º que el tributo no debe recaer sobre las clases pobres: 2.º debe elegirse la forma que exija menos gastos en la percepción: 3.º las leyes sobre tributos deben ser claras, precisas, imparciales y cumplidas exactamente: 4.º el tributo jamás debe aumentar los gastos de transporte: 5.º no debe seguir inmediatamente al incremento de la industria. Segun *J. B. Say* los mejores impuestos son: 1.º los más moderados en cuanto á su cuota; 2.º los que traen consigo menos cargas de las que pesan sobre el contribuyente, sin gran beneficio del erario; 3.º los que alcanzan á todos con igualdad; 4.º los menos perjudiciales á la producción; 5.º los que son más favorables que contrarios á la moral. *Sismondí* sienta las siguientes reglas: 1.ª que todo impuesto recaiga sobre la renta y no sobre el capital: 2.ª en la percepción del impuesto es preciso no confundir el producto bruto con la renta líquida: 3.ª siendo el impuesto el precio que el ciudadano paga por los goces que la sociedad proporciona, no se debe pedir nada al que nada goza: 4.ª el impuesto jamás ponga en fuga la riqueza gravada, y debe tener tanta más moderación toda carga pública, cuanto la riqueza sea más transportable y de naturaleza menos fija. Segun *Garnier* el impuesto debe reunir doce requisitos: 1.º igualdad: 2.º moderación: 3.º precisión en la época y modo de recaudarle: 4.º economía en la repartición y recaudación: 5.º debe impedir el fraude: 6.º proporcionalidad: 7.º el impuesto ha de ser directo: 8.º sencillez: 9.º debe ser consentido por los contribuyentes: 10.º ha de estar en relación con el servicio prestado: 11.º moralidad: 12.º necesidad.

El Sr. Piernas considera como requisitos esenciales del impuesto la *generalidad* y la *igualdad* y atendiendo á su objeto ha de dar los bienes materiales en la *cantidad* y en la *calidad* que reclaman las necesidades del Estado.

Adam Smith ha formulado cuatro reglas, que son consideradas como fundamentales en materia de impuestos: 1.ª que los súbditos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, cada uno lo más posible en proporción de sus facultades, esto es, de

la renta que goza bajo la protección del Estado. Tres principios capitales en materia de impuestos entraña esta regla *universalidad, igualdad y justicia*: universalidad pues los tributos han de recaer sobre todos los ciudadanos, no admitiendo más excepciones que las de los que nada poseen; la igualdad que ha de realizar el impuesto no es la absoluta sino la relativa y proporcionada á la renta; por último, la justicia exige que haciéndose los gastos públicos en beneficio de todos, todos contribuyan, lo más posible en proporción de los bienes que gocen. 2.^a La base ó proporción del impuesto que cada individuo esté obligado á pagar, debe ser cierta y no arbitraria: *la época, el modo y la cantidad* del pago deben ser claros y precisos, tanto para el contribuyente, como para todo el mundo. Esta regla es tan importante que cualquiera infracción de la misma puede causar males mayores que la más irritante desigualdad, la incertidumbre en la época, en la cantidad ó en el modo de pagar un impuesto, dificulta su recaudación y perturba la marcha de los negocios por la espectación en que colocaría á todos los contribuyentes. 3.^a Todo impuesto debe ser percibido en la época y modo que se presuma más cómodo para el contribuyente. Es tan claro y óbvio este precepto que, como dice el Sr. Salvá, no necesita explicación; gracias á él los impuestos se han fraccionado en todos los países civilizados para facilitar su pago y se les exige en las épocas más cómodas. 4.^a Todo impuesto debe ser de tal naturaleza que haga salir de manos del pueblo la menor cantidad posible de dinero, en proporción de la que entra en el tesoro público y que esté también esta cantidad lo menos posible en manos de los recaudadores ántes de entrar en las arcas públicas. Esta máxima reprueba los impuestos que necesitan grandes gastos de recaudación por el excesivo número de empleados ó de otros gastos, que traban en gran manera la industria, que se prestan fácilmente al fraude, que sujetan al pueblo á investigaciones odiosas ó á vejaciones, porque como dice Adam Smith, si todo esto no son gastos de recaudación, equivalen á grandes gastos para el contribuyente. A lo que añade Carlos Perin si no hay en el poder un profundo amor á la justicia, un verdadero respeto de

los derechos de los débiles, un sentimiento sincero de caridad respecto de las clases sobre las que pesa más la carga de las miserias de la vida, no se puede calcular hasta dónde puede ser alterada la distribución de la riqueza social por los impuestos exagerados. En una sociedad en que los poderes desconozcan estos sentimientos de justicia y de caridad y donde las libertades públicas no puedan garantizarlos, el impuesto será el más aborrecible instrumento de explotación de los grandes á los pequeños: el origen fecundo de la miseria del pueblo y la causa más activa de la ruina de la sociedad.

Cossa, después de haber notado que la autoridad pública tiene *derecho á cobrar* los impuestos, al que corresponde el *deber* de los particulares de *pagarlos*; distingue las reglas del impuesto en reglas *jurídicas, económicas y políticas*; las reglas *JURÍDICAS* SON: *legalidad, certeza, legitimidad, igualdad y moralidad*. La legalidad exige que el impuesto sea decretado por la *autoridad competente*, con todas las solemnidades de una ley y en los Estados libres previo el *consentimiento* expresado directa ó indirectamente por los *contribuyentes*: la certeza, tanto quiere como decir que no sea *arbitrario* el impuesto, es decir, que la ley determine con precisión la *especie, distribución* y forma de *cobranza* del impuesto, las *multas y penas* de los contraventores y las *autoridades administrativas ó judiciales* que han de oír ó decidir las reclamaciones de los contribuyentes. Es legítimo el impuesto cuando su producto se emplea en beneficio de la *generalidad* de los ciudadanos, pues como dice Taparelli, siendo origen del derecho que tiene el poder á imponer tributos la *necesidad* de alguna riqueza para cumplir el fin social y siendo origen de esta necesidad el conseguimiento del bien social, es evidente que no pueden imponerse otras cargas que las conducentes al bien común y por tanto proporcionadas al mismo: la igualdad del impuesto es la aplicación fiscal de la *igualdad ante la ley* y se realizará la igualdad del impuesto cuando sea *universal y graduado*: *universal* esto es, que excluya todo *privilegio personal ó real*, los beneficios sociales á todos se extienden y por lo mismo es justo que todos contribuyan, la única excepción es la de los *pobres* respecto á

determinados impuestos, la cual se funda en una *necesidad de hecho* y es una *forma de la beneficencia pública*: la graduación de impuestos consiste en su correspondencia con la *condición económica* del contribuyente, es decir, con su riqueza, ya se gradúe por el capital ó por la renta: y por último, moralidad, la cual debe entenderse: 1.º en el sentido de que el impuesto impida ó sea un gravamen para el vicio, sin que envuelva una aprobación tácita del mismo, sino una tolerancia moderada, que puede en ciertos casos ser recomendable prudencia: 2.º que el impuesto no debe ser *immoral*, ni en su *objeto*, como si gravase fomentando las ganancias del vicio, las cuales no deben gozar de *exención*, ni ser garantidas por *impuestos especiales*, ni en sus *efectos* como si fomentase los *juegos de azar*, la *holgazanería*, la *ignorancia* ó la *superstición* ó distrajera del trabajo y del ahorro; ni en sus *aplicaciones*, como si promoviera por cualquiera causa el *contrabando* sacrificando el contribuyente honrado al criminal. Las reglas ECONÓMICAS son dos: que en lo posible *grave solo la renta* y que ocasionen las *menos perturbaciones posibles*: ambas reglas son limitadas y relativas, la primera solo se refiere á circunstancias y necesidades *normales ú ordinarias* del Estado, no á las anormales ó excepcionales y la segunda no quiere decir que aparte por completo toda perturbación y toda traba, sinó únicamente que estorve en lo menos posible la producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza. Las reglas POLÍTICAS son: *suficiencia, movilidad y recaudación conveniente*: el impuesto ha de ser *suficiente* para satisfacer las necesidades públicas á que está destinado y ha de adaptarse á la naturaleza *variable y creciente* de los gastos públicos: finalmente la *recaudación* debe realizarse por *personas aptas* y por *métodos convenientes*, es decir, que la buena recaudación debe ser *pronta, segura, económica y no vejatoria*, ya respecto del tiempo, lugar y forma del pago, ya respecto al procedimiento, que ha de exigir pocas formalidades. Estas reglas son tan sencillas que no creemos necesarias ulteriores explicaciones; todas ellas son aceptadas por Ciccone.

Muchas son las clasificaciones que hacen los autores de los impuestos, M. de Parieu los clasifica 1.º en impuestos sobre

las personas: 2.º sobre la posesión de capitales ó rentas: 3.º sobre los goces: 4.º sobre los consumos: 5.º sobre los actos. Ciccone divide los impuestos en *directos é indirectos* y cada uno de estos dos miembros lo subdivide en impuestos *personales y reales*.

Puede clasificarse el impuesto ó por sus bases, ó por sus formas, ó por la calidad de la riqueza que le constituye, ó por el carácter transitorio ó permanente, ó por la incidencia, ó por la prestación. Ya dijimos que la base podía ser aritmética y entonces el impuesto se divide en fijo, proporcional y progresivo: ó la base del número de impuestos: impuesto único ó múltiple: ó la base económica impuesto sobre el capital ó sobre la renta: ó por la base de los servicios que presta el Estado: impuestos generales ó especiales. Acabamos de examinar las formas del impuesto y por eso no repetimos la clasificación fundada en ellas. Por la calidad de la riqueza en que se paga el impuesto se divide en impuesto *pecuniario* si se paga en moneda é impuesto en *especie* si se paga en productos. Por razón de la permanencia los impuestos se dividen en *ordinarios* que son permanentes y *extraordinarios* que no lo son. Por razón de la incidencia los impuestos se dividen en *directos é indirectos*. Por último, el impuesto ó consiste en servicios ó en riquezas de ahí la división del impuesto en *personal y real*. Hemos expuesto y juzgado imposible el establecimiento del impuesto único en los Estados modernos, ya por los grandes gastos públicos, ya por las enormes déudas, ya por los numerosos ejércitos permanentes, una necesidad imperiosa nos obliga á aceptar la multiplicidad de los impuestos, ya que la riqueza nacional es multiforme, el impuesto debe hacerse *Proteo* para seguirla, como ha dicho un hacendista. Para estudiar la multiplicidad de los impuestos nos proponemos seguir la siguiente clasificación: Impuestos GENERALES ó CONTRIBUCIONES é impuestos ESPECIALES ó RENTAS: los impuestos generales se subdividen en *directos é indirectos*: los impuestos especiales se subdividen en rentas *sobre los actos* y rentas que provienen de *monopolios*. En cada una de estas diferentes ramas estudiaremos los diversos impuestos que comprende, haciendo la exposición de las teorías acerca de los mismos.



CAPÍTULO SEGUNDO.

De los impuestos generales ó contribuciones.

§ ÚNICO.

Definición y división de los impuestos generales ó contribuciones.
—*Ventajas, inconvenientes y comparación de los impuestos directos é indirectos.*

Los servicios que el Estado presta pueden redundar ó en beneficio de todos los asociados en general ó en beneficio de determinada y especial persona: el principio de justicia exige que los primeros servicios sean sufragados por todos los ciudadanos en general y los segundos por aquellas personas que reciben ó se aprovechan inmediatamente del servicio ó beneficio: aquellos son los impuestos generales, estos los impuestos especiales: los impuestos generales proponemos se llamen *contribuciones* porque esta palabra indica la pluralidad, la generalidad de los que le pagan; los impuestos especiales pueden llamarse *rentas*, y aunque esta frase no es muy exacta la aceptamos á falta de otra mejor.

Los impuestos generales ó contribuciones los subdividiremos en impuestos directos é indirectos. Varios son los criterios que se adoptan para distinguir las contribuciones directas de las indirectas: segun el criterio de la administración las primeras recaen inmediatamente sobre las personas ó sobre la posesión de la riqueza, se fundan en relaciones esenciales y permanentes entre los contribuyentes y el fisco y hacen posible el cobro en épocas

fijas y por medio de listas ó matrículas nominales; las segundas son percibidas con ocasión de un acto ó de un cambio, se fundan en relaciones temporales ó accidentales y se recaudan por tarifas; segun algunos tratadistas como Stuart Mill, Wagner, Rau y Leroy las contribuciones directas tienen su incidencia, recaen efectivamente, ó por lo menos segun la intención del legislador, sobre las personas que los pagan y en proporción de su haber económico; mientras que las indirectas son anticipadas al erario por las personas que las satisfacen, las cuales las repercuten sobre el verdadero contribuyente por medio del reembolso, la proporcionalidad no es exacta sino aproximada: otros como Luigi Covsa llaman impuestos directos los que recaen sobre las manifestaciones *inmediatas* de la riqueza: *personas, renta, capital*, é indirectos los que recaen sobre las manifestaciones *mediatas* de la riqueza, *trasladaciones de dominio, ventas, consumos*: por último Hoffmann sostiene que las contribuciones directas recaen sobre la *posesión* de ciertas cualidades personales ó reales y las indirectas recaen sobre determinados *actos*; las primeras son permanentes, las segundas accidentales. Ninguna de estas distinciones sirve para clasificar exactamente, sin dudas, ni vacilaciones todos los impuestos que se conocen ya como directos ó como indirectos, habremos de convenir no obstante que la más sencilla, la que suscita menos dudas es la primera ó sea la distinción administrativa.

Varias ventajas é inconvenientes tienen respectivamente los impuestos directos y los indirectos: las ventajas de los impuestos directos son: 1.^a certeza del producto de los mismos en tiempos normales; esta certeza requiere dos condiciones: primera una estadística más ó menos exacta de la riqueza sobre que recae el impuesto directo: segunda que la tasa no sea muy elevada; con estas dos condiciones el producto del impuesto directo en tiempos normales podrá calcularse con certeza, más si no hay datos estadísticos de la riqueza imponible ó la cuota es muy elevada, absorbiendo gran parte de la renta del contribuyente, las resistencias y los fraudes serán numerosos y las partidas fallidas muchas, y por lo tanto desaparecerá la certeza del producto del impuesto: 2.^a gran probabilidad de que en tiempos anormales al

aumento de las cuotas corresponda el aumento en el mismo sentido del producto de los impuestos directos; pero este hecho ha sido debido en ciertas ocasiones á la exaltación del sentimiento patriótico, como en Inglaterra durante la revolución de 1640 y en otras épocas; mas los impuestos indirectos son los que principalmente han proporcionado recursos en abundancia al gobierno inglés para sostener las guerras del pasado siglo: 3.^a son de recaudación más económica y más fácil: es cierto que los impuestos directos necesitan menos personal para su recaudación que los indirectos; más en cuanto á la facilidad en la cobranza solo existe cuando son muy moderados, pues en otro caso la resistencia es tan enérgica como sostenida: 4.^a son más sencillos en la inspección: 5.^a son más proporcionados á la base que se adopte bien sea el capital ó bien la renta, son pues teóricamente más justos, mas en la práctica es difícil conseguir esta justicia que requiere ante todo que las cuotas sean moderadas: 6.^a son más fáciles de recaudarse por arrendamiento: 7.^a como son poco variables no impiden el desarrollo de la producción, circulación y consumo de la riqueza; mas en cambio esta poca elasticidad no permite atender á las crecientes necesidades públicas, hecho constatado en todas las naciones modernas, es decir, que por atajar el abuso, el exceso en los gastos públicos, se impide el natural y legítimo crecimiento y desarrollo de las necesidades públicas: 8.^a cada contribuyente conoce con exactitud la cantidad que paga por impuestos directos y no la que satisface por los indirectos, y por consiguiente esto le haria juzgar con más severidad los actos del gobierno é impediría á éste hacer gastos excesivos. Esta ventaja de los impuestos directos es exagerada y la historia nos demuestra lo contrario, porque los pueblos no se mueven por un interés mejor ó peor entendido, sino por sentimientos y pasiones más ó menos exaltadas; así durante la primera revolución de Francia sólo existian los impuestos directos, pues los de consumos habian sido suprimidos, mas aquéllos no fueron obstáculo para impedir las aventuras de la expedición á Egipto y las del proyecto de dar libertad ó conquistar todas las naciones de Europa. En Inglaterra, despues de Jacobo II segun Ma-

caulay y durante la revolución de 1640, se soportaron sin queja impuestos inauditos, cuyo solo intento hubiera en otras circunstancias asombrado á los pueblos: el impuesto sobre la renta, verdadero impuesto de guerra, establecido por Pitt en 1738, no ha hecho á los ingleses menos belicosos: en Italia y en Austria donde predominan los impuestos directos no son más previsores los gobiernos, ni menos excesivos los gastos públicos; luego los impuestos directos no impiden los despilfarros, ni las empresas aventureras de los gobiernos: es preciso en este punto tener en cuenta una reflexión, la ciencia financiera no tiene por objeto disminuir los recursos públicos, sino por el contrario dar medios de acción al Estado: Sir Cornewall Lewis ha dicho: «el arte de un canciller del Echiquier consiste en obtener por el impuesto »un *máximum* de dinero con un *minimum* de descontento», á lo que añade Leroy para completar esta *máxima* «turbando lo »menos posible la producción y disminuyendo lo menos posible el ahorro del país.» Tales son las ventajas que se asignan á las contribuciones directas.

Los inconvenientes de los impuestos directos son: 1.º son insuficientes para atender con ellos solos á los gastos públicos de los Estados modernos sobrecargados de deudas, con grandes ejércitos permanentes y con multitud de obras públicas. Todos los hacendistas están conformes en que si hubieran de recaudarse en forma directa todos los recursos necesarios para cubrir los presupuestos, no habría Gobierno capaz de hacerlos efectivos, ni país que tuviera la resignación necesaria para sufrirlos. La paz pública sería imposible si los ciudadanos conocieran exactamente el inmenso sacrificio que les impone el sostenimiento del Estado y que se encargan de ocultar los impuestos indirectos, que según Esquirou de Parieu producen la bienhechora anestesia de la ignorancia. Además ya demostramos que la contribución única sobre el capital ó sobre la renta sería insuficiente para atender á los gastos públicos en las naciones modernas. (Véanse las páginas 242 y 243); 2.º inconveniente que no se logra con los impuestos directos hacer contribuir á la gran masa de la población: en todos los países, como ya hemos demostrado, son pocos los que poseen

grandes fortunas, bastante número el de las fortunas mediocres y muchos los poseedores de pequeños capitales, pues bien, existe gran dificultad para cobrar impuestos directos elevados á estas últimas clases. ¿Cómo percibir un impuesto directo elevado de los obreros, de los artesanos y de todos aquellos *que viven al día, from hand to mouth*, de la mano á la boca, como dicen los ingleses? Esto sería imposible, así lo demuestra 1.º el impuesto de clases de Prusia *Classensteuer*, que no obstante ser muy moderado produce al año algunos centenares de miles de apremios contra contribuyentes morosos; 2.º la dificultad que tienen los propietarios para cobrar el pequeño alquiler que pagan estas clases por su morada, teniendo que otorgarles plazos y frecuentemente acudiendo á todos los rigores de la ley: esto demuestra que si teóricamente nada se opone á que un impuesto directo recorra toda la escala de las fortunas desde las más elevadas á las más pequeñas, prácticamente el Estado se encontraría con grandes retrasos en el pago de estos tributos, numerosas partidas incobrables, serían necesarios grandes espedientes y apremios y un rigor impolítico: sin que sirva objetar que con los impuestos indirectos pagan mucho los que tienen poco y viceversa, ya examinaremos este argumento, con que solo se exigiera á los obreros un 10 por 100 de su retribución, que es lo menos que podría exigirseles para atender en la generalidad de los países á los gastos públicos por medio de un impuesto directo, resultaría que calculando en *mil pesetas* como término medio el total de recursos de una familia de obreros por el jornal del padre, de la madre y de algún hijo, tendría que pagar *cient pesetas* de contribución directa ¿sería posible la cobranza de semejante tributo? 3.º que los impuestos directos son duros en la exacción y repugnan al contribuyente porque se exigen á día fijo, mientras que los indirectos puede el contribuyente pagarlos cuando se halle en mejores condiciones. Es indudable que los impuestos directos hay que exigirlos en día fijo y que no siempre en él está el contribuyente en situación de pagarle; sobre todo el pequeño propietario y el jornalero que no pueden tener fácilmente fondos de reserva y de ahí que habría que acudir á rigurosos apremios para conseguir el pago; 4.º que hay más

peligro de que se cometan fraudes en los impuestos directos, ya por la dificultad de la estadística de la riqueza y la elevación de las cuotas, ya porque los impuestos indirectos se pagan a título de anticipo y para repercutirlos, por consiguiente hay menos interés en eludirlos que los directos que recaen sobre aquel que los satisface.

Las principales ventajas de las contribuciones indirectas son:

- 1.^a *elasticidad*, esto es, una tendencia acentuada á aumentar su producto de año en año, por un movimiento mecánico y constante y siguiendo el movimiento progresivo de la población y de la riqueza. El aumento del producto de los impuestos indirectos es hecho constante en todos los pueblos prósperos, así lo demuestra la estadística en Francia de 1850 á 1869, el producto total de los impuestos indirectos ha aumentado en un 80 por 100 sin alterar las tarifas, y en Inglaterra en el mismo periodo no ha disminuido, no obstante la supresión y rebaja de un gran número de impuestos indirectos, y es debido tal aumento á que recayendo estas contribuciones sobre las transacciones, los goces y los consumos, aumentan á la par de estos, sin necesidad de que el legislador dé disposiciones elevando las tarifas; le basta con permanecer pasivo y la población que paga más al Estado, no opone la resistencia que al aumento de los tributos directos, todo esto es gran ventaja en el órden político, porque no turba la paz pública y en el órden financiero permite hacer importantes reformas y desenvolver las necesidades y servicios públicos. Algunos impuestos directos, por ejemplo el de la renta, aumenta con la prosperidad pública, pero los demás y sobre todo el impuesto territorial es imposible que siga el desenvolvimiento de la riqueza, porque no es posible reformar todos los años la evaluación individual en venta ó en renta de la riqueza inmueble, pues sería origen de discusiones constantes, de inquisiciones odiosas por parte de los agentes del fisco y aún haciendo las revisiones cada 5. ó cada 10 años, encuentran gran oposición en los contribuyentes. Algunos hacendistas consideran como un mal esta elasticidad, este aumento del producto de los impuestos indirectos, porque estimula á los Estados á hacer gastos cada vez mayores, pero esta opinión es demasiado pesimista. 2.^a ventaja, *generalidad*, no

puede negarse que los impuestos indirectos que recaen sobre los artículos de primera necesidad son los más generales, los que pagan indistintamente los pobres y los ricos y aun lo propio puede decirse de los que recaen sobre objetos de lujo; són además el único medio de que contribuyan á los gastos sociales en cantidad un tanto elevada las pequeñas fortunas y las clases obreras, á las cuales sería muy poco lo que podría exigírselas por un impuesto directo, como ya hemos demostrado; 3.^a que se perciben en el *tiempo más favorable* para el contribuyente, el cual goza de *cierta libertad* é independencia, pudiendo hacer el pago cuando le convenga, con solo comprar ó abstenerse de comprar las mercancías sobre que recae el impuesto y así no se vé en la precisión de pagar el impuesto cuando no tiene dinero, como sucede en los directos que tienen un plazo fijo y perentorio: esto sucede principalmente en los impuestos indirectos que recaen sobre artículos de lujo, pero en los que recaen en artículos de primera necesidad es difícil abstenerse de comprar; 4.^a que son menos *impopulares*, esta ventaja solo existe cuando los impuestos indirectos son moderados y cuando los medios de percepción son sencillos y poco vejatorios como en el impuesto del timbre, de la sal, del tabaco y otros, en que el Estado tiene monopolio; si el tesoro tratase de sustituir estos impuestos por un recargo en los tributos directos encontraría una resistencia enérgica y una impopularidad segura, así ha sucedido en nuestra patria con la supresión del impuesto de la sal. Mas otros impuestos indirectos como el de consumos, el sobre las bebidas son en todas partes impopulares, principalmente por las vejaciones y formalidades que exigen en su recaudación; se refiere que Napoleón I decía en Santa Elena «los impuestos sobre las bebidas son los que me han »perdido.» Los impuestos indirectos solo son populares cuando recaen sobre productos exóticos como el thé ó el café, ó sobre industrias concentradas como la del azúcar, ó constituyen monopolio como el tabaco ó son antiguos como el de la sal; porque el público en general no reflexiona, ni calcula la suma del impuesto, solo se impresiona por las circunstancias exteriores que acompañan su recaudación. 5.^a por último que son *voluntarios*, estraña

ventaja como dice Leroy, porque si todo el mundo tuviese el capricho de abstenerse de pagar el impuesto, absteniéndose de comprar tabaco, sal, etc., el impuesto no produciría nada y es un detestable impuesto el que nada produce. Mas á este título también son voluntarios los impuestos directos: con no tener propiedad inmueble se libra uno de la contribución territorial, etcétera, es pues preciso para sustraerse al impuesto renunciar á todas las comodidades de la vida y someterse á todo género de privaciones, lo cual es casi imposible.

Varios inconvenientes tienen los impuestos indirectos: 1.º que no son proporcionales al capital, ni á la renta del contribuyente y por consiguiente que conducen á la desigualdad y á la injusticia, pagando más los que tienen menos. Se ha exagerado este inconveniente por dos causas: primera por considerar aisladamente este ó el otro impuesto indirecto; segunda por no tener en cuenta más que el consumo individual. Es muy cierto que algunos impuestos indirectos sobre el consumo, se convierten en una capitación, en que pagan igual los pobres que los ricos; pero esto suele estar compensado por otros impuestos también indirectos, y lo que hay que juzgar en el sistema de los impuestos indirectos es el conjunto, no este ó aquel impuesto aislado. Se dice también que un rico que tiene *cien mil pesetas* de renta no consume *individualmente cien veces* más azúcar, té, tabaco, etc. que otro que solo tenga *mil*; esta manera de calcular es inexacta; pues uno que posee cien mil pesetas de renta no consume él solo azúcar por ejemplo, la consume también su familia, sus criados, además dá banquetes y saraos en que se consumen helados, confituras, etc. tiene precision de hacer regalos de dulces y todo esto viene á centuplicar su consumo individual de azúcar. Es cierto que los impuestos indirectos, sobre todo los que gravan artículos de primera necesidad, no pudiendo tener en cuenta más que la cantidad y no la calidad del producto, no pueden ser estrictamente proporcionales, pero es suficiente que en conjunto sean proporcionales aproximadamente, en cambio los que gravan artículos de lujo envuelven gran moralidad y justicia, pues justo es que el que consume como rico pague como rico.

2.º Inconveniente de los impuestos indirectos: son costosos y requieren mucho personal para la recaudación. Los gastos de cobranza de estos impuestos varían según los países, las tarifas más ó menos elevadas, la riqueza de la nación y la distribución de las industrias: en Inglaterra, por ejemplo, que es una isla, el acceso es más difícil por la naturaleza que en Francia, que tiene fronteras terrestres muy extendidas; en el primer país la riqueza, la industria y la propiedad están más concentradas que en el segundo y todo esto disminuye los gastos de percepción en los impuestos indirectos y el personal encargado de su percibo. Cuando las tarifas de los impuestos indirectos son muy elevadas es preciso no escatimar los gastos de percepción, hay que tener un personal numeroso y bien retribuido para que el tesoro perciba con regularidad el impuesto, evitando todo lo posible el fraude: los gastos de percepción de los impuestos indirectos en Inglaterra no son excesivos, equivalen á un 3 ó 4 por 100 en los derechos de consumos y de un 5 ó un 6 por 100 en los de aduanas, mientras que los gastos de percepción de los impuestos directos pueden calcularse de un 3 á un 4 por 100; en Francia los gastos de percepción del impuesto de consumos para el Estado no ascienden más que al 3 ó al 4 por 100, es decir, poco más ó menos lo mismo que los tributos directos, en cambio los de aduanas ascienden á un 7'77 por 100 (1). Habremos, pues, de concluir, que no obstante ser necesarios gran número de agentes del fisco para que guarden las costas y fronteras y cobren los impuestos indirectos á la entrada de las poblaciones, se ha exagerado el inconveniente de costosos que se atribuye á los impuestos indirectos.

3.º Impiden el desenvolvimiento y progreso de la industria: la mayor parte de los tributos indirectos no se pueden percibir sin alguna intervencion del Estado en las industrias, sometiénolas á toda clase de formalidades é inspecciones, lo cual constituye una gran traba y exige de parte de los industriales locales más vastos,

(1) Véanse en cuanto á Inglaterra el documento parlamentario *Inland revenue* y el *Statistical abstract* y en cuanto á Francia, el trabajo de M. Wolowski en la Comisión de presupuestos de 1876 y el *Bulletin de Statistique* de Marzo de 1877.

personal más numeroso que el necesario en otras circunstancias, impide organizar la producción en la forma más conveniente para el empresario, y detiene la adopción de nuevos procedimientos: por otra parte gravando ciertas materias primeras de la industria el fisco turba la producción, haciendo que los fabricantes empleen materias análogas, pero inferiores, exentas en todo ó en parte del impuesto, creándose así un régimen artificial, que es un mal que no puede destruirse sin nuevas perturbaciones. Este mal puede atenuarse, como dice Leroy, reduciendo lo más posible el número de artículos gravados, dando la preferencia á los productos agrícolas ó á los exóticos que se destinan inmediatamente al consumo, ó que no experimentan muchas elaboraciones ulteriores. Dos opiniones extremas se nos presentan en este punto: la del norte-americano David Wells y de Cliffe-Leslie que sostienen que los impuestos indirectos, sobre todo cuando son múltiples y excesivos, perjudican y tienen grandes inconvenientes para la industria, y la de Mac-Culloch que juzga son un estímulo para la producción. David Wells para demostrar las perturbaciones causadas en una serie de industrias por un impuesto indirecto elevado, presenta el ejemplo del impuesto sobre los alcoholes, establecido en los Estados Unidos después de la guerra de separación. Antes del establecimiento del impuesto, cuando era libre de toda tasa indirecta la fabricación del alcohol, servía para una multitud de aplicaciones industriales desconocidas en Europa. La producción del alcohol extraído del maíz era enorme, ascendiendo á 90 millones de galones (410 millones de litros), y se aplicaba al alumbrado con el nombre de FLUIDO COMBUSTIBLE, *beurning fluid*, á la calefacción y economía doméstica, á la fabricación de perfumes, medicamentos, barnices, ballenas artificiales, sidras, vinagre y otros usos: el establecimiento del impuesto sobre los líquidos espirituosos dió como resultado trastornar estas industrias, destruyendo algunas de ellas por el encarecimiento del alcohol: tal sucedió con el FLUIDO COMBUSTIBLE, cuya fabricación cesó inmediatamente y gracias al descubrimiento del petróleo, que tuvo entonces lugar, no se produjeron graves trastornos. M. Cliffe-

Leslie presenta una larga lista de las industrias perjudicadas por el impuesto sobre el alcohol, tales son: la preparación de barnices y lacas, la disolución de resinas y gomas para los sombreros, la fabricación de aceite, cloroformo, ácido sulfúrico, nítrico, clorhídrico y otros, el espíritu de nitro, la pólvora fulminante, jabones transparentes, los alcaloides vegetales quinina y morfina, la preparación de medicamentos para los animales, la preservación de objetos de historia natural, los trabajos químicos y anatómicos, la fabricación de objetos de alumbrado y calefacción económica, etc. El mismo autor cita otro ejemplo de los perniciosos efectos de los reglamentos y de los impuestos indirectos sobre el *malt*, que es la base para la fabricación de cervezas, cuya industria ha sido detenida en sus progresos. Por último, la supresión del impuesto indirecto sobre la sal, dió como resultado en Inglaterra el nacimiento de una nueva é importante industria la de *productos químicos*, cuya primera fábrica fué establecida en Lóndres en 1823 por M. James Muspratt. Algunos de estos inconvenientes pueden ser atenuados por una legislación previsora, eximiendo del impuesto los productos que se destinan á la industria y cobrándole solo de los que sirven al consumo. Mac-Culloch sostiene la opinión contraria, es decir, que los impuestos indirectos, cuando son moderados, sirven de estímulo á la industria y al espíritu de invencion y cita un curioso ejemplo, lo sucedido en Escocia en 1786 con motivo del establecimiento de un impuesto indirecto sobre los alcoholes, que había de pagarse en proporción de la capacidad de los alambiques ó calderas para su destilación, cuyo producto anual se había calculado cuidadosamente; esto fué causa de un primer progreso en la destilación del alcohol los hermanos John y William Sligo fabricantes de Leith, lograron, aumentando el diámetro de la caldera en comparación de la altura, destilar en algunas horas tanto alcohol como antes en una semana; viendo el Estado que el impuesto se le escapaba por haber adoptado este sistema todos los fabricantes al cabo de un año, tuvo que aumentar progresivamente el impuesto desde 30 *schellines* por *galón* de capacidad del alambique en 1786 hasta 54 libras esterlinas por *galón* en 1797 y hasta tal

punto se perfeccionó esta industria, que en 1798 la destilación era 2.880 veces más rápida que al establecimiento del impuesto. De este hecho como singular no puede en buena lógica sacarse una consecuencia general, siendo acaso debidos los progresos antes citados más bien á la forma que al impuesto mismo; pero el mismo Mac-Culloch se contradice á sí mismo y hace la refutación de sus teorías al ocuparse de la industria del vidrio, del cuero y del papel sometidas á trabas y limitaciones por los impuestos indirectos, que impedían su perfeccionamiento y desarrollo y el mejoramiento de sus productos, hasta que abolidos estos impuestos indirectos han logrado notable progreso. Los hechos están en oposición con las doctrinas de Mac-Culloch; en Inglaterra donde los progresos de la industria son tan notables como rápidos, los impuestos indirectos han sido reducidos al menor número posible de artículos, eximiendo por completo de ellos á las primeras materias, los productos de la industria, los medios de subsistencia, conservándoles únicamente sobre el alcohol, el vino, la cerveza, thé, café, tabaco y algunos otros.

4.º Que los impuestos indirectos tienden á distribuir la industria y el comercio de un modo artificial, favoreciendo á los grandes industriales en perjuicio de los pequeños: así por ejemplo los derechos de aduanas favorecen y desarrollan el comercio de los puertos y puntos donde están establecidas las oficinas, perjudicando á aquellos otros en que no las hay, porque es imposible y sumamente costoso el multiplicarlas: otro ejemplo nos proporciona la exención de los derechos de puertas concedida en Paris á los carbones de piedra empleados en la industria, cuya exención solo puede otorgarse á los grandes y medianos industriales que consumen al año bastante cantidad de carbón, no pudiendo eximirse á los pequeños industriales y á los que trabajan en su casa porque esto equivaldría á eximir el carbón que se usa en la economía doméstica y por lo tanto equivaldría á suprimir el impuesto, consecuencia de esto es favorecer á los grandes industriales en perjuicio de los pequeños.

5.º Que en tiempo de crisis, precisamente cuando el Estado necesita más recursos disminuye más el producto de los impues-

tos indirectos que el de los directos: este inconveniente de los impuestos indirectos no es grave por dos razones: primera, porque los tiempos de crisis y perturbación son menos frecuentes en los países civilizados que los de paz y sosiego: segunda, que para estas circunstancias extraordinarias hay el recurso extraordinario de los empréstitos. Mas prescindiendo de esto, los datos estadísticos demuestran que esta disminución no es tan notable; así de los cuadros estadísticos de las cargas y recursos de la guerra en Francia, presentados en 1873 por M. Magne, entonces ministro de Hacienda, resulta que en 1870 solo disminuyeron de un 6 á un 7 por 100, no obstante estar ocupado por el enemigo gran parte del territorio y en 1871 en que la situación empeoró, la pérdida no fué más que de un 14 ó 15 por 100; en 1872, los impuestos indirectos recobraron poco más ó menos la misma cifra que en 1869, no obstante haber perdido Francia la Alsacia y la Lorena; en nuestra patria en el año económico de 1874 á 1875, no obstante la guerra civil que se extendía por diferentes provincias, el total producto de los impuestos indirectos no disminuyó, comparándole con el último período normal, es decir, el de 1872 á 73; mientras que las contribuciones directas produjeron 43 millones de pesetas menos. Habremos, pues, de concluir que las eventualidades de aumento ó de disminución no son mayores para los impuestos indirectos, que para los directos y en caso que fueran mayores las eventualidades de pérdida para los impuestos indirectos en tiempo de crisis, también estarían compensadas por un mayor aumento en tiempos normales. Hay que añadir que si hubieran de obtenerse en la generalidad de los Estados por impuestos directos, cifras tan enormes como las que se obtienen con los indirectos, las probabilidades de pérdida y las dificultades en el cobro no serían menores.

Por último se atribuye á los impuestos indirectos, sobre todo cuando son numerosos y elevados, los inconvenientes de que fomentan la inmoralidad y perjudican á la salud pública, porque incitan al industrial á la adulteración y falsificación de los productos para poderlos vender menos caros que lo que exige el impuesto indirecto establecido sobre ellos y porque favorecen el

contrabando y el soborno para librarse del impuesto, aunque esta inmoralidad no es menos frecuente, por desgracia, en las contribuciones directas.

Hecho el estudio detenido de las ventajas é inconvenientes respectivos de los impuestos directos y de los indirectos habremos de concluir esta materia afirmando que en los países de Europa tan sobrecargados de deudas públicas, con ejércitos tan numerosos y con necesidades crecientes, en que las tres cuartas partes ó por lo menos la mitad de los presupuestos se cubren con imposiciones indirectas, es preciso combinar sabiamente los impuestos directos con los indirectos; tratando de simplificar y reducir estos últimos, suprimiendo gradual y paulatinamente aquellos que más entorpecen la producción, como los impuestos sobre la sal, sobre las bebidas, sobre los productos fabricados, sobre los trasportes etc., conservando solo como artículos de imposición el tabaco, el azucar, el té, el café, el cacao y algun otro y cuidando de guardar una conveniente proporción entre los impuestos directos y los indirectos, cuya proporción debe ser mantenida lo mismo cuando se tratare del aumento de los tributos, que cuando de su disminución.





CAPITULO TERCERO.

De los impuestos directos.

§ 1.º

Clasificación de los impuestos directos.—IMPUESTOS PERSONALES.
—*La capitación.*—*Servicios personales.*—*Servicio militar.*

Los impuestos directos, como ya hemos dicho, se subdividen en personales y reales. Los primeros recaen sobre las personas, sin tener en cuenta para nada su haber económico, su capital ó su renta: los segundos recaen y son proporcionales al haber económico, á la riqueza del contribuyente. Los más notables impuestos personales son la capitación, los servicios personales y el servicio militar.

La capitación es un impuesto propio de las sociedades nacientes, en las que la administración atiende más á la facilidad de los ingresos que á su justicia: fué conocida en Roma con los nombres de *tributum in capita*, *pecunia pro capitibus*, tambien se llamó *capitatio* segun un fragmento de Ulpiano, y era un tributo repartido por cabezas, en francés se denomina *capitation*, en italiano *testatico*, en alemán *Kopfsteuer*, en inglés *polltax*. Este tributo tambien se conoció en la Edad Media, y aunque suprimido en la moderna en Inglaterra, subsiste en los Estados Unidos del Norte de América, en Francia y en otros países.

La capitación puede ser *simple* ó *graduada* con mayor ó menor complicación, en cuyo caso tiene una tendencia á convertirse en impuesto sobre la renta: en la capitación simple todos los súbditos pagan la misma suma de impuesto; en la graduada aumenta ó disminuye el impuesto en proporción de la renta que se presume al contribuyente. La capitación simple se estableció en Rusia en tiempo de Pedro el Grande, para sufragar los gastos de la organización y sostenimiento de los ejércitos permanentes; se dividió la población en dos categorías: la nobleza obligada personalmente al servicio de las armas y de la administración pública y las clases trabajadoras que pagaban el impuesto; la tasa ha variado desde 80 copecks por cada varón mayor en la época de su establecimiento á 3 rublos 30 copecks (1) bajo el imperio de Alejandro I. Se ha extendido la exención á los comerciantes que pagan un impuesto directo y á los burgueses en 1866, que pagan una contribución de inmuebles; las clases rurales son pues las que soportan la capitación en Rusia, cuya tasa es de 90 copecks á 2 rublos 7 copecks para los colonos alemanes: 2 rublos 78 copecks para los tartaros de Astrakhan y 3 rublos 60 para los israelitas de la Besarabia; el producto de la capitación fué en 1875 de 57 millones de rublos: más hay que tener en cuenta para no calificar este impuesto de excesivo, que es preciso rebajar las dos quintas partes por la depreciación del papel en que se cobra este tributo y que la capitación es el único impuesto directo que pagan las clases rurales en Rusia, pues no existe el impuesto territorial más que en las provincias de Oriente y en Polonia y las grandes ciudades sólo pagan impuesto por las casas: á esta capitación se añaden algunos recargos para atender á los gastos provinciales y locales. La repartición se hace tomando por base el empadronamiento y los ayuntamientos son responsables del cobro de la capitación, cuya suma total se señala por el Estado, fijando la parte que corresponde á cada municipio, encargándose estos de distribuirla entre los contribuyentes. También existe la capitación simple en otros países como en Massachusetts,

(1) Cien copecks forman un rublo que equivale á cuatro francos.

Estado de los mas florecientes de la Unión americana del Norte, donde es necesario para el ejercicio del derecho de sufragio el pago de una polltax de 2 dollars (10 francos 70 céntimos) que recae sobre todo varon mayor de 20 años: también en Francia se ha exigido varias veces el pago de una capitación para ejercer el derecho de sufragio.

Ejemplos de capitación graduada nos presentan Prusia, Italia y Francia, y en su establecimiento los Gobiernos tienen tendencia á convertirla en impuesto sobre la renta: en Prusia existe el impuesto de clases *classensteuer* que fué establecido en 1820 sufriendo después varias modificaciones. A su establecimiento solo era pagado por la población del campo y de las villas de mediana importancia, que no pagaban como las ciudades los impuestos de molienda y de corte de leña. Se dividian los contribuyentes en *cuatro clases*: jornaleros y domésticos: aldeanos: propietarios y comerciantes: y ricos y cada una de estas clases se subdividía en tres categorías: en 1851 fué modificada esta clasificación, suprimiendo la *cuarta clase*, que había de pagar el impuesto sobre la renta *Einkommensteuer* y la tercera clase comprendía además á los funcionarios públicos y profesores de ciencias ó artes liberales, que no tuvieran de renta *mil thalers* (3.750 francos) pues en este caso pagarían el impuesto sobre la renta, se la subdividió en *cinco categorías*: solo estaban exentos del impuesto de clases, los soldados, los indigentes, los menores de 16 años de edad y para la ínfima categoría de la primera clase los mayores de 60 años: esta capitación era vejatoria é insoportable para el contribuyente, la clasificación de los mismos era arbitraria y los gastos de percepción absorbían todo el impuesto de las clases ínfimas sin ningún rendimiento para el tesoro; por estas razones se modificó en 1.873 sustituyendo á la antigua tarifa que tenía como base la profesión ó estado social otra tarifa sobre la base de la renta, eximiendo un mínimun de renta y estendiendo esta capitación á las ciudades donde se suprimieron los derechos de molienda y de corta de leña, trasformando este impuesto en impuesto por reparto; por último en 1875 se han dividido los contribuyentes que pagan el *Clanestener* en *doce clases*; eximiéndose solo las

rentas anuales inferiores á 525 francos, los soldados y algunas clases militares. Los contribuyentes son clasificados por una comisión elegida entre los miembros del comité ejecutivo de la municipalidad por la asamblea comunal y deben guardar secreto: las clasificaciones son revisadas por los consejeros provinciales y la Dirección de hacienda de los distritos fija las cuotas. Esta capitación graduada tiene las ventajas de fácil establecimiento y recaudación; es el único medio de hacer contribuir á las pequeñas fortunas; su producto es poco diferente de lo que se calcula y es susceptible de aumentarse en urgentes necesidades públicas; pero tiene á su vez graves inconvenientes: se opone á la justicia y á la igualdad por que las pequeñas fortunas que son en mayor número en todos los países no pagan nada ó pagan muy poco, lo cual también es una pérdida para el tesoro; y porque dentro de una misma clase el impuesto es más ó menos gravoso segun sea mayor ó menor la renta; por último como dice Leroy son tasas arbitrarias, brutales que ponen al contribuyente á discreción de los agentes del fisco, y este impuesto ha sido productivo en Prusia gracias al rigor tan excesivo como conocido de la administración prusiana. En los diferentes Estados de Italia, antes de la unidad, también existían diversas capitaciones: en Parma por ejemplo debían pagar el impuesto personal todo individuo varón ó hembra y de cualquiera edad, con tal que no fuera reputado indigente, para lo cual no había de tener de renta una cantidad igual al jornal del bracero en la localidad. En Francia la capitación recae sobre los ciudadanos ó los extranjeros, varones ó hembras, mayores ó menores por el ejercicio de los derechos civiles, excepción hecha de los indigentes; la capitación fué establecida durante la revolución en 1791 como accesorio del impuesto mobiliario y con él continúa reunida cobrándose por repartimiento.

En síntesis de capitación simple, siendo su tasa mínima y cobrándose por el ejercicio de los derechos políticos, puede dar buenos resultados, inspirando al pueblo el sentimiento de que el impuesto es consecuencia del ejercicio del derecho de sufragio y participación en los gastos y en la solidaridad nacional y puede conducir á la supresión de impuestos indirectos como el de la sal;

pero cuando ésta capitación es percibida de todo individuo varón ó mujer, mayor ó menor es injusta, inicua y vejatoria, porque el número de hijos menores en una familia en vez de ser signo de holgura, son verdadera carga y á veces origen de pobreza, además no teniendo derecho de sufragio no pueden ser personalmente responsables de las deudas y cargas del país: en cuanto á la capitación graduada hay que rechazarla siendo preferible el impuesto franco sobre la renta.

La prestación de servicios personales comprende la prestación de trabajos mecánicos y la prestación de servicios propiamente dichos: la primera fué conocida en la antigüedad y en la edad media como prestación feudal, conservándose alguna en la edad moderna tales son el servicio de bagages, la prestación de uno ó varios días de trabajo para la construcción de caminos y otras obras. En general debemos reprobar los impuestos personales que se conocieron en la edad media, el Estado debe retribuir los servicios ó trabajos que se le prestan, sin embargo la prestación de varios días de trabajo al año para la construcción de caminos vecinales ú otras obras públicas es de grande utilidad y eficacia; así en Inglaterra, Escocia, Francia y Bélgica que son las naciones mejor dotadas de caminos y carreteras al principal recurso para su construcción ha sido el impuesto de varios días de trabajo; en Francia establecida dicha prestación en 1.836 se ha recaudado con ella en el espacio de 25 años 1,717.637,356 francos y se han construido 66.000 kilómetros de caminos vecinales de 1.^a clase. 38.000 de 2.^a clase y 116.000 kilómetros de caminos vecinales ordinarios, con más 140.000 puentecillos y acueductos y 6.000 puentes. Este impuesto municipal es cómodo y beneficioso; es comodo porque el contribuyente puede hacer su trabajo en el periodo ó en los días que esté demás y no encuentre quien le ocupe; así por ejemplo en el invierno que los labradores, y los albañiles no trabajan pueden perfectamente prestar el impuesto de los días de trabajo, en cambio si no quieren ó no pueden ir á trabajar personalmente por tener otras ocupaciones, pueden librarse del impuesto mediante el pago de una peseta por día: es beneficioso porque con este impuesto casi insensible se ha logrado en Francia y otros

países construir tantos caminos como demuestran los datos estadísticos, mientras que con impuestos directos hubiera costado mayor cantidad y mas vejaciones. Este impuesto pudiera tambien aplicarse al arreglo de las calles de las pequeñas poblaciones y á la construcción de jardines, arbolados y parques públicos, que tan beneficiosos resultados pudieran dar y de ellos disfrutarian en primer término los mismos que contribuian á su construcción.

La prestación de servicios personales propiamente dichos comprende el desempeño gratuito y honorífico de cargos públicos tales como el de Senador, Diputado á Cortes ó Provincial, Concejal, etc., y principalmente el servicio de las armas é servicio militar, llamado con gran exageración *contribución de sangre*. El desempeño gratuito de cargos públicos se funda en razones sociales y económicas que no nos toca examinar solo diremos que estos cargos no deben multiplicarse, sino restringirse todo lo posible, porque aunque honoríficos son verdaderas cargas, si han de desempeñarse debidamente siendo preferible en muchos casos la existencia de funcionarios retribuidos, á quienes se exija estricta responsabilidad y se les obligue al cabal desempeño de su cargo. De todos los servicios personales el servicio militar de mar y tierra es el que ha dado origen á mas diversas opiniones.

Para que el Estado cumpla su fin en el orden material, es preciso que venza los obstáculos y resistencias materiales que se opongan á ello, de aquí la necesidad de una fuerza social. La resistencia al cumplimiento del fin material de la sociedad, puede provenir ó de particulares contra particulares, ó de enemigos interiores que alteren el orden público, ó de enemigos exteriores del Estado; de tres clases debe ser la fuerza pública, *fuerza cívica*, que supere la resistencia de los particulares, *fuerza política* que reprima á los revoltosos y *fuerza militar* que venza á los enemigos exteriores. En las sociedades naciescentes estas tres funciones se desempeñan por una sola y misma fuerza pública; pero con el progreso social son distintas las fuerzas encargadas de estos servicios. Las condiciones que debe tener toda fuerza social son dos: 1.^a que sea adecuada y eficaz para superar las

resistencias que se le opongan: 2.^a que sea lo menos costosa posible.

La fuerza cívica y la fuerza política son de necesidad social permanente, porque siempre hay individuos que resisten las leyes ó que tratan de alterar el orden público; la fuerza militar no es de necesidad social permanente porque no existen siempre invasiones, ni guerras extranjeras, ni pueden hacerse los grandes aprestos que exigen en secreto y sin que se aperciba la diplomacia, por lo que puede prepararse la resistencia: mientras que una revolución puede tramarse ocultamente y no dar tiempo á que se prepare la fuerza pública; mas como la táctica moderna exige larga instrucción, sobre todo en los *cuerpos facultativos*, de aquí segun algunos la necesidad de los *ejércitos permanentes*; segun otros, esta necesidad procede del armamento general de Europa, por el cual cada nación tiene que mantener en pié de guerra un numeroso ejército permanente para no dejar á merced de los extranjeros la independencia nacional; mientras no se proceda al desarme general y la diplomacia no emprenda caminos más leales y justos, no es conveniente el que una nación se desarme.

Para satisfacer la necesidad de la existencia de una fuerza pública, no hay mas que dos medios: el reclutamiento voluntario y el forzoso. La fuerza cívica y la política que en España están representadas por la Guardia Civil y los Agentes de policía y orden público, están constituidas por voluntarios á quienes se retribuye por el tesoro público; en cuanto á la *fuerza militar* en las diferentes épocas de la historia y en los diversos países, se han empleado los dos medios, los soldados voluntarios asalariados ó no asalariados y los soldados forzosos.

Varias ventajas é inconvenientes tienen respectivamente el reclutamiento voluntario y el forzoso; en favor del reclutamiento voluntario se aducen los siguientes razonamientos: 1.^o en circunstancias normales y ordinarias, no es necesario que sean soldados todos los ciudadanos, basta con que algunos lo sean y el principio de la división del trabajo reclama que sean soldados aquellos que tengan las condiciones y la voluntad para ello: 2.^o la

milicia es una industria, una profesión y cada ciudadano tiene derecho á emplearse en el arte, profesión ú oficio que mejor le convenga y esto pertenece *per se*, *primariamente* al orden individual, cuya guía es la recta razón del individuo, luego la sociedad no puede en circunstancias ordinarias obligar á tal ó cual individuo á que sea militar; sólo cuando el derecho del *individuo* esté en colisión con el derecho de *todos*, ó lo que es lo mismo por el *bien público*, es decir, que sólo en caso de necesidad es lícito imponer á la fuerza el servicio militar, no como *profesión*, sinó como *función* del organismo social. 3.º de la propia manera que el Estado para atender á los servicios públicos tiene funcionarios á quienes retribuye y cuando necesita valerse de los conocimientos de los abogados, médicos, etc., ú ocupa terrenos, instrumentos ó bienes, no confisca estas cosas, ni se apodera de aquellas personas, sinó que contrata con ellas, las retribuye ó indemniza á los propietarios; del propio modo cuando necesita hombres para los ejércitos no debe apoderarse de los *que sirven* y de los *que no sirven*, como dice el Sr. Piernas, sinó contratar con los que tengan aptitud y voluntad de ser soldados y retribuirles. 4.º si los ejércitos fuesen voluntarios y retribuidos se evitarían muchas veces las guerras de conquista, las empresas insensatas y las expediciones irreflexivas, poniendo desde luego de manifiesto todos los valores y todos los sacrificios que eran precisos para llevarlas á cabo; cuando estos sacrificios se ocultan tras del patriotismo, ó del honor nacional, cuando no se paga ni retribuye á los soldados, el público no repara y el gobierno lleva adelante la guerra, aun cuando quede abrumado el tesoro público con el peso de las cargas, y la nación exhausta de hombres, dice á este propósito Gandillot, las campañas del primer imperio napoleónico desde 18 de Mayo de 1802 á 15 de Noviembre de 1813 hicieron tomar las armas en los ejércitos de Bonaparte á 2.473.000 hombres, sin contar los voluntarios, y la guerra de separación de los Estados-Unidos de América desde 1.º de Junio de 1861 á 1.º de Abril de 1865 hizo militar en los ejércitos del Norte á 2.400.000 hombres, de los cuales perecieron 300.000, siendo igual por lo ménos el ejército de los Estados

del Sur: «nada de esto hubiera sucedido si hubiera sido necesario levantar un impuesto de *dos ó tres mil francos* para la retribución de cada soldado.» Varios inconvenientes tiene el ejército voluntario: 1.º es muy costoso, pero en cambio es el único medio de evitar las iniquidades y perjuicios que tiene el servicio militar obligatorio. 2.º se dice que los ejércitos voluntarios y asalariados, sobre todo cuando son compuestos de extranjeros ponen en peligro la independencia nacional, así los greco-romanos fueron subyugados por los bárbaros, los califas por los turcos; y de los ejércitos asalariados de Italia dice el poeta Filicaia: —«....Del non tua ferro cinta—Pugnar col braccio di straniere genti—Per servir sempre ó vincitrice ó vinta;» mas este argumento no puede aducirse contra todos los ejércitos voluntarios retribuidos ó no retribuidos; para contestarle basta observar que los jefes y oficiales, alma y dirección de los ejércitos, son en todas las naciones voluntarios, que voluntarios eran los *tercios castellanos* que llenaron de asombro á Europa, que voluntario es el ejército inglés, voluntario el benemérito cuerpo de la Guardia Civil y en nuestra patria y fuera de ella se han llevado á cabo empresas gloriosas por tropas voluntarias.

El servicio militar obligatorio y forzoso ha sido consignado en todas las constituciones de los Estados modernos en estos ó parecidos términos: todo ciudadano está obligado á defender la patria con las armas cuando fuere llamado por la ley. Nosotros entendemos con gran número de tratadistas de derecho natural que el Estado sólo puede obligar á los ciudadanos al servicio militar en caso de *necesidad, cuando no basten otros medios*: por ejemplo, en circunstancias extraordinarias cuando pelagra la independencia nacional ó cuando para sostener un ejército voluntario fueran necesarios tantos tributos que arruinasen á la nación. El razonamiento es fácil: la sociedad existe entre otros fines para garantizar la libertad del individuo, el servicio militar coarta y limita en gran manera la libertad del ciudadano, luego sólo puede imponerse en caso de necesidad, cuando peligrase la existencia de la sociedad-misma y no hubiera otros medios de salvarla; ya hemos dicho que la sociedad necesita una *fuerza pública*

que venza los obstáculos materiales y las resistencias que se opongan al cumplimiento de su fin, pues de otra suerte estos obstáculos y estas resistencias destruirían la sociedad y entónces la libertad, el orden y aun la vida de los asociados quedaban sin garantía y podían ser destruidos; el derecho pues *de todos* á estas garantías se sobrepone al derecho de *cada uno* á usar de su libertad cuando no hay otro medio de organizar la *fuerza pública*, pero cuando por dinero ó con voluntarios se puede satisfacer la necesidad social de la existencia de una fuerza material, entónces revive el derecho natural del individuo á su libertad, corroborando esto mismo el que la *fuerza cívica* y la *política* están servidas por voluntarios. Dos medios hay de llevar á cabo el reclutamiento forzoso ó la *quinta* ó el *servicio general*. Las quintas tuvieron su origen á principios de nuestro siglo cuando Francia se desbordó en masa, para como un torrente, asolar á Europa. Las quintas y la creación de ejércitos permanentes, pueden considerarse como verdadero progreso por que limitan la guerra á la lucha de los ejércitos, mientras que con el servicio general y obligatorio se vuelve al choque en masa de unos contra otros pueblos. El servicio militar, general y obligatorio no puede admitirse, aparte de las razones antes expuestas, centuplica y generaliza los males de las quintas, conduce á un militarismo intolerable, arrebata no ya á algunos, sino á todos los jóvenes de la Universidad, del taller y de los campos, interrumpe la vida civil y no logra impedir la desigualdad de las quintas, sino sólo generalizar sus males. Contra el servicio militar obligatorio, se han extremado los argumentos, llegándose al sentimentalismo. M. Pecqueur dice que los jóvenes salen puros de la casa paterna y vuelven corrompidos por la vida militar; J. B. Say afirma que los ejércitos permanentes son sucursales de vagos; y Gandillot exclama: doble sacrificio, sacrificio de sangre y de dinero; este se une al primero como para herir de nuevo á la madre llorosa, cuyas entrañas se desgarran, al padre silencioso que ve partir su apoyo, su consuelo sobre la tierra, su hijo..... para ir á la escuela del cuartel, después al campo, á la llanura, á la ambulancia, no sabe á dónde..... y volver si se lo

permiten los azares del combate, las olas del mar, el viento del Norte, los miasmas del Oriente, el cólera..... En cambio Odilón Barrot dice que los soldados vuelven á sus hogares, mejores, más instruidos y conociendo más sus deberes de ciudadanos, siendo el ejército escuela de moralidad y civilización y el General Oudinot, que los hombres apenas alistados en las banderas, se convierten en sóbrios, económicos, enemigos de la ociosidad, dominados por el sentimiento del deber.....

Todos los impuestos personales y por lo tanto el servicio militar exigen conforme á la justicia otras tres instituciones: la *redención* de la prestación personal, la *imposición á los exceptuados* en otra forma y la *indemnización* á los que hacen el servicio.

Suscita odiosidades la redención de los servicios personales por la desigualdad que pone de manifiesto, pero hay que admitirla en justicia. Si el Gobierno pide un obrero ó un soldado en nada le interesa que sea este ó aquel individuo, lo que le importa es que el servicio quede cumplido, por lo tanto no debe prohibir la sustitución, no debe prohibir que los súbditos contraten que uno de ellos realice el servicio que correspondía al otro, esto no perjudica al Estado y favorece á los contratantes. Si puede evaluarse la prestación al Estado le es indiferente que le hagan el servicio ó le den medios de proporcionarse fácilmente quien le realice, esto tampoco puede prohibirse en justicia. Por último las prestaciones personales y sobre todo la *fuerza pública* no sólo requieren hombres sinó también armas, utensilios, vestuarios, etc. y todo esto puede proporcionarse con el dinero de las redenciones; verdad es que la redención á metálico del servicio militar limita el servicio personal á las clases ménos acomodadas; pero esta desigualdad no se evita aboliendo la redención, porque esto aparte de privar al tesoro de grandes recursos y de fomentar la inmoralidad y el soborno, en nada alivia á las clases inferiores, que tendrán los mismos sufrimientos; aparte de esto si se obliga por ejemplo á ir al cuartel y servir en el ejército á todos, entónces las clases acomodadas siempre desempeñarán aun dentro del servicio militar, funciones más elevadas por su mayor instrucción, y en último término se les impone un sacrificio mayor, pues están

acostumbradas á más comodidades, sin ninguna ventaja, ni provecho para las clases inferiores.

La igualdad y la justicia exigen que las cargas públicas graviten sobre todos, de aquí que los exceptuados por cualquiera causa de los servicios obligatorios deben contribuir por otro medio. El sostenimiento de la fuerza pública que á todos protege á todos debe corresponder ¿por qué el corto de talla, el inútil ó la mujer que personalmente no pueden servir en el ejército, no han de contribuir pecuniariamente si tienen recursos para ello? La igualdad y la justicia exigen que el gravámen recaiga sobre todos y la exacción pecuniaria es el único medio. Así en Suiza á los exceptuados del servicio militar se les exige un impuesto en metálico.

En nuestros dias se han multiplicado los casos de expropiación por causa de utilidad pública, es un principio claro y por todos admitido que el sacrificio de un valor requiere una indemnización, pues bien, el que presta un servicio personal obligatorio, no puede obtener una retribución, por que ésta requiere libertad de aceptarla ó rehusarla, como tambien la de realizar ó no el servicio, la retribución supone la compensación, el pago del servicio, la indemnización, el resarcimiento de daños realizado el servicio, la justicia exige en condiciones normales una indemnización, no solo consistente en ventajas ó consideraciones sociales, sino también en riquezas ó bienes; pero esta indemnización tiene que regularse por el prudente arbitrio del Estado. El que presta un servicio al Estado y lo mismo en el servicio militar debe recibir una indemnización, pues bastante gravámen es el ser obligatoria la prestación para añadirle además el carácter de gratuita: la manutención y demás recursos que se dan al soldado pueden considerarse como una especie de indemnización por el servicio que presta, mas en otros servicios personales no hay indemnización alguna.

§ 2.º

IMPUESTOS REALES.—*Contribución territorial.—Sus ventajas e inconvenientes.—Formas y bases de la misma.—¿Sobre quién recae?—¿Debe ser fija ó variable?—Redención del impuesto territorial.*

Los impuestos reales, como ya dijimos, son proporcionados al haber económico, á la renta ó á la riqueza del contribuyente. Compréndese generalmente bajo la denominación de impuestos reales la contribución territorial; el impuesto sobre las casas, las puertas y ventanas, las chimeneas, los arrendamientos y otros análogos, el llamado subsidio industrial y de comercio y los impuestos suntuarios. Vamos, pues, á ocuparnos de cada una de estas diferentes contribuciones.

Apenas la tierra comienza á ser cultivada, dice Ciccone, cuando ya se le impone, bajo la forma de diezmo, un tributo: esto se encuentra en todos los tiempos y lugares y por ello se tiene la renta de la tierra, como la mejor materia imponible y la contribución territorial como el más sencillo y espontáneo impuesto. En efecto, la propiedad inmueble es materia excelente de imposición; ya por su fijeza y estabilidad, ya porque en el pasado era casi la única riqueza y en el presente el principal origen de renta para las clases acomodadas, ya por la difícil ocultación de tal clase de propiedad y de sus productos, ya por los beneficios que recibe inmediatamente por la seguridad social y por los trabajos y obras públicas. Hay que distinguir porque no es la misma su naturaleza la contribución territorial de la que recae sobre las casas y construcciones.

El impuesto territorial afecta diferentes formas y tiene diferentes bases á través de la historia; primitivamente se ha percibido en proporción de la extensión del terrazgo, así cada fanega ó cada hectárea de tierra pagaba la misma tasa, cualquiera que fuese el

cultivo á que estuviese destinada y por lo tanto el producto neto ó bruto. Este sistema, es propio de sociedades naciescentes ó de colonias; donde aún no está en explotación todo el terreno, donde el cultivo es más bien extensivo que intensivo, sin que exista gran diferencia en el producto neto de los diferentes cultivos y tiene la ventaja de ser muy sencillo, pero es poco productivo, pues es condición inherente á la uniformidad el que el impuesto sea módico, no pudiéndose con él atender más que á las necesidades públicas más urgentes; más éste impuesto resultaría injusto en una sociedad un tanto adelantada en la civilización y de agricultura en vías de progreso, porque siendo igual la cuota gravaría más á las tierras ó cultivos que en la misma extensión superficial produjeran menos. Otras bases toma el impuesto territorial antes de llegar á ser proporcional á la renta de la tierra: se puede por ejemplo dividir las tierras en diferentes categorías y establecer una tasa uniforme para cada clase de tierras ó de cultivo, así en Meclemburgo se dividen las tierras en tres clases y en cada clase se paga una cuota igual por arpenso ó fanega. En otros países el impuesto territorial ha sido impuesto en razón del número de arados, de cabezas de ganado ó de árboles frutales, estos sistemas también son propios de sociedades primitivas, donde el cultivo es uniforme, grosero y rutinario, haciéndose la misma labor y obteniéndose el mismo producto líquido con igual número de arados, ó donde los ganados tienen poco más ó menos la misma aplicación y precio. Otra forma y base del impuesto territorial más universal, antigua y persistente es el *diezmo*. Todas las naciones de la antigüedad y en el día las del Oriente, han conocido el *diezmo*, impuesto más sencillo en apariencia, que equitativo. Se hace constar la cantidad de cosecha en la época de la recolección y de ella se saca el diezmo ó décima parte y á veces una cantidad más elevada; porque lo que caracteriza el diezmo no es la parte alícuota, sino el ser *un impuesto proporcional al producto bruto ó total*. El diezmo no tiene graves inconvenientes en una sociedad primitiva, donde por la poca extensión de los medios de cambio es más cómodo pagar en *especie* que en dinero y donde por estar la agricultura en la infancia no son necesarios grandes gastos de producción

y por lo tanto no difieren en mucho el producto bruto y el líquido, pero en una sociedad avanzada en la civilización el diezmo es obstáculo insuperable para el progreso de la agricultura y notoria injusticia. A medida que la agricultura adelanta, la mayor parte del producto total se emplea en el reembolso de los anticipos hechos al cultivo bajo la forma de abonos, intereses y amortización de capitales empleados en mejoras ó construcciones agrícolas, pago de jornales, etc., por lo tanto disminuye el producto líquido o beneficio: cuando se limita el cultivo á escarbar la tierra con el arado, sembrando cada año en terreno distinto y dejando muchas tierras de barbecho, entonces el producto líquido pasa de la mitad ó llega á los dos tercios del producto bruto ó total, por el contrario cuando se ha perfeccionado el cultivo las proporciones se cambian por completo, aun cuando se aumenta el producto bruto y líquido de cada hectárea de terreno. De aquí resulta que el diezmo equivale en el cultivo primitivo á la quinta parte del producto neto y en el cultivo perfeccionado es la tercera parte ó la mitad del producto líquido, lo que constituye una injusticia y un obstáculo insuperable para el progreso de la agricultura, porque el mal cultivador sufre menos carga de impuesto y el labrador hábil más, lo que tiene que detener sus progresos. Para evitar éste inconveniente se ha propuesto distinguir las diferentes clases de cultivo é imponer el diezmo en diferente proporción en cada una de ellas. Si por ejemplo el vino exige dobles gastos de producción que el trigo, al primer cultivo se le impone el vigésimo y al segundo el diezmo. Un sistema análogo adoptó el emperador de Austria José II, de todas suertes es defectuoso porque los gastos de producción aún para un mismo cultivo varían en gran manera. El diezmo tiene graves inconvenientes: 1.º Como la recolección se hace á la vez en muchas comarcas, son necesarios agentes muy numerosos para cobrarle: 2.º Trae graves perjuicios á los agricultores el hacer constar todos los años la cantidad á que ascienden sus cosechas: 3.º Frecuentemente por no haber medido la cosecha los agentes del diezmo, ni haberle cobrado, hay que dejar los productos en el campo como sucede en Turquía expuestos á ser destruidos por las tempestades ó por los agentes atmosféricos.

Por último, aumenta las cargas de la agricultura y beneficia al tesoro en los años de mala cosecha; porque si bien el Estado cobra por el diezmo menos fanegas de trigo por ejemplo, como el precio del mismo aumenta en mayor cantidad resulta que le vale más y está juzgado un sistema que aumenta las cargas de un país, cuando hay más calamidades, como dice Leroy.

Tres formas de imposición puede afectar el impuesto territorial: la primera establece el impuesto en proporción del valor venal de las propiedades según las ventas y traslaciones de dominio realizadas en cierto número de años ó según los arrendamientos, todo lo cual consta en los registros públicos: la segunda le establece tomando por base el producto neto ó líquido de la tierra según las evaluaciones oficiales y los datos del catastro. Existe además una tercera forma que toma como base de la contribución territorial la declaración del contribuyente. Estas tres formas del impuesto territorial corresponden á las que ya estudiamos en general, es decir la presunción, la investigación y la declaración del contribuyente.

La primera forma es más cómoda y fácil de practicar, tomando los datos que arroje el registro de la propiedad en cierto número de años respecto del valor y precio de los bienes raíces en las sucesiones ó ventas, se puede llegar á tener una evaluación equitativa y una base bastante igual y justa para el establecimiento de la contribución territorial, sobre todo en países en que el padre de familia por la ley ó por la costumbre divide la herencia en partes iguales entre sus hijos; estas evaluaciones pueden unirse al precio de las ventas y darnos así en una série de años un término medio de valor aproximado de la propiedad inmueble, procediéndose por analogía en aquellas propiedades que no hayan tenido mutaciones de dominio. Mas para que esta base sea buena y justa es preciso que los derechos de traslación de dominio sean poco elevados, que la circulación y venta de inmuebles sea frecuente y que las declaraciones del precio de los mismos sean sinceras y de buena fé, lo cual sería difícil si servían de base al impuesto territorial; de todas suertes esta base no nos proporciona los datos nada más que del capital imponible y como

hemos sostenido que el impuesto debe gravitar sobre la renta líquida, de aquí nuevas y grandes dificultades para que conocido el capital calcular la renta, pues sabido es que una misma cantidad de capital puede dar mayor ó menor renta total y líquida. En cuanto á tomar en cuenta los arrendamientos no son menores las dificultades: pues no existe en todos los países registro público de los arrendamientos y en los que existe, ofrece pocas garantías de exactitud en las declaraciones cuando los contratantes saben ha de servir de base al impuesto y además están sujetos los arrendamientos á frecuentes y bruscas alteraciones por multitud de circunstancias.

La segunda forma establece el impuesto territorial, sobre la renta ó producto líquido de las tierras, según las evaluaciones administrativas y los datos catastrales, es la generalmente adoptada en Europa, aunque en unos países las evaluaciones son fijas y en otros se renuevan periódicamente, éste último sistema es el más aceptable en países donde el progreso de la agricultura hace variar frecuentemente el producto líquido, y por lo tanto el precio de venta de las tierras, que no es otra cosa que la capitalización de la renta líquida; así lo demuestran el notable aumento del producto líquido y por lo tanto del precio de las tierras por efecto de la introducción de una nueva planta, de un nuevo cultivo, por ejemplo la plantación de viñas, de remolacha ó de rubia, han hecho triplicar y á veces decuplar la renta líquida y el precio de las tierras, por el contrario la filoxera, la enfermedad del gusano de seda ó de las moreras, el descubrimiento de la alizarina, han disminuido el producto líquido y el precio de venta de las viñas, de las tierras destinadas al cultivo de la morera y al de la rubia que ha desaparecido casi por completo. Por estas variaciones tan frecuentes de la renta y del precio de las tierras, los datos que proporcionan las traslaciones de dominio son insuficientes y muchas veces falsos, cuando se trata de su aplicación concreta. El impuesto debe establecerse sobre la renta líquida normal de las tierras, según resulte de las informaciones administrativas renovadas cada diez ó doce años; y cuando en el intervalo ocurra alguna disminución notable en la renta y precio de las tierras por ejemplo

por efecto de la filoxera, por el descubrimiento de la alizarina, entonces debe el poder legislativo rebajar la contribución territorial á los perjudicados, más en el caso contrario, cuando haya un aumento, es más conveniente no aumentar enseguida la contribución para estimular la nueva industria y no detener á la agricultura en sus progresos, manteniendo la antigua rutina.

Los datos catastrales son el otro medio de establecer con justicia el impuesto territorial. Para la formación del catastro se han seguido dos métodos: el catastro por extensiones ó masas de cultivo y el catastro parcelario; el primero no puede dar más que un resultado aproximado, limitándose á mejorar las antiguas y desiguales reparticiones de los impuestos: el segundo es el más exacto, pero exige largo tiempo y enormes gastos para su formación. El catastro por extensiones ó superficies de cultivo consiste en apreciar en conjunto (grosso modo) la renta territorial de cada municipalidad segun la extensión del terreno dedicado á los diversos cultivos, sin entrar en el detalle de las propiedades particulares ó privadas. Este catastro dió como resultado el corregir un tanto las desigualdades en la distribución del impuesto territorial; pero ha sido abandonado en casi todos los países. El catastro parcelario es una descripción exacta, detallada y metódica de todas las parcelas del territorio cultivado con su evaluación y se llaman *parcelas* á las fracciones ó porciones distintas del terrazgo, ya por pertenecer á distintos propietarios ó por estar dedicadas á diversos cultivos ó por estar separadas por un límite ó barrera natural ó artificial por ejemplo por un rio, por un camino, etc. El catastro comprende dos clases de operaciones, unas que se refieren á su formación y otras á su conservación y perfección: las primeras son técnicas ó geométricas y económicas ó fiscales; las segundas deben consignar toda mutación ya en la forma de la propiedad ó parcela, ya en el cultivo, ya en el propietario, ya en el valor. Las operaciones geométricas comprenden la triangulación para el levantamiento del mapa general de la nación y de los mapas parcelarios, las operaciones económicas comprenden la evaluación de las parcelas ó propiedades por un medio indirecto y aproximado valiéndose de los datos que proporcionen los registros públicos de traslaciones de dominio y

arrendamiento ó por un medio directo que algunos juzgan exacto por la tasación pericial del valor de la parcela segun el producto medio ó normal de la misma. No entramos en más detalles porque el estudio del catastro corresponde á la Estadística que explica sus fines científicos.

No obstante los grandes gastos y los muchos años que exige la formación del catastro no se ha conseguido con él la precuación, es decir, que el impuesto territorial sea exactamente proporcional á la renta de cada con tribuyente y esto es debido á varias causas: 1.^a Como la formación del catastro exige muchos años resulta inexacto porque no se hace al mismo tiempo en todas las localidades, y anticuado aún para la municipalidad, porque en esos años han tenido lugar variaciones en el valor, en el cultivo, en la forma de las parcelas y en los propietarios: 2.^a La división territorial en departamentos, circunscripciones y municipalidades frecuentemente es arbitraria, empírica y hecha al acaso, por lo cual la clasificación de los terrenos y las evaluaciones no pueden ser generales sinó sólo exactas para cada municipio: 3.^a Las evaluaciones no son hechas en los diferentes departamentos, ni aun en dos localidades vecinas por unas mismas personas y por el mismo método, de aquí la diversidad de criterios, quedá como resultado la desigualdad de la evaluación y del impuesto, por ser en unos puntos benignos y tasar á bajo precio los encargados de las evaluaciones y en otros puntos rigurosos y tasar alto. Para obviar estos inconvenientes se han empleado tres medios: la disminución del impuesto territorial en los departamentos sobrecargados, lo cual es verdadera pérdida y disminución de recursos para la hacienda pública que contrasta con el aumento de la renta territorial del país; pues los Gobiernos por no arrostrar la impopularidad no se atreven á aumentar el cupo de contribución en los distritos beneficiados, sin que el legislador pueda tener regla segura para acordar estas rebajas: la rectificación del catastro dentro de cada departamento por lo que respecta al cupo de cada municipio, lo cual está dentro de las atribuciones y puede llevarse á cabo por el Consejo general ó el Consejo de circunscripción, pero que ninguno se ha atrevido á hacerlo por temor á la crítica y al descontento, de lo cual resulta

el impuesto territorial poco productivo para la Hacienda y excesivo, insoportable y desigual para determinados territorios y propietarios; por último la revisión y reforma facultativa del catastro dentro de cada municipalidad á su costa y al cabo de 30 años, que por temor á los gastos frecuentemente no se realiza.

La declaración del contribuyente es la tercera forma de imposición de la contribución territorial y se practica en Inglaterra: ya hemos expuesto las ventajas de esta forma de imposición en general, que algunos quieren aplicar a la contribución de inmuebles á semejanza de lo que se practica en el impuesto sobre las casas y edificios: esta forma requiere pocos gastos, poco tiempo y poco personal, que estaría únicamente encargado de la comprobación, pero sus adversarios temen la mala fé de las declaraciones, las dificultades de investigación y de ejecución, sobre todo en naciones de poca moralidad, escasa cultura, faltas de contabilidad agraria y donde la propiedad estuviese muy dividida. El impuesto territorial puede afectar en cuanto á la distribución las formas de repartimiento y de cuota y en cuanto á la recaudación las formas de administración, arrendamiento y mixtas, cuyas ventajas é inconvenientes estudiamos en la página 268 y siguientes.

Dos cuestiones importantes hemos de tratar continuando nuestro estudio de la contribución territorial, que son incidencia de este impuesto y si debe ser fijo ó variable.

Tres teorías se han expuesto y sostenido al tratar de investigar sobre quien recae el impuesto territorial: 1.^a sobre los propietarios ó sobre los colonos: 2.^a sobre los consumidores de productos agrícolas: 3.^a sobre nadie..... es decir, el impuesto territorial en el primer momento en que fué establecido, disminuyó el valor y el precio de las tierras en una cantidad igual á la contribución, de suerte que el propietario de entonces fué el que soportó todo el peso del tributo por una disminución de su renta y del capital que representaba esta disminución, más los adquirentes posteriores y los herederos han recibido sus tierras ya grabadas por el tributo, por un precio fijado en proporción de la renta líquida, deducción hecha del impuesto.

Según la primera teoría sostenida por Smith, Ricardo y Garnier, el impuesto territorial recae y debe recaer sobre el propietario, obrando como una disminución de la renta en la tierra, es decir, del beneficio ó producto líquido de la explotación agrícola, despues de deducidos los gastos de producción. En justicia y en principio la contribución territorial recae y debe recaer sobre el propietario, mas éste trata de repercutirla sobre el colono y uno y otro sobre el consumidor. ¿Quién pagará la contribución territorial, el propietario ó el colono? El precio del alquiler de las tierras como todo precio se regula por la ley de la oferta y la demanda, sufrirá, pues, el peso de la contribución el que esté en condiciones más desfavorables, así si los arrendamientos se elevan por ser muy demandadas las tierras recaerá el impuesto sobre los colonos, y en caso opuesto sobre los propietarios, pudiendo tambien existir matices intermedios.

Segunda teoría el impuesto territorial, recae sobre los consumidores de productos agrícolas; pues produce el encarecimiento de los artículos de subsistencia, eleva el precio del trigo y del pan: esta teoría ha sido sostenida por Thiers, Parien y de Hock, y tiene fundamentos análogos á los impuesto único sobre la tierra. El precio en general y por lo tanto el de los artículos de subsistencia se regula como hemos dicho, por la ley de la oferta y la demanda, para que aumente el precio corriente de las subsistencias en un país por efecto del impuesto territorial era preciso ó que el impuesto redujera la cantidad de subsistencias anualmente producidas, es decir redujera la oferta de subsistencias, ó que aumentase los deseos y los medios de comprarlas á los consumidores, es decir, aumentase la demanda: esto último es imposible: en cuanto á lo primero, el impuesto territorial cuando no es excesivo no ejerce ningún influjo según algunos hacendistas en el precio de las subsistencias, sobre todo en los países cuyo territorio esté completamente ocupado, de regular administración y en que puedan hacer la competencia los artículos extranjeros, produciendo la baja del precio, sólo puede aumentar el impuesto territorial el precio de las subsistencias en dos casos excepcionales; cuando esta contribución es excesiva y absorbe todo el beneficio

ó renta líquida del agricultor, como sucedió en Turquía en 1875, donde se abandonaron gran cantidad de tierras dejándolas incultas, lo cual disminuyó la cantidad de artículos de subsistencia produciendo el encarecimiento. El mismo efecto resulta del aumento continuo y rápido del impuesto territorial, si éste aumento sigue inmediatamente á todo progreso ó mejora agrícola, pues entonces desalienta á los agricultores, impide todo progreso perpetuando los métodos menos productivos, rutinarios é imperfectos, y hace acudir los capitales á otras industrias, si no están gravadas sus mejoras en la misma proporción que las agrícolas. Esta teoría nos parece demasiado absoluta y parte de una base en nuestro concepto inexacta, cual es el considerar como cantidades fijas, la oferta y la demanda de los artículos de subsistencia cuando una y otra son de suyo variables y movedizas, la oferta aumenta continuamente con los progresos y mejoras agrícolas, y puede disminuir por las malas cosechas y otras calamidades: la demanda aumenta también continuamente por el natural incremento de la población, y el desarrollo y aumento de las necesidades en cada individuo, ahora bien da la ley en el precio el que tiene el mercado favorable, es decir, que si excede la oferta á la demanda, darán la ley los demandantes y el precio bajará, por el contrario si excede la demanda á la oferta darán la ley los productores y el precio aumentará: en el primer caso el impuesto territorial recaerá sobre los propietarios ó sobre los colonos, en el segundo es seguro que en todo ó parte recaerá sobre los consumidores. En aquellos otros países donde las tierras no están completamente ocupadas y roturadas como en los Estados Unidos ó en Australia, el impuesto territorial aumenta los gastos de explotación de las tierras nuevamente ocupadas y dificulta el que se pongan en explotación y cultivo.

La tercera teoría ha sido sostenida principalmente por Hipólito Passy, dice éste economista y sus secuaces, cuando se establece ó se eleva el impuesto territorial en un país, la tierra queda gravada por una renta perpetua en favor del Estado; el precio de ésta propiedad se disminuye en una cantidad igual á la capitalización de esa renta que se ha adjudicado el Estado. El impuesto territo-

rial, equivale á una expropiación de una parte de la riqueza del propietario que lo era al establecimiento del mismo ó á la época del aumento del impuesto, pero sin indemnización alguna; porque en las transmisiones posteriores se descuenta del precio esta suma más no se ha parado mientes en que esto mismo se hace en toda clase de capitales y de riquezas. Dos consecuencias lógicas entraña esta teoría: 1.^a en los países donde no existe el impuesto territorial no debe establecerse, porque equivaldría á expoliar á los propietarios de una parte de la riqueza en beneficio del Estado; 2.^a en los países donde existe, no puede aumentarse, ni disminuirse, ni aun para remediar desigualdades: no puede aumentarse porque equivaldría á una nueva expoliación de los propietarios, no puede disminuirse porque sería una donación sin causa, pues mudando frecuentemente la propiedad de dueño, se indemnizaría al nuevo propietario, el cual nada había pagado. Tal es la teoría de los que sostienen que el impuesto territorial no recae sobre nadie, ó mejor aún que recayó sobre el primitivo propietario. Para que fuera esta teoría algo exacta era preciso que la contribución territorial fuera fija é invariable, porque en el momento en que puede aumentarse ó rebajarse esa contribución, la esperanza de una rebaja en las fincas que están sobrecargadas de tasa y el temor del aumento en las beneficiadas, influye notablemente en su precio, además el impuesto territorial es moderno en casi todos los países y los datos catastrales, demuestran que gran número de propiedades, no han cambiado de manos ó por lo menos de familia en largo tiempo ¿no pueden pedir estos que se les rebaje la contribución si están sobrecargados, y no es justo por el contrario que se les aumente la tasa si en parte la han eludido? El resultado práctico que debe sacarse de esta teoría, es que debe procederse con suma prudencia lo mismo en el aumento que en la disminución del impuesto territorial, si no han de producirse grandes alteraciones en el precio de los inmuebles, favoreciendo á unos en perjuicio de otros propietarios.

Vamos á examinar la segunda cuestión de si el impuesto territorial debe ser fijo ó variable. Las necesidades públicas del Estado, de la provincia ó del municipio son crecientes, van en

progresivo aumento como lo demuestra la historia y la estadística, fijar é inmovilizar el impuesto territorial seria lo mismo que imposibilitar á los organismos sociales el cumplimiento de su misión y atajar todo progreso legítimo en los gastos y en las públicas necesidades, por otra parte debiendo ser el impuesto proporcional á la renta líquida y creciendo esta con el progreso y perfeccionamiento de las industrias y lo propio de la agricultura si el impuesto territorial ha de seguir el crecimiento de las necesidades públicas y el de la renta líquida claro y evidente es que no puede ser fijo sino variable. Para que el impuesto territorial siga los progresos de la renta líquida, es preciso reformar periódicamente las evaluaciones que le sirven de base y contra esta movilidad de las evaluaciones se hacen varios argumentos: 1.º que ésta incesante movilidad desalentaria y destruiria todo progreso en la agricultura; 2.º que la revisión exigiria un tiempo y un gasto enormes; 3.º que no puede afirmarse que las nuevas evaluaciones fuesen mas exactas que las antiguas y que al cabo de poco tiempo dejarían de ser exactas por el natural progreso de la agricultura; necesitándose nueva revisión que seria semejante á la tela de Penélope. El primer argumento no tiene fuerza: si las revisiones fuesen anuales y siguiesen inmediatamente á todo progreso agrícola, aumentando la contribución en seguida que aumentase la renta sin dejar ningun respiro al contribuyente, entónces pudiera ocurrir que se desalentasen los progresos agrícolas, mas como las revisiones solo habian de hacerse cada diez ó doce años, eximiéndose del aumento del impuesto en los cinco años siguientes á toda mejora; siempre podria el agricultor beneficiarse algunos años con los progresos y aumentos realizados, reembolsándose de los gastos que le ocasionasen; por otra parte en la industria manufacturera, la contribución sigue paso á paso los progresos y aumentos que realiza el industrial, y sin embargo por esto no se desalienta, ni entorpece la industria; por consiguiente, aún cuando en la agricultura sea mas lento el progreso y mejora para ello se le otorgan de cinco á doce años. Es fácil contestar al 2.º argumento la revisión no exigiria ni tanto tiempo, ni tantos gastos como la vez primera que se hizo el catastro, porque no seria

necesario rehacer todo él, pues la parte geométrica solo habria que rectificarla en pequeña escala, aprovechándose otras partes del mismo, además existen mas geómetras y con mas esperiencia que los que empezaron en nuestro siglo á hacer los primeros catastros de las naciones de Europa, lo cual haria las operaciones mas rápidas y menos costosas; en cuanto á la parte económica y fiscal del catastro, tambien podria rectificarse en menos tiempo y con menos gastos aprovechando los conocimientos de los empleados á cuyo cargo esté el catastro, los datos del antiguo y los que podrian proporcionar los registros de la propiedad y los de arrendamientos establecidos en Francia y otros países, 3.º seria más perfecto el catastro, ya por la esperiencia adquirida en los anteriores, ya por la rectificación de los errores cometidos en los primeros, ya por seguirse métodos más expeditivos y uniformes; por último las obras humanas no son perfectas, pero si perfectibles y este perfeccionamiento es obra del tiempo y de la esperiencia; el catastro, pues, cuanto más se revise tiene que ser mas perfecto sopena que se niegue la perfectibilidad de las obras humanas: 4.º si el catastro se perfecciona, si no se consigue la perecuación ó nivelación del impuesto territorial, se aproxima á ella y se tiende hacia el ideal de convertir la contribución territorial en exactamente proporcionada á la renta líquida agrícola.

Para terminar esta materia diremos breves palabras respecto á la redención y liberación de las fincas de la contribución territorial. En Inglaterra y en Egipto se ha ensayado y llevado á cabo esta liberación. Partiendo de la idea de que el impuesto es una renta, un censo debido por el propietario al Estado, ¿por qué este en el caso de urgentes necesidades públicas no propone á los propietarios libertarse de la carga del impuesto mediante una redención en metálico? Esto seria una especie de empréstito que no costaria más rédito que el abandono de una renta actual, seria beneficioso para el propietario libertado de la carga y para el Estado que encontraría dinero en buenas condiciones. Mas para llevar á cabo esta redención era preciso que el Estado guardase una legalidad y fidelidad á sus compromisos sobrehumana y que los contribuyentes tuviesen en él una confianza infantil como

dice Leroy. ¿Resistiría el Estado á la tentación de establecer el impuesto territorial bajo otra forma? Probablemente no como se trataba de hacer en Egipto en 1877 con el *Moukabala* ó contribución territorial cuya redención se autorizaba con ánimo de restablecerle en otra forma y en Inglaterra donde apenas autorizada la redención del *landtax* impuesto territorial por la suma de veinte anualidades se estableció el *incometax* ó contribución sobre la renta. ¿Se resignará el Estado á dejar *por siempre* sin contribución á la parte más ostensible y más envidiada de la propiedad? ¿Podría resistir á las reclamaciones de los demás contribuyentes contra los propietarios liberados? Por último si se generaliza el argumento y se extiende á toda contribución, una vez liberados todos ó la mayor parte de los contribuyentes, ¿de donde sacaría el Estado recursos para atender á las necesidades públicas? Son preferibles los empréstitos en urgentes y extraordinarias necesidades del Estado, porque las redenciones darían recursos escasos y tardíos, en cuanto á las necesidades públicas ordinarias que son progresivas, ninguna combinación se presta mejor que el impuesto á satisfacerlas; porque crece á la par que las necesidades la riqueza. En Inglaterra donde se ha ensayado este medio para allegar recursos lucrándose con la diferencia entre los intereses de la deuda pública estinguida y el importe de la contribución redimida en títulos del 3 por 100 y no ha dado sino medianos resultados, desde 1788 en que estableció Pitt opinando nosotros con Leroy que el ejemplo no debe ser imitado por las demás naciones.

§ 3.º

Del impuesto sobre las casas y construcciones.—Impuesto sobre las puertas, ventanas y chimeneas.—Del impuesto sobre los arrendamientos y sobre la renta.

El impuesto sobre las casas y edificios vá unido en la práctica á la contribución territorial, así sucede en nuestra patria desde

el establecimiento de la contribución de inmuebles por ley de 23 de Mayo de 1845, en Francia y en otros países. Hemos afirmado que estos dos impuestos deben distinguirse y son diferentes científicamente considerados, no obstante la objeción que pudiera hacerse de que esta clase de riqueza comprende dos elementos: el terreno ó solar y el edificio que sobre él se construye, y el valor del terreno le aproxima á la contribución territorial ó que grava los productos del suelo; más no puede admitirse, porque parte de la teoría de que la tierra dá una renta gratuita y el suelo cubierto por un edificio no puede cultivarse, ni dar plantas. La diferencia que existe entre el impuesto sobre los edificios y el impuesto territorial es principalmente por su incidencia.

¿Sobre quién recae el impuesto sobre los edificios? Ya hemos demostrado que el impuesto territorial debe recaer y recae ordinariamente sobre el propietario, pues bien el impuesto sobre las construcciones ó edificios recae en los países que están en vías de progreso por regla general sobre los arrendatarios según unos hacendistas y según otros sobre los propietarios de los solares que vén disminuido el valor de los mismos en una cantidad igual al impuesto.

En los países en vías de progreso, en que la industria se desarrolla, la población aumenta y el bienestar se difunde de suerte que sean necesarias nuevas construcciones y edificios y en aquellos que escasean las habitaciones el impuesto sobre las casas recae sobre los arrendatarios; porque los capitalistas sólo hacen nuevos edificios y emplean en ellos sus capitales cuando de este modo obtengan una colocación más ventajosa un rédito mayor de sus capitales, que en las demás industrias; este aumento de rédito proviene muchas veces de repercutir el impuesto sobre los arrendatarios ó inquilinos, aumentando el precio de los alquileres y esta repercusión que realizan los propietarios de casas nuevas se extiende también á los propietarios de casas construidas con anterioridad, porque aumenta también el precio del alquiler de ellas. Por el contrario si el país está en decadencia, la población disminuye, la industria y la riqueza decrecen ó por un mal

cálculo se construyen más casas y edificios para alquilar que los necesarios, entonces el impuesto de inmuebles recae sobre los propietarios, sin que tengan medio de repercutirle sobre los inquilinos. Es decir, que el precio del alquiler de los edificios está sometido á la ley universal de la oferta y la demanda; la oferta está representada por el número de edificios que se alquilan, la demanda por el número de inquilinos, siempre en alza por el natural incremento de la población, de suerte que sufren el impuesto aquellos que tienen el mercado desfavorable: así, por ejemplo, en Roma y en Nápoles recae el impuesto sobre los inquilinos, porque escasean las habitaciones y en Pisa y Ferrara sobre los propietarios, porque hay más habitaciones que inquilinos y las casas no se pueden retirar, ni demoler para disminuir su oferta.

El impuesto sobre los edificios recae, según otra teoría, sobre los propietarios de solares para edificar. Los capitales acuden á una industria ó á otra estimulados por la ganancia, es decir, que para que los capitales se empléen en construir edificios es preciso que por este medio obtengan un rédito mayor y este aumento en el rédito sería efecto inmediato de disminuir el impuesto el precio corriente de solares, para que así se produjese el alza del interés de los capitales empleados en construir, de otra suerte las construcciones se entorpecerían por el impuesto por disminuir el rédito del capital, que en ellas se empleara. No hay duda que este fenómeno puede producirse en especiales condiciones, pero es la excepción, sólo puede sentarse como regla general que el rédito del capital aumente ó disminuya en virtud de la ley de la oferta y la demanda, y en consonancia con ella sufrirán el impuesto sobre las casas los propietarios ó los inquilinos según la relación en que esté en cada localidad el número de éstos con el de habitaciones que se alquilan.

Las formas de imposición de la contribución sobre los edificios son las tres que hemos ya estudiado; la declaración del contribuyente, la investigación y la presunción.

La forma de imposición por la declaración del propietarios ofrece mayor número de ventajas que en otros impuestos y por ello se practica en algunos países, estas ventajas son: 1.^a en las

propiedades urbanas las declaraciones de los propietarios se pueden comprobar fácilmente por el dato de los alquileres: 2.^a que renovándose periódicamente las declaraciones, puede seguir el natural aumento de la renta, haciendo así este impuesto proporcionado y justo. 3.^o que la forma de las tasaciones oficiales no ofrece en la práctica menos desigualdades é injusticias y es mucho más odiosa. La forma de investigación puede ser ó por *tasaciones aproximadas* de las casas y edificios deducidas ya de los datos que proporcionen los registros de la propiedad y de arrendamientos respecto á las traslaciones de dominio y precio de alquileres, ya de los gastos de construcción de los edificios, ó por *tasaciones periciales exactas*, en virtud y por todas las operaciones del catastro parcelario. Por último; la forma de presunción computa la renta de un edificio ó por el número de inquilinos ó de habitaciones, ó por los signos exteriores, aun más falibles, del número de puertas y ventanas, chimeneas, etc.

El impuesto sobre las casas y edificios puede gravar la renta total ó la renta líquida, la cual se obtiene deduciendo de la primera cierta cantidad por *buecos*, es decir, el tiempo que puede estar desalquilada y *reparos*, la prima del *seguro* y la parte ali-cuota para la *reconstrucción*: ya hemos dicho que el impuesto debe sólo recaer sobre la renta líquida.

Por último deben estar excluidos del impuesto sobre casas y edificios y comprenderse en los propios especiales: 1.^o las casas de labranza, establos, lagares y demás edificios necesarios para la explotación agrícola: 2.^o las fábricas que requieren mayores deducciones para hallar la renta líquida. En cambio deben incluirse las casas y palacios que sin embargo de no producir alquiler en el sentido estricto por estar habitadas por su propietario, sin embargo se le ahorran y representan el rédito del capital empleado en su construcción, pudiendo hacerse además su evaluación, comparándolas con otras similares enclavadas en el mismo punto y que estén alquiladas.

Como medio de presumir la renta de un edificio se ha establecido el impuesto en proporción de las puertas y ventanas ó de las chimeneas; en otros países como en Francia este impuesto

se añade al que recae sobre las edificaciones, en Inglaterra fué establecido por Guillermo III y suprimido con justicia en 1857 uniéndose á la contribución de inmuebles, en nuestra patria tambien se ha tratado de establecerle. Los impuestos sobre las puertas y ventanas y sobre las chimeneas son odiosos, antihigiénicos, injustos, desiguales y mal recibidos por el pueblo, que vé en ellos con razón impuestos sobre el aire y la luz del sol é impuestos sobre el fuego: son antihigiénicos porque para sustraerse al impuesto se suprimen en los edificios aberturas haciéndoles poco ventilados y por lo mismo contrarios á la higiene y esta disminución es más notable en las habitaciones de los pobres que en los de los ricos, por lo cual son más odiosos: son injustos y desiguales, pues si bien es dato aproximado en muchos casos del precio y renta de un edificio el número de *huecos* y chimeneas, es frecuentemente engañoso, así una casa situada en una esquina tendrá mayor número de puertas y huecos que otra situada en el centro de una calle y sin embargo puede producir menos renta; con igual número de huecos una casa situada en una calle de primer orden y otra en un barrio extraviado producirá esta última una renta inmensamente menor. Los impuestos sobre las puertas, ventanas y chimeneas pueden afectar la forma de cuota ó la de repartimiento para su distribución y en este último caso á los males propios de estos impuestos se añaden los de la forma de repartimiento, y pueden recaer sobre el propietario ó sobre el inquilino segun la ley tantas veces repetida de la oferta y la demanda.

Con los impuestos sobre los edificios se relaciona el que recae sobre los alquileres ó de inquilinatos. Uno de los medios más eficaces y exactos de conocer la renta de los ciudadanos para imponer sobre ella una contribución es el alquiler de la habitación, preferible en muchos casos á la forma de investigación que suele ser más vejatoria y á la declaración del contribuyente que es con frecuencia inexacta. El impuesto sobre los alquileres, que en Francia se conoce con el nombre poco apropiado de impuesto *mobiliario*, tiene sus inconvenientes y ventajas. Los principales inconvenientes son: 1.º que el impuesto sobre los al-

quileres es mayor y más gravoso para los padres de numerosa familia que para los célibes ó los matrimonios con pocos hijos, pues los primeros tienen que ocupar una habitación mucho mayor y pagar más alquiler en igualdad de fortuna que no los segundos: 2.º que muchas personas por la moda, por conveniencias de familia ó por su profesión tienen que ocupar una casa en parage determinado y por lo mismo les cuesta más alquiler, que el que pagarían en otras circunstancias, 3.º por el contrario las personas en quienes domina el espíritu de parsimonia y de ahorro pueden fácilmente sustraerse á una parte del impuesto ocupando una habitación cuyo alquiler sea inferior á lo que permiten sus rentas. Todos estos inconvenientes que demuestran, que este impuesto como todas las cosas humanas no es perfecto, pueden fácilmente atajarse en un buen sistema de impuestos sobre el alquiler, acordando excepciones y rebajas á los padres de numerosa familia y á los que por sus profesiones se ven en la necesidad de pagar un alquiler elevado, cuyas excepciones están fundadas en justicia. En cuanto á los que por avaricia se sustraen á una parte del impuesto sobre el alquiler, con el tiempo sus herederos vendrán á pagar un impuesto mayor por razón de sucesión; además puede aumentarse su cuota por otras presunciones como el número de criados ó el de caballos y carruajes y en último caso si alguno se sustrae en parte del impuesto, podemos decir con el aforismo jurídico *de minimis non curat pœtor*. El impuesto de inquilinatos produciría con el tiempo la ventaja de proporcionar el alquiler á la renta de cada cual, convirtiéndose en impuesto igual y equitativo. En Francia y en otros países esta exento del impuesto de alquileres un *minimum*, por ejemplo los que paguen menos de 400 francos al año y esto se funda en que las clases menos acomodadas que son las que pagan este *minimum* de alquiler están sobrecargadas de impuestos indirectos y así se les compensa; más nuestro parecer, de acuerdo con Leroy, es que no deben otorgarse estas excepciones siendo el impuesto sobre los alquileres el medio más fácil de sustituir y suprimir muchos impuestos indirectos. El impuesto sobre los alquileres no puede ser *fiijo*, porque entrañaría la más irritante

desigualdad é injusticia imponiendo igual carga á las grandes que á las pequeñas fortunas: Siendo *proporcional* no salva por completo los tres inconvenientes que antes le hemos asignado, por ello entendemos que debe ser ligeramente progresivo, es decir con solo tres categorías y un pequeño aumento en el tanto por ciento de cada una de ellas. Debe preferirse en el impuesto de alquileres la forma de cuota á la de repartimiento. El impuesto sobre los alquileres, tiene como base el producto, renta ó alquiler de las construcciones urbanas, como el impuesto sobre los edificios, el segundo debe ser pagado directamente por el propietario, más seria injusto y gravoso exigirle, aun cuando fuera á título de anticipo ó reembolso el impuesto de inquilinatos, este debe ser satisfecho directamente por el inquilino y á él debe exigirsele, esto en cuanto á la incidencia, en cuanto á la repercusión el inquilino sufrirá toda la carga del impuesto ó la hará recaer en más ó en menos sobre el propietario segun la ley de la oferta y la demanda, que ya hemos explicado.

Terminaremos esta materia ocupándonos brevemente del impuesto sobre la renta, que ya hemos estudiado en la página 260, exponiendo sus ventajas é inconvenientes. El impuesto sobre la renta tiene un carácter complementario y es el medio de compensar la mayor carga en los impuestos indirectos que llevan las clases inferiores, estableciéndole sobre las clases acomodadas para restablecer la justicia, más por esta razón, para no dar por opuesto camino en la injusticia tiene que ser sumamente módico, ofreciendo su establecimiento grandes dificultades en los países donde no existe y su recaudación una prudencia y tino delicados.

Las condiciones que ha de reunir el impuesto general sobre la renta son: 1.^a debe dividirse en un número mayor ó menor de impuestos especiales para plegarse á los diferentes orígenes que puede tener la renta: 2.^a ha de distinguir las rentas perpétuas de las temporales gravando algo más á las primeras que á las últimas: 3.^a debe eximirse un *minimum* de renta, porque ya hemos dicho que este impuesto es complementario y tiene por objeto nivelar á las clases acomodadas con el exceso en los

impuestos indirectos que pagan las clases inferiores, si á ésta no se las exime del impuesto sobre la renta, claro es que no se habrá conseguido su objeto: 4.^a el impuesto sobre la renta requiere que la propiedad y la industria estén concentradas, no excesivamente divididas, como sucede en nuestra pátria, porque si esto sucede, si se exime del impuesto sobre la renta á un *minimum*, y éste constituye las cuatro quintas partes de la total riqueza, resulta poco productivo para el erario, siendo muy costosa su imposición y recaudación, además en las sociedades democráticas tiene el inconveniente señalado por Fawcett en Inglaterra y David Wells en los Estados Unidos y es que por lo mismo que recae sobre las clases ricas sería sobrecargado y elevado á una cifra enorme por las clases populares, que con el derecho de sufragio ejercen un influjo decisivo en la marcha de la administración pública. Cinco dificultades graves ofrece el establecimiento del impuesto general sobre la renta: 1.^a la dificultad de apreciar y valorar de una manera exacta la renta de cada contribuyente sin imponerle muchas vejaciones, ya hemos dicho que esta dificultad es común á todos los impuestos: 2.^a la dificultad de determinar de una manera justa y equitativa la proporción algo mayor en que deben contribuir las rentas perpétuas en relación con las temporales: 3.^a la dificultad de señalar el *minimum* de renta que ha de quedar exenta del impuesto: 4.^a la dificultad de combinarle con los demás impuestos de suerte que no resulte que se paguen dos contribuciones por una misma riqueza, ó lo que es lo mismo, la doble imposición: 5.^a la movilidad continua de la renta.

En Inglaterra existe el impuesto sobre la renta desde 1798 en que le estableció Pitt con el nombre de *property and Income tax*, habiendo sido suprimido y restablecido en 1803 y en 1842 desde cuya fecha está vigente. En Prusia se conocen dos impuestos sobre la renta el *Classensteuer* y el *Einkommensteuer*. También existe en Austria, en Italia y en Suecia y trató de establecerse en Portugal en 1880.

§ 4.º

*De la contribución industrial, de comercio y sobre las profesiones.—
Del impuesto sobre los empleados y sobre los salarios.—De
la contribución sobre los capitales dados á préstamo.*

Continuando el exámen de los impuestos directos vamos á ocuparnos de los que afectan á la industria, comprendiendo las industrias materiales y las inmateriales ó profesiones, examinando en las primeras las que recaen sobre la industria propiamente dicha y sobre el comercio y en las segundas, las profesiones y la contribución de empleados para terminar con el impuesto sobre los salarios y el que recae sobre los capitales dados á préstamo ya á los particulares, ya al Estado.

Ninguna diferencia existe entre las industrias, comercio y profesiones por lo que respecta á la contribución y por ello las estudiaremos á la vez.

La contribución industrial y de comercio se remonta en la historia segun Esquirou de Parieu á la época romana, siendo establecida en tiempo de Constantino con el nombre de *chrysargire* ó *lustralis collatio* afectando la forma de repartimiento hecho por los síndicos de los *colegia opificum*. En la Edad Media tambien se conocieron algunos impuestos que gravaban la industria y el comercio. Mas el establecimiento de esta contribución es moderno en todos los países pues data en Francia de 1791 con el nombre de *impuesto de patentes*, en Inglaterra de 1797 con la *cédula D del incometax*, y en nuestra patria se establecieron las *patentes* en 1810 y 1811, que suprimidas, restablecidas y modificadas principalmente en 1825 y 1834 fueron definitivamente establecidas por el nuevo sistema tributario, creado por la ley de presupuestos de 23 de Mayo de 1845 con el nombre de *subsídio industrial y de comercio*, desde cuya época rige sin interrupción, aunque con varias modificaciones.

¿Es justo el establecimiento de un impuesto sobre los beneficios de las industrias, profesiones y del comercio? M. Lefoy Beaulieu dice que es justo en las naciones donde existe un impuesto general sobre la renta como el *incometax* de Inglaterra, más en Francia y otras naciones donde no existe un impuesto directo general sobre la renta, el impuesto especial sobre la industria, las profesiones y el comercio *no tiene razón de ser, ni otra explicación que el brutal interés del fisco*; produciendo la anomalía de que los capitalistas activos y emprendedores sufren el peso del impuesto, mientras que los capitalistas ociosos é inactivos se libran de él y nada pagan al erario. Cauwes por el contrario sostiene que el impuesto especial sobre los industriales, profesores y comerciantes es tan justo como el impuesto territorial ó sobre las casas y si M. Leroy acepta estos, no háy razón para rechazar aquellos impuestos y Ciccone dice: como se puede conciliar con la justicia que un propietario pague un impuesto por una renta de algunos cientos de pesetas y un profesor ó un banquero con cientos de miles de pesetas no pague nada? hoy que el trabajo material é inmaterial tanto se ha desarrollado y el capital mobiliario ha tomado tanto incremento, es justo que contribuyan á las cargas del Estado; además existe en todas las naciones de Europa la propiedad literaria é industrial y si la propiedad inmueble contribuye á las cargas sociales, tambien es justo que contribuyan las industrias y profesiones donde aquella tiene su asiento; por último el hecho de la existencia de la contribución industrial y de comercio en todas las naciones civilizadas es también poderoso argumento en su favor.

Las principales ventajas de la contribución industrial, de comercio y sobre las profesiones son 1.^a que es muy productiva para la Hacienda, pues sigue paso á paso el desarrollo de la industria y crece á la par que los beneficios de esta sin necesidad de nuevas disposiciones legislativas, 2.^a que es la contribución que se paga con menos resistencia por parte de los contribuyentes y la que ha ofrecido menor número de reclamaciones en contra; 3.^a que tasando los beneficios medios ó posibles en cada industria, deja suficiente estímulo á los industriales activos y laboriosos,

que pasando ese término medio de beneficio obtienen para sí esta ventaja, mientras que los industriales inactivos y perezosos que no obtienen este término medio de beneficio safren mayor peso de contribución, pero esta ventaja puede convertirse en este último caso en inconveniente, cuando las menores ganancias ó las pérdidas sean producidas por desgracia ó casos fortuitos.

En cambio tiene serios y graves inconvenientes: 1.º es muy difícil establecer esta contribución con justicia y hacerla proporcionada á los beneficios obtenidos en las industrias, cualquiera que sea la forma de imposición que se adopte, pues como dice Girardin este impuesto tiene como base el ejercicio de una industria, no el beneficio que en ella se obtiene, así que lo mismo contribuye el industrial que realiza grandes ganancias, que el que se arruina; 2.º La clasificación de las industrias, necesaria para el establecimiento de esta contribución, es imposible, porque el progreso industrial continuamente está introduciendo industrias nuevas y de ahí el 3.º inconveniente que la legislación de esta clase de impuesto se hace inextricable y complicada por las continuas clasificaciones y modificaciones que son necesarias.

Las formas de imposición de la contribución industrial, de comercio y sobre las profesiones son las tres que repetidamente hemos estudiado: la declaración del contribuyente, la investigación por agentes del erario y la presunción: las dos primeras formas presentan los inconvenientes señalados en nuestro trabajo y que resultan agravados por la índole especial de las industrias y del comercio y por la extensión del crédito; de ahí que en todos los países se ha acudido á las *presunciones* y son cinco las principales que se han llevado á la práctica 1.º la naturaleza de la industria ó profesión, pues es evidente que un banquero gana más por regla general que un tendero de comestibles y un fabricante de telas, más que un tejedor: 2.º en una misma clase de industria frecuentemente las ganancias están en proporción con la importancia de la localidad y el número de habitantes de la misma, así un comerciante de telas de algodón de Madrid ganará más que otro establecido en una aldea, esto es exacto en cuanto al comercio al por menor, las pe-

queñas industrias y ciertas profesiones, pero no en cuanto al comercio al por mayor y las grandes industrias de ahí la 3.^a presunción que es la extensión de los almacenes, y edificios, el número de dependientes y el número, fuerza y calidad de las máquinas, así un comerciante que tiene diez dependientes es de presumir que gana más que otro que no tiene sino dos, un fabricante que tiene mil husos producirá más que otro que sólo tenga 500: 4.^a el alquiler de los edificios ó de la habitación que ocupa el industrial, esta presunción es la más falible de todas: 5.^a el número de negocios ó de ventas realizados en el año, dicen los mantenedores de esta presunción que sería muy fácil conocerlos llevando los comerciantes, industriales y profesores un libro aparte en que se indicase el número de negocios, sin expresar ni su clase, ni su importancia, ni menos las ganancias realizadas, pero esto no es más que acudir á la forma de declaración del contribuyente y lleva en sí dos gravísimos inconvenientes: 1.^o la injusticia, pues, dado un mismo número de negocios ó de ventas, según su importancia mayor ó menor, pueden aumentarse ó disminuirse las ganancias y resultará más gravado por el impuesto el que gana menos y 2.^o recargo insoportable de las industrias divididas, y por lo tanto, destrucción de las mismas en beneficio de las industrias concentradas, así por ejemplo, una gran fábrica que hila, teje y estampa el algodón, no pagaría más que una vez la contribución, porque sólo vende una vez y por el contrario tres pequeños industriales como los hay en Francia, que uno sólo hila, otro teje y un tercero estampa el algodón, pagarían tres veces el impuesto, imposibilitando así su industria.

La forma de distribución generalmente seguida en este impuesto es mixta: el gobierno exige un número de cuotas igual al número de contribuyentes inscritos en cada localidad y en cada industria, y luego los síndicos ó repartidores elegidos en una ú otra forma por los contribuyentes de una misma industria y localidad hacen el reparto en proporción de las ganancias presumibles de cada industrial.

Dos opiniones extremas se sostienen respecto á la incidencia de la contribución industrial, de comercio y sobre las profesio-

nes: la una afirma que recae sobre los comerciantes é industriales disminuyendo sus ganancias, la otra sobre los consumidores, pues como dice Franklin: *todo comerciante carga en las facturas que pone, el importe de las contribuciones que paga*. En nuestra humilde opinión ninguna de las dos teorías está en lo cierto, pues el precio de todos los productos materiales ó inmateriales, salvo los que gozan de monopolio se regula por la ley de la oferta y la demanda. Para que los comerciantes pudieran poner en sus facturas el importe de las contribuciones sería preciso que pudieran aumentar el precio á su voluntad y para ello se necesitaba ó que en el extranjero existiese un tipo de contribución igual ó que los productos extranjeros no pudiesen hacer la competencia á los nacionales, por existir derechos de aduanas elevados, en otro caso cuando la competencia pueda abaratar los productos, claro es que el comerciante ó el industrial soportará el peso del impuesto y lo propio sucede en cuanto á los productos que se exportan, en cambio los comerciantes al por menor son los que pueden más facilmente repercutir el impuesto sobre los consumidores.

Si hemos sostenido que las profesiones deben contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, figurando entre ellas los empleados, ya públicos, ya de empresas ó sociedades particulares, justo es que sobre su sueldo recaiga tambien el impuesto, porque su exención se resuelve en una carga echada injustamente sobre otros contribuyentes y se evitan las apariencias de privilegio. Tres argumentos se hacen en contra del impuesto sobre los sueldos: 1.º que la retribución del empleado es proporcionada al servicio que presta y por lo tanto toda disminución equivale á una violación de lo pactado: 2.º que cuando el descuento, que representa el impuesto, disminuye el haber de los empleados hasta no dejarles suficientes medios, entonces conduce á la inmoralidad y á la prevaricación, y 3.ª que tomándose por el impuesto una parte de lo que se da por el sueldo, resulta una complicación en la contabilidad inútil y costosa. En cuanto al primer argumento si bien es cierto que el Estado tiene deberes especiales respecto de los empleados, tambien tiene el deber especial de

distribuir equitativamente los impuestos y los empleados á su vez tienen el deber general de todos los ciudadanos, de contribuir á las cargas públicas. En una nación bien administrada, los empleados deben tener sueldos suficientes á su decorosa subsistencia y esto no es obstáculo para el establecimiento del impuesto. Por último la complicación que resulta no es inútil, pues así se obtiene una cuenta exacta de los ingresos y gastos ocasionados por los sueldos. Algunos han propuesto que el tanto por ciento que se imponga á los empleados sea inferior al que se impone á otras profesiones, por la facilidad de la recaudación y la dificultad de ocultar la base de imposición; en cuanto á lo primero puede tenerse en cuenta, más no lo segundo, pues el hecho de sustraerse fraudulentamente algunos contribuyentes á parte del impuesto no es causa justificada para disminuir la cuota de otros.

Ya hemos dicho que el principio de justicia y de solidaridad nacional exigen que si los ciudadanos todos participan de las ventajas sociales y de la protección del Estado, todos contribuyan al levantamiento de las cargas, sin más excepción que aquellos que viven de la caridad pública ó privada. por lo tanto es justo el impuesto directo sobre los salarios ó sobre la retribución de los obreros. En las sociedades modernas los ciudadanos participan del poder por el derecho de sufragio, é intervienen de una manera activa en la gestión de los negocios públicos, luego también es justo que contribuyan todos con medios para que ese poder cumpla su fin y respondan de los resultados de su gestión. Por otra parte, es preciso evitar el peligro que señala el Dr. Fawcett; si las clases obreras no pagan impuesto, tratarán de aumentar los gastos públicos, de cuyo resultado se aprovechan sin pagar nada, por su intervención en las votaciones públicas. Además en favor del impuesto sobre los salarios milita la razón histórica, pues como dice el Sr. Salvá: *«el obrero nunca, en pueblo, ni tiempo alguno, ha gozado por más que parezca imposible, privilegio, exención alguna, en materia de tributos; por el contrario hasta hace pocos años á nadie preocupó lo que es hoy objeto de meditación para muchos, investigar si se exigía demasiado á los obreros y si podría encontrarse medio hábil para que contribuyesen en proporción de sus habe-*

res económicos.» Demostrada la justicia del impuesto directo sobre los salarios, vamos á ocuparnos de su incidencia y de sus efectos, examinando después si es conveniente su establecimiento.

El salario, como toda retribución, está sometido á la ley universal de la oferta y la demanda, según la cual puede alcanzar el jornal ó su grado *máximo* ó ser *normal* ó *medio*, ó bien el grado *mínimo*. En el primer caso si el salario ha llegado á su grado máximo el impuesto recaerá sobre el obrero de quien se percibe que no tendrá derecho, ni medio alguno de repercutirle, pues no le es lícito, ni posible subir aún más los jornales para conseguirlo. Cuando el jornal sea medio, el obrero podrá repercutir el impuesto sobre el empresario ó capitalista, si el mercado le es favorable, y en el caso de que no le sea tendrá que resignarse á sufrir la carga. Por último, cuando el jornal es mínimo el impuesto por de pronto recae sobre los obreros, que no pueden desde luego repercutírle, pero como el salario mínimo representa lo que se llama el *minimum* de subsistencias, el obrero consigue la alza necesaria del jornal, repercutiendo así el impuesto sobre el empresario ó dejará de trabajar y emigrará produciendo esto también la correspondiente alza. Los efectos de la contribución sobre los salarios siempre que sea módica son en el primer caso los mismos que en todos los tributos, una disminución del ahorro ó del consumo, es decir, una disminución del haber económico del contribuyente, los mismos efectos se producirán en el segundo caso, cuando el mercado sea desfavorable á los obreros, pudiendo llegar el impuesto á producir el efecto de rebajar el salario al *minimum* de subsistencias; por el contrario cuando el mercado les es favorable el impuesto producirá una alza en los salarios, una disminución del interés del capital destinado á retribuir á los obreros y por lo tanto una disminución también de las ganancias del empresario, que procurará aumentarlas repercutiendo el impuesto sobre los consumidores por medio de la alza del precio de los productos. Por último, en el caso de que el salario sea mínimo, condenará el impuesto á los obreros á toda clase de privaciones y hasta podría producir una crisis económica. La falta de cultura económica en las clases obreras, la falta de conciencia

del deber, la dificultad de organizar un personal inteligente y la facilidad con que se extraviaría la opinión produciéndose acaso motines por creerse los obreros sobrecargados de tributos son dificultades hoy insuperables que hacen imposible el planteamiento de esta contribución, limitándose la controversia de si es más conveniente que los impuestos indirectos que pagan las clases jornaleras al exámen de las ventajas é inconvenientes de lós impuestos directos é indirectos que ya estudiamos en la página 280.

Otro de los orígenes de renta que puede ser objeto de contribución directa son los capitales dados á préstamo ya á los particulares bajo la forma de créditos ó acciones de sociedades, ya al Estado, á este impuesto se le llama también impuesto sobre el interés ó rédito del capital. Seria muy productivo para el erario imponer tributos sobre estos valores mobiliarios, mas esta materia como todas las financieras debe ser examinada bajo el punto de vista de la justicia, de la conveniencia y del órden económico. Cuando no existe un impuesto complementario sobre la renta en general, nosotros entendemos que es justo que sobre los capitales mobiliarios recaiga un impuesto especial, del propio modo que recae sobre los capitales inmuebles y sobre los inmateriales; así pues, los créditos hipotecarios, los quirografarios, las acciones de sociedades mercantiles é industriales, los títulos de la deuda nacional y los fondos públicos extranjeros que estan en poder y son origen de renta para los ciudadanos de un país, siempre que no hayan pagado en él especial tributo, todos por regla general deben contribuir á sostener las cargas del Estado, porque su acción á todos protege y todos los ciudadanos tienen este deber. Además los tenedores de títulos de crédito en general, son capitalistas ociosos que se limitan á percibir sus intereses ó dividendos, sin hacer nada, no responden solidariamente de las deudas de la sociedad industrial, etc. en que están empleados sus capitales y si sobreviene la quiebra, no sufren detrimento en su honor y fama y se quedan con todos los demás bienes que no sean los empleados en las acciones ó dados á préstamo, por último hemos dicho que la contribución debe de tener por base la renta líquida

y no el capital; allí, pues, donde encontramos una renta líquida es consecuencia que sobre ella recaiga el impuesto. Dice Leroy á este propósito que es preciso destruir una preocupación general, según la que se cree que los capitalistas que dan sus fondos á préstamo no pagan mas contribución que la que recae sobre los réditos ó dividendos y afirma que esto no es cierto por lo que respecta á los títulos ó acciones de sociedades, que no representan mas que una parte en las mismas y que ya han pagado otras contribuciones directas como la de inmuebles si la sociedad los posee, la industrial y de comercio, si á esto se dedica, etcétera. Nosotros entendemos que esa preocupación que llama Leroy es una verdad evidente cuando se trata de los acreedores de los Estados nacional ó extranjeros, es una verdad cuando se trata de los préstamos hipotecarios ó quirografarios cuando se dedican al consumo y no á la producción, y por último, es una verdad aun cuando se destinen á la obra productiva ó sean participación en el haber de una sociedad, cuando hayan logrado repercutir el impuesto directo territorial, industrial ó de comercio sobre los consumidores.

El segundo aspecto bajo el que hemos de examinar el impuesto directo sobre el interés del capital es la conveniencia y bajo este punto de vista es muy diversa la solución. En cuanto á los créditos quirografarios por la gran dificultad de conocerlos sin recurrir á una inquisición odiosa é intolerable de los asuntos privados, es preferible no imponer sobre ellos especial contribución pudiendo únicamente gravarlos con el impuesto general sobre la renta. Los créditos hipotecarios gravados por el impuesto en nuestra pátria y esentos en Francia, pueden ser fácilmente conocidos y por lo tanto son buena materia de imposición, más el desarrollo de la industria agrícola, que ya paga la contribución de inmuebles, puede hacer conveniente la exención en determinados casos. Los intereses de la deuda de los Estados que cobran los tenedores de sus títulos, pueden ser fácilmente conocidos y por lo tanto también fácilmente puede hacerse recaer sobre ellos el impuesto; mas por una parte el solemne compromiso del Estado con los acreedores por el cual se obligó á pagar cantidad deter-

minada de intereses, que después venia á violar disminuyéndolos con el impuesto: el temor de una baja inmediata del papel en la bolsa, que pudiera producir graves trastornos ó desconfianza y descrédito en el Gobierno y perjudicar á los poseedores de la deuda en el momento de establecerse el impuesto, que verian disminuido su capital en una cantidad equivalente á la capitalización del impuesto: y la esperanza de hacer una conversión de deuda favorable al Estado que podria disminuir el interés por el alza del precio de los títulos, son razones que aconsejan la conveniencia de no establecer sobre ellos impuesto, mucho mas aún cuando se trata de la deuda exterior; pero como esta materia pertenece al crédito público, reservaremos para entonces su ulterior estudio. En cuanto á las acciones y títulos de sociedades de crédito, bien esten en poder de nacionales, bien en extranjeros ya hemos dicho es justo el establecimiento del impuesto, mas el progreso de la industria, el atraerse capitales extranjeros ú otras causas puede hacer conveniente la exención.

Bajo el punto de vista económico debemos estudiar la incidencia y los efectos del impuesto sobre los capitales dados á préstamo ó colocados en sociedades. En los créditos quirografarios é hipotecarios recaerá el impuesto según la ley de la oferta y la demanda sobre el capitalista ó sobre el que recibe á préstamo, según que aquel pueda alzar ó no el interés del capital. El impuesto sobre los títulos de la deuda recaerá sobre los poseedores de ellos en el momento de su establecimiento si se produce una baja en el valor venal del papel y en el caso contrario recaerá efectivamente sobre los que perciben los intereses. En cuanto á las acciones de sociedades industriales ó mercantiles, el impuesto sobre sus dividendos puede recaer ó sobre los poseedores de acciones que lo sean á la época del establecimiento de la contribución, que verán disminuido su capital en una cantidad equivalente á la capitalización del impuesto, ó sobre los poseedores que cobran los dividendos, ó sobre los fundadores de la sociedad que no podrán cotizar sus títulos á precio tan elevado ó sobre los consumidores de los productos elaborados por la sociedad ó compañía. Los efectos del impuesto sobre los valores mobiliarios

pueden ser muy diversos y atenuados por distintas causas: cuando sólo producen la disminución de los intereses ó de los dividendos, producen su efecto natural y hacen contribuir estas rentas á las cargas del Estado: cuando recaen sobre los poseedores de los créditos ó acciones son disminución injusta de su capital y pueden producir la emigración al extranjero de los valores mobiliarios tan tornadizos de suyo ó pueden impedir la inmigración de capitales; por último, pueden desalentar el espíritu de sociedad y dificultar la formación de las mismas cuando por efecto del impuesto se cotizan á bajo precio las acciones de las sociedades. Mas estos efectos pueden ser atenuados por otras causas, así cuando el impuesto es mínimo, las sociedades realizan grandes ganancias, el espíritu de asociación está muy desarrollado y los capitales abundan, entónces los efectos del impuesto apenas serán sensibles, así ha sucedido en Francia con las acciones de ferro-carriles cuya cotización no discrepa de la de los títulos de la deuda perpétua del 3 por 100, no obstante estar éstos exentos de impuesto y haber recaído sobre aquéllas después de la última guerra un tributo de 3 por 100. Mas este hecho no puede tomarse como regla general y el buen sentido basta para comprender que si en dos naciones vecinas y que se hallen en parecidas condiciones económicas, se establecen dos sociedades industriales del mismo género por acciones y suponemos que en una nación existe el impuesto sobre los valores mobiliarios y no en la otra, resultará que la primera obtendrá una cotización más alta de sus acciones y por ende podrá proporcionarse capitales á más bajo precio que la segunda, pudiendo así hacerla una competencia ruinosa.

§ 5.º

Impuestos suntuarios.—Sus diversas especies.—Juicio crítico.

Los impuestos suntuarios ó sobre los artículos de lujo han sido conocidos en la antigüedad y en los tiempos modernos en diversos países: en Grecia y en Roma, en Venecia, en Inglaterra y Holanda, en Francia y en España. La idea de que recaiga el impuesto sobre los objetos de lujo es seductora. Los moralistas han creído encontrar en ellos un medio de reformar las costumbres; más el Estado no tiene la misión de hacer reinar sobre la tierra la frugalidad y la sencillez de costumbres, solo debe realizar la justicia y esta no le obliga á destruir lo supérfluo, á suprimir la elegancia, ni á tratar al lujo como enemigo (Leroy.)

Varios inconvenientes tienen los impuestos suntuarios, ya bajo el punto de vista financiero, ya en el orden económico: bajo el aspecto financiero tienen dos inconvenientes: 1.º son muy poco productivos para el tesoro público; 2.º son difíciles de imponer y percibir porque exigen inquisiciones odiosas. Ya hemos demostrado en la página 236 que las grandes fortunas son muy escasas en todos los países del mundo: solo la envidia que todo lo desfigura y la credulidad que siempre es ciega, pueden negar esta proposición como dice Leroy. Para que los impuestos suntuarios produjeran grandes sumas, sería preciso elevar las cuotas á una suma enorme y en tal caso, el contribuyente se libraría del impuesto ya por la ocultación, ya por el no uso ó la privación de los objetos suntuarios gravados por el impuesto, de suerte que si la cuota era mínima el impuesto sería poco productivo y si la cuota era máxima lo sería menos. No creemos necesario demostrar que los impuestos suntuarios conducirían á investigaciones odiosas; porque es de suyo evidente. Bajo el aspecto económico los impuestos suntuarios pueden producir la ruina de las industrias gravadas ó dificultar la formación y desarrollo de las

mismas, que si poco importantes en un principio, pueden convertirse en grandes industrias después, por pasar sus productos de la categoría de lujo á la de uso general; así el uso de los sombreros, de las medias, del café, etc., son hoy generales, mientras que constituían artículos de lujo en otras épocas: lo supérfluo, lo de lujo viene á confundirse con lo necesario, cuando se grava con un impuesto los artículos de lujo, quienes primero soportan la carga son los fabricantes y comerciantes del mismo que tienen que rebajar su precio en cantidad equivalente al impuesto, si no quieren ver muy pronto restringida la demanda del objeto de lujo, y en este caso, el impuesto suntuario, en vez de gravitar sobre los consumidores, pesa sobre los productores, acaso hasta arruinarles.

* Las principales ventajas de los impuestos suntuarios son: 1.º que recaen por regla general sobre las personas acomodadas que les pagan de lo supérfluo y no de lo necesario: 2.º que son voluntarios, pudiéndose sustraer el contribuyente cuando le plazca de su pago, mediante el no uso ó privación de los artículos sobre que recaen: 3.º que les paga el verdadero contribuyente sin que tenga posibilidad en muchos casos de repercutirlos: 4.º que reprimen el lujo y por lo tanto fomentan la parsimonia y el ahorro y favorecen la moralidad. ¿Y sobre qué objetos ha de recaer el impuesto suntuario? No es del caso que ahora dilucidemos el verdadero concepto del lujo, que es materia propia de la Economía política, solo si diremos que puede adoptarse uno de estos tres criterios: 1.º el impuesto suntuario debe recaer sobre todos los objetos no considerados indispensables, es decir, sobre aquellos adios comodidades de la vida, honestos recreos, aficiones artísticas..... valdría más y sería más justo, un impuesto general sobre la renta. Habría que establecer el impuesto sobre las casas de campo y jardines de recreo, la mayor parte de los muebles, los tapices, sederías, muselinas y telas de lino, objetos de vidrio, de porcelana, alhajas, sobre la caza, peces, bebidas refinadas, condimentos, el café, el azucar, etc., sobre los perros, gatos, pájaros y animales domésticos, sobre los asientos de 1.ª en los ferroca-

riles y el transporte en gran velocidad, sobre los espectáculos, casinos, pianos, etc., sobre los caballos, coches, criados y otra multitud de objetos que sería imposible enumerar. El impuesto sería un verdadero laberinto, las vejaciones tan numerosas como los recaudadores y el fraude y la inmoralidad tan fáciles de realizar, como imposible llevar una contabilidad exacta. 2.º criterio, el impuesto suntuario debe recaer sobre los objetos que traspasan los límites de lo ordinario, sobre las residencias como de príncipes, las estatuas de mármol y los cuadros de los grandes maestros, los caballos de raza, los grandes vasos de plata, de porcelana ó de pórfido..... Mas entónces el impuesto sería poco productivo y las vejaciones y ocultaciones numerosas. 3.º criterio, el impuesto suntuario debe recaer sobre los objetos considerados de lujo para cada clase de la sociedad, en cuyo caso era preciso hacer á cada familia según su rango, su fortuna y el número de sus miembros el presupuesto de sus gastos necesarios, enumerando las mercancías consideradas como útiles é imponiendo la contribución sobre todas las demás que se consideraban de jujo, cuya clasificación requeriría largo tiempo y trabajo, sería costosa, vejatoria, ridícula, intolerable, imposible é ineficaz, pues no habría ningún país civilizado que sufriese tan tiránica clasificación.

Los principales impuestos suntuarios establecidos ó intentados en los tiempos modernos son los que recaen sobre las galerías de cuadros, sobre los objetos y bajillas de plata, sobre los pianos sobre los escudos y blasones nobiliarios, sobre los polvos para los cabellos, sobre los naipes, los billares, sobre los relojes, sobre los perros, pero los que revisten mayor importancia son los que recaen sobre los caballos y coches de lujo, sobre los sirvientes varones ó criados y sobre los espectáculos públicos.

Ya hicimos la crítica del impuesto sobre las galerías de cuadros al ocuparnos del impuesto sobre el capital (pág. 254) y no es necesario que insistamos en demostrar que este impuesto sobre vejatorio y perjudicial al arte, sería poco productivo para la Hacienda. Lo propio podemos decir del impuesto sobre los objetos y bajillas de plata, que es preciso no confundirle con el

impuesto de fiel contraste que se paga por imponer un sello ó marca que demuestra que los objetos de plata ó de oro son de ley. El impuesto suntuario sobre las bajillas de oro y plata existió en Prusia desde 1809 á 1812 y aun existe en Inglaterra con los nombres de *french plate* y *wrought plate*; pero produce tan escasos recursos como los impuestos suntuarios establecidos por Cárlos XII de Suecia sobre las telas de seda, las pelucas y las espadas doradas, como el impuesto sobre los tulipanes en Holanda ó como el impuesto sobre los pianos, que además de vejatorio, perjudicaría á determinadas personas que le utilizan como instrumento de trabajo y privaría á familias modestas de los puros goces de la música. Más productivo es el impuesto por la contrastación de los objetos de oro y de plata, que clasificamos entre los suntuarios porque su cuota es superior á la retribución del servicio prestado por el ensayo y contraste; este impuesto existe en Francia desde el siglo XVI y ha producido con una cuota de 5 á 6 por 100 desde 1.300,608 francos en 1830 á 6.298,535 francos en 1872, de cuyas cifras deben rebajarse unos 500 mil francos por los objetos exportados al extranjero que están exentos; también existe en Inglaterra, mas este impuesto tiene el grave inconveniente de trabar y entorpecer el desarrollo de una industria tan importante como la platería y orfebrería, sobre la cual ya recae la contribución industrial y de comercio, por lo cual resulta sobrecargada. Son mirados como favorables á la moralidad los impuestos suntuarios sobre los juegos, en especial sobre los billares, los naipes y los casinos ó círculos de recreo: en la ciudad de Brema, en el cantón de Vaud, en Génova y en Toscana existe un impuesto suntuario sobre los billares, también se conoce en Francia donde produjo 1.213,072 francos á su establecimiento en 1871, decreciendo en los años posteriores para aumentar en 1883 alcanzando la cifra de 1.019,700 francos: el impuesto sobre los naipes ha producido en Francia desde medio millón de francos en 1830 á poco más de dos millones en 1876. El impuesto sobre los polvos para los cabellos fué establecido en Inglaterra en 1795, produciendo en el siguiente año la enorme suma de 210,130 libras esterlinas 5.254,000 francos, de-

cayendo notablemente hasta no producir en 1868 más que 25,050 francos, por haber pasado la moda y la costumbre de empolvarse los cabellos, siendo suprimido en 1870: en cambio el impuesto sobre los escudos y blasones heráldicos también establecido en Inglaterra entre los *assessed taxes* ó impuestos sobre las comodidades ó placeres en 1798, ha ido aumentando progresivamente, sin duda porque halaga la vanidad y la vanidad nunca retrocede ante los obstáculos, el número de contribuyentes se ha triplicado desde 1812 á 1868 y ha producido en 1880 la cifra de 2.002,000 francos.

Para terminar esta materia vamos á ocuparnos de los impuestos suntuarios sobre los perros, los caballos y coches de lujo, sobre los criados y sobre los espectáculos que son los más productivos. El impuesto sobre los perros reconoce además de las razones en que se fundan todos los impuestos suntuarios, la especial de limitar el desarrollo de la especie canina, sujeta á enfermedades en gran manera perjudiciales, como la hidrofobia: en Inglaterra fué establecido en 1796 habiendo producido en 1880 nueve millones y medio de francos: en Francia data este impuesto de 1855 como recurso municipal y produjo en 1877 la cantidad de 6.775,000 francos: en nuestra pátria se ha establecido recientemente en Madrid y en otras ciudades. La posesión de caballos y carruajes de lujo es un indicio seguro en las grandes capitales de riqueza y bienestar, por lo mucho que abundan los medios colectivos de transporte, que están al servicio del público; justo es pues que sobre ellos recaiga un impuesto suntuario especial. El impuesto sobre carruajes de lujo fué establecido en España por la ley de presupuestos del 67 al 68 y por D. de 2 de Octubre de 1873 y suprimido en 1877 quedando como arbitrio municipal como medio de compensar el deterioro del empedrado de las calles. En Francia este impuesto fué establecido durante la revolución, suprimido en 1807, restablecido despues de varias tentativas en 1862 para suprimirse nuevamente en 1865 restableciéndose en 1871, produciendo en 1883 la cifra de 9.862,000 francos para el Estado y unos 6 á 700,000 francos para los municipios. El impuesto sobre los carruajes data en Inglaterra de

1747 y el sobre los caballos de 1784 siendo este suprimido en 1874: el impuesto sobre los caballos produjo en 1869 *once millones de francos* próximamente y el de carruajes *nueve y medio millones*: este impuesto que es el único que subsiste ha producido en 1880 *catorce millones de francos*. El impuesto sobre los caballos tiene el inconveniente de perjudicar á la industria pecuaria y dificulta el desarrollo y mejoramiento de la raza caballar, que tiene notable importancia en la riqueza y en el armamento de una nación, tambien dificulta el ejercicio de la equitación que tan favorable influjo tiene en el desarrollo físico del hombre. El impuesto sobre los criados data en Inglaterra de 1777 y continúa sin interrupción, habiendo producido en 1880 *tres millones y medio de francos*; pero no ha trascendido á otros países porque si bien el tener un sirviente varón es un signo de riqueza, tiene este impuesto algo de humillante y odioso, porque parece igualar (hasta en la frase *domestiques males*) á las personas con los perros y caballos de lujo y por lo tanto equivaldría á desacreditar un oficio que ya aceptan muy pocos y esto á cambio de un producto mínimo para la Hacienda. El impuesto sobre los espectáculos públicos tiene grandes ventajas, es productivo, de fácil recaudación sin dar lugar á quejas, ni trastornos, recae sobre el verdadero contribuyente, es voluntario y sobre todo recae sobre un objeto verdaderamente de lujo; se acostumbra á eximir del impuesto las localidades que no llegan á determinado precio, y esto reconoce como base el que á estas localidades concurren por lo general las clases menos acomodadas y á las cuales podría privarse de los espectáculos por el impuesto.



CAPÍTULO CUARTO

De los impuestos indirectos.

§ 1.º

Enumeración de los impuestos indirectos.—Impuesto sobre las traslaciones de dominio y sobre las sucesiones.—Su origen y justificación.—Impuesto sobre la venta de muebles.—Impuesto sobre los transportes.

Ya hemos dicho lo que son los impuestos indirectos (en la pág. 279 y sigs.) sus ventajas é inconvenientes, haciendo su comparación con los directos; restanos ahora entrar en su detallado estudio.

Los impuestos indirectos, que son percibidos con ocasión de un acto ó de un cambio en la riqueza, se fundan en relaciones temporales ó accidentales se, recaudan por tarifas y se anticipan por regla general por quien los paga, que luego los cobra el verdadero contribuyente: comprenden los impuestos sobre traslaciones de dominio, ya de bienes inmuebles ó de muebles, el impuesto sobre los transportes, los impuestos de aduanas y los de puertas ó consumos.

El impuesto sobre las traslaciones de dominio de bienes inmuebles, ya por título oneroso, ya gratuito, en la antigüedad en

Roma se denominó *vectigal rerum venalium* y *vicesima hereditatum* establecido por Augusto: durante la Edad Media se conoció en nuestra pátria con los nombres de *laudemio*, de *luctosa* ó *minción* y posteriormente la *alcabala*; en Inglaterra con los de *fnes for alienation* y en Francia con los de *droits d'alienation et de sucesión* ó *relief*, que generalmente equivalían á un año de renta: en los tiempos modernos el impuesto sobre traslaciones de dominio se conoce en todos los países y en España se estableció primero con el nombre de *derecho de hipotecas* y desde la ley de presupuestos de 1867 con el de *impuesto de traslaciones de dominio*, que con varias modificaciones subsiste en el día.

La justificación del impuesto sobre las ventas de inmuebles está en que el Estado presta un gran servicio á los contratantes, garantizándoles sus derechos contra toda rescisión del contrato ó librando los bienes inmuebles de todo gravámen que no constare en el registro público, dando autenticidad y plena prueba al documento otorgado y constituyéndole en título legítimo de trasmisión del dominio. Pero esta legitimidad del impuesto sobre las ventas solo se justifica cuando es moderado, pues siendo excesivo equivale á una confiscación odiosa y produce males de la mayor importancia tales son: restringir las ventas y la circulación de las propiedades inmuebles, multiplicar las ventas ocultas ó por contratos meramente privados: disimular el verdadero precio, declarando en el contrato un precio menor: la compra y venta de inmuebles se convierte en operación difícil y grave: no se vende sino en extrema necesidad, no se compra sino después de maduro examen: no se compra para mejorar la finca y revenderla, como se hace en América, no se vende para comprar otra finca; la circulación de inmuebles es nula, está inmovilizada y esto perjudica á la agricultura porque las tierras permanecen largo tiempo en poder de personas incapaces de mejorarlas. Este impuesto que es de un 6, 60 por 100 en Francia y de un 3 por 100 en España, es en general en Inglaterra de *medio* por 100 para el Estado y según Leroy nunca debía de llegar al 2 por 100, limitándose al *uno y medio* incluso los derechos de los notarios, y añade después: en lugar de soñar con la reducción de

40 millones ó 50 en la contribución territorial, que es la manía hoy dominante, lo cual apenas aumentaría la producción nacional en una centésima parte, produciría más beneficios para el Estado y para la propiedad reducir á 1 por 100 los derechos sobre las ventas de inmuebles: para el Estado, porque si bien pór de pronto se disminuiría el producto del impuesto, al cabo de algunos años se triplicarían las transacciones sobre inmuebles y podrían hacerle más productivo, y para la propiedad, porque las transmisiones por contrato privado desaparecerían, se perfeccionarían los cultivos y aumentaría la producción nacional: mas para obtener estos resultados beneficiosos es preciso aguardar cierto número de años y hacer una rebaja considerable y repentina en los derechos de trasmision de inmuebles.

Sobre quien recae el impuesto sobre la venta de inmuebles? Se afirma generalmente que recae sobre el vendedor, porque es mayor la necesidad que tiene de vender, que no el comprador de adquirir: nuestra opinión es que recaerá sobre el vendedor ó sobre el comprador, según la ley de la oferta y la demanda, pagándole el que tenga el mercado desfavorable; esto no se opone á la afirmación de M. Leroy que los derechos de traslación de dominio cuando son *excesivos* deprecian el valor de la propiedad en manos de todos los poseedores y dañan por consiguiente al comprador y al vendedor que se encuentran después del contrato en situación más desventajosa que antes, con grandes probabilidades de no poder revender ó volver ó comprar la propiedad en igual precio y condiciones.

El impuesto sobre la trasmisión de inmuebles á título gratuito, es también justo, tiene su legitimidad. El impuesto sobre las sucesiones se justifica porque el Estado garantiza la ejecución de la última voluntad del moribundo, asegura la trasmisión de los bienes del difunto á los que le sobreviven y en remuneración de este servicio y como prima del seguro es justo que el Estado cobre un módico impuesto un *medio* ó 1 por 100. No es de nuestro propósito demostrar la justicia y la procedencia del derecho de sucesión, que en todos los países se considera como lógica consecuencia del derecho de propiedad, aun bajo el punto de

vista económico la sucesión es un hecho económicamente beneficioso, porque aumenta los capitales en las sociedades humanas y aun las clases pobres y sin patrimonio se aprovechan indirectamente de los beneficios de la herencia; porque aumentando ésta el capital nacional, ven con él aumentarse su retribución ó salario: en efecto nada estimula el espíritu de ahorro ni la actividad productora tanto como la perspectiva de poder dejar después de la muerte á personas queridas el fruto de su trabajo y es evidente que de esta suerte se forman nuevos capitales y se aumenta la riqueza social.

Dos inconvenientes principales se atribuyen al impuesto sobre las sucesiones: 1.º que grava y récae no ya sobre un aumento, sino muchas veces sobre una disminución de la riqueza, sobre todo en las herencias en línea recta, la muerte de un miembro de la familia no aumenta sus bienes, por el contrario, es una pérdida en el orden económico; porque el difunto cesa de producir con su industria y trabajo y un dolor en el orden familiar: si el Estado fuera justo, dice Proudhón, en lugar de exigir el pago de un impuesto en muchos casos de sucesión, debería dar un auxilio. No hay aumento de la riqueza, ni aun circulación de la misma cuando se trata de las sucesiones en línea recta, porque como decían los romanos *heres* cuasi *herus*, el heredero es condómino, tiene justas y legítimas esperanzas en la herencia y frecuentemente con su trabajo é industria ha venido á acrecentarla ó á conservarla. 2.º que por la elevación de la cuota del impuesto de sucesiones y la brevedad de tiempo concedido para el pago, disminuyen necesariamente el patrimonio, porque hay que acudir para pagarle á la venta de bienes ó al préstamo, por los muchos gastos que se ocasionan al heredero con el fallecimiento de su causa habiente.

Para obviar estos inconvenientes se han establecido las distinciones entre las herencias directas y las colaterales, entre los bienes muebles y los inmuebles, entre el pago de una sola vez y el fraccionado en diferentes plazos. Considerando al Estado como mero asegurador y al impuesto de sucesiones como prima del seguro, no hay razón alguna para que aumente el impuesto

en razón inversa del grado de parentesco del sucesor y que á grado más remoto de parentesco ó á las sucesiones entre extraños se les recargue más: pero atendiendo que solo á los que suceden en línea recta puede considerárseles como condóminos, que solo ellos por regla general viven bajo el mismo techo y tienen comunidad de bienes y por lo tanto que cuando suceden puede decirse que no hay circulación de riqueza, estas razones son suficientes para que exista una notoria diferencia en el impuesto entre estos sucesores necesarios y los demás parientes ó extraños. Algunos hacendistas prètenden, fundados en estas razones, que se exima del pago del impuesto á las sucesiones en línea recta, como se ha hecho diferentes veces en nuestra pátria y en Italia, Bélgica y Holanda, porque no es en manera alguna la sola razón de esta diferencia entre las sucesiones directas y colaterales, la facilidad del cobro del impuesto, ni las apremiantes necesidades del erario, ni que sea la ley el solo fundamento de la sucesión hereditaria, sino el derecho natural y como consecuencia del derecho de propiedad, mas aun suponiendo no hubiera circulación de riqueza, el Estado también garantiza y protege las sucesiones en línea recta y por eso debe pagarse un módico impuesto. Nuestra legislación del impuesto de sucesiones y la inglesa en sentido contrario hacen la distinción entre los bienes muebles y los inmuebles, en nuestro país los bienes muebles pagan un tanto por 100 mucho menor que los bienes inmuebles en las sucesiones y en Inglaterra lo contrario, esto se explica por la gran importancia que tiene en este último país la riqueza mobiliaria ó acaso sea efecto de antiguas costumbres aristocráticas, porque la propiedad inmueble pertenece principalmente á la nobleza; en nuestro país se explica la disposición contraria por la poca importancia de la riqueza mobiliaria, para evitar ocultaciones y fraudes, tanto mayores cuanto más elevada es la cuota del impuesto y también para evitar en lo posible la emigración de los capitales circulantes tan tornadizos de suyo. Por último, para obviar el inconveniente de que por el pago del impuesto de sucesiones se disminuya el capital hereditario, teniendo frecuentemente que acudirse á la venta de bienes ó al préstamo, es nece-

sario que la cuota del mismo sea mínima y que se fraccione su pago en tres plazos que duren tres años, como proponen algunos hacendistas, con el objeto de que pueda pagarse de la renta y no haya necesidad de tocar al capital. Por otra parte, para evitar que el Estado se incaute de la propiedad como pretenden los socialistas al cabo de algunas transmisiones, sería conveniente que si unos mismos bienes eran transmitidos por herencia varias veces en el transcurso de ocho ó diez años, solo pagarían una vez el impuesto de traslaciones de dominio.

El impuesto sobre las sucesiones tiene cierta semejanza con los impuestos directos por recaer sobre la persona que le paga, sin que por regla general tenga medios de repercutirle y debe de imponerse no con arreglo al total haber hereditario como en Francia, sino atendiendo al capital líquido, es decir los bienes hereditarios después de descontadas las cargas y deudas, más el aumento progresivo del producto del impuesto de sucesiones, á compás del desarrollo de la riqueza, el no renovarse anual ó periódicamente, el no recaer sobre la renta ó el capital, sino en cuanto se manifiestan por el hecho de la sucesión le equiparan con los impuestos indirectos; así en Francia ha aumentado el producto del impuesto de sucesiones desde *1.337 millones y medio de francos* en 1.830 á *5.262 millones y medio* en 1.880, y en nuestra patria el impuesto de derechos reales y transmisión de bienes ha producido desde *4 millones y medio de pesetas* en 1.845 á *24 millones* en 1.880.

Otro medio de transmitirse la propiedad y la riqueza gratuitamente y entre vivos es la donación sobre la cual debe recaer el impuesto por las razones aducidas, más como sería muy difícil, sino imposible recaudarle en las donaciones de bienes muebles, solo reace en las de bienes raíces.

Existen también en muchos países impuestos sobre la venta de bienes muebles, sobre la venta de navios, de cosechas, de títulos y créditos de comercio y de sociedades industriales ó mercantiles y hay que examinar si es justo que recaiga el impuesto sobre todas las transacciones, sobre todas las transmisiones de riqueza y efectivamente en buenos principios puede sostenerse la justicia del impuesto, con tal que sea ínfimo para que no entor-

pezca y embarace la libre circulación de la riqueza, pues aunque la renta y ganancias de una persona no sea siempre exactamente proporcional á los contratos que suscribe ó á las deudas que paga, por punto general estos actos se desarrollan y aumentan á la par que la riqueza de los individuos y existe además la razón de la garantía que el Estado presta á todos estos actos: además este impuesto es muy productivo pues no solo aumenta la riqueza en las sociedades modernas con más rapidez que en las antiguas, sino que el carácter de éstas es la fijeza de los bienes, mientras que el de aquellas es la movilidad por su incesante circulación.

Es semejante á los anteriores impuestos indirectos, porque recae sobre las manifestaciones de la riqueza en la circulación, el impuesto sobre los trasportes ya de mercancías, ya de personas, por tierra ó por mar, mas es preciso distinguir estos impuestos indirectos de los impuestos especiales ó rentas, establecidos para la conservación de los caminos, puentes, faros, puertos, valizas, etcétera; los primeros tienen como justificación la protección que el Estado presta á los viajeros ó mercancías; estos últimos son la remuneración de un servicio que hace á los particulares el Estado mediante determinadas construcciones y para atender á su conservación. Incluiremos entre los impuestos indirectos sobre los trasportes los derechos de *toneladas, inquisición y fondeo* y otros conocidos en épocas anteriores, siendo el más importante de nuestros tiempos el de trasportes por los *ferrocarriles*, del que nos vamos á ocupar brevemente, mereciendo detenido exámen los *derechos de aduanas* y los *de puertas y consumos* que estudiaremos después en los siguientes párrafos.

El impuesto sobre los trasportes por los ferrocarriles tiene especiales ventajas: es de fácil aplicación: los medios de percepción son sencillísimos: el Estado no tiene que hacer gastos para su recaudación ni en personal, ni en material y es por último un impuesto productivo. Para percibir este impuesto le basta al Estado con exigirlo á las compañías de ferrocarriles, las cuales se encargan de cobrarle á los viajeros y á las mercancías, son pues estas compañías intermediarios fieles y gratuitos; porque como son compañías por acciones, sus cuentas se hacen públicas y el

Estado pudiera en seguida perseguir y castigar cualquiera omisión ó fraude. El impuesto sobre los trasportes por los ferrocarriles ha producido en Francia en 1.870 á 71 un total de 96 *millones de francos*, y en nuestra pátria en 1.872 á 73 *cinco millones y medio de pesetas*, elevándose en 1.878 á 79 á 10 *millones*.

Más el impuesto sobre trasportes de mercancías por los ferrocarriles en pequeña ó en gran velocidad tiene graves inconvenientes: 1.º es desigual, porque grava con distinta carga á una misma especie de industria según su posición geográfica y porque no puede ser proporcional al valor de las mercancías trasportadas así por ejemplo una fábrica de fundición de hierro situada en un extremo del país, tendrá que pagar mayor impuesto que otra colocada en el centro de la nación, porque este impuesto se paga por unidad de peso y kilómetro de vía recorrido y claro es que tienen que recorrer más kilómetros los productos de una fábrica situada á un extremo que los de otra situada en el centro de una nación, además á igual unidad de peso, no corresponde igual valor para todas las mercancías, luego tampoco es proporcional al valor: 2.º es injusto, pues si no existen impuestos análogos para los trasportes por carreteras, canales ó por mar resultan más gravados los trasportes por ferrocarriles y en peores condiciones las industrias que no pueden utilizar aquellos; el Estado protege á unas industrias con detrimento de otras: 3.º son una traba para la exportación; pues aunque se exima del impuesto las mercancías expedidas al extranjero y el Estado devuelva los derechos que ha cobrado, esto no libra al comerciante ó fabricante de vejaciones, formalidades y declaraciones que entorpecen el libre tráfico, además no se le restituyen los derechos de transporte que ha pagado por las primeras materias antes de la fabricación con lo cual se coloca á la industria nacional en peores condiciones que sus similares en el extranjero: 4.º dificultan el comercio de *tránsito*, es decir de mercancías que viniendo de un país extranjero, van á otra nación: pues si á este comercio se le grava con un impuesto de transporte, buscará otra vía franca aun cuando más larga y la nación perderá el precio de los trasportes y si se exime del impuesto de transporte á las mercancías de tránsito parece que se

hace de mejor condición á los extranjeros que á los nacionales y se fuerza á los comerciantes á expedir sus mercancías de frontera á frontera y no dirigiérlas á los mercados del interior por librarse del impuesto.

El impuesto sobre el transporte de viajeros, cuando es moderado ó ínfimo es fácil de establecer y de conservar, más cuando se eleva su cuota para hacerle productivo puede conducir á la injusticia y hasta á la inhumanidad, pues no todos viajan por recreo, la mayor parte viajan en cumplimiento de sus deberes ó por necesidades de familia, además limitan y disminuyen el número de viajeros causando pérdidas á las compañías de ferrocarriles ó por lo menos merman sus ganancias por lo cual no es posible mejorar las condiciones del viaje sea en comodidad ó en rapidez.

§ 2.º

Del impuesto de aduanas. — Su origen, clases y justificación. — De los aranceles y sus diversas especies. — Causas que influyen en la productividad de las aduanas. — Derechos compensadores.

La palabra *aduanas*, trae según algunos su origen etimológico de la italiana *doana*, corruptela de *duxana* ó derecho que el Dux de Venecia percibía á la importación ó exportación de las mercancías; según otros, proviene del verbo céltico *doen trasportar* ó del tributo que exigieron en Nápoles los normandos con el nombre de *dobana*. Las aduanas son, según la definición exacta que de ellas da Horacio Say, las oficinas encargadas de cobrar los derechos impuestos á la entrada ó salida de una nación de las mercancías permitidas y de impedir el paso de las prohibidas.

La idea de imponer un tributo á las mercancías extranjeras importadas en un país, es muy antigua. El derecho de aduanas era en Atenas de 2 por 100 del valor de las mercancías según Rau y se cobraba en el puerto del Pireo único habilitado para el comercio con el extranjero; según Dumesnil se denominó á este derecho *eponia* (de *epi onia*) más bien que *eisagogicon* con que se

designaba la tasa de las mercancías; más en nuestra opinión y según el origen etimológico *epionia* quiere decir *sobre lo útil ó sobre lo que se vende* y la palabra *eisagogicon* sobre *lo que se introduce*. En Roma estableció las aduanas Anco Marcio habilitando el puerto de Ostia y se conocieron con el nombre de *portorium* que indica se establecieron primero en los puertos de mar; fueron suprimidas en los primeros tiempos de la República y restablecidas en 573; después también fueron establecidas en los Alpes. En nuestra pátria se encuentran vestigios de las aduanas durante la dominación goda; se multiplican extraordinariamente durante la reconquista, confundiéndose con los derechos feudales de peage, después de San Fernando se llamaron *almajasifazgo*, tomando esta palabra de los moros y por último se han conocido con el nombre de *rentas generales ó de aduana* por su cuantiosa importancia.

Las aduanas se dividen por su posición: en *terrestres y marítimas* que se llamaban antiguamente en España puertos secos y puertos mojados; por razón de la nacionalidad en *interiores y exteriores*, las primeras existen dentro de una nación y cobran los derechos al pasar las mercancías de provincia á provincia, han sido suprimidas en todos los países civilizados con gran provecho para el comercio y desarrollo de la riqueza; las segundas son las establecidas en las fronteras para cobrar los derechos á las mercancías que entran ó salen de una nación á otra: bajo el punto de vista económico, las aduanas se dividen en meramente fiscales y protectoras: aquellas cobran derechos módicos con el carácter de mero impuesto para atender á las cargas públicas; éstas cobran derechos más ó menos elevados para impedir la entrada de mercancías extranjeras ó para que se eleven sus precios en los mercados interiores, asegurando así una ganancia y protegiendo de esta suerte la industria nacional. En la Edad Antigua y durante la Media hasta el descubrimiento de las Américas, tuvieron las aduanas carácter meramente fiscal; desde esta época tienen carácter protector hasta mediados de nuestro siglo aunque á nuestra pátria durante el siglo XVII se le impusieron tratados ruinosos, que abrieron honda brecha en las prácticas proteccionistas; tiéndese

nuevamente al libre cambio desde mediados del siglo XIX aunque con diferentes interrupciones, en la legislación de aduanas y en los tratados de comercio. Las aduanas, pues, no tienen por sí carácter fiscal, ni protector.

No nos toca á nosotros examinar las doctrinas del libre cambio, ni las de la protección, porque son materia propia de la Economía política y á ella nos remitimos; sólo si diremos que los derechos de aduana, fiscales ó protectores, tienen diferentes razones y fundamentos en su apoyo: ya se les considera como compensación de las cargas que soporta la producción nacional, y de las cuales están exentos los productos exóticos; ya como precio de la protección otorgada á los comerciantes extranjeros; ya como medio fácil de obtener recursos con que atender á las públicas necesidades, imponiendo derechos á las mercancías extranjeras de consumo general y sin otras análogas producidas en el país, esto respecto de los derechos fiscales; los derechos protectores tienen como fundamento, ya favorecer el desarrollo de la industria nacional, ya ponerla á cubierto de la concurrencia de la industria extranjera, garantiéndola el mercado interior. Tampoco nos toca exponer los servicios que prestan las aduanas bajo el punto de vista estadístico, para conocer los productos exportados é importados en una nación.

Los derechos de aduanas pueden dividirse en cuatro categorías: derechos de importación; de exportación; de tránsito y derechos de navegación; todos ellos pueden ser meramente fiscales é protectores, según que tengan por objeto ó solamente proporcionar medios para satisfacer las necesidades públicas ó preservar la industria nacional de la concurrencia de la extranjera.

De todos los derechos de aduana, los que tienen mayor importancia en todos los países de Europa, son los derechos de importación; éstos pueden recaer ó sobre los productos de la industria agrícola, ó sobre las primeras materias que sirven á la industria, tal como los minerales ó sobre productos manufacturados, y todos ellos pueden económicamente revestir el carácter de meramente fiscales ó protectores. Los derechos que recaen

sobre los productos agrícolas que no tienen en el país otros similares ó sucedáneos, tienen sólo el carácter fiscal, tales son los que recaen sobre el thé, el café, el cacao, el algodón, el azúcar y el tabaco; tienen también el carácter meramente fiscal los derechos de aduana cuando equivalen exactamente al impuesto percibido sobre el producto agrícola obtenido en el país, así sucede con el azúcar y el tabaco que ya se obtienen en muchos puntos de Europa. Son protectores los derechos de aduana cuando recaen sobre productos agrícolas exóticos que tienen sucedáneos en el país y estos productos similares no pagan este impuesto ó por lo menos es inferior al que recae sobre los productos extranjeros; así sucede cuando se establecen derechos de aduanas elevados sobre la hulla ó carbón de piedra, sobre la lana, sobre los trigos y sobre todos los productos agrícolas extranjeros, para proteger, según se dice, la producción nacional. Hé aquí el razonamiento de los proteccionistas: una nación poderosa debe producir para su consumo, trigo, ganados, lana, etc., etc., no debe depender del extranjero en artículos tan necesarios; pero es el caso que el trigo, por ejemplo, se produce en condiciones extraordinariamente favorables en los Estados Unidos, en Hungría, en Rusia, donde son menos las contribuciones y más baratos los jornales, y estos trigos extranjeros que pueden venderse á precios muy baratos, podrían hacer una concurrencia ruinosa á la agricultura nacional; por consiguiente, si el legislador autoriza la introducción libre de derechos de los trigos extranjeros, el cultivo de los cereales, no remunerando los gastos se abandonará y perecerá la agricultura nacional; debe, pues, prohibirse la introducción de trigos extranjeros ó por lo menos cargarles con derechos elevados de aduanas, y lo propio á los demás productos agrícolas y á los ganados, porque como decía el Mariscal Bugeaud respecto á Francia: *es preferible una invasión de cosacos á una invasión de bueyes húngaros*. Más la prohibición de introducir trigos extranjeros y demás productos agrícolas, tan en boga en épocas anteriores en todos los países de Europa, no podía ser absoluta; el legislador no podía condenar al pueblo á sufrir hambre; en caso de malas cosechas ó de escasez, se permitía la en-

trada libre de trigos extranjeros y de este hecho provino el sistema ingenioso conocido con el nombre de *escala móvil*, que consiste en una escala gradual de derechos que recargan el trigo á su entrada del extranjero con tasas tanto más elevadas, cuánto menor es su precio en el mercado nacional y tanto más bajas cuánto más caro es el precio del trigo en los mercados interiores hasta concluir por la libre y franca entrada de los trigos extranjeros, cuando por la escasez de cosecha, el precio del pan es excesivo, es decir, que los derechos de aduana están en razón inversa del precio del trigo. Con esto se creyó atender á todos los intereses manteniendo un precio remunerador para el labriego en años de abundancia y evitando el hambre en años de escasez. Mas la experiencia demostró, en especial en Inglaterra, que esta protección otorgada á la agricultura era perjudicial á las fábricas, á los industriales y á los obreros; porque encarecía uno de los principales medios de subsistencia, y por consiguiente la mano de obra; además también se quejaron los armadores de buques, porque decían que la escala móvil venía á aumentar las dificultades y peligros del comercio de cereales extranjeros, no pudiendo conocerse de antemano, ni por lo tanto calcularse los derechos de aduana que habían de pagarse por su introducción en los puertos nacionales; para evitar pues esta incertidumbre que encarecía el precio de los trigos hasta elevarle á un precio de hambre y á petición de los industriales y de los comerciantes se estableció en Inglaterra primero un derecho fijo, suprimiéndose después casi por completo por las gestiones de la *Liga contra las leyes de cereales (anti corn law league)*.

Los derechos de aduanas pueden recaer á la importación de primeras materias ó de minerales que sirven á la industria y entonces se protege la producción nacional de primeras materias; porque el precio de éstas se eleva en una cantidad casi igual á los derechos de aduana cobrados sobre las primeras materias exóticas. El impuesto que paga el consumidor es más considerable que la cantidad que entra en las arcas del tesoro público, pues en estas no entran más que los derechos de aduana percibidos sobre las primeras materias importadas del extranjero; más como el

precio de los artículos de un mismo género y calidad es igual en el mercado y las primeras materias extranjeras están sobrecargadas con los derechos de aduanas que no pagan las nacionales, los precios se regulan por el de aquéllas y resulta que los productores pagan un verdadero impuesto, no al Estado sinó al productor nacional de las primeras materias sobre que trabajan, es decir, que obteniendo el Estado un producto mínimo de los derechos de aduana, impone á los consumidores de primeras materias un sacrificio triple ó décuple que cobran los que las producen en la nación; de lo que se deduce que el Estado toma á los unos para dárselo á los otros, lo cual es contrario al principio de justicia y establece en el orden económico una desigual y artificiosa distribución de la riqueza. Quejáronse por consecuencia los fabricantes é industriales que empleaban las primeras materias diciendo que si ellos las pagaban más caras no podían competir con los extranjeros y exportar los artículos manufacturados con ellas; era pues preciso y justo restituirles á la salida de los productos los derechos de aduana pagados por las primeras materias que emplearon en su fabricación y entónces se inventó el mecanismo aduanero conocido con el nombre inglés de *drawback*, que consiste en apreciar la cantidad de materias primeras que han entrado en la fabricación de un artículo y devolver á la salida para el extranjero del mismo una cantidad igual á los derechos de aduanas pagados á la entrada de aquéllas; mas este procedimiento tenía graves inconvenientes para el Tesoro y para los particulares: lo primero por que es difícil determinar exactamente la cantidad de primeras materias que entran en determinada cantidad de peso ó de longitud de artículos manufacturados, de aquí la defraudación del Tesoro, pues por ciertos artificios de fabricación se le obligaba á restituir á la salida de los productos más derechos que los que había percibido por la entrada de primeras materias; en un principio el Estado se felicitaba de estas pérdidas; porque creía así favorecer la industria nacional por la exportación de sus productos al extranjero, más después el Estado abandonó este juego del cual era la víctima. No son menores los inconvenientes de los *drawbacks* para los particulares,

pues si bien era favorable á los negociantes poco escrupulosos, en cambio los de buena fé, tenían que anticipar cierto capital para el pago de los derechos de aduana de las primeras materias, y como no se les restituía sinó después de cierto tiempo, por lo menos el necesario para la fabricación del producto, perdían el rédito de este capital durante este tiempo y necesitaban de una mayor cantidad de fondos de circulación. Para evitar estos inconvenientes se inventó el sistema de la *admisión temporal*, que consiste en la entrada libre del extranjero de las primeras materias, con la condición de exportar en tiempo limitado una cantidad equivalente de artículos fabricados ó de pagar los derechos correspondientes de aduana, si no se cumplía esta condición. Con este sistema, el industrial no tiene que anticipar los derechos de aduana, ni por consiguiente pierde el interés de estos fondos, ni aumenta su capital circulante. La admisión temporal es el correctivo necesario de los excesos del sistema protector. Dos cuestiones se presentan á propósito de la *admisión temporal*: primera, los objetos fabricados con las materias primeras que han entrado libres de derechos, deben ser exportados por el mismo fabricante que las introdujo y por la misma administración ú oficina de aduanas, ó por el contrario, aquél puede ceder á un tercer fabricante su derecho, el cual podrá exportar dentro del plazo fijado y por cualquier administración de aduanas una cantidad equivalente de productos fabricados? Segunda cuestión, las materias primeras admitidas libres de derechos á condición de reexportación, ¿deben ser exportadas idénticamente las mismas, conservando las marcas de introducción ó por equivalente? Ambas cuestiones han sido resueltas en el sentido de la mayor libertad y facilidad para la fabricación y para el comercio, no sin que antes produjeran reclamaciones y trastornos; más no obstante todas estas facilidades y concesiones dentro del sistema protector de los *drawbacks* y de la *admisión temporal*, el comercio de exportación toca con obstáculos casi insuperables para su rápido desarrollo por las formalidades, dilaciones, trabas y contestaciones á que dán lugar, de ahí que los cargadores de buques son hostiles al sistema protector, produciendo todos estos regla-

mentos y trabas á la libertad de comercio una organización y desarrollo artificial y ruinoso de la industria nacional, haciendo menos productivo el trabajo que si entregado á si mismo no le entorpeciera ninguna limitación.

Los derechos de aduana á la importación pueden recaer sobre los artículos manufacturados teniendo también ya el carácter meramente fiscal, ya protector. Serán meramente fiscales cuando recae un impuesto equivalente sobre los productos nacionales, que como es consiguiente no soportan los extranjeros, ó cuando han pagado las primeras materias extranjeras con que se fabrica el producto un derecho de aduanas, porque en este caso los productores nacionales no pueden competir con los extranjeros, no por su culpa, sino por culpa del Estado que viene á aumentar los gastos de producción con los derechos de aduanas establecidos sobre las materias primeras. Más es imposible realizar la compensación exacta entre el impuesto pagado por las primeras materias que sirven á la industria nacional y el que debe recaer sobre los productos similares elaborados en el extranjero, porque es imposible calcular exactamente la cantidad de primeras materias que entra en cada producto fabricado, sobre todo en las industrias que mezclan diferentes materias por ejemplo los tejidos de seda y algodón, etc. Se corre, pues, el peligro de establecer un impuesto muy bajo en cuyo caso sale favoreciendo al productor extranjero, ó muy alto y entónces se beneficia al productor nacional con perjuicio del consumidor y se estimula el contrabando. Constituye, pues, una grave dificultad el apreciar el justo grado en que debe establecerse el impuesto compensador, y para resolverla el legislador por prejuicios recibidos ó por temor á perjudicar la industria nacional, se ha decidido por derechos compensadores altos que otorgan una protección á los productores nacionales; en cada nueva operación industrial, en cada ulterior modificación que experimenta el producto los derechos de aduana, representan la compensación de todos los derechos establecidos sobre las precedentes operaciones más en aumento que constituye la protección en aquel grado; los derechos protectores se añaden los unos á los otros constituyendo un sistema imposible por lo complicado. Pero

es el caso que por efecto de la división del trabajo lo que constituye primera materia para una industria superior, es producto para la industria inferior inmediata, se ha roto, pues, la coalición de los productores, cada cual pide la libertad de introducción para las primeras materias sobre que trabaja y pide la protección y el recargo en las aduanas de los productos que elabora y el legislador se encuentra en un verdadero conflicto sin saber á que atender: en la industria del algodón, por ejemplo, los que se limitan á hilarle, la industria de la filatura, pide la libre introducción del algodón en pacas, más quiere que se protejan sus hilos imponiendo fuertes derechos de aduanas á los extranjeros; vienen después los tejedores y piden la libre introducción de los hilos de algodón extranjeros, que son su primera materia, y piden derechos protectores para los tejidos á fin de que no les hagan competencia los extranjeros; mas enseguida se presentan los estampadores y fabricantes de percales ó indianas, y quieren la libre introducción de los tejidos blancos de algodón que son su primera materia y los derechos protectores para sus productos los percales ó indianas; por último, los comerciantes de telas de percal desean que se introduzcan éstas del extranjero libremente. ¿Cómo compaginar y dar satisfacción á tan múltiples y encontrados intereses? El sistema protector se halla en este caso en un verdadero conflicto, no es compatible con un gran comercio de exportación aún cuando acuda á los mecanismos complicados de los *drawbacks* y de la *admisión temporal*, porque á medida que se eleva, divide y perfecciona la industria, encuentra el régimen protector más adversarios, pues en tanto como se protege las primeras operaciones industriales en tanto se perjudica las subsiguientes y á los consumidores. Era preciso atender principalmente al interés del consumidor que el sistema proteccionista sacrifica al del productor. Era preciso hacer constar que el bien supremo en el orden económico, no es el trabajo en sí mismo, sino la abundancia y baratura de los productos, y que la primera condición para que el trabajo nacional dé la mayor suma posible de productos y de valores en cambio, es que se aplique á las industrias más apropiadas á las condiciones del país y de la

población, abandonando aquellas otras industrias para las que no hay condiciones propicias. Era preciso convencerse que la concurrencia extranjera es un estímulo necesario, un instrumento irremplazable de progreso, sobre todo en las grandes industrias, pues la concurrencia interior es en ellas limitada ó ilusoria y precisan el aguijón de las industrias extranjeras. Todas estas verdades, como dice Leroy han ido haciéndose paso y modificando el sistema de aduanas de toda Europa convirtiéndole poco á poco de protector en meramente fiscal.

Los derechos de aduana á la exportación están poco en uso en las naciones de Europa y pueden considerarse por regla general como perjudiciales al desarrollo de la industria nacional, salvo el caso de gozar esta de un monopolio natural, es decir, que no se produzcan en el extranjero otros análogos productos como sucede por ejemplo con el guano en el Perú, el azufre en Italia, el ópio en la India, etc., pues entónces puede establecerse un derecho moderado de aduanas, no excesivo porque este restringiría el consumo del producto en el extranjero ó provocaría la producción en otros países de productos análogos ó sucedáneos, así estableciendo el Perú derechos de exportación excesivos sobre el guano ó sobre el nitrato podría provocar la busca y explotación del guano en Egipto y del nitrato en Bolivia donde aún no se explotan ó podrían favorecer el uso de sucedáneos con grave perjuicio de la industria nacional, cuyos progresos serian detenidos, pues disminuido el consumo por la elevación de los derechos de aduanas, tenia que disminuir también la producción ó, por último, podría provocar el contrabando. La gran ventaja que tienen los derechos de aduana á la exportación es que son pagados por el extranjero y por lo tanto representan una fuente de Ingresos para el Estado sin sacrificio alguno para los productores nacionales, á los cuales alivian de una parte de los gastos públicos. Pudiera objetarse que si no existieran los derechos de aduana á la exportación el consumo de los productos extraídos, se aumentaría y en su consecuencia el productor nacional veria aumentadas sus ganancias, más no obstante esto es de todo punto exacto que el derecho de aduanas á la

exportación es pagado en totalidad por el consumidor extranjero y en cuanto al aumento del consumo no siempre es posible, ni menos en corto período de tiempo, más este aumento del consumo en un período largo no será detenido si los derechos de aduana son moderados. Los derechos de aduana á la exportación son perjudiciales cuando se aplican á mercancías que pueden ser producidas en otros países, porque entónces las nacionales gravadas por el impuesto no pueden en los mercados exteriores hacer competencia á las extranjeras. Más con el objeto de retener en el país las primeras materias que sirven á otras industrias superiores, cuyo desarrollo se trataba de impulsar se han establecido algunas veces derechos de exportación sobre ellas, sin que los perjuicios sufridos en la explotación de las materias primeras fueran compensados por el desarrollo de las industrias superiores.

Los derechos de aduana sobre las mercancías *de tránsito*, es decir, aquellas que vienen del extranjero, atraviesan el país para ir á otra nación, son grandemente perjudiciales, no solamente porque disminuyen ó privan de los beneficios y salarios, que produce á la población y á las empresas de transporte, el acarreo y trasbordo de los objetos que pasan por el territorio, sino porque la experiencia demuestra que un país que sirve de tránsito, concluye por tener la mayor parte de las mercancías á un precio más barato que otro que se contenta solo con el movimiento de las mercancías nacionales y esto es consecuencia de que produciéndose un mercado concurrido y creciente, los aprovisionamientos, las compras y las ventas son más fáciles y el comercio se desarrolla y perfecciona en todos sus mecanismos. Todos los países civilizados han suprimido los derechos de tránsito como perjudiciales cuando eran tan frecuentes en otras épocas.

Por último, la cuarta categoría de los derechos de aduana son los *derechos de navegación* ó sobre los *transportes marítimos*, que comprenden cuatro clases de protección: 1.^a para fomentar la construcción de buques en los astilleros nacionales, se prohíbe ó se recarga con derechos los navios construidos en el extranjero que han de ser nacionalizados: 2.^a para favorecer al armador nacional de buques, se establecen recargos y derechos diferen-

ciales de bandera y tonelada, es decir, que pagan más los extranjeros que los nacionales por estos derechos: 3.^a para desarrollar la navegación de largo curso y tener marineros peritos, se establecen los derechos de depósito, es decir, que los buques nacionales que van á buscar por ejemplo el algodón, el thé, el café, etc., á los puertos de Liverpool, Lóndres, Amberes, Amsterdam, etc., pagan más derechos que los que ván á buscar esas materias al punto de su producción á los Estados Unidos, á la China, al Brasil. etc.: 4.^a por último, el comercio de cabotaje, ó sea el que se realiza entre los diferentes puertos de una misma nación se reserva exclusivamente á los nacionales, prohibiéndole en absoluto á los buques extranjeros.

Los *aranceles* de aduanas son la nota detallada y metódica de las mercancías prohibidas y de los derechos que han de pagar las permitidas. Son de varias clases: 1.^a *aranceles generales* ó autónomos que son los que libremente y por una ley propia establece un país, y *aranceles convencionales* ó *especiales* que son los que establecen por pactos y concordias entre las naciones por virtud de los *tratados de comercio*: aquellos rigen para toda clase de mercancías y para todas las naciones; estos sólo para las naciones que han celebrado tratados de comercio: 2.^a *aranceles de cosas prohibidas y permitidas* mediante el pago de ciertos derechos: 3.^a *aranceles ad valorem* y *ad speciem*: aquellos atienden al valor ó precio de las mercancías para con arreglo al mismo establecer los derechos, estos se establecen teniendo en cuenta la unidad de peso, de volúmen ó longitud de las mercancías prescindiendo de su valor. Los *aranceles ad valorem* tienen la ventaja que son más justos y proporcionados al valor de la mercancía, pero tienen el inconveniente de la gran dificultad de hacer constar el valor ó precio de las mercancías, ya se atienda á la declaración del introductor, ya á la presunción, ya á la tasación por los empleados de aduanas; los fraudes son numerosos, frecuentes los casos de arbitrariedad de los empleados del fisco y en ambos casos contestaciones, retrasos, formalidades, incertidumbres, confiscaciones y todo en grave daño del comercio, Los *aranceles ad speciem* ó *específicos* son más sencillos y ofre-

cen menos dificultades pero tienen graves inconvenientes: 1.º si la mercancía alza ó baja rápidamente de precio, resulta que derechos específicos moderados en un principio se convierten en excesivos ó insignificantes: 2.º los derechos específicos son ligeros para las mercancías de poca extensión y gran valor destinadas al consumo de los ricos y son excesivos para las mercancías de poco valor, que son consumidas por las clases menos acomodadas. Para evitar el primer inconveniente se ha acudido á la revisión quinquenal de los aranceles y para remediar el segundo en lugar de establecer para cada mercancía un sólo derecho específico, se establecen tres ó más según las calidades de la mercancía fáciles de reconocer. Mas de todas suertes los aranceles específicos tienen el obstáculo insuperable de su fijeza é inflexibilidad que les hace contrarios al progreso y á la civilización. El carácter de la industria moderna es la rebaja gradual del precio de los productos por la introducción de nuevos inventos y máquinas, de donde resulta que á medida que disminuye el precio en venta de los productos, el derecho específico fijo é inmutable representa una parte cada vez mayor del precio de la mercancía, lo que constituye un obstáculo á la libertad del tráfico y á la comodidad y baratura de la vida. Así, por ejemplo, el derecho de 60 francos por tonelada de hierro establecido en Francia no representaba en 1864 más que el 25 por 100 de su valor, hoy representa el 50 por 100, es un impuesto excesivo.

Las principales causas de la productividad de las aduanas son: 1.ª el número é importancia de los artículos sobre los que recae el derecho de aduanas: 2.ª la elevación de los derechos de aduana sobre los productos exóticos que no tienen semejantes en el país, como el café, el thé: 3.ª el clima y la posición geográfica de la nación: 4.ª las costumbres y gustos de los habitantes: 5.ª la organización administrativo financiera del país, pues en unas naciones ciertas rentas por ejemplo la de tabacos, se cobra en las aduanas, como en Inglaterra, mientras que en España no se cobra en las aduanas, sino que el Estado se atribuye el monopolio exclusivo de la venta del tabaco. Todas estas causas hacen muy difícil la comparación de los productos de las aduanas entre

dos naciones y además frecuentemente se compara el producto bruto ó total de las mismas, sin hacer deducciones, no solo por los gastos de percepción y administración de los derechos de aduanas que en nuestra patria son considerables, sino que es preciso deducir para su justa apreciación los reembolsos de derechos por medio de los Drawback, y las primas para alentar la exportación de mercancías.

Hemos enumerado ya las ventajas y los principales inconvenientes que tienen los derechos de aduanas, á estos hay que añadir: 1.º las trabas y vejaciones á que están sometidos los habitantes de la zona fiscal próxima á las fronteras, porque el Fisco les desconsidera siempre como sospechosos de contrabando, obligando á los que trasportan mercancías por esa zona á formalidades, guías de expedición, registros y resguardos bajo la pena de confiscación, multa y otras más severas: 2.º que no existiendo sino un pequeño número de administraciones de aduana que puedan cobrar los derechos de toda clase de mercancías se obliga al comercio á dar grandes rodeos, á pérdidas de tiempo y retrasos y 3.º que obliga al Estado á mantener numerosos funcionarios que le ocasionan grandes gastos y priva á la industria de brazos.

Para terminar el estudio de las aduanas vamos á plantear y resolver con la mayor brevedad posible dos problemas: 1.º ¿Serán suprimidos algun dia todos los derechos de aduana? 2.º Cuando está plenamente probado que en un país soporta la industria en general mayor carga de impuestos que en las naciones extranjeras ¿es conveniente establecer derechos compensadores?

La solución afirmativa del primer problema sería un gran progreso, pero en los tiempos actuales es imposible. Los derechos de aduanas y la contribución de consumos tienen que seguir la misma suerte y como no es posible á los Estados europeos tan recargados en sus gastos públicos, suprimir las contribuciones de consumos, tampoco es posible suprimir los derechos de aduanas; porque si se percibe un impuesto de consumos sobre el vino, el aguardiente, el aceite, etc., producido en el país ¿cómo es posible dejar la entrada libre á esos mismos productos cuando vienen del extranjero? Esto equivaldría á hacer de mejor condi-

ción á los extranjeros que á los nacionales, se arruinaría la producción nacional tanto como se beneficiaba á la extranjera. Solo podrían ser suprimidas las aduanas y circular con entera libertad los productos estableciendo entre las diversas naciones de Europa una especie de confederación aduanera semejante al Zollverein de Alemania como propuso León Faucher para los pueblos latinos y últimamente G. de Molinari para los pueblos occidentales y del centro de Europa; más para esto era indispensable que todos los Estados de la federación establecieran exactamente iguales derechos de consumos: pero á esto se opondría una série de obstáculos provenientes de la diversa situación política de cada país; la desigualdad de sus necesidades públicas, las diferentes costumbres y usos, y todo esto dificultará la formación de una federación aduanera.

El segundo problema relativo al establecimiento de derechos compensadores de aduanas cuando un país está sobrecargado de impuestos más que las naciones extranjeras, se resuelve de diverso modo por los autores, decidiéndose unos por la afirmativa y otros por la negativa. Nuestra opinión de acuerdo con la de M. Leroy y en consonancia con lo anteriormente expuesto es que deben establecerse derechos de aduanas que compensen los derechos de consumos que recaen sobre los productos nacionales y los impuestos que recaen sobre las primeras materias y las máquinas de todo género de industrias, para que así los productos nacionales no resulten en peores condiciones económicas que los extranjeros, porque todos ellos influyen de un modo notable sobre el precio de los productos y en él deben ser reembolsados; más no deben establecerse derechos de aduana que compensen los impuestos directos que recaen sobre la agricultura, la industria y el comercio, ni los indirectos sobre traslaciones de dominio y trasportes, ni los que recaen sobre los medios de comunicación, registro y timbre, porque todos estos impuestos no se establecen por el Estado á título de anticipo sino que deben recaer sobre quien los paga y por ello tienen un influjo insignificante en los precios y son también pagados por los productos extranjeros. Los derechos compensadores para ser justos deben prote-

jer todas las industrias, pues de lo contrario unas saldrian favorecidas y otras perjudicadas y este es el obstáculo casi insuperable con que se toca, porque si se hace asi los aranceles de aduana resultan muy complicados y retardan y entorpecen la industria con numerosas trabas: además los derechos compensadores si bien favorecen las industrias que sirven para el consumo nacional, perjudican á las que exportan al extranjero sus productos, porque despues de soportar todos los impuestos no les aprovecha la compensación, perjudican también á las industrias que reciben las primeras materias del extranjero ó que dan nueva elaboración á los productos exóticos que han pagado un derecho compensador porque equivale á pagarlos más caros, y por lo tanto á aumentar sus gastos de producción, por último perjudican notablemente á los consumidores y por lo tanto al incremento de la riqueza nacional por que se protege á la industria nacional como uno y los consumidores pagan como diez; asi en Francia para proteger la fabricación nacional de las máquinas de coser, se elevaron los derechos de aduana en 10 francos por máquina, de donde resultó que no produciendo la industria francesa más que *mil* máquinas por año y necesitándose *cien mil*, para favorecer á esta industria con *diez mil* francos, fué preciso obligar á los consumidores al pago de *un millón* de francos.

§ 3.º

Del impuesto de consumos.—Su historia.—Ventajas, inconvenientes y efectos del impuesto de consumos.—Diversas formas de recaudación é imposición.

El impuesto de *puertas* ó de *consumos*, en francés se llama *octroi* de *ottroi* LICENCIA VASALLO DATA, por la concesión que hacian los soberanos á las municipalidades para que cobrasen los derechos de consumos, en inglés *excise*, es decir, *sis*a ó

merma; en Bélgica se llama *accise* y en italiano se denomina *daño di consumo*, impuesto de consumo.

El impuesto de puertas ó de consumos, semejante al de aduanas, es el derecho que se paga á la entrada en las poblaciones de los artículos sobre que recae. Este impuesto grava los gastos, las compras de productos consumibles de los contribuyentes, viniendo á confundirse con el precio de los artículos y se funda en la presunción de la proporcionalidad entre los *gastos* de cada contribuyente y la *riqueza* ó *renta* del mismo. Es admisible esta presunción dentro de ciertos límites, porque existe cierta relación entre la riqueza poseída y los gastos, entre la renta y el consumo de cada cual, sin embargo, no es exacta; porque no puede tener en cuenta la parte que se ahorra, que no se gasta, y cuanto mayor sea esta parte, tanto menor tiene que ser la que se destine al consumo, y de aquí la desproporción, y á *sensu contrario* los gastos de los pródigos y despilfarradores son muy superiores á sus rentas.

El impuesto de consumos ha sido establecido en todas las edades y en todas las naciones. Se conoció en la antigüedad, en la edad media y existe en la moderna. En Francia trató de suprimirse durante la revolución de 1789 con todos los impuestos indirectos, pero esta tentativa salió frustrada teniendo que restablecerse por el consulado: en nuestra patria también se trató de suprimir en el bienio de 1854 al 56 y en la revolución de 1868, mas hubo las dos veces que restablecerle al poco tiempo: el único país que ha logrado suprimir este impuesto ha sido Bélgica en 1860.

El impuesto de consumos puede recaer sobre los comestibles, bebidas y combustibles nacionales ó sea artículos de *comer*, *beber* y *arder*, como dicen nuestras leyes y que constituyen productos de *primera necesidad* ó sobre artículos de *lujo* como el papel, vidrio, naipes, etc. Ahora bien, ¿cuál es más justo y conveniente, que el impuesto de consumos recaiga sobre pocos artículos y de primera necesidad ó que recaiga sobre la generalidad de los productos consumidos en el país? Este último sistema fué generalmente practicado en Europa en pasadas centurias y nos presenta

un ejemplo nuestra patria con la *alcabala* y el derecho de *bolla*, Inglaterra con los derechos de *excise* y en nuestro siglo ha sido ensayada por los Estados Unidos del N. de América después de la guerra de separación. Cuando se grava la casi totalidad de los productos del país por el impuesto de consumos, entónces el Estado no solo busca recursos fiscales abundantes, sinó también cierta perecuación, cierta igualdad en la carga de los tributos tratando de hacerla proporcional á los gastos y á la renta de los contribuyentes. Los inconvenientes de este sistema son: gastos de recaudación enormes, gran número de agentes, fraudes numerosos, obstáculos insuperables para la industria y detención de todo progreso en la misma, por las precauciones que tiene que tomar el fisco, hasta tal punto que se atribuye á aquellos impuestos la pérdida de las industrias en nuestra patria. En Inglaterra el impuesto de consumos establecido durante la guerra civil de 1643 recaía sobre varios productos como el *papel* que á los inconvenientes económicos reúne el ser un obstáculo para la instrucción y desarrollo intelectual, por el encarecimiento de los libros; el *jabón* que dificulta varias industrias que le usan y sobre todo impide el desarrollo de la limpieza y de la higiene; los *ladrillos* que lleva la desigualdad de gravar las casas modestas que con ellos se construyen, mientras que quedan exentos los palacios de los ricos construidos con mármoles ó con piedra, por último, el *cuero*, el *vidrio*, las *bujías* y las *cerillas* ó *fósforos* han sido objeto del impuesto con grave daño de estas industrias y numerosas vejaciones para los contribuyentes. En el dia no existen en Inglaterra más derechos de consumos que los que gravan los *alcoholes*, el *malt* y la *cerveza* y algunos otros, siendo suprimidos todos los anteriores. Durante la guerra de separación de 1860 los Estados Unidos del Norte de América establecieron el impuesto de consumos sobre todos los artículos manufacturados con un rigor hasta entónces desconocido y que solo el sentimiento patriótico pudo hacer tolerable: no solamente estaba sometida al impuesto toda nueva elaboración ó aditamento que recibiera un producto, sinó las reparaciones y recomposiciones de cualquier objeto cuando aumentasen su valor en un 10 por 100 *increas ed value* ya consis-

tiesen en *pulimento, pintura, barniz, lavado, engrase, dorado, galvanizado, cincelado*, etc. Decaido el entusiasmo patriótico después de la paz empezaron las reclamaciones y quejas de industriales y comerciantes que dieron por resultado la supresión de estos impuestos tan extravagantes como inquisitoriales, quedando reducidos á los derechos sobre los alcoholes, el tabaco, el timbre, y los banqueros y bancos. En la actualidad casi todas las naciones para no poner obstáculos á la industria prefieren establecer el impuesto de consumos sobre tres ó cuatro artículos de primera necesidad, como las bebidas, el azúcar, la sal, el tabaco, la harina y la carne, fundándose para ello ya en la facilidad de gravar estos artículos, ya en las grandes sumas que proporcionan á la Hacienda, ya por razones de moralidad y de higiene como el impuesto sobre los alcoholes y el tabaco. El impuesto sobre las bebidas, especialmente el que recae sobre los vinos, tiene dos graves inconvenientes: 1.º desigualdad porque estableciéndose una tasa igual para todos los vinos y variando el precio de éstos de 1 á 100, resultan más recargados los vinos más baratos, que consumen las clases inferiores de la sociedad: 2.º que los cosecheros de vino están exentos de este impuesto por las cantidades que consumen ellos y sus familias. En cuanto al impuesto sobre los alcoholes ya vimos sus inconvenientes en la página 288. La legislación del impuesto de azúcares ha sido sumamente variable, hasta el punto que la frase *cuestión de los azúcares* ha sido durante largo tiempo una especie de esfinge, por envolver un problema de los más difíciles de resolver entre los que presentan los impuestos indirectos y esto ha sido debido no á dificultades financieras, sinó á las que ha puesto el sistema mercantil y hoy el sistema protector con sus complicadas relaciones entre las colonias y la metrópoli y que á nosotros no nos incumbe estudiar. Del impuesto sobre la sal y sobre el tabaco, nos ocuparemos al estudiar los monopolios fiscales que es la forma con que se aplican en nuestra patria.

Las formas de recaudación del impuesto de consumos son las que ya hemos estudiado por *administración* ó por *arriendo*: por administración, cuando cobran los derechos de puertas los em-

pleados del Fisco: el arriendo, puede hacerse ya recaudando el impuesto de consumos los arrendatarios á la entrada de los artículos en las poblaciones, ya por medio de puestos públicos ó venta á la exclusiva, es decir, monopolios, puede además afectar las formas mixtas de recaudación, ya por *encabezamiento municipal*, es decir, por contrato celebrado entre la Hacienda y el municipio y despues repartimiento ó derrama entre los vecinos de la suma convenida del impuesto; ya por *encabezamientos parciales* ó *gremiales* ó sea por contratos celebrados entre la administración y los labradores, cosecheros ó gremios de vendedores de los artículos grabados por el impuesto de consumos que luego se lo cobran á los consumidores con un aumento del precio. En este último caso, puede afectar las formas de imposición ó por *investigación* ó por *presunción*. Por *investigación* cuando la Hacienda establece una vigilancia minuciosa en la fabricacion ó en la venta de los artículos objeto del impuesto, colocando sus agentes en la fábrica ó en el comercio para que intervengan en todas las operaciones y registren la cantidad de primeras materias, de productos elaborados y de ventas realizadas para con arreglo á estos asientos cobrar el impuesto: este sistema es el más productivo para el tesoro, pero en cambio tiene gravísimos inconvenientes: necesita ejércitos de empleados, impide el desarrollo de la industria, se presta al soborno y cuando no es vejatorio para el productor tener detrás de sí siempre un agente del fisco que intervenga en sus operaciones, despertando así los ódios de gran número de ciudadanos contra la autoridad: más estos inconvenientes son menores según las costumbres del país y según que la industria esté muy concentrada. La segunda forma es la *presunción* que consiste no en imponer los derechos sobre los productos, sino sobre los instrumentos ó máquinas por ejemplo en lugar de imponer derechos sobre los alcoholes, imponerlos sobre los alambiques como vimos en la pagina 289 ó emplear cuando sea posible contadores mecánicos, más lo uno y lo otro es bastante difícil en la generalidad de las industrias.

El impuesto de consumos tiene gran impopularidad por las vejaciones que causa, porque produce el efecto de cambiar en

cada población las condiciones de la existencia material y por consiguiente las del costo de la mano de obra, por ello de aquí que ha tratado de sustituirse por otras contribuciones: ya por medio de la capitación, ya haciendo recaer un aumento de impuesto sobre las tierras destinadas al cultivo de la vid, de la remolacha, del olivo ó del tabaco, ya por medio de monopolios al Estado, ya por impuesto sobre los alquileres ó sobre la renta, más ninguno de estos medios es aceptable: 1.º porque ninguno produciría las grandes sumas que necesitan los Estados modernos para sus atenciones y que obtienen por medio del impuesto de consumos: 2.º porque habria que acudir á un excesivo rigor para hacer que cualquiera de los medios propuestos fuera regularmente productivo: 3.º porque aumentando la contribución territorial sobre las fincas rústicas, ya tan sobrecargadas, imposibilitaría la exportación, produciría irritantes desigualdades, y probablemente el abandono de los cultivos gravados sustituyéndolos por otros aun cuando fueran de menor rendimiento: 4.º porque los monopolios tienen graves inconvenientes, como despues veremos.





CAPÍTULO QUINTO.

De los impuestos especiales ó rentas.

§ 1.º

Su definición.—Diferencias que los separan de los impuestos generales.

—Clasificación de las rentas.—Exposición razonada de las principales rentas sobre los actos.

El impuesto especial ó renta es la retribución de servicios especiales prestados por el Estado en beneficio y provecho de determinada persona y á instancia de la misma.

Se diferencian las rentas de los impuestos generales ó contribuciones: 1.º por la *base* de imposición, que en el impuesto es la *riqueza, el haber económico* del contribuyente y en la renta es la *importancia del servicio* prestado y el *gasto* hecho para realizarle: 2.º por el *objeto* á que se destinan, que en el impuesto son los *servicios públicos generales*, que redundan en beneficio de todos y en la renta son los *servicios especiales*, que aprovechan inmediatamente á persona determinada: 3.º por el *carácter obligatorio* y coactivo de los impuestos, que en las rentas es hasta cierto punto *voluntario*. Estas diferencias no son absolutas: en cuanto al haber económico del contribuyente se tiene en cuenta en ciertos impuestos especiales ó rentas, por ejemplo en las rentas judiciales están exentos de pagar las *costas* los *pobres* en el sentido legal de la palabra: en cuanto á la generalidad ó la especialidad de los servicios prestados por el Estado, no implica que determinado

servicio que redunde en primer término en beneficio de tal persona determinada, no redunde despues en beneficio de todos los asociados, por ejemplo la administración de justicia en materia civil ó criminal; por último el pago de las rentas no es voluntario más que en algunas de ellas y bajo determinado aspecto; ya por ejemplo privándose del consumo de la sal ó del tabaco, ya renunciando de antemano á reclamar ante los tribunales el cumplimiento de ciertos contratos ó actos por no haber hecho la inscripción en el registro ó por la falta de timbre.

Los impuestos especiales ó rentas pueden clasificarse en la siguiente forma: 1.º en rentas sobre los ACTOS y MONOPOLIOS: las rentas sobre los ACTOS se subdividen en rentas sobre los ACTOS NO JURÍDICOS y rentas sobre los ACTOS JURÍDICOS: las rentas sobre los ACTOS NO JURÍDICOS comprenden los *pasaportes y rentas consulares, licencias de caza, pesca y uso de armas, servicios administrativos, concesión de honores y condecoraciones, peages, pontajes, balizas, derechos de puertos, etc.*: las rentas sobre los ACTOS JURÍDICOS se subdividen á su vez en sobre los *actos civiles* y sobre los *actos judiciales*; las rentas sobre los *actos civiles* comprenden los *derechos de registro y de timbre ó sello*, las rentas sobre los *actos judiciales* comprenden los derechos de administración de *justicia* ya en materia *civil ó criminal* y entre ellos las *costas procesales, las multas y confiscaciones*. Los principales MONOPOLIOS de los Estados modernos son: *matriculas escolares y títulos profesionales, moneda, correos y telégrafos, pesos y medidas, sal, tabaco, alcoholes y loterías.*

Vamos á comenzar el estudio detallado de las rentas sobre los actos no jurídicos. Los *pasaportes* son unos documentos expedidos por la autoridad administrativa á los viajeros para garantir é identificar su persona y para que caso necesario les presten las autoridades la protección y auxilio necesario: los pasaportes pueden ser para el interior ó para el extranjero: los primeros fueron suprimidos en nuestra pátria en 1854 sustituyéndolos las *cédulas de vecindad* y al presente las *cédulas personales*, que tienen el carácter de capitación gruduada: los segundos son necesarios para viajar por el extranjero y son refrendados por los

cónsules. Las *rentas consulares* son los derechos que perciben los cónsules en el ejercicio de sus funciones. Los cónsules son agentes públicos que las naciones tienen en las ciudades y puertos extranjeros para proteger su comercio y cuidar que se guarden á los súbditos de las mismas los derechos mercantiles y civiles estipulados en los tratados: tuvieron su origen en la Edad Media, cuando los árabes se apoderaron de gran parte del litoral del Mediterráneo y se cree que Carlo Magno fué el primero que tuvo cónsules para proteger las personas, bienes y comercio de sus súbditos contra las violencias de los sarracenos. La autoridad que ejercen los cónsules se llama en el lenguaje diplomático *provisión* y necesitan el *exequatur* ó sea la aprobación del soberano en cuyo territorio la ejercen: esta autoridad es muy diferente según los tratados: en Oriente, Berbería, China, Cochinchina y Japón, ejercen la jurisdicción civil, mercantil y penal respecto á los súbditos de su nación, en los demás países solo pueden resolver los asuntos de un modo amistoso por vía de arbitraje. Las principales funciones que ejercen los cónsules y por las cuales se pagan las rentas consulares, ya en beneficio de los cónsules y como aumento de sueldo, ya en beneficio de la nación á que pertenecen, son: manifiestos de carga, certificados de sanidad, legalización y autorización de documentos, averías, naufragios, vistas de roles, protestos, traducciones, abandono de carga, piratería, corso, inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones y otros asuntos que interesen á los súbditos de la nación á que pertenezcan los cónsules. Las *licencias de caza y pesca* tienen su fundamento ya como impuesto industrial ó suntuario, según que constituyan una industria ó artículo de lujo, ya también como garantía de seguridad y policía por la facilidad con que los cazadores y pescadores violan el derecho de propiedad, ya también porque requiriendo la caza el uso de armas, nada prepara al crimen como dice Leroy tanto como el ejercicio de la caza furtiva. Las licencias de caza que en Francia comprenden también las de uso de armas, han producido en 1883 cerca de 9 millones de francos: en Inglaterra en 1880 las licencias de caza (*game licences*) han producido 3.750.000 francos y las licen-

cias de uso de armas (*gun licences*) más de *dos millones de francos* total unos *seis millones* de francos. Hay varios *servicios administrativos* que dan origen á rentas para la Hacienda, tales son el giro mútuo, los pósitos, la imprenta nacional y publicaciones oficiales y algún otro.

También recae un impuesto especial sobre la *concesión de honores y condecoraciones*. Parece contradictorio que el Estado lleve dinero por la concesión de honores y condecoraciones que son el premio de virtudes, sin embargo, los honores, sábiamente distribuidos, pueden contribuir á la reducción de los impuestos, sea prestando al Estado servicios gratuitos que no se pagan con dinero, sea proporcionándole cantidades en metálico. Si los cargos públicos no estuvieran rodeados de honores y consideraciones, bien pronto la ley de los salarios elevaría de un modo inusitado su retribución; todos los que denigran á los funcionarios públicos y no les dan la consideración que se merecen, ocasionan sin saberlo la elevación de los sueldos y causan grave daño á la Hacienda pública que vé aumentados sus gastos; los honores tienden á desenvolver el sentido moral para hacerse más y más dignos los hombres de la posición que ocupan y á realizar sacrificios y gastos que ninguna retribución pecuniaria podría pagar; bajo este concepto los honores no son materia de imposición; mas como quiera que hoy se gastan sumas enormes en cosas de pura vanidad, por atraerse la admiración, el Estado puede engrosar el tesoro público haciendo convergir á él inmensas y vanas prodigalidades; por último, para exaltar el sentimiento patriótico en medio de la paz y hacerle producir inventos maravillosos, acciones benéficas, el Estado para conseguir todo esto puede establecer distinciones honoríficas, que satisfagan el orgullo ó recompensen el mérito; títulos y condecoraciones que sin ningún gasto para el Tesoro público pueden proporcionarle grandes servicios y riquezas.

Varias objeciones se hacen á este propósito que vamos á examinar: 1.^a Los privilegios honoríficos corrompiendo los móviles de la humanidad, estimulando la sed de cosas frívolas, desenvolviendo las humanas debilidades y restringiendo nues-

tras aspiraciones; estinguen el sentido moral, secan las puras fuentes de la caridad, hacen surgir apetitos egoistas allí donde germinaban sentimientos generosos, sustituyen tendencias mezquinas y emociones de puro orgullo á la conciencia del deber espontáneamente cumplido y á la satisfacción del bien obrar libremente realizado; sustituyen el interés personal á la caridad y al amor del prójimo; mas por ventura el interés personal es enemigo del orden moral? Creemos que no: la Providencia al poner entre los móviles de nuestra actividad, entre los motivos de nuestras acciones el interés personal, no podía ponerle en abierta contradicción con el orden moral; todo premio, toda recompensa otorgada por el soberano ó por la opinión pública al que sobresale en las ciencias, en las artes ó en orden moral es un estímulo al individualismo, al interés personal, más bien que á las miras desinteresadas de la caridad; mas la esperanza del paraíso, móvil supremo de los creyentes de todos los cultos que les conduce hasta el martirio ¿no será también un móvil de interés personal? Ver un daño moral en los privilegios honoríficos, no es proscribir toda recompensa inmaterial, ya provenga del orden de la naturaleza ó del orden sobrenatural? 2.^a Los honores creando distinciones entre los hombres, infringen el saludable principio de igualdad, desencaminan á los unos por un loco orgullo y humillan á los otros por el sentimiento de su inferioridad; se desconoce en esto la evidencia, se olvida que la desigualdad entre los hombres es un hecho, una ley providencial, una condición de la sociedad; el privilegio existe no solo en nuestros derechos más ó menos escepcionales, sino en nuestras aptitudes físicas ó morales, en nuestras fuerzas interiores ó exteriores, en nuestros bienes útiles ó agradables; en una palabra, en todas aquellas causas, que hacen sobrepujar á una persona el nivel común (Gandillot). Entre todos los privilegios, los honores son los más inofensivos, los menos costosos; no introducen ninguna excepción en la ley civil, no imponen al prójimo ningún deber humillante, no privan á ninguna persona de sus recursos y se nos presentan en el orden económico como medio de someter fuerzas indómitas y en el orden moral como las insignias propias

de la virtud. 3.^a Que la sola apariencia de una venta, priva á los honores de la estimación y del prestigio que constituyen su esencia; una recompensa obtenida á precio de oro es cosa inmoral, es un escándalo, un signo sin realidad; esto sería sin duda exacto cuando se tratase de consagrar una mentira, una usurpación ó un acto de corrupción; de engañar al público como si por ejemplo se colocasen por dinero las insignias del mérito sobre el pecho del primer advenedizo. Mas en el caso que nos ocupa, el dinero tiene otro objeto, juega otro papel, en lugar de ser una superchería, es una donación espontánea hecha al Estado, un sacrificio evidente y apreciable, un acto de desinterés y de virtud, este acto es el premiado por los honores; podría objetarse que las prestaciones pecuniarias no tienen en la opinión pública la gran importancia, ni el valor moral que distinguen al valor militar y al sacrificio civil; pero esto solo nos obliga á establecer diversas recompensas para los unos y para los otros, sin que ceda, ni disminuya la importancia de los sacrificios en metálico; hoy que el dinero reúne todas las satisfacciones y goces, que constituye el término de todas las ambiciones, el objeto constante de todos los trabajos; hoy que los pueblos marchan á las luchas de la concurrencia y á la ocupación y abastecimiento de los mercados como en otros tiempos á la guerra y á la conquista de los imperios; hoy que la pasión del lucro es mucho mayor en ciertos casos que el amor de la vida y el dinero la primera necesidad de los Estados, hoy, es preciso admitir que los sacrificios pecuniarios no son menos reales, menos útiles, ni menos meritorios que los sacrificios de sangre. Si por medio de la concesión de honores, de que el Estado puede disponer, se hacen convergir á las arcas del tesoro público parte de las sumas destinadas á objetos de lujo, estas cantidades podrán reemplazar á las contribuciones en la satisfacción de las necesidades públicas y los contribuyentes, es decir, la sociedad entera, podrá obtener por este medio notables beneficios; además la historia de todos los tiempos nos presenta ejemplos de honores concedidos por los soberanos en recompensa de cantidades de oro, los Reyes Católicos establecieron en nuestra patria los derechos de lanzas y medias curatas, que des-

pués amplió Felipe IV, modificándose por Decreto de 28 de Diciembre de 1846 que estableció el impuesto especial sobre grandezas y títulos, siendo estos suprimidos en 1873 restableciéndose en 1874; en Francia, ya durante la monarquía, ya en la revolución se han concedido honores por sacrificios en metálico; así en el mes de Agosto de 1792 los mismos diarios que daban la noticia de que la casa Rotschild había suscrito un empréstito de *tres mil millones* de francos nominales por la suma enorme de *dos mil millones* efectivos, anunciaron también que en recompensa se había concedido el grado de oficial de la Legión de Honor al barón Alfonso de Rotschild. En fin, los honores obtenidos por medio de donaciones pecuniarias, en lugar de descender al nivel de objetos de lujo, los elevarán á la altura del sacrificio: conducido por la vanidad á las regiones del patriotismo el corazón humano, se inflama al contacto de este sentimiento y cada uno satisfecho con sus obras, querrá renovar sus sacrificios.

Por último los *peajes*, *pontages*, *barcages*, *balizas*, *derechos de faros*, *de puertos*, etc., son impuestos especiales para atender á la construcción y reparación de los caminos, puentes, barcas, balizas, faros, fondeadores, etc., son remuneración de los servicios que el Estado ó los particulares prestan con estas construcciones y deben comprender segun los mantenedores de ellos el interés ó rédito de los capitales empleados en su construcción y los gastos de entretenimiento y reparación. Más cuando los *peajes*, *pontages*, etc., se multiplican, constituyen una traba inmensa para el comercio y un obstáculo casi insuperable para la fácil y rápida circulación; no solamente por el aumento que implican en el precio de las mercancías, sino por las dilaciones, pérdidas de tiempo y vejaciones que llevan consigo; además las vías de comunicación no solo aprovechan á aquellos que se sirven de ellas, sino que indirectamente benefician á otros que no las usan y de ahí que segun los principios de justicia no puede recaer sobre los primeros todos los gastos de construcción y entretenimiento, sino también sobre los segundos, (véase la pág. 239) para atender á la construcción de caminos y carreteras, puen-

tes, etc., no se establecen peages, etc., sino que se pagan con el producto de las contribuciones: en cuanto á los canales y ferrocarriles los peages se confunden con el precio del transporte porque gozan de cierto monopolio y no es posible en ellos el uso simultáneo de muchos, como en las carreteras, en las cuales no hay inconveniente que á la vez transiten multitud de personas, caballerías y vehículos: por esta especie de monopolio, algunos sostienen que el Estado es quien debe construirlos y explotarlos, más estas teorías las estudiaremos al ocuparnos de los bienes é industrias del Estado.

Los impuestos especiales ó rentas sobre los ACTOS JURIDICOS, pueden recaer sobre los *actos civiles* ó sobre los *actos judiciales*: los primeros comprenden las rentas *de registro y del timbre ó sello* y los segundos las *costas judiciales, multas y confiscaciones*. Los *derechos de registro y de timbre* son remuneración y pago de los servicios que el Estado presta á los particulares, dando autenticidad á los actos y contratos que les interesan y constituyendo plena prueba de los mismos: este es su fundamento y forman además un origen importante de ingresos para el Estado, sin grandes reclamaciones, ni quejas, cuando reúnen dos condiciones el ser sumamente módicos y no imponer demasiadas formalidades para su recaudación, ni inquisiciones odiosas. No es necesario que los agentes del fisco vayan á averiguar si se ha cumplido con las leyes del registro ó del sello, basta con imponer la sanción á los contraventores de no dar validez, ni formar plena prueba los documentos otorgados sin las formalidades del registro ó del timbre, cuando sean presentados ante los tribunales: más esta sanción que es la establecida en Inglaterra, es demasiado dura porque constituye una verdadera confiscación por sola la falta de una formalidad y es inmoral porque favorece aunque indirectamente á los hombres de mala fé, que se enriquecen en perjuicio del otro contratante, que por ignorancia ó descuido dejó de cumplir las leyes del registro ó del timbre; de ahí que en otros países, más humanitarios, se impone como sanción una multa consistente en, el duplo, triplo ó décuplo del impuesto de registro ó de timbre. Además los derechos de registro y de

timbre se sustituyen reciprocamente en muchos países y los unos y los otros recaen sobre los principales actos de la vida civil. Se diferencian los derechos de registro de los de timbre: 1.º porque los derechos de registro exigen una declaración por parte de los interesados y un conocimiento exacto por parte de los agentes del fisco del acto que ha de registrarse, mientras que los derechos de timbre son percibidos sin que intervengan, ni tengan conocimiento de los actos los agentes fiscales: 2.º en los derechos de registro aparece inmediatamente y desde luego el servicio prestado por el Estado, tienen un interés social: el Estado, registrando los actos y custodiando los registros, les dá un carácter de autenticidad incontestable y la publicidad necesaria en muchos casos, viniendo por estos medios á evitarse fraudes, contestaciones y litigios; los derechos de timbre tienen un carácter más bien fiscal, como recurso financiero, el servicio que el Estado presta no es inmediato, sino más ó ménos lejano y muchas veces eventual. Por la primera diferencia los derechos de timbre son más conformes al principio de libertad, por la segunda los derechos de registro se conforman más al principio de igualdad.

Los derechos de registro son de tres especies, como el registro, á saber *registro civil*, *registro de la propiedad* y *registro de comercio*: en el registro civil se inscriben todos los actos relativos al estado civil de las personas: tales son la ciudadanía, los nacimientos, matrimonios y defunciones: en el registro de la propiedad se inscriben todos los actos y contratos por los cuales se transmitan bienes inmuebles ó se constituyan, reconozcan, modifiquen ó extingan cualesquiera derechos reales constituidos sobre los mismos: por último en el registro de comercio se inscriben los comerciantes y sociedades mercantiles y todos aquellos actos y contratos que pueden modificar ó su capital ó las relaciones en que se encuentran con sus dependientes y factores. No hemos de entrar en más detalles porque traspasaríamos los límites de la Hacienda, bástenos hacer constar que los derechos de registro se cobran por el servicio que el Estado presta, bien se lo paguen á él ó sean remuneración del trabajo prestado por los encargados del registro, cuando estos no están asalariados.

Los derechos de registro fueron conocidos en la antigüedad, sobre todo de los romanos, no así los *derechos de timbre*, aunque algunos creen se introdujeron por la Novela 44 de Justiniano: la opinión de Mac Culloch y Rau es que los derechos de timbre ó sello fueron inventados por un holandés en 1.624 con motivo de un concurso en el cual los Estados generales ofrecían un premio al que inventase un impuesto productivo y que no sujetase á los ciudadanos á ninguna vejación, por último Cibrario atribuye la invención á España en tiempo de Felipe IV. Este ingenioso invento se extendió rápidamente por todas las naciones de Europa habiendo tomado el impuesto del timbre en los tiempos actuales una extensión enorme hasta el punto de poderse decir que no hay acto, ni contrato que no esté sujeto á su pago. Las formas de cobrar y aplicar el timbre ó sello son tres: 1.^a se imprime el sello por un funcionario público sobre los documentos ya extendidos, cobrando los derechos que en otro tiempo se llamaron *arancelarios* ó. de *cancillería*: 2.^a se fabrica por cuenta del Estado el *papel sellado* en el cual se han de estender los documentos ó actuaciones judiciales y que se vende á la exclusiva en establecimientos especiales denominados en nuestra patria *estancos*: 3.^a se fabrican y venden en la anterior forma *timbres móviles* que se pegan ó aplican á los documentos escritos en papel simple ó á los objetos sobre que verse el impuesto. Esta última forma es la más cómoda y menos costosa, pero tiene los inconvenientes de la más fácil falsificación, el retardo en la aplicación del timbre y la sucesiva aplicación de los mismos timbres ó sellos á diversos actos.

Por último los derechos de timbre pueden ser *fijos* ó *proporcionales* que los alemanes llaman con más propiedad *graduados* ó *clasificados*: los primeros son de igual cantidad para todos los actos sobre que recaen, los segundos aumentan á la par que la importancia del acto, valor ó precio de la cosa sobre que recae, sin que pueda afirmarse que sean ni aproximadamente proporcionales, pues para ello tendrían que ser excesivamente complicados, limitándose á establecer cierto número de clases. El impuesto del timbre ó sello ha suscitado animosidades y quejas sin número

en estos últimos tiempos, sobre todo en nuestra patria, convirtiéndose en vejatorio, molesto, inquisitorial y desplegando los agentes del fisco y la legislación un rigor excesivo; imponiendo multas enormes por faltas leves é insignificantes daños á la Hacienda, lo cual constituye notoria injusticia y ha venido á producir cierta animadversión contra el impuesto del timbre, que en su primitiva situación es cómodo y sencillo. Hé aquí la opinión de Canga Argüelles respecto á este impuesto: *se fundó la introducción de ese estanco sobre la necesidad de asegurar la fe de los contratos, como si no fueran tan firmes los que se hacen en Vizcaya, que no ha recibido el papel sellado, como los de Castilla..... y se ha llegado al extremo de negarse el Gobierno á oír las quejas de la inocencia oprimida y las súplicas del mérito, mientras no se extiendan en el fatídico papel sellado.*

Intimamente unido con el impuesto del papel sellado y del timbre están las *costas judiciales* que recaen sobre los actos judiciales ya en materia civil ó criminal. Los fundamentos de que las costas judiciales se paguen por los litigantes son dos: 1.º que á ellos es á quien principalmente interesa y aprovecha el servicio prestado por la administración de justicia el 2.º poner un freno y limitación á los pleitos. Las costas judiciales deben ser muy moderadas pues de lo contrario producirían dos graves inconvenientes: 1.º se convertiría en *prohibitivas*, imposibilitando de acudir á los tribunales, á las clases medianamente acomodadas, pues los *pobres* en el sentido legal de la palabra están exentos del pago de costas: 2.º se reduciría la importancia de la administración de justicia y la grandísima y universal autoridad que deben ejercer los tribunales. Para graduar la importancia del servicio prestado por la administración de justicia se atiende á la *forma* de las actuaciones, á la *importancia* de los fallos y al *grado* de los tribunales. Sería de desear que en la recaudación de las costas judiciales se sustituyese por completo la antigua forma de recaudarlas por los funcionarios como retribución de sus servicios, por la forma de papel sellado ó timbre siendo asalariados todos los funcionarios de la administración de justicia. En cuanto á la persona que debe pagarlas debe ser por regla ge-

neral el vencido en el juicio en materia civil y en materia criminal deben constituir una pena accesoria.

Réstanos ocuparnos de las *multas y confiscaciones*. Multa es la prestación forzosa de cierto valor pecuniario, como pena impuesta al autor de un acto ilícito. El origen de las multas se remonta á los tiempos más antiguos y su uso ha sido universal en todas las naciones: las conocieron los griegos y los romanos, los germanos y los francos las denominaron *penas de composición*, se practicaron durante la edad media y aun constituyen un origen de ingresos en los tiempos modernos, pudiendo decirse de ellas que tienen la sanción de los siglos. A propósito de las multas debemos examinar sobre qué actos deben recaer; su legitimidad y sus ventajas é inconvenientes.

Las multas pueden recaer ó sobre los vicios, ó sobre los atentados contra las personas ó la propiedad ajena ó sobre las contravenciones de la ley. Cuando el vicio se refugia en el secreto del hogar doméstico, no puede ser objeto de ninguna penalidad; porque para ello sería preciso una inteligencia sobrenatural ó inquisiciones fanáticas ó irrisorias ejercidas sobre los actos más íntimos de la vida: así sucedió en Atenas con el Areópago, que castigaba á los ciudadanos, cuya vida ofendía á las buenas costumbres; en Roma los censores estaban encargados de promover la moralidad, más hay vicios que se ostentan en público y sobre ellos puede recaer la corrección de la multa, tales son la embriaguez, la vagancia, la ingratitud, la mala fé, el perjurio, la blasfemia, la impiedad, la prostitución, la crueldad con los animales domésticos, la frecuencia de las tabernas y casas de juego, etcétera. Para reprimir el vicio se pueden seguir dos sistemas ó gravar con un impuesto sus instrumentos como el vino, los licores, el tabaco, el ópio, los náipes, la pólvora, los espectáculos, las tabernas, etc., y entonces se corre el peligro de privar del uso lícito, moderado y conveniente de esos objetos, ó castigar con multas á los viciosos y entonces el vicio se oculta en asilos secretos donde es imposible toda vigilancia, porque el vicio cuando se le castiga, ó se irrita ó se esconde, semejante á la serpiente que perseguida en el camino vá á esconderse entre las breñas:

y los encargados de castigarle se encuentran con las dificultades de probar su existencia y con el temor del ridículo ó del desprecio; esto no obstante es preciso castigar el vicio cuando se presenta en público y produce el escándalo y el mejor medio es la multa, aunque reconozcamos que la manera más eficaz de combatir el vicio está en el orden moral y religioso. Los atentados contra las personas ó propiedades ajenas y las trasgresiones de la ley, están en la legislación exactamente definidas; el magistrado sigue un procedimiento perfectamente determinado, sin el temor de caer por el castigo de los culpables, pues ni en el ridículo, ni en el odio, ni en el desprecio, ni en el castigo de los culpables vé el público una lógica consecuencia de sus actos y considera á los tribunales que le imponen como la salvaguardia de sus derechos: además las multas por su propia naturaleza se pegan perfectamente á las circunstancias del delito y pueden ser proporcionales á él.

La legitimidad de las multas está en que hacen responsable al autor de la contravención de los gastos necesarios para evitarla ó castigarla y como los crímenes, los delitos, las contravenciones atentan contra la seguridad de las personas, de los bienes ó de las relaciones sociales, es justo que los culpables paguen los gastos de la policía y de la justicia llamadas á prevenir ó castigar las infracciones de Ley. Además el derecho penal ha recibido en el orden histórico la influencia de cuatro principios: primero el principio del *talión* propio de la infancia de las sociedades, que envolvía un espíritu de venganza inspirado por un sentimiento de justicia; segundo la extension material del daño, que introdujeron los germanos; tercero el principio cristiano que atiende al mal moral, á la perversidad de las intenciones y cuarto principio el interés público, el deber de la defensa común, fundado en la sociabilidad humana; pues bien, las multas satisfacen perfectamente á los tres últimos principios, pueden en parte reparar el daño, pueden ser proporcionadas á la trasgresión según el elemento interno, castigan eficazmente sin temor á la perversión del culpable y son reparables en caso de error, bajo el punto de vista del interés público las multas no solo tienen efecto preventivo

por lo que intimida la pérdida de los bienes, sino que además son una ventaja para los contribuyentes, puesto que los gastos de policía y de justicia se pagan con las multas y el sostenimiento de los penados se hace por medio de su trabajo.

Aparte de las ventajas de las multas ya enumeradas, de servir para satisfacer los gastos de policía y administración de justicia, no menos que para sostener á los penados evitando que estos gastos recaigan sobre los contribuyentes, producen el favorable resultado de no degradar al culpable, como hacen las penas corporales, que le colocan por la humillación fuera de las relaciones sociales; son divisibles; son reparables en cuanto en lo humano cabe reparación; tienen el mérito de no comprometer en el interés de la defensa social más que valores que al estado social están subordinados; por último en los países, que como Francia y nuestra España emplean poco los castigos pecuniarios, no dejan de dar al tesoro notables productos que podrían aumentarse en el caso de mayor ampliación. Los principales inconvenientes de las multas son 1.º que las sanciones pecuniarias son ruinosas para los unos é ilusorias é insensibles para los otros, más este inconveniente puede fácilmente obviarse, ya dando á la administración la facultad de condonar parte de la multa impuesta, cuando resulte excesiva, ya señalando á la multa un máximo y un minimum, pudiendo el magistrado graduar la pena entre estos dos términos extremos teniendo en cuenta las circunstancias atenuantes ó agravantes de la trasgresión y la fortuna del culpable; además pueden considerarse la multa como la compensación de un perjuicio causado al Estado, porque el mal que experimenta la sociedad por efecto de las trasgresiones de la ley es real y reclama una justa indemnización; si las ofensas á los particulares se indemnizan ampliamente, no hay ninguna razón para indemnizar con algunas pesetas las ofensas hechas al interés público. 2.º que las multas cuantiosas hacen recaer la pena sobre el heredero del culpable; mas este inconveniente tienen casi todas las instituciones del derecho: así el que contrata lo hace para sí y para su heredero, el que hace un daño en la propiedad de otro está obligado á repararle y tras-

mite también á su heredero esta obligación, y sobre todo ¿porqué el heredero legítimo ó testamentario que sucede en los bienes y está obligado á pagar los gastos más locos y extrafalarios de su causa-habiente ha de estar libre de las obligaciones de aquél respecto de la sociedad? ¿Desde cuándo los derechos del Estado son tan poco respetables que cedan en beneficio del primer advenedizo? En nombre de la equidad y de la moral, hemos de reconocer que es inicuo y escandaloso que los herederos de un malhechor se aprovechen de toda su fortuna con exclusión del Estado, cuando éste experimenta todas las consecuencias funestas y perjudiciales del mal recibido. 3.º las multas como castigo, no pueden ser impuestas á los que carecen de bienes; más entonces hay que someterse al imperio de las circunstancias y convertir las multas en un castigo corporal, en prisión, etc., para aquellos que no las pueden pagar, 4.º el temor de que se abuse de las multas, como ha sucedido en otros tiempos y nos lo recuerda la historia, así en Grecia, Cimón y Temístocles, esos dos hombres eminentes, que se habían sacrificado por su pátria, fueron condenados á pagar cada uno una multa de 100 talentos (540.000 francos) y frecuentemente se imponían á los ricos multas y capitaciones para llenar las arcas del tesoro público; en Roma son célebres los edictos de proscripción que privaban á los proscriptos de sus bienes; en la Edad Media, en Francia Carlos el Hermoso confiscó los bienes del Clero, Felipe de Valois sacrificó á Pedro de Montigny intendente de hacienda y á Desessard su tesorero y se apoderó de sus fortunas: Felipe el Hermoso acusó á los templarios y se apoderó de sus riquezas: Carlos VII tomó violentamente los bienes de Jacobo Cœur, por último, los judíos y los lombardos han sufrido numerosas persecuciones en sus personas y bienes: en la Edad Moderna tampoco han faltado persecuciones para apoderarse de los bienes de los perseguidos..... Mas estos abusos nada prueban contra el uso legítimo y moderado de las multas y no son de temer en las circunstancias normales de las sociedades modernas: esto es confundir las multas con las confiscaciones, estigmatizar por la misma causa procedimientos violentos, arbitrarios y expo-

liadores con otros medios que promueven el orden y la honestidad.

Las confiscaciones son la aplicación al tesoro público de todos ó de algunos bienes pertenecientes á los culpables de determinados delitos ó trasgresiones. Las confiscaciones, pues, pueden ser parciales y totales; éstas están condenadas por la justicia y por la historia, aquéllas están en vigor en gran número de naciones, tal son la confiscación ó comiso de los géneros de contrabando y de los instrumentos ó armas con que se ha cometido un delito. Se diferencian las multas de las confiscaciones en que las multas consisten siempre en *determinada cantidad de dinero*, mientras que las confiscaciones consisten en el objeto ó en el total patrimonio, *cualquiera que sea su valor*, ya sea inmenso ó insignificante. Las confiscaciones totales tienen los inconvenientes, que sin fundamento se atribuyen á las multas, son ruinosas; recaen sobre los herederos, más bien que sobre los culpables; y son arma terrible en caso de revoluciones y de tiranías contra las facciones vencidas: por estas causas hay que rechazarlas como origen ilícito de ingresos públicos.

§ 2.º

Monopolios del Estado. — Títulos profesionales y matriculas escolares. — Moneda, correos y telégrafos, pesos y medidas. — Sal, tabaco, etc. — Loterías.

En todos los Estados hay profesiones, que no son libres y en las cuales el interés de la sociedad reclama monopolios, privilegios exclusivos, que el poder otorga á cierto número de personas; estos privilegios producen el efecto de prevenir, sea por diferentes condiciones exigidas á los que los ejercen, sea por una vigilancia eficaz, la explotación inconsiderada ó el ejercicio inconveniente de ciertas profesiones, que pueden comprometer intereses públicos y sociales tan importantes como la seguridad, la salud, la instrucción, la buena fé y las costumbres públicas,

de aquí que estas profesiones deben ser confiadas á personas que tengan la prudencia, las condiciones científicas y las garantías suficientes: tales son las profesiones de abogado, médico, farmacéutico, profesor, arquitecto, ingeniero, notario, procurador, agente de bolsa ó de comercio, intérprete, etc. A todas ellas se exigen condiciones diversas: ya garantías de moralidad y pecuniarias, consistentes en fianzas: ya pruebas de experiencia, exámenes de aptitud y de conocimientos científicos, y para conseguir esto en muchos países se sostiene la enseñanza por cuenta y siempre bajo la garantía del Estado. El ejercicio de las profesiones constituidas en monopolio debe estar regido por leyes que fijen su objeto, sus procedimientos, su duración, el círculo ó territorio de su acción, la protección que le dá el poder, las garantías otorgadas á los clientes para evitar toda caprichosa negativa de servicios y toda exigencia arbitraria en cuanto á la retribución, en una palabra, que ninguno ignore ni los deberes que se le imponen, ni las eventualidades á que se somete, asegurando á cada profesor suficientes negocios para subsistir de su empleo, sin traspasar sus límites, ni decaer de su dignidad. El Estado debe hacerse pagar la enseñanza que otorga y los títulos profesionales que expide; porque el abandono de estos derechos sería una pérdida para el tesoro, y un daño para la sociedad; sería una pérdida para el tesoro porque se privaría de las sumas que podían entrar en las arcas públicas por el pago de los títulos profesionales, lo cual tiene numerosos precedentes históricos, el principio de justicia no permite, que el poder, representante del país, otorgue gratuitamente lo que pertenece á todos, pues todo privilegio profesional impone á la sociedad cargas pecuniarias, además la justicia exige que siendo los títulos profesionales muy lucrativos, sean pagados por los que se aprovechan de ellos. Sería un daño para la sociedad; porque siendo gratuita la expedición de títulos profesionales, se convertiría en tráfico escandaloso, aprovechándose algunos de los valores abandonados por el Estado ó servirían para extender el nepotismo ó recompensar innobles servicios personales. Las reglas que hay que tener en cuenta para determinar los derechos que han de exigirse por la

expedición de títulos profesionales, son: 1.^a la duración probable y la renta anual de la profesión, deducción hecha de los trabajos y gastos realizados y de los peligros que se corren: 2.^a la proporción entre la oferta y la demanda de los servicios profesionales. Por último, los monopolios profesionales no deben aumentarse para engrosar los ingresos públicos, sinó por el contrario restringirse todo lo posible dentro de las exigencias de la necesidad y del interés público.

El estudio detallado de la moneda, de los correos y telégrafos y de las pesas y medidas como instrumentos de la circulación y del cambio corresponde á la Economía política, bajo el punto de vista financiero, sólo hemos de estudiarlos como rentas del Estado ó como origen de ingresos públicos. La moneda, mercancía intermedia, en los cambios y denominador común y usual de todos los precios ¿debe ser fabricada por el Estado? ¿debe fundar sobre ella una renta? ¿la fabricación debe hacerse por administración ó por empresa?

La acuñación de moneda se presenta en el orden histórico, como uno de los atributos de la soberanía, de ahí que desde la más remota antigüedad la moneda ha sido fabricada por el Estado: por el contrario, algunos economistas y hacendistas modernos, considerando la moneda bajo el aspecto de producto ó mercancía, sostienen que su fabricación como la de otro cualquier producto ó mercancía debe abandonarse por completo á la industria privada, porque la misión del Estado no es la de ser industrial. No nos toca á nosotros exponer el concepto de la soberanía, ni sus atributos, más aparte de esto la fabricación de la moneda por cuenta del Estado tiene varios fundamentos: 1.^o la moneda fabricada por el Estado es mejor y más perfecta que la que pueden fabricar los particulares; porque el Estado goza de grandes riquezas, es soberano, estipula para todos y vela lo mismo sobre el porvenir que sobre el presente, de ahí que no escatima los gastos que exige la adquisición de máquinas perfeccionadas y costosas, ni merma las recompensas que merecen grabadores, maquinistas y metalúrgicos de mérito, tiene pues los medios suficientes para asegurar la bon-

dad, la belleza y la duración del numerario: 2.º esta superioridad de medios que goza el Estado en comparación con los particulares le permite disminuir los gastos de acuñación y de adquisición de los metales preciosos por la aplicación más amplia de la división del trabajo y la disminución de los gastos de inspección y administración por estar la fabricación concentrada: 3.º el Estado en circunstancias dadas, para prevenir una crisis, puede hacer sacrificios y emitir la moneda á bajo precio, porque la estabilidad de los valores monetarios importa á la administración pública, tanto ó más que á los particulares: 4.º el Estado imprime su cuño á las monedas que emite y esto unido á la perfección de las mismas, es una garantía de autenticidad, mientras que el numerario salido de los talleres particulares colocaría al público en esta alternativa ó de aceptar con toda confianza á todo monedero como solvente y á toda moneda como auténtica, lo cual es imposible ó acudir al ensayo minucioso y al peso exacto de las monedas, lo cual entorpecería la circulación y equivaldría al retroceso de usar los metales preciosos en barra ó en bruto: 5.º como consecuencia de lo anterior el curso forzoso y obligatorio de la moneda sería imposible, dando lugar á numerosas contiendas judiciales la admisión ó no de las monedas: 6.º la vigilancia del Estado, la perfección de las monedas y el llevar estas el timbre de aquél, intimida á los falsificadores y disminuye, sino imposibilita, las falsificaciones, sin que sirva objetar que hoy también existen monedas falsas y que el Estado también fabricó moneda falsa disminuyendo furtivamente su ley, más si el Estado fabricó en apuros moneda falsa por errores económicos recibidos se sustraerán los particulares dominados por la codicia á fabricarla teniendo los cuños á su disposición? ¿Quién podría conocer y descubrir los pequeños detalles en que se diferencian las monedas legítimas de las falsas, dada la multitud de cuños que la libre industria privada podría dar á las monedas? 7.º la unidad de sistema monetario sería imposible; porque reclama un sólo cuño, un sólo tamaño, un sólo peso y ningún fabricante querría aceptar el cuño de otro: 8.º ¿quién había de pagar el desgaste de las monedas en la circulación? Cuando el Estado las fabrica justo

es que él sufra la pérdida del desgaste como disminución de sus ganancias en la acuñación, pero cuando no las fabrica ¿habría de pagar el desgaste? ¿lo pagarían los fabricantes? ¿es justo que pague el último poseedor de la moneda el desgaste realizado en beneficio de todos los que la usaron? 9.º el Estado es el único que puede inspirar confianza y acreditar el numerario, no por la garantía costosa é ilusoria de la administración de justicia, que es la única llamada á intervenir en la industria privada, sinó por reglas estrictas, por medios poderosos, por vigilancia diaria é intervención eficaz; las excepciones confirman la regla general, el Estado no debe ejercer las industrias, pero esta regla tiene sus excepciones y la fabricación de la moneda está justificada. Por último, dice elocuentemente Gandillot ¿quién es conocido más allá de la localidad donde vive, en el extranjero, será el banquero? No, sólo el Estado. Quién inspira una confianza general completa: es el hombre á quien dominan su ambición, sus pasiones y sus locuras, que se le vé ceder al estímulo de la vanagloria, á la concupiscencia, á la avaricia y á todas las seducciones del mundo? Será la compañía anónima, ser colectivo, persona moral, que se forma y se disuelve de repente, cuya existencia se subordina al cumplimiento de una condición; la adjudicación en las pujas de una pública subasta y para asegurar esta adjudicación se resigna á los mayores sacrificios y á las pérdidas más inminentes, porque haciendo un gran juego si gana se atribuye todos los beneficios de la empresa y si pierde, se libra de sus deudas, se sustrae á toda responsabilidad, por el abandono poco sensible de su capital social ni realizado muchas veces, ni realizable y repartido casi siempre entre miles de accionistas? No, es el Estado. ¿Quién representa la nación, participa de su existencia, hace causa común con ella, habla y estipula en su nombre, reivindica sus derechos con autoridad y defiende sus intereses con conocimiento de causa, es el particular? No, es el Estado. El Estado puede activar ó moderar la fabricación de la moneda, puede dominar la circulación cuando ocurren variaciones en el valor y precio de la moneda, sea por el descubrimiento de nuevas minas, sea por la emisión ó abandono de

los instrumentos de crédito, el gobierno cuya perspectiva abarca todos los intereses y cuya acción penetra en todos los lugares, sabe remediar estos daños con medidas eficaces.

Es justo que el Estado, como cualquier otro industrial se atribuya todos los beneficios que realice con la fabricación de la moneda, esta tiene además del valor intrínseco del metal el aumento que importan los gastos realizados para acuñarla y por consiguiente el Estado debe reembolsarse de estos gastos. Tiene también la moneda mayor utilidad que el metal en barras; porque consta con certeza su calidad y su peso, de la propia manera que un traje hecho tiene más valor, como dice Canga Argüelles que la tela con que se hizo; esto pudiera autorizar una ganancia para el Estado por el servicio que presta. Para dar mayor dureza y evitar en parte el desgaste, el oro y la plata se alean con el cobre de lo que resulta una diferencia entre el valor real y el valor nominal de la moneda, de la cual puede aprovecharse el Estado no solo para reintegrarse de los gastos de producción, sino para realizar alguna pequeña ganancia, que sustituya á los antiguos derechos de *señoreage* que pagaban los particulares al llevar las barras de metal precioso para la acuñación en reconocimiento de la soberanía. Por último, la moneda de cobre ó de vellón, necesaria para los pequeños cambios, tiene un valor nominal muy superior al valor real y con ella realiza el Estado una ganancia mucho mayor; más para evitar abusos es conveniente que la ley señale la cantidad de esta moneda que ha de circular: todas estas razones colocan á la moneda entre los orígenes de renta para el Estado. Más algunos hacendistas modernos sostienen que el Estado no debe constituir renta sobre la fabricación de la moneda, sino únicamente recuperar los gastos de afinación del metal precioso y acuñación; que los gobiernos cuanto menos cargan por la acuñación de la moneda, tanto más favorecen los intereses generales, porque así la diferencia entre el valor nominal y el efectivo de las especies metálicas es mínima y esto contribuye á dar estabilidad al valor de la moneda y á las transacciones; porque los particulares pueden aumentar ó disminuir la oferta de monedas casi sin gastos va entregando al gobierno barras del metal precioso para acuñar,

ya desmonetizándole y convirtiéndolo en joyas; pero esto tiene dos graves inconvenientes: 1.º que la desmonetización representa un gasto inútil para el Estado del cual se aprovechan los particulares por encontrar ya el metal precioso afinado y 2.º que emigran al extranjero las monedas cuando son de ley elevada para ser allí reacuñadas, de lo cual resulta que desaparece la moneda de ley mayor y solo queda la de baja ley en el país. La regla que debe seguirse en esta materia es que el Estado debe cobrar un derecho de *brassage* sobre la moneda por los gastos de afinado y acuñación tan módico que no impida la transformación de las monedas en lingotes, cuando la abundancia de aquéllas cause su depreciación y que sea suficientemente elevado para evitar todo abuso de especulación desmonetizando las piezas ya para reacuñarlas en el extranjero, ya para convertirlas en joyas.

La moneda debe ser fabricada por administración ó por empresa? En Inglaterra, los Estados Unidos, Rusia, en nuestra patria y en Francia desde 1879 prevalece el sistema de fabricación por administración, en Bélgica y otras naciones se fabrica por empresa. Cuando se fabrica la moneda por administración el público lleva las barras de oro ó plata á los establecimientos del gobierno ó casas de moneda, donde se acuñan gratuitamente, entregando á los particulares una cantidad de monedas igual en peso á las barras, pero se ha observado que siendo funcionario público el Director de la casa de moneda carece de la libertad de acción y del estímulo del interés que tiene el empresario, de lo cual resulta el inconveniente de verse el Estado comprometido algunas veces con un desembolso de fondos considerable, para evitar este daño se acude al expediente de los plazos en la fabricación, pero en este caso el que llevó á acuñar las barras experimenta grandes pérdidas por verse privado de sus fondos. En otras circunstancias el Estado adquiere las barras y acuña por su cuenta y riesgo la moneda pero tiene el inconveniente que el Estado no puede juzgar exactamente de las necesidades de la circulación. El segundo sistema consiste en conceder el derecho exclusivo de fabricación á ciertos directores de casas de moneda

que trabajan por su cuenta y riesgo y bajo la inspección suprema de una junta de monedas, cobrando á los particulares un módico derecho por el trabajo de acuñación que en Francia se llamó *brassage*.

Los correos y los telégrafos constituyen monopolios del Estado y son origen de renta para todas las naciones modernas; sólo los Estados Unidos del Norte de América por la gran extensión de su territorio, tienen que invertir en este servicio algunos millones además del producto de los correos y telégrafos. Los correos como institución pública, como medio de poner á los gobiernos en comunicación con las más apartadas regiones de su territorio fueron conocidos desde la más remota antigüedad: según Jenofonte Ciro tenía correos que le traían noticias y llevaban sus órdenes á los últimos confines de su imperio, también se conocieron en Grecia, en Roma y en la Edad Media, estos correos sólo llevaban por excepción la correspondencia de los particulares, pero desde el siglo XIII extendida algo más la cultura y el arte de escribir, empezaron á organizarse los correos. Dos condiciones ha de tener un buen sistema de correos que sólo el Estado puede llenar y son el fundamento del monopolio: *universalidad y regularidad*. Universalidad, es decir, el transporte rápido y frecuente de la correspondencia en toda la extensión del territorio, hasta las poblaciones rurales más insignificantes: regularidad en las entradas y salidas de los correos, en la recogida y distribución de las cartas: estas dos condiciones no pueden llenarlas tan cumplidamente como el Estado ninguna asociación privada, porque quedarían departamentos del territorio casi completamente abandonados, mientras que en otros existiría una competencia ruinosa. Otras dos razones militan en favor del monopolio que el Estado tiene en los correos: la *necesidad de llevar la correspondencia oficial* á todos los puntos del territorio con prontitud y seguridad y la *inviolabilidad del secreto de la correspondencia privada* para la que nadie ofrece tantas garantías como el Estado y sus funcionarios y cuyo principio ha sido consignado en todas las legislaciones, no sin que antes el Cardenal Richelieu estableciera en la oficina de correos el ga-

binete negro para sorprender el secreto de la correspondencia particular.

Es un principio de justicia que cada ciudadano pague aquellos servicios que se realizan en su favor, por lo tanto es justo que cada cual pague los gastos que ocasiona el transporte y distribución de la correspondencia que á él le interesa, seria verdadera locura pedir que el servicio de correos se hiciera gratuitamente, como dice Leroy, más es justo que el Estado realice un beneficio, cobre algo más que lo que importan los gastos generales de correos, ó lo que es lo mismo, establezca un impuesto especial ó renta sobre los correos? Nadie hubiera discutido esto si el Estado se hubiera conformado con una ganancia mediocre un 25 ó un 50 por 100; pero es el caso que el Estado ha impuesto 150, 500 y hasta 700 por 100 de los gastos de transporte y distribución de la correspondencia. Dos intereses opuestos hay que armonizar y tener en cuenta al establecer la renta de correos: el interés momentáneo del fisco y el interés general y superior de la civilización: para el fisco la renta de correos tiene excelentes condiciones: es de fácil percepción, no tiene impopularidad y es difícil encontrar otros orígenes de renta que satisfagan las apremiantes y numerosas necesidades de los estados modernos. El interés de la civilización exige que el impuesto de correos sea moderado sinó ligero, por que este servicio contribuye grandemente al desenvolvimiento comercial é industrial, al progreso intelectual y á la satisfacción de las afecciones de familia, cuyos miembros están frecuentemente repartidos por la faz del mundo y la fácil comunicación entre ellos, no es sólo materialmente útil, sinó también bajo el punto de vista intelectual y moral.

El impuesto de correos puede ser fijo ó ligeramente progresivo: ya hemos expuesto los inconvenientes del impuesto fijo y su notoria injusticia y desigualdad: más ¿cuál ha de ser la base de la progresión del impuesto de correos, la *distancia* recorrida ó el *peso* de la carta ó paquete? En casi todas las naciones se ha establecido un impuesto uniforme por el transporte en el interior del territorio de las cartas, cualquiera que sea la distancia recorrida y esto obedece á un principio de justicia y es que los gastos

de instalación de oficinas, número de empleados, etc. son los mismos para una carta que solo ha de recorrer un kilómetro, que para otra que tenga que recorrer cien ó más y en cuanto á los gastos de transporte, dada la facilidad y baratura de las vías de comunicación, puede comprenderse que la diferencia es también mínima; así se demostró por la comisión oficial de reforma postal de Francia en 1844, de cuyo informe resultaba que la diferencia en los gastos entre la carta que recorría más distancia y la que recorría menos era para el Estado 5 céntimos, cuya cifra tiene que ser hoy con los ferrocarriles muy inferior; la justicia exige que no se tome como base de la progresión la distancia. Debe, pues, tomarse como base de la progresión el peso de las cartas ó paquetes, pero sin exagerarla, porque perjudica al comercio que es el que necesita de mayor peso en las cartas y favorece el fraude de usar papel sumamente ténue para la correspondencia, defraudando así al Estado.

Para la recaudación del impuesto y porte de las cartas se han seguido dos sistemas: el del *franqueo previo*, es decir, el cobro anticipado del transporte de la carta por medio de un timbre ó sello móvil que el expedidor de la misma paga y coloca en el sobre y el pago por el destinatario después de realizado el transporte, cuyo sistema ha sido abandonado por la complicación, fraudes y pérdidas para el Estado á que daba lugar. Cinco causas contribuyen á aumentar el número de cartas y, por lo tanto, el producto bruto ó total de la renta de correos: 1.º el aumento de la población: 2.º el desenvolvimiento de la industria: 3.º el desarrollo del comercio y de los negocios: 4.º la emigración de unas á otras comarcas, y 5.º la facilidad y rapidez de los medios de transporte. Y cuatro causas tienden á aumentar el producto neto ó líquido: 1.ª que los gastos de instalación y de empleados no aumentan, por regla general, al compás que las cartas: 2.ª que el franqueo previo, reduce las formalidades y las pérdidas: 3.ª que los Estados imponen á las compañías de los ferrocarriles la conducción ó transporte gratuito de las cartas, y 4.ª la reducción de las subvenciones á las compañías de transportes marítimos por el desarrollo de la navegación por medio del vapor y

la competencia. La reforma postal relativa á la disminución del franqueo y porte de las cartas fué iniciada en Inglaterra en 1837 por el ciudadano Sir Rowland-Hill, cuyos proyectos fueron adoptados por el Gobierno: el franqueo de las cartas de peso de media onza fué rebajado á un penique (10 céntimos) para toda Inglaterra, esta reforma ha producido resultados extraordinarios en el desenvolvimiento de la correspondencia (en el primer año 122 1/2 por 100 de aumento, después puede calcularse en 5 por 100 anual hasta 1876, decreciendo con posterioridad), más si bien ha aumentado el producto bruto ó total, ha disminuido el producto líquido y, por tanto, el beneficio que realizaba el tesoro, siendo necesarios 22 años ó 23 para que el Estado tuviera en esta renta tanto producto líquido como en 1837, hasta 1880-81 en que obtuvo el Tesoro de beneficio 4 millones más que en 1839. Mas de aquí no puede deducirse que el Estado haya perdido con esa disminución, pues el desarrollo de la industria, del comercio y de la instrucción á que tanto ha contribuido la baratura del franqueo de cartas, han hecho ingresar por mil canales diferentes en las arcas del tesoro grandes cantidades por el natural aumento de otros impuestos; es, pues, preciso en todo fenómeno financiero apreciar sus efectos directos é indirectos, sus consecuencias inmediatas y remotas, si se ha de formar juicio exacto de él. La tendencia hoy más general es á no constituir renta sobre los correos.

Los telégrafos son el natural complemento de los correos y aunque está aún en la infancia la correspondencia telegráfica, reservada á los negocios importantes de comercio y á las clases superiores, es de esperar un general y rápido desenvolvimiento, rebajando sus tarifas como se ha hecho en Francia á 5 céntimos por palabra, sin que el precio de un telegrama pueda ser inferior á 50 céntimos. El producto de los telégrafos ha sido en Francia en 1883 de 32.701.000 *francos* y en Inglaterra en 1880 á 81 de 40 *millones de francos*.

La contrastación de los pesos y medidas ha sido y es en algunos países origen de renta para el tesoro cobrando algo más que la remuneración del servicio ó trabajo prestado para realizarla

nuestra opinión es que constituyendo los pesos y medidas un instrumento poderoso del cambio y de la circulación no debe establecerse sobre ellos impuesto alguno para no entorpecerlos.

Hay otros monopolios del Estado que reconocen como principal fundamento el interés fiscal, tales son los monopolios de la sal, tabaco, loterías y otros.

El monopolio ó renta de la sal ha sido conocido desde la antigüedad, el pueblo hebreo y los romanos la monopolizaron y lo propio en la Edad Media y en la Moderna, porque la sal reúne condiciones muy favorables para el estanco: su uso es general, su producción barata y concentrada en minas ó en ciertas costas del mar, su mucho peso y volúmen hacen difícil el contrabando y la percepción del impuesto fácil; pero á cambio de estas ventajas tiene graves inconvenientes: es un impuesto desigual, por lo mismo que es de general consumo, gravando más á las clases pobres que á las ricas, á los padres de numerosa familia, más que á los célibes ó á los matrimonios sin hijos: es perjudicial á la agricultura, á la ganadería y á la industria, porque la sal constituye un abono indispensable en determinados casos, es necesaria para la ganadería y para las industrias de salazón, blanqueo de telas, productos químicos y otros usos: es un monopolio que tiene impopularidad sobre todo en las comarcas donde existen minas ó salinas, que constituyen una riqueza que la naturaleza ha puesto en manos de aquellos moradores, sin que el fisco se la deje explotar. En fin, el Estado gasta grandes sumas en fábricas y máquinas, produciendo la sal con más gastos que lo harían los particulares. Por estas razones ha sido suprimido en Inglaterra, en Bélgica y en nuestra pátria, pudiendo ser sustituido bien por un aumento en las contribuciones directas ó aún mejor por un impuesto de consumos sobre la sal.

A propósito del monopolio del tabaco dice Leroy Beaulieu *aconsejamos á todos los países que tienen el monopolio del tabaco que le conserven..... mientras existan grandes ejércitos y enormes deudas debe mantenerse el monopolio del tabaco* (pág. 706). Este consejo del sábio hacendista francés se apoya en sólidos fundamentos, efectivamente, era necesario que la hacienda de la nación

estuviese en gran prosperidad para renunciar á un impuesto tan inofensivo, tan moral, tan productivo y tan bien distribuido: el tabaco no es susceptible de ulterior fabricación, por lo tanto su monopolio no entorpece ninguna ulterior industria como el de la sal ó el del azúcar: el uso del tabaco tampoco es de necesidad para el hombre, sinó meramente de placer; el tabaco es perjudicial á la salud y á la inteligencia del hombre según algunos: por último, el fumador en las calles y sitios públicos molesta á los demás, obligándoles, sin guardar á nadie consideraciones, bien á detenerse mientras encienden su cigarro, bien á respirar un olor desagradable. La única ventaja que tiene el tabaco es que procura alguna distracción durante el trabajo á las clases inferiores, aunque frecuentemente sirve de disculpa á la holgazanería, y muchos trabajadores se pasan sin el tabaco sin que se resienta por esto ni su salud, ni su buen humor. Producción poco costosa, consumo universal, poco volúmen y peso unido á gran valor, mercancía que no es de primera necesidad, sinó de uso supérfluo, consumo voluntario y que va aumentando de año en año; producto más ó menos perjudicial á la salud y los grandes apuros de los Estados modernos, que necesitan obtener recursos por todos los medios; hé aqui las razones que justifican el monopolio que el Estado tiene sobre el tabaco. Contra el monopolio del tabaco se hacen los argumentos generales contra todo monopolio, principalmente que la administración de los funcionarios del Estado resulta negligente por carecer de interés personal y que las industrias monopolizadas no se perfeccionan por no tener el estímulo de la concurrencia; más está demostrado que el Estado fabrica los tabacos más higiénicos y no falsificados. M. Stauffenberg decia al parlamento alemán en la legislatura de 1877 á 78, en cuyo país no existe el monopolio del Estado «fumamos y no sabemos lo que fumamos. el empleo de »sucedáneos del tabaco se hace en tan grande escala que sería »preciso un curso de botánica para conocer todas las plantas que »se mezclan con el tabaco, desde las hojas de remolacha hasta »las de cerezo.» En cambio en Francia se ha logrado disminuir el contrabando y aumentar la renta de tabacos á fuerza de esme-

rarse el Estado en la buena calidad de los cigarros. El impuesto sobre el tabaco reviste en las diferentes naciones diversas formas y métodos, en Prusia se permite el cultivo del tabaco imponiendo el tributo en razón de la superficie cultivada ó según el peso de la cosecha. En Inglaterra está prohibido el cultivo del tabaco cargándole con grandes derechos de aduana. En Francia, en 1791 fué suprimido el monopolio del tabaco: en el año VII de la República para establecer el equilibrio financiero se estableció un impuesto especial sobre la fabricación y venta del tabaco, más fueron tantos los abusos y fraudes que fué preciso restablecer el monopolio del Estado. En Italia y en la actualidad en nuestra pátria, el Estado arrienda el monopolio del tabaco á una compañía. En Francia y en nuestra pátria en épocas anteriores el Estado administraba por su cuenta el monopolio del tabaco, que comprende el cultivo del tabaco indígena, que está sometido á prévia autorización, la compra de hojas indígenas ó exóticas, la fabricación ó elaboración y la venta de los cigarros fabricados. El consumo de tabaco es grandísimo en todos los países de Europa y hoy no es de temer que cambien por completo los gustos y que se abandone la costumbre de fumar, hé aqui algunos datos estadísticos: por cada 100 personas se consumen en Bélgica 250 kilógramos de tabaco. En Holanda 200, en Alemania 150, en Austria 124, en Noruega 102, en Dinamarca 100, en Francia 95, en Hungría 94, en Rusia 83, en Inglaterra 62, en Italia 87 y en España 49 kilógramos.

La fabricación de los naipes, la de cerillas, la nieve, el azucar y otros productos han sido constituidos en monopolios para el Estado, pero han sido suprimidos en muchas naciones, por ser poco productivos y sobre todo por entorpecer el desarrollo de importantes industrias.

Vamos á terminar el estudio de los impuestos especiales ó rentas con la de *loterías*. La lotería ó rifa es un juego que tiene por objeto ofrecer mediante el pago de una prima determinada, la perspectiva de ciertos premios, sacados á la suerte y que seduce y cautiva á los particulares por el gran número de premios ó la enormidad de los valores ofrecidos á su codicia. La lotería fué

conocida en la antigüedad: los romanos según Lampridio se regocijaban de tener por emperador á Heliogábalo por lo mucho que le gustaba la lotería; en la edad media y en la moderna ha existido y existe la lotería en Alemania, en Suecia, en Italia, en España y Portugal, en los Estados-Unidos y en otros países. El juego conduce á la inmoralidad y al delito y en este sentido la lotería como todo juego es reprobable. Cuando el juego es mero pasatiempo es indiferente bajo el punto de vista moral, más por una pendiente rápida el juego se convierte en apetito desordenado de adquirir riquezas de improvisto, impide el ahorro, disgustando á los jugadores de todo trabajo honrado pero lento y asiduo, sumergiéndoles en la ociosidad, arruinándoles, desmoralizándoles, sumiéndoles en la miseria, en el embrutecimiento, hasta llegar al crimen: solo hay dos medios de eludir la ley del trabajo, el robo y el juego, que aunque distintos en si, frecuentemente se acercan y confunden. El Estado, pues, que de un modo directo ó indirecto persigue el juego con más ó menos eficacia, no debe dar el mal ejemplo de convertirse en jugador por medio de la lotería. Mas como no hay ninguna causa que carezca de defensores también los tiene la lotería; se dice en primer lugar que la lotería constituye un impuesto voluntario, que sin quejas produce grandes sumas al tesoro público y puede sacarle de apuros, como sucedió en Inglaterra durante la guerra de Jacobo II con Francia, en que la lotería produjo enormes sumas para sostenerla y en los últimos diez años de existencia de la lotería en la Gran Bretaña produjo 18.750.000 francos por año; en Francia de 1817 á 27 produjo por año, más de 53.000.000 de francos, quedando líquidos en beneficio del tesoro 10.715.210 francos; 2.º que existiendo una lotería nacional se evita la invasión de las loterías extranjeras, cuyos prospectos circulan con profusión no obstante las leyes penales, como las loterías de Hamburgo, Francfort, Hannover y otras, entrando en el tesoro nacional las sumas que por este juego van á parar á países extranjeros: 3.º que con la existencia legal de la lotería se evita que el juego se refugie y esconda en garitos y lupanares donde toda inmoralidad tiene su asilo, esto sería muy bueno, más por des-

gracia no es cierto, la lotería no ha hecho desaparecer ninguno de estos tugarios: 4.º que las sumas ganadas en la lotería van á fomentar la industria, pero más frecuentemente conducen al despilfarro y á los vicios. Por último que las loterías son un medio eficaz y cuantioso para realizar obras de caridad, obras públicas ó para favorecer el desarrollo de las artes ó proteger á los artistas que no encuentran otro medio para salir con ventaja de sus obras. No obstante todo esto, por los grandes peligros de las loterías y las rifas, es de desear su supresión, cuando el Estado encuentre medios fáciles y cómodos de sustituir los ingresos que con ellas se proporciona.

Hemos terminado el exámen, que nos propusimos, de los impuestos ya generales, ya especiales, directos ó indirectos más frecuentemente conocidos en los tiempos modernos; la escasez de nuestros conocimientos y la amplitud y complicación de esta materia harán disculpables las faltas en que hubiéramos podido incurrir.





RECURSOS PÚBLICOS ORDINARIOS.

SECCIÓN SEGUNDA.

Del dominio del Estado.

CAPITULO PRIMERO.

Del dominio nacional ó de los bienes del Estado.— Dominio público y dominio privado.— Desenvolvimiento de los mismos.—¿Es conveniente que el Estado posea un gran dominio territorial? ¿Cual es el mejor modo de administrarle?— Montes públicos.— Bienes muebles.

Modos de adquirir el dominio nacional. Expropiación forzosa

El dominio del Estado es el conjunto de bienes, de propiedades ó de riquezas que pertenecen á una nación considerada como persona moral, como ser colectivo. Comprende el *dominio público del Estado* y el *dominio privado del mismo*: el 1.º está constituido por los bienes que por su destino están *fuera del comercio de los hombres*, las cosas que se destinan á un uso común é individual y de las cuales también se aprovechan los extranjeros, como los caminos y carreteras, los puertos, los rios navega-

bles, las playas del mar, etc: el 2.º ó sea el *dominio privado del Estado* le constituyen todos los bienes muebles semovientes ó inmuebles que están afectos á los servicios públicos como los edificios públicos, los montes, las fortificaciones, los aprestos militares, el material de oficinas, los museos y bibliotecas, etc., es decir todos aquellos bienes que el Estado posee con el mismo derecho y con iguales títulos que las personas particulares, las sociedades ó corporaciones y que sin cambiar de empleo pueden ser vendidos, cedidos, donados ó arrendados por el Estado á los particulares. El dominio público es improductivo para el Estado, imprescriptible é inalienable, el dominio privado por el contrario es productivo, alienable y prescriptible. El dominio público del Estado no es objeto por sí, del estudio de la ciencia financiera. El dominio privado del Estado comprende dos clases de bienes: unos que el Estado explota con monopolio exclusivo, impidiendo á los particulares su producción y teniendo por esta causa ingresos extraordinarios, superiores al coste de producción más la parte proporcional del beneficio y que por ende se convierten en verdaderos impuestos, como los de la sal, tabaco, etc., que ya hemos estudiado. Los otros bienes que constituyen el dominio privado del Estado son los que explota sin monopolio en concurrencia con los particulares.

Tanto el dominio público como el privado del Estado tienden á acrecentarse de un modo muy notable en las naciones modernas como lo demuestran los datos estadísticos: los hombres hacen uso gratuito de riquezas considerables creadas por el Estado, la provincia ó el municipio y en esto hay una especie de realización progresiva de lo que el socialismo tiene de práctico; más cuando se despilfarran los capitales colectivos empleados en estas adquisiciones, hay gran peligro de dar en un socialismo perjudicial y sin razón de ser. El dominio público comprende, distintas categorías: dominio marítimo, militar, de la navegación interior, de las vías de comunicación, monumental, etc., más no entraremos en más detalles porque nos llevarían fuera de nuestro propósito.

El dominio privado del Estado comprende el dominio territorial y de bienes muebles, el dominio industrial y el dominio

mercantil, de todo lo cual nos vamos á ocupar. El dominio territorial comprende las tierras cultivadas, las praderas, los montes, etcétera. En la edad antigua y en la media tuvo gran extensión: en la edad moderna hay dos naciones que presentan en esta materia los dos tipos opuestos Inglaterra y Prusia: la primera tiene muy exíguo dominio privado territorial de la nación satisfaciendo todas las necesidades públicas por medio de las contribuciones y sin que parezca cuidarse de aumentar el dominio privado del Estado: la segunda por el contrario, aunque obteniendo del impuesto la mayor parte de los recursos públicos, saca enormes sumas del producto de los bienes privados del Estado, del ejercicio de la industria por el mismo y de la participación en los bancos y sociedades de crédito: Prusia posee grandes praderas, viñas, tierras cultivables y montes públicos. Inglaterra, Francia y nuestra patria no poseen de un modo permanente ninguna clase de tierras cultivadas y susceptibles de dar una renta, solo las poseen de un modo transitorio, mientras se procede á su enagenación, exceptuándose solamente los montes ó dominio forestal del Estado: lo primero es efecto de las ideas económicas, recibidas, no por considerar incapaz al Estado de poseer estos bienes, pues continuamente los está adquiriendo ya como bienes mostrencos, que no tienen dueño, ya por adjudicación á la Hacienda por descubiertos de contribuciones ó débitos de toda especie, ya por la desecación de playas del mar, por el aluvión de los ríos ó por disposiciones administrativas como la supresión de un camino ó la supresión de un servicio que deja un inmueble sin ocupación. El Estado posee además otros bienes susceptibles de dar renta, tales son las granjas modelos, cabañas de ovejas, vaquerías, depósitos de caballos sementales, etc., pero todos estos establecimientos, más bien que para obtener de ellos una renta los posee el Estado con objeto de propagar las buenas prácticas agronómicas y mejorar las razas de los animales domésticos, así que cuestan más de lo que producen, no pueden considerarse bajo el punto de vista financiero como orígenes de renta para el Estado. En Francia durante la revolución y en España por las leyes de desamortización entraron en manos del

Estado los grandes bienes que pertenecían á la Iglesia; pero el Estado no los retuvo sino el tiempo necesario para su enagenación. Napoleón I creó un dominio territorial extraordinario con el objeto político y militar de recompensar á los generales y oficiales de su ejército, cuya venta y liquidación ha figurado en los presupuestos de Francia hasta poco ha. El gobierno alemán ha constituido un fondo análogo solo que en valores mobiliarios con los 5.000 millones de francos de indemnización que ha cobrado á los franceses. La Rusia y el Austria también poseen grandes extensiones de tierras cultivables y sobre todo los Estados de la América ya septentrional, ya meridional y las colonias de la Australia poseen territorios casi indefinidos, que enajenan á medida que aumenta la demanda de los mismos y que los poseen como bienes mostrencos y sin dueño, más bien que como medio de obtener una renta. Esta situación excepcional y pasajera en que se encuentran estas naciones poco pobladas, no puede servirnos de modelo para la formación de un plan económico y financiero. Por el contrario los Estados alemanes poseen grandes extensiones de tierras cultivables de las que obtienen una renta, ya explotándolas por medio de agentes de la administración, ya arrendándolas. A este propósito vamos á examinar dos cuestiones importantes: 1.^a Es conveniente bajo el punto de vista económico y financiero que el Estado posea y explote como origen de renta un gran dominio territorial? 2.^a Cual es el mejor modo de administración del dominio territorial del Estado?

Bajo el punto de vista económico y financiero, como dice Gandillot, tiene graves inconvenientes que el Estado posea grandes extensiones de territorio como orígenes de renta: 1.^o el dominio territorial del Estado se presta poco á nuevas empresas y explotaciones; porque es necesario para ello que el empresario se convierta en cortesano ó en orador y que adule desde el rey á los palaciegos, desde el príncipe á la nobleza, desde los ministros y los parlamentos á los empleados de las oficinas y sobre todo esto necesita el concurso de la opinión pública; porque se trata del patrimonio público y un representante del país, no puede prescindir de ella y la opinión pública, está dominada por la rutina, las

ideas estrechas, las tendencias egoistas, el orgullo, el rencor, la envidia, en fin por los derechos adquiridos, los intereses creados, las razones personales que saben desfigurarse para hacer resistencia á toda innovación y progreso. 2.º El dominio territorial del Estado tampoco se presta á sencillos perfeccionamientos administrativos; porque en la administración pública todo se instruye, se expedientea, se comunica, se relaciona, se discute, se delibera y despues de corregido, votado. ratificado, decretado y promulgado, aun tiene que pasar por las orcas caudinas de las oficinas y de los consejos para reglamentar su ejecución y con estas formas lentas, múltiples é inciertas se hace casi imposible toda reforma en la administración: y como si todo ésto no fuera bastante háy que luchar además con la indeleble pereza y la rutina de la mayor parte de los empleados, que carecen de interés personal, son refractarios á toda innovación en su trabajo y por último se sostienen en sus destinos más bien por el favoritismo ó la intriga que, por el extricto cumplimiento de su deber. 3.º El dominio privado del Estado, tan rebelde á todo progreso, se ve por otra parte expuesto á accidentes imprevistos, á especulaciones arriesgadas, á errores, á cambios y á ensayos costosos producidos por las veleidades del soberano, de los ministros que tan frecuentemente cambian, de la política y de la opinión pública. 4.º Los bienes del Estado se explotan con más gastos de producción que los de los particulares; porque es necesario un gran cortejo de directores, interventores, administradores, inspectores, conservadores, guardas, etc., que no tienen otro oficio que inspeccionarse los unos á los otros y aumentar sin ventaja, los documentos de una contabilidad exigente, además el Estado paga salarios más altos, la inspeccion careciendo de interés personal, es más débil y tolerante, las compras se hacen más caras, en mayor cantidad y se utilizan menos los objetos que lo hacen los particulares, que saben sacar de ellos todo el partido posible; por último por minuciosos y exactos que sean los reglamentos no se obtendrá de los agentes de la administración pública esa vigilancia minuciosa y continua que distingue al interés privado, ni se evitarán las sustracciones y dilapidaciones de que es con-

tinuamente objeto el patrimonio público. 5.º La falta de interés personal en los directores de los bienes del Estado no puede en manera alguna ser sustituida por toda la actividad de los obreros: además se presta grandemente al fraude porque los que expolian al Estado parecen menos culpables y son menos despreciados por la opinión pública que los ladrones vulgares, como si la sustracción de los bienes públicos no fuera pagada con los impuestos y los impuestos no costasen, al rico sus ahorros y al pobre su trabajo. 6.º Que la posesión de ciertos inmuebles sugiere gastos que aunque los supongamos exentos de fraude, no por eso dejan de ser ruinosos. Se construye un parque en un sitio público, es preciso construir un palacio y luego amueblarle y así se aumenta el lujo y el despilfarro. 7.º por último los bienes inmuebles no ofrecen las mismas ventajas al Estado que á los particulares, valen más en poder de estos que en manos de aquel, porque sobre la renta propiamente dicha ofrecen goces personales y privilegios políticos y sociales, que el Estado no puede utilizar: además los particulares por la buena administración obtienen más renta y siendo propietarios realizan mejoras que aumentan la riqueza del país, lo cual no puede hacer nunca ni el Estado, ni los colonos del mismo.

Las principales ventajas que tiene el dominio territorial privado del Estado según algunos son: 1.ª que manifiesta la grandeza de los Estados y concurre al esplendor del poder: 2.ª es una base para el crédito público: 3.ª da medios de vivir á un gran número de personas y 4.ª en caso de urgentes necesidades ofrece pronto recursos. Vamos á examinarlas: en cuanto á la 1.ª la historia nos demuestra que los Estados nacientes son los que poseen un gran dominio territorial, como sucedió en la edad antigua y en la media; con el producto de ese gran patrimonio se atendía á las necesidades del soberano, á las de la exígua administración, á los gastos del ejército y con él se recompensaban los servicios eminentes prestados al Estado: en cuanto al esplendor del poder lo que contribuye á realzarle son los monumentos imponentes, los museos maravillosos y los palacios magníficos, no el dominio en explotación que por grande que sea ni fascina, ni

alucina, ni atrae la muchedumbre asombrada al paso de un soberano. Lo que asegura el crédito de los Estados, que es la 2.^a *ventaja*, es su constitución política, el principio de orden y seguridad, su buena fé demostrada por sus precedentes, ó la riqueza de la nación por la prosperidad de sus industrias ó un sistema de empréstitos favorable á los acreedores, más no un dominio legalmente inalienable y de hecho poco apreciado: si en otras épocas, el dominio territorial, fruto de la conquista, pudo sacar al Estado de apuros, era porque no existía el crédito y eran exiguas las necesidades públicas, ofreciendo tres ventajas el dominio sobre los tesoros en metálico, que son de acumulación lenta, difícil conservación y producto nulo. 3.^a ventaja si el dominio del Estado dá medio de vivir á gran número de personas, aun se aumentarían más estas por el incremento que daría el interés personal á la riqueza inmueble, sacada de manos del Estado y entregada a los particulares, además el aumento del dominio territorial del Estado aumenta al terrible mal de la empleomanía y disminuye los brazos que habían de dedicarse á las industrias. En fin, considerando al dominio territorial como precioso socorro en caso de urgentes necesidades, ya por la venta del mismo, ya por la hipoteca para empréstitos, hemos de examinar dos hipótesis: 1.^a una nación en perfecta seguridad; 2.^a una nacionalidad en peligro. En el primer caso los empréstitos á renta perpétua, escalonados de tiempo en tiempo y unidos á la deuda flotante, darán recursos más fáciles, más seguros y más económicos que la enagenación ó hipoteca de inmuebles. La experiencia demuestra que los bienes del Estado son recurso poco realizable, poco eficaz en caso de urgencia; del propio modo cuando un Estado es invadido por fuerzas superiores y tiene que sufrir la ley del vencido, el vencedor no toma en garantía de los pactos que estipula bienes inmuebles, ni hipotecas, sino fondos públicos ú otros valores mobiliarios ó meras promesas apoyadas por ejércitos de ocupación de diferentes provincias, sostenidos á costa de los vencidos, mientras se efectúa el pago. Por otra parte la venta de bienes inmuebles del Estado es lenta, porque exige su evaluación y división y produce pocas sumas al Estado, porque hay que

dividir el pago del precio en 10 ó en 20 años, las propiedades son grandes y no encuentra compradores sino á vil precio, la gran cantidad de inmuebles puestos á la venta hace bajar mucho su precio. por último estas ventas se prestan á los agiotages y á la inmoralidad, y á ellas se oponen resistencias de orden é interés social, mientras que los empréstitos no llevan ningún atentado ni al honor del país, ni á la seguridad nacional, ni á las ideas del pueblo. En la segunda hipótesis cuando una nacionalidad está en peligro, lo mismo es recurrir á los empréstitos usurarios, que á las ventas á precio ínfimo y nulo, porque el vencedor no respeta más la deuda pública que la venta de bienes nacionales y los hechos demuestran bien la verdad en este punto, de qué sirvieron á la revolución francesa de 1793 los inmensos bienes confiscados al clero y á la nobleza? ¿Pudieron estos evitar el descrédito de los 36,000.000 de los asignados? ¿Se querrá tener un dominio territorial para reproducir la comedia costosa de los asignados? Europa y Francia han obtenido en nuestro siglo sumas verdaderamente fabulosas y no ha sido por medio de los bienes patrimoniales de la nación, sino por los empréstitos; se atendió en Francia á las necesidades extraordinarias del Estado desde 1830 á 1848 con *900 millones de francos* que le prestó el Banco: por medio de un empréstito se obtuvieron los *1.500 millones* necesarios para la guerra de Crimea y por otro empréstito se pagó la suma fabulosa de 5,000 millones de francos á los prusianos despues de la guerra de 1878; para terminar, la venta de los montes del Estado no produjo en Francia en 1831 más que el pequeño recurso de 22.703.215 francos, mientras que los empréstitos de 19 de Abril del mismo año produjeron *120 millones* y el de 1832 á 8 de Agosto 139.874.371 francos. ¿Cuando hubieran podido obtenerse todas estas sumas por medio de la venta del patrimonio nacional?

Los métodos pueden seguirse en la explotación del dominio agrícola del Estado ó la administración directa del Estado ó el arrendamiento ó colonia. El primer sistema tiene los inconvenientes 2.º 4.º 5.º y 6.º que hemos expuesto al ocuparnos de los que tiene la posesión por el Estado de bastos territorios. Gene-

ralmente se prefiere el segundo sistema ó sea la colonia, mediante pública subasta y la división del patrimonio nacional en fincas de mediana extensión: más siempre el Estado carece de condiciones para vigilar á los colonos y no puede realizar las mejoras que un propietario rural, porque esto requiere una aplicación constante y minuciosa.

Hemos dicho que el dominio privado territorial del Estado comprende los *montes*. Entiéndese por *monte* todo terreno inculto ó que no se cultiva de continuo y que está cubierto de árboles ó matas. Se llama *bosque* ó *monte alto* el que está formado por árboles y se donomina *monte bajo* el que contiene arbustos ó matas. En la edad antigua y durante la media los montes ocupaban grandes extensiones en toda Europa, pero al terminar la Edad media y durante la moderna la tala, el desmonte y la roturación se han practicado en tan grande escala por el interés mayor que podía obtenerse de las tierras dedicándolas al cultivo, que los gobiernos desde el siglo XV se han visto en la precisión de dictar minuciosos reglamentos para evitar la completa destrucción de los montes y los males que esto trae consigo.

La propiedad que el Estado tiene en los montes se justifica más que en el orden financiero, como origen de renta, por el interés social que el Estado debe promover y defender, así que todos los hacendistas notables están conformes bajo este concepto en mantener al Estado en la posesión de los montes: efectivamente los montes influyen de un modo notable en la salubridad y en el clima, favoreciendo y regularizando el curso de las aguas, impidiendo la sequía y las inundaciones; mitigando el frío de los vientos y refrescándoles cuando hace calor favorecen la vida del hombre y de los animales, conservan los montes cierta humedad con lo cual hacen posibles determinados cultivos, evitan la acción directa del sol sobre los terrenos, que puede hacerlos infértiles y favorece la formación del *humus* ó tierra vegetal. Estas razones de higiene y salubridad pública, de interés general para evitar los daños de las sequías y de las inundaciones y para que la agricultura y ganadería cuenten con la regularidad de las estaciones que tanto influye en su prosperidad, justifican plenamente

te la posesión de los montes por el Estado, máxime cuando de los particulares parece que se ha apoderado una especie de locura por descuajar y talar los montes y carecen por regla general de suficientes capitales para realizar la operación costosa y larga de repoblarlos. Otras razones se alegaban en favor del dominio del Estado en los montes, que hoy ya no tienen importancia, tales son: las necesidades de la marina, más ahora los buques se construyen más con hierro que con madera y no sería difícil comprar en otro caso en el extranjero las maderas, dada la facilidad y rapidez de los medios de transporte; la necesidad que tienen las clases inferiores de proveerse de combustible á bajo precio, mas el uso de la hulla ó carbón de piedra, del petróleo y de otros inventos han venido á sustituir á la leña y carbón vegetal como combustibles. Mas, no obstante, el interés social que justifica en primer término el dominio que el Estado tiene en los montes, bajo el punto de vista financiero también tiene sus fundamentos: el Estado tiene más capacidad para explotar los montes que no el dominio agrícola, porque la explotación de los mismos se hace en grande, por procedimientos metódicos y reglas científicas; además se observa un notable aumento en el producto de los montes en todos los países y esto es debido á cuatro causas: 1.^a la madera ha aumentado rápida y notablemente de valor desde comienzos del siglo: 2.^a una administración inteligente mejora también los montes. 3.^a los trabajos de repoblación y plantación de pastos, tienden también á aumentar el producto de los montes. 4.^a la apertura de caminos forestales facilita la explotación y aumenta el producto de los bosques. El aumento del precio de las maderas es debido á tres circunstancias: 1.^a la depreciación del numerario; 2.^a la enorme disminución de los montes en los países civilizados, más esta circunstancia se atenúa por la facilidad de traer maderas de lejanos países por la baratura y perfección de los medios de transporte y 3.^a el mayor uso de la madera por el aumento de la población y la multiplicación de las industrias que la emplean, en cambio la hulla y el petróleo para la calefacción y el hierro en la industria sustituyen con frecuencia á la madera. Ran afirma que el precio de la madera ha cuadruplicado en Alemania

desde mediados del siglo XVII al XVIII y ha cuadruplicado nuevamente hasta 1.830, de suerte que la madera que en esta fecha valía 100 francos, en 1865 no costaba menos de 360. El aumento del precio de las maderas favorece, por la esperanza en el porvenir, la repoblación de los montes y la plantación en los mismos de pastos y es nuevo origen de productos, pudiéndose estos aprovechar en una ú otra forma para la ganadería, los gastos que los Estados modernos hacen en la mejora de los montes son anticipos beneficiosos para el porvenir y lo propio decimos de los caminos forestales que favorecen también la explotación.

Las principales operaciones de la administración de los montes son: conservación y venta de maderas, las cortas, la formación de cantones ó cuarteles, la repoblación y la plantación de pastos; mas á nosotros no nos toca estudiar estas operaciones que tienen carácter técnico.

La extensión de los montes públicos es en Rusia de 128 millones de hectáreas; en Austria de 3.112000 hectáreas, en Prusia 4 millones de hectáreas, en Francia cerca de 8 millones, en nuestra pátria la exigua cifra de 393.000 hectáreas, según el cálculo del Sr. Camacho y estas poco pobladas; en Inglaterra la mayor parte de los montes pertenece á los particulares, poseyendo el Estado solo 24.300 hectáreas. El producto bruto ó total de los montes figura en los presupuestos de Prusia por 64.837,672 francos en 1883; en Alemania en 1881 por 62.500,000 francos, en Francia en 1883 por 55.18000 francos y en nuestra pátria los montes cuestan 2 millones de pesetas sobre la escasa suma que dan de productos.

Otro origen de ingresos que proviene del patrimonio nacional es la venta de muebles y de semovientes, que ya no sirven para el uso á que están destinados, tales son las ventas de mobiliario, de las oficinas, la de caballos, mulos, arreos etc., del ejército, mas estos productos más bien que como ingresos deben considerarse como disminución de los enormes gastos que por estos conceptos tienen los estados modernos.

El dominio público y lo propio fuera del dominio privado del Estado, pueden adquirirse ó aumentarse por *donación*, por *compra*,

por ocupación por el Estado y por expropiación forzosa por causa de utilidad pública: los tres primeros modos son comunes del Estado y los particulares, el último es modo privativo de adquirir la propiedad del mismo. *La donación* es un modo de adquirir el dominio el Estado mediante la liberalidad de una persona que dispone gratuitamente de una cosa en favor de aquel. Los donativos en favor del Estado tuvieron gran importancia como recurso ordinario en la antigüedad y en la edad media, más en los tiempos modernos solo son recurso extraordinario, cuando exaltado el sentimiento patriótico por una guerra ú otras circunstancias, acuden los ciudadanos espontáneamente con sus bienes á los gastos públicos: la donación es un origen de ingresos lícito y aceptable para el Estado, más las corrientes del sentimiento público en circunstancias ordinarias no son favorables á este recurso, que pudiera facilitar el cumplimiento de los fines del Estado.

Otro modo de adquirir el dominio del Estado ó de aumentarle es la *compra*, mediante el pago de cierto precio y sin arrogarse ninguna preferencia. Es sabido que la generalidad de los Estados europeos han vendido sus bienes territoriales, esto no obstante, se dá el fenómeno contrario en varios Estados alemanes, sobre todo en Wurtemberg y en el gran ducado de Baden, que desde 1838 han empleado grandes sumas en propiedades territoriales. He aquí el juicio que merece esté hecho al insigne hacendista M. Leroy Beaulieu: si no podemos dar nuestra aprobación al Wurtemberg cuando compra tierras cultivables y praderas, es difícil desaprobar la conducta del ducado de Baden cuando adquiere montes altos ó cuando compra terrenos incultos susceptibles de plantarse de bosques: si Francia siguiese ese ejemplo aplaudiríamos la formación por el Estado de un dominio forestal de 2 millones de hectáreas situado en las montañas del centro y mediodía. Sería una excelente operación económica, y no rechazable bajo el punto de vista financiero, emplear todos los años dos millones de francos en la compra de terrenos montañosos é incultos y doble suma en plantaciones, siembra y construcción de caminos; se tendría en el espacio de 75 años un dominio que podría producir 100 millones de francos líquidos ó acaso más y se habría me-

orado las condiciones del clima del país. Este mismo juicio nos parece á nosotros aplicable á nuestra patria.

La *ocupación* privilegiada y total por el Estado de cuantos bienes no están reducidos á dominio privado ó como se llaman en nuestro derecho *mostrencos*, ha sido consecuencia sacada de la soberanía que al Estado corresponde sobre el territorio de la nación que rige: más en esto se confunden dos cosas muy distintas, la jurisdicción que ejerce el Estado sobre todo el territorio y la propiedad del mismo. El Estado debe intervenir en el aprovechamiento de las cosas *nullius* y dictar reglas para su ocupación con el objeto de evitar conflictos, más no puede reservarse la condición de único ocupante. Según Bluntschli no debe deducirse de esas funciones que el Estado sea propietario natural de las cosas sin dueño, y que él sólo tenga el derecho exclusivo de ocupación, ni siquiera que este derecho pertenezca, con exclusión de los extranjeros, á los ciudadanos. Es válida y efectiva la ocupación del Estado con relación á las otras naciones, para asegurar la independencia de cada una y evitar intrusiones en el territorio; más no excluye ese derecho el que tiene la actividad individual de desenvolverse libremente y ocupar todas las riquezas que no estén reducidas á dominio privado. En las legislaciones positivas domina el principio contrario y se atribuye al Estado la ocupación de las tierras sin dueño, las herencias vacantes, las cosas procedentes de naufragio, los tesoros y bienes abandonados, más siempre que les es posible á los particulares se apropian estos bienes á despecho de las leyes y con preferencia al Estado. La ocupación por el Estado, puede ser origen de algunos ingresos, pero excepción hecha de las herencias vacantes, tienen que ser muy exiguas las adquisiciones hechas por la hacienda pública.

Viene el último modo de adquirir el dominio del Estado, que es la *expropiación forzosa por causa de utilidad pública*. Sucede á veces que el Estado necesita de una cosa determinada, que no quiere venderla su propietario, por ejemplo el terreno necesario para una vía pública, para una fortificación, la requisa de caballos, armas ó víveres en caso de guerra etc., entónces el Estado hace uso de su autoridad, obliga á la cesión y expropia

por causa de utilidad pública, más prévia indemnización. El fundamento de este modo de adquirir está, como ya digimos, en la razón de Estado juntamente con el carácter social de la propiedad, que es medio y está al servicio simultáneo de los fines sociales é individuales: el derecho individual tiene que referirse al bien común y no puede estar en pugna con él. La expropiación forzosa por causa de utilidad pública, no es más que la transformación de la propiedad mediante la indemnización, y tiene como fundamento económico el principio de que todos los valores iguales son igualmente preciosos. La expropiación forzosa no niega el derecho de propiedad como la confiscación, sinó que le confirma por medio de la indemnización, favoreciendo el cumplimiento de los fines del Estado y la misión social de la propiedad. La expropiación forzosa no se funda en el dominio eminente del Estado, pues en este caso no sería necesario la indemnización; el que reivindica lo que es suyo, nada tiene que pagar. La expropiación forzosa no puede considerarse como un impuesto, sinó como un modo de adquirir el dominio del Estado, porque el impuesto toma una parte de la propiedad privada y es una disminución de la misma; se funda en un deber individual del ciudadano; y se refiere al modo de obtener recursos públicos: mientras que la expropiación forzosa toma cosas específicamente determinadas, se procura por medio de la indemnización que no resulte quebranto de las fortunas privadas, se funda en la necesidad que tiene el Estado de cosas determinadas, cualquiera que sea su dueño, y se refiere á las necesidades sociales.

Por lo tanto, la expropiación forzosa no es para el Estado un origen de ingresos, sinó que supone en el Estado la posesión de los valores con que hace la indemnización. El estudio detallado de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública corresponde al derecho administrativo, porque se considera como un derecho propio del poder público, exigiendo para su ejercicio, ya un acto legislativo, como en Inglaterra, ya la prévia declaración administrativa de ser la obra de utilidad pública, conforme á trámites y garantías establecidas por la ley y prévia indemnización, la cual debe comprender, según algunos, no sólo el

precio en venta de la cosa, sinó también el precio de afección; pero esto último pudiera dar lugar á numerosos abusos.

§ 2.º

Dominio industrial del Estado.—Minas, salinas, altos hornos, ferrocarriles.—Dominio mercantil del Estado.—Participación en los Bancos y Sociedades de crédito.

Están conformes la mayoría de los economistas en considerar al Estado en malas condiciones económicas para ejercer la industria, lo cual también acredita la experiencia: sin embargo, algunas excepciones demuestran que el Estado puede ejercer sin grandes desventajas, industrias sencillas, de procedimientos uniformes y que se prestan á pocas variaciones; tales son la industria de los correos, telégrafos, tabacos y demás monopolios que ya hemos estudiado: mas ahora hemos de ocuparnos de si el Estado reúne condiciones económicas para ejercer determinadas industrias, no ya con monopolio exclusivo, sinó en libre concurrencia con los particulares, y entre estas industrias habremos de ocuparnos de la propiedad y explotación de las minas y salinas, altos hornos y ferro-carriles.

Tres opiniones se presentan en el órden económico respecto á la propiedad de las minas; la 1.^a sostiene que las minas pertenecen al primer ocupante; la 2.^a al propietario del suelo y la 3.^a al Estado.

El derecho del primer ocupante se funda en que las minas son una *cosa nullius* que á nadie pertenece y por lo tanto son del primero que las ocupa. Turgot sienta á este propósito tres principios: 1.º La propiedad de la superficie no implica la del sub-suelo. 2.º El Estado no tiene ningún derecho de propiedad

sobre las minas. 3.º Las minas pertenecen al primer ocupante: esta doctrina produce sus naturales consecuencias: 1.ª cada cual tiene derecho á abrir calas y catar en su propiedad para encontrar minas; 2.ª en la explotación de un filón minero pueden seguirse las galerías por debajo de la propiedad ajena con las precauciones necesarias para evitar todo daño al propietario de la superficie; 3.ª el primer ocupante por el hecho de la ocupación se convierte en propietario de las minas. La 2.ª teoría, que es la seguida en Inglaterra, sostiene, que la propiedad del sub-suelo y de las minas corresponde á aquel cuya sea la superficie, por que sostienen que el derecho del propietario es tan absoluto que se extiende por encima hasta el cielo, y por debajo hasta el centro de la tierra; pero la más ligera observación demuestra, que el propietario de la superficie ni ha ocupado el sub-suelo, ni le modifica con su trabajo, ni puede ejercitar respecto al mismo uno de los principales derechos del propietario, que es el excluir á los demás del goce de su propiedad, porque sin saberlo, sin que tenga medios de impedirlo, un minero puede abrir galerías por bajo de su superficie. La 3.ª teoría sostiene que el Estado es propietario de las minas por el dominio eminente que tiene sobre todo el territorio, ó porque todas las cosas que no tienen dueño conocido, como los bienes mostrencos, pertenecen al Estado. Ya hemos examinado la teoría del dominio eminente del Estado, más las minas no pueden asimilarse á los bienes mostrencos por varias diferencias: 1.ª para la ocupación de los mostrencos, nada se opone, basta con un acto de la voluntad soberana; para la ocupación de las minas que existen en el sub-suelo es preciso pasar por la superficie, y esto no puede hacerse sin atentar á los derechos del propietario: 2.ª al dueño de la superficie hay que concederle un derecho de prioridad para abrir en su dominio calas y catar, y ocupar las materias subterráneas, mientras, que en los bienes mostrencos nadie puede alegar esta prelación. De estas tres teorías puede formarse una ecléctica que atribuya al Estado el dominio de las minas por razón de pública utilidad, para que no quede sin explotarse ese venero de riqueza y para evitar las colisiones entre los particulares, y por razón fiscal, para obtener pingües re-

cursos el Estado; mas este solo ha de poseer las minas para conceder su explotación al primer ocupante, reconociendo entre estos un derecho de prioridad al propietario de la superficie. La regla general en esta materia es, que no deben aumentarse inutilmente las funciones del Estado, porque son muchas sus atenciones relativas á la defensa nacional, á la seguridad, etcétera, pudiendo producir el hecho de poseer el Estado pingües bienes y numerosas minas revoluciones con objeto de enriquecerse apropiándose los revolucionarios; por lo tanto deben de abandonar á los particulares todas las industrias, y sólo reservarse aquellas en las cuales debe cumplir el Estado una misión especial.

La propiedad de las minas, pertenecía en Atenas, según Boëckh al Estado, el cual las daba mediante el pago de una cantidad determinada, y la vigésima cuarta parte del producto bruto. En Roma, según Dureau de la Malle, la propiedad del Estado, no se extendía más que á las minas de oro y plata durante la República, las demás pertenecían á los particulares que pagaban un tributo al Estado: pero bajo el Imperio, casi todas las minas fueron de la propiedad del fisco, que disponía de la mayor parte de las del mundo entónces conocido, sobre todo de las de España, que podemos considerar como la California del mundo Romano.

La invasión de los Bárbaros del Norte, en el Occidente de Europa, hizo abandonar el trabajo de las minas y no se nos presenta ninguna disposición legal respecto de las mismas hasta Carlo Magno, que atribuyó al Soberano el dominio de las minas. Todos los gobiernos de Europa, al descubrimiento y ocupación de las Américas, se atribuyeron la propiedad de las minas, principalmente las de oro y plata, y en la actualidad continúa el Estado concediendo á los particulares las minas; según todas las legislaciones. El gobierno de Prusia, el de Austria, España y algunos países del Mediodía de América, obtienen recursos más ó menos abundantes de la explotación de las minas, según el presupuesto de 1880-81 en Prusia, el producto bruto de las minas, hornos y salinas, fué de *79 millones* de marcos (*99 millones de francos*), pero la opinión pública y la de los

hombres de ciencia, es en general favorable á la enajenación de estas propiedades del Estado en Alemania, excepción hecha de algunos economistas partidarios del socialismo del Estado, que defienden la explotación por el gobierno de las minas. El Perú ha reservado para el Estado, la propiedad de los yacimientos de guano, riqueza natural cuya explotación debe el Estado regular y que constituye un importante recurso para atender á las necesidades públicas, sin ningún detrimento de la industria privada. La posesión de las salinas por el Estado, se relaciona con el impuesto de sal, más la experiencia, demuestra que el Tesoro puede percibir el impuesto sin reservarse el monopolio de fabricación ó venta de la sal.

La posesión por el Estado, de altos hornos y otras industrias, solo puede en parte justificarse como una medida transitoria, cuando la pobreza del país ó su atraso impidan á los particulares practicar estas industrias y la dificultad de venderles á precio elevado, explica la persistencia de algunos gobiernos, en practicar una industria que no está dentro de la misión del Estado, y para la cual no tiene aptitudes económicas. El ducado de Badén, Prusia y la mayor parte de los países, han enajenado los altos hornos y abandonado otras industrias que ejercían.

Los canales y ferro-carriles constituirán en lo porvenir abundantes ingresos, con que atender á las crecientes necesidades de los Estados modernos, y á aligerar la pesada carga de los impuestos; así, pues, los Estados que lleguen á poseer líneas férreas y canales, cuando el capital de construcción haya sido amortizado, no deben renunciar á obtener de los mismos una renta por medio de tarifas moderadas. Dos cuestiones importantes hemos de tratar, al ocuparnos de los ferro-carriles y canales: quién ha de construirlos y ser su propietario, y quién debe explotarlos. Dos sistemas pueden seguirse en la construcción de los caminos de hierro, el anglo sajón y el continental Europeo, según los llama M. Leroy Beaulieu, que puede subdividirse en sistema belga y francés, el primero abandona la construcción de los canales y ferro-carriles á la industria privada, más en los últimos tiempos se nota en Inglaterra y en los Estados-Unidos

una reacción favorable á la construcción de los ferro-carriles por el Estado. El segundo sistema construye las vías férreas, ya por cuenta del Estado, como en Bélgica, ya por compañías privadas bajo la garantía y subvención del Gobierno, y en favor del cual debe quedar la propiedad de las vías al cabo 99 años de la concesión, como en Francia.

El primer sistema, considerando los ferro-carriles como una industria, les aplica la regla general de que sea ejercida por los particulares en libre concurrencia, sin que su gran importancia justifique la propiedad del Estado, de la propia manera que el Estado no se ha apropiado en ningún país ni las grandes empresas de comunicaciones marítimas, ni las grandes industrias de todo género. Mas es un hecho que la libre concurrencia en los ferro-carriles, ni aún siquiera la concurrencia limitada nunca ha existido, ni en Inglaterra ni en los Estados-Unidos: parece por la propia naturaleza de los ferro-carriles imposible la libertad de concurrencia y sólo posible el monopolio y como dice un moderno economista la libertad no es buena sinó con el freno de la concurrencia, y cuando no puede existir hay que oponer al monopolio el contrapeso de la intervención del Estado: además la necesidad de expropiar terrenos para la construcción de ferro-carriles hace necesaria la declaración de utilidad pública de la obra, y esto corresponde al Estado. El segundo sistema se justifica, además de las anteriores razones por la necesidad de coordinar en un buen sistema todos los ferro-carriles, lo cual no es posible en el régimen de libertad; la defensa nacional exige también determinadas restricciones en el trazado de las líneas férreas que no son compatibles con el régimen de libertad; la necesidad de uniformar las tarifas, y por último, la baratura de los transportes, el desarrollo de la riqueza y el cumplimiento de otros altos fines fundamentan suficientemente no sólo la ingerencia, también sinó la propiedad de las líneas férreas por el Estado. Los hechos vienen en confirmación de estos principios, y en Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Alemania y Austria-Hungría, gran parte de los ferro-carriles pertenecen al Estado. Italia y Francia han comenzado el mal sistema, según Leroy, de

comprar diferentes ferro-carriles sin aguardar á que el transcurso del tiempo de la concesión les pusiera en sus manos sin nuevos sacrificios. Por otra parte, el Estado ha construido las líneas férreas con tanta ó más economía que los particulares, aunque es bastante difícil hacer la comparación por los diversos y variables elementos que influyen en los gastos de construcción de un ferro-carril; así en Prusia el precio de construcción de las líneas ejecutadas por el Estado y por las compañías, no ofrece una diferencia sensible, en cambio en Rusia han construido mucho más caro las empresas que el Gobierno. Algunos inconvenientes se asignan á la construcción de los ferro-carriles por el Estado; tales son, que los Gobiernos no pueden juzgar con exactitud de las necesidades de la circulación, ni por consiguiente la extensión de los caminos y la oportunidad de ejecutarlos; que las intrigas políticas y las influencias personales, deciden del trazado de los ferro-carriles, más bien que las conveniencias económicas; que el Estado tiene que acudir al empréstito para construir ó subvencionar los caminos de hierro, sacando los capitales de la circulación y grabando el Tesoro con el pago de interés, dando lugar á grandes ágios y construyéndose los ferro-carriles, no por que sean necesarios en el orden económico, sinó para realizar un negocio con la subvención, mas éstos son abusos que deben atribuirse á los hombres, más bien que á las instituciones.

La propiedad de los canales pertenece en la mayoría de las naciones al Estado: así el canal de Erié y el de Pensilvania en América, tan favorables por sus bajas tarifas al comercio y la emigración, pertenecen al Estado. Lo propio sucede en Bélgica, pudiendo citarse el canal de Lieja á Maestricht y el de Maestricht á Bois le Duc por sus económicos transportes. En Francia de 4.800 kilómetros que formaban en 1862, la extensión de la red de canales, 4.000 pertenecían al Estado. En Suecia, el canal de Ghota, que es el más bello del mundo, ha sido construido por el Estado.

La segunda cuestión relativa á quién debe explotar los ferro-carriles, si el Estado por sí mismo y administrándolos directamente, ó compañías particulares, mediante el arriendo, ofrece en su resolución diversidad de criterios. Con la administración

directa del Estado, podría obtenerse notable rebaja en las tarifas de transportes, pero aquí el interés fiscal estaría en oposición con el económico; según el primero, los ferro-carriles deberían dar abundantes ingresos, y esto no es posible con la rebaja al minimum de las tarifas: administrándose todas las líneas por el Estado, podrían evitarse los trasbordos y uniformarse las horas de salida y marcha de los trenes: bajo el punto de vista militar, permitiría organizar en los ferro-carriles libremente los servicios de guerra en la contingencia de una lucha: por último, con tarifas moderadas, podrían obtenerse grandes ingresos para la Hacienda. Mas la administración directa por el Estado, ofrece grandes inconvenientes; en primer lugar, sobrecarga la atención y cuidado del Gobierno, distrayéndole de otras funciones que le son más propias. 2.º Aumentaría notablemente el número de destinos de que podía disponer el Gobierno; en Inglaterra asciende el número de empleados en los ferro-carriles, á 300.000, colocando así á gran número de ciudadanos bajo la dependencia del Gobierno, lo cual pudiera contribuir á la inmoralidad del mismo, 3.º Pondría también en manos de los gobernantes, inmensas riquezas, con las cuales pudiera favorecer ó perjudicar á muchos. 4.º Contra las Compañías, y para corregir sus abusos, puede acudirse á los Tribunales de justicia y al Gobierno, aunque frecuentemente sin resultado; mas contra los funcionarios de la administración, sería esto menos eficaz. 5.º Finalmente, como antes hemos dicho, tantos recursos en manos del Gobierno, pudieran fomentar las revoluciones y los agios, y acaso la tiranía. Por todo esto, parece preferible el arriendo de los ferro-carriles, á compañías particulares.

En definitiva, como dice el Sr. Piernas, la verdadera cuestión en los ferro-carriles aún no resuelta, y que no nos toca decidir, consiste en determinar cómo debe el Estado cumplir su misión jurídica y sus deberes sociales, en relación con ese poderoso medio de transporte.

Vamos á examinar como último punto del dominio del Estado lo relativo al dominio mercantil, es decir la participación del Estado en los Bancos y sociedades de crédito. El Estado traspasa

sus justos límites cuando realiza operaciones de banca ó cuando ejerce el comercio. Los gobiernos de Europa han abusado de los Bancos, como dice Leroy, para tomar á préstamo sumas considerables á bajo rédito. Los bancos de circulación no pueden explotarse por cuenta de los Gobiernos, porque los hombres públicos que habían de dirigirlos no pueden sustraerse á la tentación de acometer grandes empresas ó guerras que trastornarían los negocios del banco, ni desatender importantes servicios ó necesidades imperiosas, ni prescindir de los hábitos de disipación y sobre todo del favoritismo, la seducción y la corrupción que rodean al poder, además el crédito de los bancos requiere estabilidad y no pueden dársela las oscilaciones de la política á que están sometidos los gobiernos y estos á la vez en épocas de crisis necesitan el apoyo eficaz y poderoso de un establecimiento independiente, como es el banco. No deben, pues, los gobiernos establecer bancos por su cuenta. Nuevamente se nos presenta la cuestión de la libre concurrencia y de monopolio en los Bancos, pero su resolución corresponde á la ciencia económica. Mas cuando el Estado concede á una compañía privilegiada el monopolio de un Banco, es legítimo y razonable que se reserve una parte de los beneficios de este Banco, superiores al interés normal de los capitales; sin esta reserva se enriquecería la compañía particular con el monopolio que le otorga el Estado, sin pagarle nada; así, pues, cuando el rédito obtenido por el Banco excede de un 6 por 100, el Estado se reserva la cuarta parte y á veces la mitad. Por este medio ha obtenido Francia 16 millones de francos en el año 1882 y el *máximum* de 57 millones en 1873. El Estado es uno de los fundadores del Banco de Prusia percibiendo el 3 y 1/2 por 100 de su capital y el 4 y 1/2 por 100 los accionistas, dividiéndose por mitad entre ambos el exceso de rédito, habiendo producido al Estado en 1881-82 la suma de 1.880.000 francos, lo propio sucede en Bélgica y otros países. Además el Estado tiene derecho á participar de las ganancias que hacen los Bancos de circulación por la protección que les concede y la vigilancia que en ellos ejerce. No así en los Bancos hipotecarios cuyas ganancias son tan limitadas que sólo compren-

den un módico interés, mas la prima del seguro por los casos de pérdida, así que cualquiera participación del Estado en las ganancias, comprometería la existencia de establecimientos tan benéficos. En cuanto á las instituciones de seguros, algunos hacendistas opinan que deben ser ejercidas por el Estado, sobre todo los seguros sobre la vida, limitando otros su opinión á que se obligue á las sociedades de seguros sobre la vida á emplear sus capitales en títulos de la deuda perpétua de la nación; mas esto tiene también graves inconvenientes que no examinamos ahora porque nos llevaría fuera de nuestro propósito.





RECURSOS PÚBLICOS EXTRAORDINARIOS.

SECCIÓN PRIMERA.

Tesoros.—Venta del patrimonio nacional.—Contribuciones extraordinarias.

CAPITULO ÚNICO.

Tesauración.—Venta de los bienes del Estado.—Enajenación de los montes públicos.—Enajenación de los ferrocarriles.—Ventajas, inconvenientes y forma de realizar todas ellas.—Examen de las contribuciones extraordinarias.

Terminado el estudio de los ingresos ó recursos públicos ordinarios nos toca ahora estudiar, según el método que nos hemos propuesto, los extraordinarios, que son los que no se repiten en periodos conocidos de antemano, son propios de circunstancias excepcionales y se emplean en satisfacer las necesidades extraordinarias del Estado, como dijimos en la página 192. Los ingresos extraordinarios comprenden: los tesoros, la venta

del patrimonio nacional, las contribuciones extraordinarias, y los empréstitos ó sea el crédito público.

La costumbre de acumular tesoros en metálico con que atender los Estados á necesidades extraordinarias, principalmente las de la guerra, fué conocida desde la más remota antigüedad. Los Atenienses tenían un tesoro de 10.000 talentos, según sus historiadores, en el intervalo de las guerras de Persia y el Peloponeso. Alejandro se apoderó del gran tesoro acumulado por Ciro en Susa y Ecbatana, según refiere Estrabon. En Roma se custodiaba un tesoro en el templo de Saturno. Augusto, Tiberio, Vespesiano y otros muchos emperadores se dedicaron á la tesoración. El Tesoro de los Macedonios cayó en manos del consul Paulo Emilio. En la Edad Media continua la costumbre de atesorar en todas las naciones de Europa y ya hemos visto en la historia patria, que D. Pedro I de Castilla tenía guardadas grandes sumas en los castillos de Hita, Trujillo y otros. También reunieron tesoros los Papas entre ellos Julio II y Sixto V. En Francia Enrique IV y Sully reunieron grandes sumas en la Bastilla. Más esta práctica ha sido abandonada generalmente en la Europa moderna, excepción hecha de Prusia, cuyos soberanos permanecen fieles á esta tradición, Federico II al subir al trono encontró un tesoro de 32.625.000 francos que aumentó hasta 225 millones, no obstante las vicisitudes de un largo reinado: en la actualidad el tesoro de Prusia se compone de parte de los 5 mil millones de francos que pagó Francia de indemnización, después de la última guerra de 1870.

La mayor parte de los economistas y hacendistas son adversarios de la acumulación de tesoros por el Estado; sin embargo la defienden el escocés Hume, el italiano Genovesi y los alemanes, entre ellos Wagner que sostiene es indispensable un tesoro por los enormes gastos que en breve espacio de tiempo exige la guerra moderna y las condiciones onerosas en que se ofrecen los capitales en el momento que existe una declaración de guerra; sin embargo el tesoro no ha de ser grande porque no ha de servir para satisfacer todas las necesidades de una lucha, sino solo para *poner en pié de guerra el ejército, en el menor tiempo*

posible, sin acudir á los préstamos, que son más lentos. Bajo el punto de vista económico la tesauración no tiene defensores; porque es un perjuicio permanente á la prosperidad nacional en tiempo de paz; sustrae de la circulación una gran masa de capitales, priva de ellos á la industria nacional, permaneciendo ociosos en las arcas del fisco; pierde el rédito de ellos la Hacienda, encarece el precio del interés del capital, coloca á los Gobiernos en situación de acometer empresas insensatas y despilfarros enormes; corrompe á la administración pública y á los ciudadanos, que no juzgan con serenidad los actos del Gobierno: por ultimo, la misión del Estado no es ahorrar, ni atesorar el excedente de ingresos respecto á los gastos, cuando le hubiere, sinó emplearle en obras públicas que fomenten la prosperidad del país, en la amortización de la deuda ó en la rebaja de los impuestos que tanto favorece al desarrollo de la riqueza de los particulares.

El ilustre hacendista francés M. Leroy dice que la solución de este problema depende del punto de vista bajo el cual se examina y si en el orden económico es reprobable la tesauración, en el caso de una guerra repentina, la existencia de un tesoro tiene sus ventajas. ¿Mas no habria otro medio tan rápido y seguro como los tesoros para atender á las necesidades extraordinarias de una guerra? Se nos presenta la reserva metálica como un elemento de la organización militar, como un poderoso medio para la guerra, y en este sentido como dice perfectamente el Sr. Piernas es tan inútil y tan absurdo como la mayor parte de las medidas que tienen el mismo objeto; equivale, por ejemplo al aumento de fuerzas militares ¿de qué sirve que una nación que antes tenia 50.000 soldados sobre las armas, disponga ahora de 100.000, si su vecina que antes tenia 100.000 cuenta con 200.000 ahora? La situación respectiva continúa la misma y otro tanto sucederia con los tesoros si cada nación tuviese el suyo; mas no es de temer el contagio de Alemania, ni hay que pensar que los Estados de Europa abrumados por las deudas se dediquen á formar tesoros; porque esto sería colocarlos en aptitud ridícula, con la llave del tesoro en una mano y el gran libro de la deuda en la otra, como dice el profesor de la Central.

Para obviar los inconvenientes económicos que tienen los tesoros de guerra se ha propuesto que parte de ellos consistan en títulos de la deuda y acciones de ferro-carriles para hacerlos así productivos, y otra parte en metálico que para no sustraerle á la circulación, la hacienda emite billetes al portador por una cantidad igual, no reembolsables porque entonces á la menor alarma dejarían sin fondos en metálico al tesoro de guerra, pero si admisibles en todas las cajas del Gobierno. La parte consistente en títulos de la deuda no ha de emplearse en los de la deuda nacional, ni en los de otros Estados con quienes facilmente se pueda estar en guerra; porque al realizarlos sería la baja tan considerable por produciría la situación de guerra y la gran masa de títulos lanzados á la venta, que daría un recurso muy exíguo: de todas suertes esta segunda causa ha de producir siempre en la venta una baja considerable. En cuanto á las reservas en metálico claro es que desde luego puede disponer de ellas el Estado, mas pudiera proporcionarse recursos tan abundantes y con tanta rapidez por anticipos que le hagan los Bancos, dando curso forzoso á sus billetes, á lo cual hay que llegar al fin, aún cuando haya tesoros en metálico. El crédito público levantando empréstitos de todo género, puede proporcionar en caso de guerra cuantiosos recursos sin imponer de presente mayores sacrificios á la nación, que las reservas en títulos de crédito y sin tocar los obstáculos que ofrece la tesauración. La firmeza del crédito público no se obtiene acumulando tesoros, sinó mediante el religioso cumplimiento y pago de todas las obligaciones y deudas del Estado, con situación ordenada en los presupuestos y no agotando los recursos que posee el país, sinó obrando con prudente reserva para atender á las necesidades de lo futuro.

Los argumentos del orden económico en favor de la enajenación del dominio territorial del Estado son muy conocidos: el Estado ejerce todas las industrias en malas condiciones, es por lo tanto un mal cultivador; produce con muchos gastos, no compra ni vende á tiempo, (véase pag. 408 y siguientes) etc., por consiguiente no es conveniente que el Estado posea praderas, viñas ni tierras cultivables; sólo por excepción puede poseerlas

ya para establecer granjas modelos y escuelas de agricultura, ya para realizar la mejora, el saneamiento ó el riego de los terrenos, ya respecto de los montes que razones de utilidad pública ya expuestas aconsejan su conservación en el dominio del Estado. Es preciso tener en cuenta tres circunstancias al tratar de la conservación ó de la venta del dominio del Estado: 1.^a La naturaleza del mismo; 2.^a La densidad de la población; 3.^a El desarrollo del cultivo. Ya hemos dicho que no es conveniente que el Estado posea viñas, tierras, ni praderas y lo contrario de los montes; esto en cuanto á la naturaleza de la propiedad. La densidad de la población cuando es grande hace más onerosa para el Estado la conservación del dominio; porque la división de la propiedad y el gran cultivo aumentaría sin duda el valor del suelo; lo propio puede decirse respecto del cultivo: en un país donde la agricultura está muy perfeccionada, es perjudicial que el Estado posea un extenso dominio territorial, excepción hecha de los montes; por el contrario cuando las prácticas agrícolas son rutinarias, el Estado puede poseer temporalmente un extenso dominio para realizar trabajos de desecación y saneamiento, riego y mejoras de todo género.

La venta del dominio territorial del Estado puede constituir ó un recurso ordinario y permanente ó un ingreso extraordinario y eventual. Como recurso ordinario y permanente hay que rechazarlo puesto que constituyen tales enajenaciones un empobrecimiento del Estado y han de concluir al poco tiempo con la totalidad del dominio público; sólo podrían producir efecto favorable cuando resultare de estas ventas en cada año un excedente el cual había de aplicarse á la amortización de la deuda pública, de otra suerte el Estado en realidad habría gastado parte de su capital, cometiendo el error de considerarle como renta. La enajenación del dominio territorial del Estado no figura como recurso ordinario en la mayor parte de las naciones de Europa, porque es muy exíguo el patrimonio nacional, sólo se exceptúa Prusia en cuyos presupuestos figura durante nuestro siglo, por una cantidad que varía de 4 á 13 *millones de francos* en números redondos, cuyo recurso es poco importante. En los nuevos Estados de

América y en las colonias de Oceanía el dominio del Estado es inmenso y va enajenándose paulatinamente constituyendo un recurso ordinario de grande importancia. En los Estados-Unidos se venden á precio fijo las tierras del Oeste de la unión á 1 dollar y 1¼ el acre (16 francos 50 centimos la hectárea) reduciéndose el precio cuando no hay comprador á 62 céntimos de franco el acre: se calculaba en 1857 que aún faltaban de enajenar 400 millones de hectáreas, es decir, ocho veces la superficie de Francia, siendo antes de 1860 con las aduanas el principal recurso del presupuesto federal y produciendo cada año de 1875 á 78 de 6 á 8 millones de francos. El principal inconveniente que estas ventas constantes tienen para los presupuestos es que los ingresos que de ellos proceden varían de un año á otro en grandes proporciones y en un presupuesto es necesario conocer con anticipación la suma aproximada de los ingresos para arreglar á ella los gastos y evitar el déficit. Algunos publicistas entre ellos M. de Laveleye juzgan que hubiera sido más ventajoso que la enajenación á perpetuidad de las tierras de los Estados Unidos haberlas concedido por determinado tiempo en una especie de enfiteusis, por 99 ó por 150 años; mas esto que al cabo de ese período hubiera producido grandes recursos sería un obstáculo casi insuperable á toda mejora de importancia en las tierras como sucede con las tierras dadas á censo en Francia y otros países y equivaldría á una verdadera pérdida para la riqueza pública á la época del cumplimiento del plazo, pues quedarían las tierras esquilmas y los edificios ruinosos por no realizar su conveniente reparación.

Mas dejemos esta situación extraordinaria en que se encuentran los países todavía no completamente ocupados, y estudiemos la enajenación del dominio del Estado como recurso extraordinario que es el carácter que tiene en Europa. Cuatro sistemas pueden seguirse en la enajenación del dominio del Estado: 1.º la enajenación revocable á censo; 2.º la concesión á una compañía mediante un préstamo en metálico de una cierta cantidad de bienes del Estado que ella se encarga de vender; 3.º la concesión á una caja del Estado ó á una administración determinada, de una

cantidad de bienes para enajenarlos y cuyo precio debe emplearse en amortización de la deuda ú otro objeto; 4.º la enajenación pura y simple hecha por el Estado á los particulares. El primer sistema consistia en una convención por la cual el soberano otorgaba el goce y disfrute de una propiedad mediante el pago verdadero ó ficticio de una exigua cantidad determinada, al entrar en posesión ó de un cánon ó pensión anual, reservándose el derecho el soberano de reivindicar la posesión mediante el reembolso de la cantidad anticipada.

Tres inconvenientes tenia este sistema: 1.º quedaba recursos muy exiguos por no estar en proporción la cantidad anticipada con el precio en venta de la finca. 2.º que se prestaba al agiotaje y al nepotismo no entrando en las arcas del tesoro frecuentemente las cantidades que habian de anticiparse ya por perdones ó á título de recompensas. 3.º que las propiepadades así cedidas se cultivaban mal, empleándose una explotación debastadora, que perjudicaba á la producción del país. El segundo sistema fué practicado en 1848 por el gobierno provisional de Francia y 1855 por el de Austria recibiendo ambos de los Bancos respectivos préstamos de algunos millones, mediante la concesión de cierta extensión de territorio; pero este sistema tiene mas inconvenientes que ventajas, pues si bien el Banco tiene una garantía segura para reembolsarse de su crédito, administra mal por falta de costumbre los bienes inmuebles y los vende á menos precio y con precipitación para reembolsarse cuanto antes de su capital é intereses: á este propósito dice M. Leroy que todas estas operaciones son expedientes ruinosos que cuestan más que el empréstito más usurario. El tercer sistema sólo se diferencia de la enagenación directa por el Estado en el destino especial que se da al precio de la venta, ya para amortizar la deuda nacional comprando títulos en la bolsa ó en otra forma, ya para adquirir montes ó determinados bienes. El cuarto sistema es generalmente seguido en todos los países de Europa: los gobiernos revolucionarios de Inglaterra, Francia, nuestra Pátria y otras naciones se han apoderado de los bienes de la Iglesia, de los establecimientos benéficos y de las corporaciones, sin que discutamos nosotros la justicia

ó injusticia de estas medidas, con el título de *bienes nacionales*. En España y en Austria estas ventas se hicieron á más altos precios que en la revolución francesa porque los gobiernos que las ordenaron estaban más asegurados, los precedentes escusaban á los ojos de la opinión pública estas confiscaciones á las cuales acompañaba alguna indemnización. Por último las ventas se hicieron con prudencia escalonándolas en bastantes años. En Italia después de la unificación y ocupación de Roma se han vendido los bienes eclesiásticos (*Beni immobili provenienti dall'Asse ecclesiástico*) por la enorme cantidad de 517.558.000 *liras* que comprendían una extensión de 500.000 hectáreas: además el gobierno italiano ha vendido otras propiedades del Estado que formaban parte del *Antico Demonio* con el concurso de una sociedad anónima y que hacen un total de más de 900 millones de francos, que dan unos 80 millones anuales; mas esta suma no es muy elevada para el presupuesto ordinario de una de las grandes potencias de Europa y sería un recurso extraordinario insignificante.

La enajenación del dominio del Estado es una medida poco eficaz y de escaso producto en tiempo de crisis porque una gran cantidad de tierra no puede venderse en poco tiempo en buenas condiciones pues el número é importancia de las transacciones de bienes inmuebles son limitados y se reducen tanto más cuanto que la prosperidad y la seguridad pública son menores en un país: en épocas de crisis sufren mayor depreciación las tierras que los valores moviliarios y encuentran más difícilmente compradores. Toda enajenación en grande escala de bienes patrimoniales del Estado lleva consigo la creación de una de dos clases de papel; ó papel moneda destinado á circular de mano en mano sin dar ningún rédito y frecuentemente de curso forzoso como los *asignados* de la revolución de Francia cuyo rápido descrédito es inevitable ó bien títulos nominativos ó al portador que produzcan el interés normal ú ordinario de los capitales en el país reembolsable en una época prefijada y próxima y no teniendo curso forzoso ni circulando como moneda, tales son las obligaciones hipotecarias que pueden colocarse fácilmente y

mantener una cotización elevada. La venta pues de los bienes inmuebles, rústicos y urbanos excepción hecha de los montes no tiene ningún inconveniente bajo el punto de vista económico, antes al contrario ha contribuido al aumento de la riqueza territorial de las Naciones, sin que sirva objetar, que el aumento natural de la venta de estos bienes en la época actual, suponiendo que no hubieran sido enajenados, hubiera producido grandes ingresos á la hacienda, pues como dice Adam Smith, es este un origen de rentas del Estado que en apariencia no cuesta nada á los ciudadanos, y realmente cuesta mucho á la sociedad. El verdadero inconveniente en el orden financiero es que el producto de la venta de tan inmensa cantidad de bienes fué despilfarrado en Francia por la revolución; en España no han servido para levantar el crédito público y en Italia no han preservado al Tesoro de empréstitos y de déficit. Como dice M. Leroy parece que este recurso es una herencia ó dinero ganado al juego que tiene el triste privilegio de ser empleado en despilfarros y disipaciones: en presencia de un ingreso que cuesta tan pocos esfuerzos, se aumentan los gastos, olvidándose que son recursos accidentales, que dejarán en los presupuestos del porvenir un vacío difícil de llenar. Mas este inconveniente no existe cuando el producto de la venta del patrimonio nacional se emplea en la amortización de la deuda, pues el rédito de esta (5 ó 7 por 100) es muy superior á la renta producida por los inmuebles (2 ó 3 por 100).

Ya hemos visto las razones en que se funda la propiedad que el Estado tiene en los Montes (pág. 413 y siguientes) por consiguiente no debe verificarse su enajenación cualquiera que fueran las ventajas que ofreciere en el orden financiero. La experiencia demuestra que los montes enajenados por el Estado á los particulares han sido descuajados y talados inmediatamente, así en las cuentas del Estado de Francia de 1856 se dice que los montes han sido por regla general adjudicados á especuladores que trataban de pagar el precio vendiendo las maderas y luego obtenían una gran ganancia vendiendo la tierra cuyas operaciones producían de un 25 á un 30 por 100 habiendo influido notablemente la destrucción de los bosques en las condiciones del clima,

alternando las sequías y las inundaciones. Lo propio puede decirse en nuestra patria aun cuando el Gobierno tomó la precaución de exigir fianzas á los compradores de los montes como garantía del cumplimiento de la condición de no poderlos devastar. En cuanto á la enajenación de los ferro-carriles, es evidente que podría aliviar los gastos públicos aplicando su importe á la amortización de la deuda, de que tan necesitadas están las naciones de Europa, mas era muy de temer que la enajenación se hiciera á bajo precio, ya se concediesen los ferro-carriles á perpetuidad, ya temporalmente, y también pudiera ocurrir lo sucedido con el producto de la venta de los bienes nacionales, para evitar estos inconvenientes proponen algunos hacendistas la conversión de una cantidad de títulos de la deuda en acciones de ferrocarriles, pero esto se presta también á agios en daño del tesoro público. A nosotros nos parece más conveniente la conservación en el dominio del Estado de los ferro-carriles.

El último recurso extraordinario son las contribuciones extraordinarias. El aumento de los impuestos existentes ó la creación de contribuciones extraordinarias pudiera servir según algunos para atender á los gastos extraordinarios del Estado en los casos de guerra, crisis ó públicas calamidades, pues es más ventajoso procurarse recursos tomándolos directa é inmediatamente del capital de los ciudadanos que no contratar empréstitos para pagar cuyos réditos se necesitan durante largos años impuestos complicados y perjudiciales á la industria. La experiencia demuestra que las contribuciones extraordinarias tienen gravísimos inconvenientes y por lo tanto que es preferible acudir á los empréstitos; estos inconvenientes son: 1.º que en épocas de crisis, guerras ó calamidades, sufren gran detrimento las fortunas privadas y por lo tanto no es situación favorable para crear nuevos impuestos ó aumentar los existentes; 2.º el establecimiento de una nueva contribución en épocas normales tiene graves dificultades y produce necesariamente injusticias, ya la dificultad de valuar la fortuna de cada ciudadano sin recurrir á medios arbitrarios ni á inquisiciones odiosas, ya la dificultad de proporcionar exactamente la cuota de la contribución al capital

de cada contribuyente, cuya desproporción y desigualdad serán tanto más notoria y de más perniciosos resultados cuanto mayor sea la contribución exigida y más calamitosas las circunstancias; 3.º los recursos que proporcionan las contribuciones extraordinarias son tardíos y se requiere largo tiempo para que entren en las arcas del tesoro; porque no todas las riquezas son disponibles, ni fácilmente realizables como les sucede á los pequeños propietarios é industriales que no pueden realizar fácilmente una parte de su haber; 4.º que los gastos de cobranza disminuyen en grande escala los ingresos. Por último citaremos las notables palabras de M. Jacques Laffitte en su opúsculo *Reflexions sur la reducción de la rente et sur l'etat du credit* el contribuyente se queja y está pronto á sublevarse cuando se le exigen impuestos superiores á cierta cantidad. Por el contrario el capitalista se presenta el mismo á ofrecer el capital de que necesita el Estado. El primer procedimiento es difícil y dañoso: el segundo fácil y cómodo. El impuesto pide los capitales donde no los hay, en las aldeas, en los campos, á veces incultos y pobres; el empréstito los pide en las grandes ciudades. El impuesto toma los capitales donde cuestan 10, 12 ó 15 por 100; el empréstito donde no cuesta más que un 4 ó un 5 por 100.





RECURSOS PÚBLICOS EXTRAORDINARIOS

SECCIÓN SEGUNDA.

Del crédito público.

CAPÍTULO PRIMERO.

De los empréstitos.

§ 1.º

*Del crédito público.—Su definición y caracteres.—Legitimidad de los empréstitos.—Sus efectos.—Teorías acerca de los mismos.
—¿Son un bien ó un mal?*

El recurso público extraordinario más importante para los estados modernos, es el crédito. Muchas son las definiciones que del crédito dan los economistas: Boccardo dice, que es la anticipación fiduciaria de un valor ó de un servicio, la tradición de un valor presente por la promesa de un valor futuro. Laveleye le define, el acto de confianza en cuya virtud el poseedor de una

cantidad de dinero, ó de mercancías, las cede á otro bajo la promesa de su devolución. Leroy afirma que, el crédito consiste en la facultad de procurarse el goce ó la disposición de un capital ajeno, obtenido libremente del verdadero propietario, sea mediante la promesa de un reembolso futuro, á dia fijo ó á voluntad de las partes, sea mediante una remuneración que recibe de ordinario el nombre de interés y cuya duración puede ser limitada ó indefinida, sea en fin mediante una y otra condición. Nebenius le define, la facultad libremente adquirida de disponer de los bienes ajenos mediante la promesa de dar su equivalente. Todas estas definiciones son más bien descripciones detalladas del fenómeno crédito, pero no comprenden los dos elementos que en nuestra opinión integran el concepto del crédito, que son, la *confianza* ó fidelidad y el *capital* dado á préstamo; por lo tanto definiremos el crédito diciendo que es la *facilidad de tomar prestado por la confianza que se inspira*, ó la confianza que se inspira para tomar prestado.

Entre las muchas divisiones que se hacen del crédito, no nos incumbe examinar más que la de crédito público y privado: el primero corresponde al Estado; el segundo á los particulares. Será, pues, crédito público, la confianza que los capitalistas y los particulares conceden al gobierno cuando pide á préstamo para satisfacer las necesidades del Estado. La mayor parte de los economistas y hacendistas afirman que es una misma la naturaleza del crédito público y del privado. Leroy afirma que no es exactamente la misma naturaleza, que uno y otro tienen el mismo objeto, pero que las diferencias son numerosas y no deben ser consideradas como accesorias. Tres son los caracteres ó diferencias que distinguen el crédito público del privado: 1.º por razón de la garantía que en el privado tiene por límites la extensión de la propiedad del que recibe á préstamo y en el público se capitalizan todos los recursos de que puede disponer el Estado en lo presente y en lo futuro. 2.º por razón del tiempo que en el privado se limita á un corto período, á la vida del prestamista y en el público como el Estado no muere es una institución perpétua puede contratar á perpetuidad ó por una série in-

definida de años. 3.º los particulares tienen que pagar sus deudas en el plazo prefijado; el Estado las contrata á perpetuidad no obligándose más que á pagar los réditos.

Las condiciones esenciales del crédito público según el señor Pastor son: 1.ª puntualidad religiosa en el cumplimiento de las obligaciones públicas sin consideración á la época, á la constitución política, ni á las personas encargadas del gobierno bajo el cual, se han estipulado. Decía Casimiro Perier, la base de la Hacienda de todos los imperios es la economía; la fuente del crédito, la fidelidad en respetar todos sus compromisos. 2.ª seguridad personal y real, garantías sin las que no puede haber confianza; no se manda á los capitales y sólo la amenaza de hacerlo, es un golpe terrible para el crédito. 3.ª nivelación de los presupuestos, es decir, igualdad entre los gastos y los ingresos: la existencia constante de un déficit revela, ó una mala administración ó un vicio orgánico en las instituciones políticas y ambas alejan la confianza. 4.ª publicidad en las operaciones del tesoro como garantía de buena fé y medio de conocer la situación exacta de la Hacienda.

En la antigüedad no se conocía el crédito público por regla general: Gobiernos tiránicos y riqueza escasa y poco respetada no eran condiciones favorables para el crédito; sin embargo Cicerón dice que las ciudades del Asia contrataban empréstitos para hacer gastos extraordinarios. Tito Livio menciona un empréstito suscrito por Roma durante las guerras púnicas. En la Edad Media los municipios de Italia tuvieron la gloria de practicar las doctrinas del crédito. Cuando hicieron banca rota los banqueros del rey de Inglaterra, Bardi y Perrucci en 1599 habían prestado al monarca más de 1.365.000 florines según Mateo Villani. En Venecia la primera deuda pública se creó en 1171. En Siena, en Milán, en Florencia y en Génova se contrataron empréstitos en los siglos 13 y 14. Ya hemos visto en la reseña histórica que en nuestra Pátria Alfonso X, Alfonso XI y otros monarcas tomaron á préstamo; que los Reyes Católicos crearon los *juros*: Carlos III los *vales reales* y Fernando VII abrió el gran libro de la deuda. En Francia, en Inglaterra, en España, y en todas las

naciones, se han contratado numerosos empréstitos en los tiempos modernos.

Con la palabra empréstito generalmente se designa la deuda contraída por el gobierno haciendo uso del crédito público. La legitimidad de los empréstitos consiste en que teniendo los Estados necesidades extraordinarias: una mala cosecha que impide percibir los impuestos y exige la introducción de cereales extranjeros; una revolución que durante algún tiempo obstruye y seca las fuentes de la riqueza; una guerra justa; la ejecución de grandes obras de pública utilidad, son ocasiones ineludibles de gastos extraordinarios que frecuentemente no pueden ser satisfechos sino con los empréstitos. El primer caracter pues de la legitimidad de los empréstitos es su *necesidad*, es decir, que no haya otro medio mejor para atender á los gastos extraordinarios. El segundo caracter es la *moralidad*, es decir, que en tanto serán legitimos los empréstitos en cuanto no se presten al agiotage y á especulaciones inmorales. El deber moral de una generación se limita á no despilfarrar los recursos que ha recibido de las generaciones anteriores y por consiguiente á transmitirlos á las generaciones siguientes, cuando no haya tenido que usar de ellos por necesidad.

¿Los empréstitos son un bien ó un mal? Diversa es la apreciación de los economistas y hacendistas respecto á este particular: en el siglo XVIII estaba muy generalizada la opinión que consideraba á los empréstitos como un bien; por el contrario en nuestro siglo son generalmente considerados los empréstitos como causa de los males que experimentan las naciones. Según Pinto, las deudas públicas aumentan la riqueza social en todo el importe de su capital, y afirma que hay en los empréstitos del Gobierno una alquimia realizada, cuyo misterio no entienden con frecuencia los mismos que le producen. Berkeley llama á las deudas públicas minas de oro. Melón sostenía que los intereses de un empréstito cuando ha sido suscrito por capitalistas de la nación se pagan por la mano derecha á la mano izquierda. Voltaire decia que un Estado que no debe más que á sus súbditos no se empobrece, sus deudas son un nuevo estímulo para la industria. Condorcet encuentra en los empréstitos la ventaja de evitar la

emigración al extranjero de los capitales y que solo son malos cuando una parte de los intereses es pagada á los extranjeros. También se ha dicho de los empréstitos que favorecen la circulación del numerario, que fomentan el ahorro, que retienen dentro del país los capitales y que crean estrechos lazos entre los súbditos y el gobierno.

Mas todos estos sofismas se refutan con facilidad: un empréstito no puede aumentar la riqueza sinó en cuanto se destine á la producción, es asi que el Estado la destina generalmente al consumo, luego no puede aumentar la riqueza social. No es indiferente despojar á la mano que trabaja para enriquecer á la mano que disipa; con la doctrina de Melón quedaria justificado todo robo, pero fijémonos en dos casos: 1.º cuando existe el empréstito la mano derecha, es decir, el contribuyente pasa su dinero á la mano izquierda ó sea al rentista del Estado, porque los réditos de la deuda pública han de pagarse necesariamente con un aumento en las contribuciones. 2.º caso, cuando no exista el empréstito el capitalista puede obtener un rédito de su capital empleándolo por sí mismo en la industria ó prestándosele á un empresario y el contribuyente guardará el aumento de la contribución que no habrá tenido que pagar; las dos manos estarán llenas, ninguna tiene que desprenderse de nada y esto como dice Leroy es mejor. Para justificar la aserción de Voltaire de que los empréstitos son un estímulo para la industria, seria preciso que el dinero tomado por los gobiernos á préstamo se dedicase siempre á una operación productiva, lo cual no sucede muchas veces, sino que se gasta en empresas insensatas: la industria y la riqueza de la nación pierden en cada empréstito primero el capital anticipado que se emplea en la satisfacción de las necesidades públicas y segundo otro capital igual cuyo producto habrá que destinar al pago de los intereses. Tampoco favorecen la circulación, pues que esta no consiste en el movimiento material, en la tráslación de un punto á otro de los capitales, sinó en su movimiento productivo. Ciertamente importa que los capitales no emigren al extranjero, pero si han de consumirse inútilmente en la nación, más vale que se coloquen fuera, porque se cobrará

un rédito por ellos: además ¿qué harían las naciones ricas con su superabundancia de capitales? ¿y cómo podrían las naciones pobres encontrar capitales para su industria ó sus necesidades? Los empréstitos no favorecen el ahorro, ni son la mejor colocación para los capitales, porque aumentando las contribuciones impiden el ahorrar y sustraen de la industria los capitales empleados en la deuda. Por último las revoluciones y los cambios políticos no se evitan entrampándose los gobiernos; por el contrario, la economía y buena administración son garantías de duración para los gobiernos, más sólidas que la adhesión de algunos miles de acreedores dispuestos á sembrar la alarma por el menor desorden antes que sostener á un gobierno que vacila, como dice Carreras y González.

No faltan algunos que han repetido el extraño concepto de Ganilh, que Inglaterra debe su alto grado de prosperidad á la enorme deuda contraída en los veinte años de guerra con Francia. Sin duda estos dos hechos se encuentran en la historia económica de Inglaterra en el curso de los primeros años de nuestro siglo; mas es preciso demostrar que un hecho sea efecto del otro y que la prosperidad sea debida á los empréstitos. Si Inglaterra ha prosperado con 20,000 millones de deuda en veinte años ¿por qué Francia que ha hecho 45,000 millones de deuda en cinco años no ha conseguido una prosperidad mayor que la de los ingleses? Inglaterra ha prosperado no obstante los empréstitos, y si no hubiese dilapidado aquella masa de capital, destinándola á la agricultura, á la industria y al comercio su prosperidad hubiera sido aún mucho mayor.

Por el contrario en nuestro siglo Say y Ricardo consideran los empréstitos como un mal y condenan el crédito público sin reserva alguna. Droz llama á los empréstitos máquina infernal; según J. S. Mill arrebatan los capitales empleados en la producción; según Mac-Culloch los empréstitos engañan al público, exigiéndole por de pronto pequeños desembolsos que después se aumentan hasta formar una carga abrumadora. Los empréstitos favorecen el agiotage de la bolsa. Fomentan los empréstitos, los proyectos de príncipes soberbios, dándoles medios de

hacer guerras desastrosas, cuyo objeto menos censurable según Flórez Estrada, es precaber riesgos imaginarios ó satisfacer resentimientos pueriles, dando pávulo á las revoluciones. En fin, exclama Gustavo du Puynode: ¡ah! es raro que la página de las revoluciones y de los combates no comience con una palabra de esperanza, pero termina siempre con una inscripción de duelo. ¡Maldito mil veces sea el crédito público si no ha de servir más que para lanzar á los pueblos y á los gobiernos en empresas insensatas, en agitaciones sangrientas, en matanzas y depredaciones inicuas.

Un empréstito será un bien ó un mal para la sociedad en general según que el Estado haya conservado y empleado útilmente ó despilfarrado y destruido el capital tomado á préstamo, de la propia manera que un particular ganará ó perderá el capital que ha recibido prestado, según el uso que haga de él. Es preciso colocarse en un prudente término medio entre los apologistas y los críticos de los empréstitos: es cierto que los empréstitos han sido á veces despilfarrados en empresas insensatas, pero la falta ha sido cometida por las pasiones humanas, los malos gobiernos, la opinión pública extraviada, los empréstitos están inocentes de estas locuras como dice Leroy.

Los efectos principales de los empréstitos son: 1.º hacen partícipes á las generaciones futuras en los gastos que á ellas han de producir beneficiosos resultados, tales son el mantenimiento del honor ó de la independencia nacional ó las obras de utilidad pública, son verdaderas letras de cambio giradas sobre la posteridad, según la feliz expresión de un publicista, pues de otro modo las generaciones presentes sufrirían todas las cargas y las futuras se aprovecharían de los beneficios. 2.º ponen en manos del poder sin grandes sacrificios de presente, todas las sumas necesarias para acometer grandes empresas de utilidad pública, ó remediar grandes calamidades ó salvar el honor nacional en una guerra justa. 3.º utilizan todos los valores de que el Estado es depositario forzoso como las fianzas de ciertos funcionarios, los depósitos judiciales, los fondos de establecimientos benéficos, etc. 4.º facilitan al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, anticipándole el

producto de las contribuciones ó facilitando el giro de unas á otras localidades. 5.º los empréstitos son una prueba de la prudencia, de la fuerza y de la buena fé del poder, de la estimación en que tienen los ciudadanos á su gobierno y de la prosperidad nacional. 6.º utilizan el crédito en lo presente y desenvuelven á la vez la confianza para épocas eventuales de grandes obras ó de calamidades. 7.º dan un empleo seguro á los capitales circulantes y los hacen convergir á la retribución del trabajo nacional empleándose en obras de pública utilidad. 8.º los empréstitos han contribuido á difundir en la masa de la nación el conocimiento y el gusto de poseer valores moviliarios ó de crédito, generalizando el espíritu de empresa. 9.º los empréstitos fomentan en cierto sentido el ahorro pues ofrecen colocación lucrativa, fácil y segura á las pequeñas cantidades ahorradas, pero esto se consigue mucho mejor por las cajas de ahorro y las acciones de sociedades anónimas. 10.º hacen productivas las reservas metálicas de los industriales pues, por la facilidad de comprar y vender los títulos de la deuda los que tienen momentaneamente inactivo un fondo cualquiera le emplean en estos títulos mientras llega su colocación, pero también esto puede conseguirse por las instituciones del crédito privado, como Bancos, sociedades anónimas, cajas de ahorros, etc., etc. 11.º hacen afluir aunque solo sea momentaneamente los capitales extranjeros, facilitando esta operación los valores llamados en el lenguaje de la bolsa *internacionales*, es decir, que se cotizan en todas las bolsas de los países civilizados.

En cambio los empréstitos producen efectos, verdaderamente dañosos. He aquí la larga y exacta enumeración que hace de ellos Flórez Estrada y que copian muchos hacendistas franceses é italianos. Los empréstitos conducen á las naciones y á los gobiernos á la prodigalidad. Son causa de que los gobiernos existentes devoren los recursos de las sociedades futuras. Son origen de guerras injustas y contribuyen á consolidar el despotismo. Disminuyen el número de contribuyentes libertando del impuesto las rentas de las clases mas afortunadas. Aumentan el número de capitalistas ociosos (agiotistas) y disminuyen el número de capitalistas activos (empresarios de industrias). Sustraen á la agricultura

y á la industria la porción de capital que se emplea en las especulaciones de la bolsa. Extinguen el amor al trabajo y á la frugalidad. Privan á la industria de un gran número de brazos. Encarecen los productos nacionales y por consecuencia impiden la exportación y la circulación de la riqueza. Ocasionan al país un sacrificio más grande, que si el gobierno hubiera obtenido por la contribución los fondos extraordinarios que recibe por el empréstito. En fin, aumentan el interés de los capitales y por consecuencia disminuyen las ganancias de la industria y del trabajo que es el mayor de todos los inconvenientes. A lo que puede añadirse que los frecuentes empréstitos disminuyen el capital circulante en el país é impiden su aumento. Que contribuyen á la depreciación de los bienes inmuebles. Y por último que el aumento de la deuda obliga á la larga á su reducción ó á su liquidación con detrimento de la justicia y de la probidad, pues como decía A. Smith «cuando la deuda nacional se ha aumentado hasta cierto punto, no hay en mi juicio un sólo ejemplo de que haya sido leal y completamente pagada. La liberación se ha hecho siempre por medio de la banca-rróta unas veces declarada y otras oculta bajo la apariencia de un pago.» Tales son los efectos de los empréstitos.

§ 2.º

Juicio comparativo de las contribuciones y de los empréstitos.— Opiniones de Smith, Say, y Gladstone acerca de este punto.—Empréstitos para atender á las obras públicas.

Por medio de los empréstitos parte de las cargas públicas del presente gravitan sobre el porvenir, consiguiendo convertir una carga que debería ser grande é inmediata en varias pequeñas, de las cuales soportará una parte cada año por un tiempo indefinido ó muy largo. Mas aparte de la legitimidad de los empréstitos, las deudas públicas son tan perjudiciales que sería mejor no contratarlas y acudir al impuesto tomando parte del capital de los ciudadanos. Se trata pues de saber si es preferible á los empréstitos

el aumento de las contribuciones. Smith, Ricardo, J. B. Say y Gladstone defienden la conveniencia del aumento de los impuestos en lugar de contratar empréstitos.

Dice Adan Smith en su obra «Investigaciones sobre las causas de la riqueza de las naciones.» Los gastos ordinarios en tiempo de paz en la mayor parte de los gobiernos modernos son iguales ó casi iguales á los ingresos, mas cuando sobreviene la guerra no tienen ni voluntad ni medios de aumentar estos en proporción del aumento de los gastos. No tienen voluntad por el temor de contrariar al pueblo, porque un aumento grande y súbito de los impuestos disgustaría bien pronto de la guerra. No tienen medios porque no podrían encontrar un nuevo impuesto que produjera sumas tan enormes como de las que tiene necesidad. La facilidad que les otorgan los empréstitos les libra del embarazo que les causa este temor y esta impotencia. En los grandes imperios las gentes que viven en la capital y en las provincias alejadas del teatro de las operaciones militares no sufren ninguno de los inconvenientes de la guerra y gozan del gran placer de leer en los periódicos las ventajas obtenidas por las escuadras ó por los ejércitos. Para ellas este entretenimiento placentero compensa la pequeña diferencia entre los impuestos que pagan á causa de la guerra y los que pagaban en tiempo de paz. Ordinariamente ven con disgusto la vuelta de la paz que pone fin á sus emociones y á mil esperanzas quiméricas de conquistas y de gloria nacional que fundaban en la continuación de la guerra.

M. Gladstone en su discurso á la Cámara de los Comunes en la sesión del 6 de Marzo de 1854 decía con ocasión de la guerra de Crimea: con el sistema de empréstitos una nación no sabe realmente lo que hace. Las consecuencias se dilatan para un porvenir indefinido. No obstante es justo que conozcamos el precio que nos han de costar las ventajas que esperamos; á fin de que como seres inteligentes y racionales tomemos la carga sobre nosotros en lugar de legarla á nuestros descendientes. Esta política se justifica tanto por razones morales como por razones económicas. Los gastos de la guerra son el freno moral que el Todopoderoso impone á la ambición y á la sed de conquista de

tantas naciones..... No olvidemos que la guerra trae consigo nuevas cargas..... Si el pueblo inglés no tiene intención de soportar estas cargas que no haga la guerra y si la hace que se esfuerce á llevarla prontamente á un feliz término.

J. B. Say se expresa aún con mayor rigor respecto á los empréstitos: Un gobierno poderoso por la facultad de tomar prestado, se mezcla en todos los intereses políticos. Concibe empresas gigantescas acompañadas unas veces de vergüenza y otras de gloria, mas siempre de aniquilamiento. Hace la guerra ú obliga á hacerla: compra todo lo que puede comprarse hasta la sangre y la conciencia de los hombres; y los capitales, fruto de la industria y de la buena conducta se ponen entonces en manos de la ambición, del orgullo y de la perversidad. Sostiene en otro lugar que la deuda inglesa constituida desde 1793 á 1815 pudo ser suplida perfectamente por un aumento en los impuestos y Mac Culloch afirma que si desde el principio de la guerra se hubiese recurrido á los impuestos rigurosos pero practicables, la deuda inglesa hubiera sido infinitamente menor.

Verdad es que los empréstitos tienen el defecto de facilitar las guerras y las empresas insensatas de los gobiernos, pero este es un inconveniente político y no financiero. Bajo el punto de vista de la Hacienda nos toca averiguar si por medio de impuestos extraordinarios puede obtener el Estado sin, grandes daños para el país, las sumas inmensas que requieren á veces las necesidades públicas extraordinarias y que han sido obtenidas por medio de los empréstitos en los tiempos modernos, sin discutir si el Estado dará un empleo bueno ó malo á estas sumas.

El primer inconveniente que tienen los impuestos con relación á los empréstitos es que los primeros son demasiado lentos cuando se trata de atender á necesidades extraordinarias é imperiosas. Por medio del empréstito en algunas semanas se obtiene la suma necesaria; por el contrario por medio del impuesto es necesario aguardar largo tiempo, á veces un año, porque el establecimiento en grande escala de nuevos impuestos requiere la publicación de leyes y reglamentos, el aumento de recaudadores y para todo esto se necesita tiempo: los contribuyentes tratan

de eludir la carga por todos los medios aún recurriendo al fraude, todo lo cual hace que el impuesto en momentos de urgentes necesidades públicas sea un instrumento financiero menos rápido que el empréstito, creando al Estado una situación embarazosa y en ciertos casos puede ser imposible el recurrir al aumento de los impuestos. Se atenúa este inconveniente adoptando un sistema mixto de impuesto y de empréstito, sistema que consiste en imponer inmediatamente al país una serie de tributos suficientes para satisfacer las necesidades extraordinarias del Estado y anticipar el ingreso de estos impuestos por la emisión de bonos del tesoro reembolsables á corto plazo; así no se aumenta la deuda perpétua del Estado y el tesoro obtiene inmediatamente los fondos que le son necesarios, reembolsando estos anticipos á medida que se cobran los impuestos y encontrándose al cabo de poco tiempo pagada esta deuda. Mas la experiencia demuestra que no puede aplicarse á la obtención de grandes sumas por dos razones: 1.^a porque no es posible siempre aumentar los impuestos, ya por encontrarse quebrantadas las industrias del país, ya por ser los impuestos excesivos, ya porque en épocas de guerras ó de calamidades se disminuye la producción y no es posible aumentar los tributos, ya porque estos tienen cierto límite que es imposible franquear y sin embargo las necesidades extraordinarias pueden ser superiores á ellos. 2.^a porque es difícil á la mayor parte de los Estados emitir bonos del Tesoro reembolsables á corto plazo en tan grande cantidad como puede obtenerse por medio de una emisión de títulos de renta perpétua y esto es debido á que en el primer caso no se ofrece una perspectiva de tan pingües ganancias y los capitalistas nacionales y extranjeros no están tan sobreescitados y no acuden en tanto número á suscribir los bonos, como á suscribir un empréstito, sin que sirva objeto: que á falta de público que suscriba los bonos del tesoro, el Estado puede dirigirse á los Bancos y obtener de ellos el anticipo de los impuestos, mas la experiencia demuestra que no hay banco en Europa tan poderoso y arriesgado que pueda anticipar á una nación 2,000 millones.

El segundo inconveniente de las contribuciones respecto á los empréstitos es que los tributos no pueden aumentarse de un modo indefinido. Cuando á un Estado le son necesarias grandes sumas, es porque existe en él una conmoción política ó económica que no solamente dificulta el establecimiento de nuevos impuestos, sinó que imposibilita que el producto de los antiguos alcance la cifra normal: en efecto, cuando una nación está en guerra ó cuando atraviesa una crisis política ó una revolución las transacciones se disminuyen, se restringe el consumo y se dificulta á cada cual el cumplimiento de sus compromisos: en esta situación es imposible el aumento de los impuestos, sólo el empréstito puede salvar la situación porque por su medio se obtiene la ayuda momentánea de capitales extranjeros.

Inglaterra desde 1688 á 1857 ha dado el notable ejemplo de conbinar el aumento de las contribuciones y los empréstitos para atender á los gastos de las grandes guerras por ella sostenidas en ese período, conbinándolos en proporciones casi constantes, el empréstito los dos tercios y el impuesto la tercera parte restante de los gastos extraordinarios de cada guerra, con solo dos excepciones la guerra contra España de 1718 á 21 que costó 114 *millones de francos* de gastos extraordinarios, cuyas cuatro quintas partes aproximadamente se obtuvieron por el impuesto, y la guerra de la independenciam de los Estados Unidos del Norte de América, cuyos gastos extraordinarios ascendieron á 2,400 *millones de francos* en números redondos y fueron obtenidos casi en totalidad por el empréstito. De lo expuesto se deduce que no es exacto que M. Gladstone inaugurara una política financiera nueva durante la guerra de Crimea, ni tampoco es cierto que hiciera frente á los gastos extraordinarios de esta expedición con solo el aumento de los impuestos, ni siquiera que los empréstitos no se contrataran sinó á última hora y como ligera ayuda. M. Gladstone no obstante sus opiniones contrarias á los empréstitos manifestadas en su discurso pronunciado en el parlamento, después de haber aumentado de un modo extraordinario todas las contribuciones directas é indirectas y sobre todo el impuesto sobre la renta porque la prosperidad de Inglaterra

lo permitía vistos los inconvenientes del aumento de las contribuciones tuvo que recurrir á los empréstitos, aumentando la deuda consolidada en 750 *millones de francos* y la amortizable en 175 *millones*, total 905 *millones de francos* próximamente de los 1,700 *millones* de gastos extraordinarios de la guerra de Crimea. En Francia por el contrario se ha recurrido exclusivamente al empréstito para el sostenimiento de las guerras lo mismo en el siglo pasado que en el presente, sin obtener nada de los impuestos, cuya conducta es verdaderamente censurable: solo después de la guerra con Prusia de 1870 y para pagar la indemnización de 5 mil millones se pensó por muchos obtener el todo ó gran parte de esta suma por una contribución extraordinaria y los diputados MM. Carayón-Latour y Philippotaux hicieron una proposición en este sentido en el Parlamento, pero fué desechada por considerarla irrealizable.

Muy diferente concepto merecen los empréstitos cuando se dedican á la construcción de obras de utilidad pública siempre que se hagan con prudencia y economía. El Estado debe de emprender todas aquellas obras que afectando á la prosperidad pública no se realicen por otras asociaciones ó por los particulares: no solamente debe de realizar las grandes obras que promueven los intereses materiales, como ferrocarriles, canales, caminos, puertos y las que fomentan las industrias materiales, sinó también las que tienen por objeto las bellas artes, las letras, las ciencias y la moral, como la formación, y construcción de museos, teatros, plazas públicas, centros de enseñanza, templos, etc. La utilidad de las obras públicas que realiza el Estado no exige de las mismas que produzcan un interés proporcionado al capital que se gaste, sinó que debe considerarse la utilidad común, el aumento de la moralidad, de la cultura ó el acrecentamiento de las riquezas que resulte para la sociedad. El Estado es empresario de los trabajos públicos por cuenta de la sociedad como dice Jourdan, no hay que preguntar cuánto gana sinó cuánto ha ganado la sociedad. De la propia manera bajo el punto de vista financiero puede ser conveniente una obra pública aun cuando el Estado no saque de ella directamente ninguna renta, pues promoviendo el

aumento de la riqueza esto á su vez producirá un mayor rendimiento en los impuestos y el Estado recojerá por este medio el fruto de los gastos realizados. Pero el gobierno no debe emprender todos los trabajos que sean útiles, sinó que debe proceder con tino y elegir los que sean más urgentes, pues de otra suerte podría perjudicar grandemente los intereses sociales emprendiendo á la vez varios trabajos públicos sin acabar ninguno y por lo tanto haciendo improductivo el capital empleado por no haber efectuado su terminación. Aconseja la prudencia la terminación rápida de las obras públicas construidas por medio de empréstitos, para que comiencen á dar sus frutos. No deben estos trabajos ser sufragados por completo ni por los empréstitos, ni por los impuestos, porque aprovechando á las generaciones presentes y á las futuras, unas y otras deben contribuir á su construcción; de ahí que los empréstitos amortizables en un período de tiempo convenientemente determinado son la mejor forma de realizar obras públicas. Es también necesario repartir los trabajos en un período de tiempo prudencialmente largo á fin de evitar las perturbaciones ó acaso las crisis, que una actividad excesiva ó una interrupción completa, pudieran producir en el empleo de los capitales y en la ocupación de los obreros, como sucedió en Inglaterra por la llamada *fiebre de los ferrocarriles*: los tejedores, los artesanos y los labradores dejaron sus oficios por ir á trabajar en las líneas férreas, pues obtenían mayor jornal; mas una vez terminados los trabajos la mayor parte de los obreros quedaron sin ocupación, sucediendo á la perturbación económica otra perturbación social por los hábitos de despilfarro y de intemperancia adquiridos en estas obras. La exajerada actividad en la demolición y reconstrucción de edificios para la reforma de las ciudades populosas han producido también estos mismos resultados.

La construcción de edificios destinados á la beneficencia y á la caridad pública son también obras de utilidad social tan necesarias como las ambulancias de los ejércitos en campaña. Podrá discutirse la forma en que el Estado ha de organizar la beneficencia, pero nadie se atreverá á proponer bajo el pretexto de que

son inútiles, que se cierran los hospitales, las casas de socorro, los hospicios, los asilos, etc.

Es evidente la conveniencia de los empréstitos destinados á la construcción de obras públicas, pero es preciso no abusar de ellos. La deuda de las colonias de Australia y de otras naciones nuevas no tiene otro origen. Los trabajos públicos cuando son realizados con prudencia y economía aumentan las fuerzas vivas y transforman el país y por ellos se distinguen las naciones civilizadas de las poco cultas. Suele hacerse la objeción de que las obras públicas realizadas por el Estado concluyen con la iniciativa privada y citan el ejemplo de Inglaterra donde el Estado apenas construye obras públicas: pero en cambio estas se realizan por los Condados ó por las municipalidades recibiendo empréstitos del gobierno: pero la situación excepcional en que se encuentra Inglaterra por la concentración de riquezas, propiedades é industrias la colocan en condiciones favorables para abandonar á la iniciativa privada las obras públicas, lo cual no puede realizarse en las demás naciones.

§ 3.º

Clasificación de los empréstitos: voluntarios, patrióticos y forzosos.
— *Empréstitos perpétuos y temporales.*

Hemos comparado las contribuciones y los empréstitos y hemos visto que los impuestos tienen un límite que no es dado traspasar y que ciertas circunstancias hacen también necesarios los empréstitos. Tócanos ahora estudiar las ventajas é inconvenientes de las diferentes especies y formas de empréstitos.

Los empréstitos pueden clasificarse ó por su esencia ó por su forma ó por las personas que los suscriben. Por su esencia se clasifican en *empréstitos forzosos, patrióticos y voluntarios*. Por su forma ó ésta dice relación al *tiempo* del pago y se dividen en *temporales y perpétuos* ó dice relación á la *cantidad* porque se contrata y son los empréstitos á *capital real, nominal y con lotes*, ó se refieren á las *solemnidades* con que se realizan y comprenden los

empréstitos *por suscripción, adjudicación y negociación*; ó á la forma de la *garantía*: empréstitos *con hipoteca especial ó sin ella*. Por último los empréstitos por razón de las *personas* que los suscriben se dividen en *nacionales y extranjeros*.

Por razón de su esencia los empréstitos se dividen en *forzosos, patrióticos y voluntarios*. Son *empréstitos forzosos* las sumas que el Estado exige de sus súbditos mediante coacción para satisfacer las necesidades extraordinarias. Son *empréstitos patrióticos* los que el Estado exige de sus súbditos sin coacción, recomendándose á su patriotismo é invitándoles á prestarle ciertas cantidades en las condiciones más favorables. Por último son *empréstitos voluntarios* aquellos en que el Estado no usa de ninguna coacción, ni se recomienda á los sentimientos levantados respecto de la patria, sinó que invita á los capitalistas á prestarle cantidades en condiciones propias para escitar su interés por el movíl de la ganancia.

Los *empréstitos forzosos* se diferencian de las contribuciones extraordinarias en que en aquellos se promete y á veces se efectúa el reembolso, se les asigna un interés ó rédito, también á veces se ofrecen garantías para la época y forma del reembolso y se entregan por el Estado títulos negociables, en las contribuciones nada de esto se verifica, los anticipos de contribuciones, sobre todo cuando no se les concede interés se asemejan más al impuesto que á los empréstitos forzosos. No tienen otro fundamento los empréstitos forzosos, como su nombre lo indica, más que la fuerza y la violencia y son un expediente tan ruinoso para el crédito del gobierno, como perjudicial para los particulares. Los empréstitos forzosos pueden ser claros y ostensibles ú ocultos, generales ó particulares. Los empréstitos forzosos públicos, ostensibles y generales han sido impuestos en diferentes épocas en los diversos países de Europa por gobiernos que carecían de crédito: así en Francia se decretaron empréstitos forzosos en 1793, dos bajo el Directorio y otros; en Austria en 1705, 1760, 1794, 1806, 1850, y 1859 y en nuestra patria en 1836 y por el gobierno de la república en 1873. Los empréstitos forzosos tienen varios inconvenientes á cual más graves, sin nin-

guna ventaja: 1.º El Estado carece de bases exactas para la distribución equitativa de estos empréstitos, solo puede servirse de los datos aproximativos que le suministra los registros de las contribuciones directas respecto á la fortuna de los contribuyentes y entonces determina la cuota parte, que en el empréstito forzoso debe pagar el contribuyente y que suele ser un múltiplo de las contribuciones ordinarias: á veces aprecia en conjunto la riqueza de cada provincia y señala la parte que á la misma corresponde en el empréstito, dejando á las asambleas ó Diputaciones provinciales el cuidado de fijar la parte que corresponde á cada municipio y á cada Ayuntamiento ó junta municipal se le encomienda la determinación de las cuotas individuales; por último en algunos casos el Estado elige los mayores contribuyentes, propietarios ó capitalistas para que le anticipen las sumas del empréstito forzoso, ya con el derecho inmediato de recuperarlas de los demás contribuyentes, repartiendo á cada uno su cuota en proporción al impuesto que paga, ya sin este derecho y bajo las promesas frecuentemente ni realizables ni realizadas hechas por el gobierno para el reembolso, y en este caso resulta la desproporción y la injusticia mucho mayor. 2.º inconveniente: no siendo todas las fortunas realizables con la misma facilidad, resultan más gravadas por el empréstito forzoso las que carecen de fondos disponibles. El sacrificio pues aun suponiendo las dos fortunas iguales será mayor para el que por ejemplo, posea solo bienes inmuebles, una parte de los cuales tiene que vender ó hipotecar en malas condiciones para pagar el empréstito; mientras que el que tiene fondos en metálico no tiene que experimentar estas pérdidas. 3.º los empréstitos forzosos por estas desigualdades que llevan consigo, sublevan la conciencia pública. 4.º las sumas que han de obtenerse por el empréstito forzoso entran tardía é incompletamente en las arcas del tesoro por la resistencia que oponen los contribuyentes con la esperanza de que el empréstito sea abandonado y por la multitud de partidas fallidas, de ejecuciones y de apremios de que tiene que usar la administración para la cobranza de empréstitos forzosos. 5.º los empréstitos forzosos atacan en su base el crédito público, pues este se funda en la con-

fianza, y no hay cosa más opuesta á la confianza que la fuerza. 6.º los empréstitos forzosos toman los capitales donde no existen: los voluntarios donde existen y donde están dispuestos á colocarse. 7.º por los empréstitos voluntarios participan de una manera permanente ó transitoria los capitales extranjeros; en los forzosos quedan por completo excluidos. Los empréstitos forzosos ocultos pueden revestir diversas formas, á veces consisten en el aumento de fianzas exigidas á los funcionarios públicos con la obligación de depositarlas en las cajas del tesoro, lo cual puede conducir hasta la venta de los empleos públicos, cuyas fianzas tienen el doble objeto de asegurar la providad de los funcionarios y de proporcionar recursos á la hacienda, viniendo á constituir empréstitos forzosos ocultos cuando no se abona interés por las cantidades de la fianza ó se abona un interés infimo. A veces los empréstitos forzosos ocultos revisten la forma que en algunos casos se llama *consolidación* y que consisten en pagar las compras hechas por el Estado en papel, en lugar de metálico ó en pagar á los acreedores del Estado en títulos de la deuda: cuando el pago en papel se realiza por convenio con los vendedores ó los acreedores del Estado constituye esta operación un empréstito oculto pero voluntario, mas aun así es desventajoso para el Estado. Los comerciantes y vendedores tienen necesidad de metálico para sus asuntos y por lo tanto se ven obligados á vender inmediatamente sus títulos con lo cual tienen que experimentar necesariamente una pérdida y para resarcirse de ella procuran en lo sucesivo elevar el precio de sus artículos y por lo tanto al Estado le cuestan más caros, teniéndole por consiguiente más cuenta pagar á los comerciantes y vendedores en metálico y obtenerle por medio de un empréstito común. Mucho más grave es el caso cuando sin convenio ni voluntad de los acreedores del Estado ó de los vendedores, se los paga en papel ó en títulos de la deuda en lugar de dinero; es una verdadera violación del contrato, el Estado les hace fuerza y constituye un empréstito forzoso tanto más injusto cuanto que es parcial, pues sólo recae sobre algunos individuos. Dos formas de pago puede revestir esta operación: 1.ª entregándoles el papel de la deuda al precio de cotización en

la bolsa en el día en que se realiza el pago. 2.^a haciéndoles recibir esos mismos títulos por todo su valor nominal que frecuentemente es superior al precio de cotización y por consiguiente constituye una pérdida considerable para los acreedores del tesoro: el Estado por de pronto se vé libre de sus acreedores mas esta pequeña ventaja tiene que pagarla bien cara, pues no obtiene ningún recurso en lo sucesivo sinó en condiciones usurarias pues se alejan los negociantes honrados y prudentes que aman la legalidad en las transacciones y se encuentra el Estado con los negociantes aventureros poco escrupulosos y de escasos recursos, de suerte que al Estado le conviene más contratar empréstitos públicos y voluntarios que no forzosos y ocultos. La verdadera forma de la *consolidación* consiste en transformar las deudas temporales reembolsables á corto plazo ó á la voluntad del acreedor en perpétuas ó á largo término. La consolidación puede ser voluntaria y forzosa según que el acreedor pueda ó mantenerse en su situación ó convertir su deuda en otra perpétua, y será forzosa cuando se obliga al acreedor á corto término á transformar su deuda en perpétua ó á largo plazo: en el primer caso existe un empréstito voluntario en el segundo un empréstito forzoso, tanto más injusto cuanto que recae sólo sobre algunas personas y cuanto más onerosas sean las condiciones de la conversión según que se entreguen los títulos de la deuda perpétua por el precio de cotización ó por todo su valor nominal.

Hemos dicho que los *empréstitos patrióticos* son aquellos en que el Estado se recomienda al patriotismo de sus súbditos invitándoles á prestarle ciertas cantidades en las condiciones más favorables: son pues empréstitos voluntarios. Tres inconvenientes tienen los empréstitos patrióticos: 1.^o que excluyen sistemáticamente á los capitalistas extranjeros á los cuales no puede suponerse inspirados en el amor de la pátria extraña, ni por consiguiente dispuestos á hacer sacrificios. 2.^o consecuencia de lo anterior es que causen una disminución tan notable como perjudicial del capital circulante del país. 3.^o la experiencia demuestra que estos empréstitos son una aña gaza que perjudica más bien que favorece al crédito del país. La historia nos presenta diferen-

tes ejemplos de empréstitos patrióticos, todos los cuales han dado un resultado muy inferior á las esperanzas concebidas: en Francia en 1789 en 1831 y 1848 los gobiernos acudieron á empréstitos patrióticos: en esta última fecha, de 100 millones de francos que el gobierno reclamaba apenas obtuvo 26 millones: en Italia se abrió otro empréstito patriótico con el nombre de *Consortio Nazionale*. En nuestra pátria ya hemos visto en la reseña histórica los empréstitos patrióticos de 1653 en tiempo de Felipe IV, de 1684, de 1778 en el reinado de Carlos IV y otros.

Por último los *empréstitos voluntarios* que son los contratados por el Estado al precio marcado por la situación del país á los capitales, reúnen las mejores condiciones y las mayores ventajas para el crédito del Estado y tienen gran importancia en la historia financiera de las naciones civilizadas. Estos empréstitos pueden afectar las formas que ya hemos indicado arriba y que ahora vamos á examinar.

Con relación al *tiempo* en que se ha de verificar el pago los empréstitos voluntarios se dividen en *temporales* y *perpétuos*, según que se señale un plazo dentro del cual debe verificarse el reembolso ó no se señale quedando á voluntad del Estado la devolución del capital, sin que se obligue aquel más que á pagar el interés convenido por un tiempo ilimitado: de aquí que algunos quieran sustituir la denominación de perpétuos por la de *potestativos é indefinidos*. Desde Pitt acostumbran los Estados á contratar los empréstitos en rentas perpétuas, esto por varias razones: 1.^a El Estado á diferencia de los particulares es un ser perpétuo, es decir, no sometido á la muerte, pues su duración es probable por cierto número de siglos, sin que sea un obstáculo para esto que la historia consigne el hecho de haber desaparecido muchos Estados. 2.^a cuando se presta dinero á un particular para reembolsarse de él es preciso aguardar al plazo del vencimiento porque los créditos privados son difícilmente negociables; por el contrario los créditos del Estado tienen gran facilidad de comprarse y venderse con pequeña ganancia ó pérdida, por lo cual no es necesario que el Estado pague para que cualquiera de sus

acreedores recobre el capital. 3.^a los acreedores del Estado tienen menos interés en estipular un plazo para el reembolso que no los acreedores de los particulares, porque las personas privadas tienen limitada su vida, tienen su crédito también limitado y lo uno y lo otro producen perturbaciones en el cobro y cesión de sus deudas; mientras que el Estado ofrece garantías de una fijeza indefinida: Ofrece grandes ventajas los empréstitos perpétuos para el Estado: 1.^a porque señalada una época fija para el pago de las deudas, como no puede conocerse de antemano la situación del tesoro, pudiera coincidir con una crisis política ó financiera y verse imposibilitado de realizar el pago, teniendo que pasar por las horcas caudinas de los acreedores ó hacer nuevos empréstitos con grandes sacrificios. 2.^a En los empréstitos perpétuos el Estado se reserva la libertad de pagarlos en la época que le convenga, sin que los acreedores puedan obligarle; mas para evitar toda contestación con los acreedores sería conveniente que el Estado consignase en los títulos de la deuda, que pasados dos años ó cuatro después de contratada, podía pagarla á su voluntad si le conviniera. 3.^a los intereses y el capital de los empréstitos han de pagarse en metales preciosos, oro ó plata y como el valor y precio de los mismos ha disminuido desde el descubrimiento de las Américas, resulta naturalmente disminuido el capital y los intereses de los empréstitos y alijerada por lo tanto la carga que pesa sobre la hacienda. 4.^a que las deudas públicas pueden ser soportadas mejor por las naciones á medida que por el lapso del tiempo se aumenta la riqueza, la industria, los descubrimientos, los ahorros y la población de las mismas, de suerte que hoy se soporta por los Estados modernos, deudas cuyos intereses hubiera sido imposible pagar hace dos siglos. 5.^a el aumento continuo de capitales y la baja del interés hacen posible y ventajosa la conversión de un empréstito perpétuo en otro de interés más bajo y estas conversiones constituyen un elemento poderoso para disminuir la deuda de un Estado. Si los empréstitos perpétuos hubieran sido contratados en condiciones de prudencia, dadas sus ventajas, no constituirían como sucede en la actualidad un verdadero azote para los pueblos.

Los empréstitos temporales pueden revestir cuatro formas: 1.^a empréstitos á rentas vitalicias. 2.^a empréstitos á rentas sobre anualidades á plazo ó *terminables* como dicen los ingleses. 3.^a empréstitos en obligaciones amortizables gradualmente ó por sorteo. 4.^a empréstitos en títulos de vencimientos simultáneos en una época determinada. Los empréstitos á rentas vitalicias consisten en prestar al Estado cierta cantidad y este se obliga á pagar á los acreedores durante su vida una renta, que equivale al interés mas el reembolso paulatino del capital. Los empréstitos por anualidades á plazo se diferencian de los anteriores en que la renta se sirve por el Estado durante un cierto número de años. En los empréstitos en obligaciones amortizables gradualmente ó por sorteo el Estado se obliga á devolver el capital recibido durante cierto número de años ó mediante el sorteo de los títulos que en cada época han de ser amortizados. Por último los empréstitos de vencimiento simultáneo en época determinada son la forma más sencilla de los empréstitos temporales y la más parecida á los préstamos privados, y consisten en reembolsar todo el capital en un día fijo. Las deudas temporales en general tienen la ventaja sobre las perpétuas de que pagándose ó extinguiéndose en un plazo, el Estado se encuentra más desembarazado en el transcurso de los siglos para hacer frente á las crisis y á las necesidades extraordinarias que sobrevengan, pues si las deudas perpétuas no han de extinguirse nunca, acumulándose las unas á las otras, concluirán por absorber para el pago de los intereses la mayor parte de los ingresos nacionales, es decir, que los empréstitos perpétuos por sucederse las calamidades en el transcurso del tiempo tienen una tendencia á aumentarse, y el Estado que se encuentra sobrecargado de deudas, difícilmente puede atender á necesidades imprevistas ó emprender obras de utilidad general, de ahí la necesidad de la amortización que estudiaremos en otro lugar y la superioridad de los empréstitos temporales sobre los perpétuos.

Los empréstitos á *renta vitalicia* estuvieron muy en boga en los siglos XVII y XVIII, más hoy, casi han desaparecido. Podían contratarse durante la vida de una persona determinada ó tam-

bién durante la vida de un grupo de personas de la misma edad, de las cuales las sobrevivientes cobraban la renta de los fallecidos, el último sobreviviente cobraba todas las rentas del grupo ó sociedad, y á la muerte de este quedaba extinguida la deuda. A esta combinación se la llamó *tontina* de el nombre de su inventor Lorenzo Tonti, banquero italiano establecido en Francia. Varias ventajas tienen las rentas vitalicias: 1.^a reducen por grados las deudas de la nación libertándola de ellas á la muerte de los rentistas. 2.^a Las rentas vitalicias tienden á restringir el juego de la bolsa, por que no son suceptibles de especulación por lo mismo que son diversas las edades de los hombres. 3.^a Los empréstitos vitalicios pueden servir como de cajas de retiro ó de pensiones, presentando á las diversas clases de la sociedad una colocación de sus ahorros. 4.^a Atraen á los capitalistas en épocas en que es difícil la colocación de capitales, por la carencia de industria, la carestía de primeras materias ó de jornales y la incertidumbre en el porvenir. Pero á cambio de estas ventajas, los empréstitos vitalicios tienen graves inconvenientes ya para los Gobiernos, ya en el orden económico; ya en el moral. Para los Gobiernos tiene el inconveniente las rentas vitalicias de que casi siempre paga anualidades más grandes que las que calcula la estadística, porque procede el Estado frecuentemente por cálculos inexactos, sobre las probabilidades de vida. En el orden económico, ofrecen las rentas vitalicias graves inconvenientes, por que extinguen la actividad en las empresas; favorecen el despilfarro, gastándose los rentistas toda su renta, y disminuyendo por lo tanto el capital destinado á la producción; no proporcionan ocupación cómoda y fácil á los capitales inactivos, ni por último favorecen las miras previsoras de los padres de familia respecto á sus hijos: La moral condena las rentas vitalicias, porque fomentan el egoismo, por procurarse el poseedor de un capital mayores satisfacciones, privan á la familia de la herencia y hacen dinero de todo, la pereza, es decir, la inercia, la corrupción y el vicio, también se reconcentran en las rentas vitalicias. Por último, producen la perturbación en el hogar doméstico, desheredando á sus descendientes, por el afán de devorar su patrimonio durante su vida.

Los empréstitos *sobre anualidades á plazo*, que se diferencian de las rentas vitalicias en que los réditos sólo se sirven determinado número de años, fueron practicados en Inglaterra en tiempo de Guillermo III y en Francia en el de Sully á la vez que otros empréstitos tienen varias ventajas y algunos inconvenientes que vamos á enumerar: 1.^a ventaja. Los empréstitos sobre anualidades se extinguen sin esfuerzos, á día fijo y con cuenta exacta. Verdad es que no libran al Estado del pago de su deuda, pero hacen que este se opere por grados y de una manera insensible, sin privar á los acreedores ni de un sólo céntimo. 2.^a La cotización de estas rentas no está sometida á la política como sucede con las rentas perpétuas, en las que el Gobierno haciendo nuevas emisiones puede hacer que baje á su voluntad la cotización ó por el contrario hacer que se eleve la misma aumentando la amortización y el pago. 3.^a La opinión pública acoge frecuentemente con grande estimación cotizándolas á un precio superior al justo las rentas á largo plazo, á cincuenta años por ejemplo, porque nadie se preocupa de un porvenir tan lejano considerándole como perpétuo. 4.^a El Estado puede equilibrar por medio de empréstitos sobre anualidades, las cargas que se impone con las rentas que perciba de las obras realizadas con los empréstitos. Los inconvenientes de los empréstitos temporales son de varias categorías: 1.^o El rentista aplica por instinto á los placeres del momento, toma y consume como renta todos los intereses del empréstito temporal y se encuentra tarde ó temprano sin el capital prestado. 2.^o Los empréstitos sobre anualidades ó plazos no sirven para estimular ni la previsión, ni la especulación, no lo primero porque sirviéndose parte del capital á la vez que los intereses, el rentista no puede atender en lo porvenir, ni á la suerte de su familia ni á la suya propia; no á la especulación porque los hombres que buscan un empleo lucrativo á los fondos momentáneamente inactivos no pueden utilizar un medio en que no pueden recuperarlos fácilmente. 3.^o Tampoco sirven estos empréstitos para favorecer la colocación de los capitales de los establecimientos públicos, de los de beneficencia y demás personas morales, que como no mueren, su patrimonio debe perpetuarse como su existencia. 4.^o Las

reglas del interés compuesto, de donde nacen las ventajas de los empréstitos á término, son ignoradas del público, que no aprecia estas rentas en lo que valen según la aritmética política. 5.º La experiencia demuestra que los empréstitos sobre anualidades á término son poco productivos para el Tesoro. 6.º Los empréstitos sobre anualidades á término favorecen el egoísmo, la disipación, el orgullo y la inmoralidad y concluido el plazo sobreviene la hora fatal de la miseria y de la vergüenza, dejando abandonados los hijos, empobreciendo al Estado por haber disipado el rentista su haber y como el cortesano que no se preocupa del porvenir se duerme sobre rosas y despierta sobre espinas.

Vamos á estudiar las dos últimas formas de empréstitos por razón de la época del pago y que están más en uso en Europa, la de las obligaciones amortizables por extracciones periódicas y los bonos reembolsables simultáneamente en una época fija: en ambos el Estado tiene que pagar la deuda al cabo de cierto tiempo y en ambos el capital es devuelto de una vez á los suscriptores. Los empréstitos amortizables por sorteos periódicos tienen varias ventajas: 1.ª obligan al Estado á pagar su deuda y como la reducción es anual, uniforme y módica puede ser inscrita fácilmente entre los gastos ordinarios del presupuesto. Pongamos un ejemplo: se contrata un empréstito amortizable en 15, 20, 50 ó más años según se quieran dedicar mayores ó menores sumas á la amortización, se determina cuántas obligaciones han de amortizarse cada año y se sacan á la suerte para que al cabo del plazo prefijado la deuda quede por completo amortizada: la suma consagrada el primer año al pago, es pequeña y va aumentando en los siguientes por la acumulación de los intereses de las obligaciones pagadas y que ya no los devengan; así el Estado con un pequeño sacrificio cada año se encuentra con la deuda pagada. 2.ª ventaja que los empréstitos amortizables por sorteos periódicos no ofrecen situaciones apuradas y embarazosas para el Estado, como puede suceder en los empréstitos reembolsables totalmente en época fija, si con ella coincide una crisis política ó económica. 3.ª que estos empréstitos presentan facilidades á los Estados que gozan de poco crédito por la espe-

ranza que tienen los acreedores de que en breve plazo puede tocarles el reembolso y además por que contratándose por pocos años también es de esperar que continúe el mismo orden de cosas en el país y se efectúe el pago. 4.^a que los Estados se proporcionan por este medio fácilmente recursos por el aliciente que presenta á los tenedores de estos títulos ganarse una prima si sus obligaciones son designadas por la suerte para el pago, por la diferencia entre el precio de cotización que es inferior y el capital nominal que representa cada título, los suscriptores de esta clase de empréstitos no buscan una renta segura, sinó la perspectiva por la amortización de ver aumentado su capital. El principal inconveniente que tienen los empréstitos amortizables por sorteos periódicos es que no se prestan como las deudas perpétuas á la reducción de intereses, cuando baja el rédito del capital en el país; sin embargo, los ejemplos recientes de los empréstitos de Morgan y de la villa de Marsella demuestran que estos empréstitos cuando no han sido emitidos á un tipo muy inferior al capital nominal son susceptibles de conversión disminuyendo el rédito.

La cuarta forma de los empréstitos temporales por razón de la época del pago consiste en realizar el reembolso total del empréstito en época fija, ya en un corto período, seis meses, un año; ya un plazo largo cinco ó diez años, ya señalando un período dentro del cual el Estado debe verificar el reembolso del empréstito por ejemplo trascurridos los cinco años de la suscripción y dentro de 10 como los bonos emitidos en Francia al fin del segundo imperio (1870) conocidos con el nombre de *cinco-diez* (5-10) ó los de América conocidos con el nombre de *cinco-veinte* (5-20). Los empréstitos á corto plazo en circunstancias ordinarias son más bien que un recurso extraordinario, un instrumento ó un socorro transitorio con que atender á las necesidades momentáneas del tesoro, cuando por cualquiera circunstancia se retardan sus ingresos. Estos empréstitos se efectúan por medio de bonos del tesoro, pagaderos á los tres meses, á los seis ó á los doce, productivos de interés y trasmisibles por endoso. Ofrecen la ventaja de ser una colocación favorable para

los capitales inactivos y como gozan de gran crédito, son recibidos en los pagos con la misma facilidad que la moneda y cuestan al Estado un módico interés; mas tienen el grave inconveniente por su facilidad y poco coste de seducir á los Gobiernos haciéndoles cometer verdaderos abusos, que espían en época de crisis, pues una vez desacreditados los bonos del tesoro pierden todas sus ventajas ó imponen al Gobierno si quiere pagarlos ó hacer su conversión costosos sacrificios. Los empréstitos á largo plazo, sobre todo si son muy cuantiosos, ofrecen peligros y daños de la mayor consideración, ya por que el Estado no puede contar de una manera segura con aumento en sus recursos, ya por que la época del pago puede coincidir con crisis económicas, políticas ó financieras, por efecto de complicaciones internacionales, ó revoluciones que obligan á los Gobiernos á expedientes ruinosos. Para obviar estos inconvenientes se ha acudido al recurso de dar al Gobierno cierta latitud no obligándole á pagar la deuda en dia fijo, sino á su voluntad en el plazo de cinco ó quince años, peroni aún así logra vencerse este inconveniente; porque la crisis dura á veces más de cinco años y en un plazo mayor los Gobiernos se olvidan ó descuidan el pago en épocas de bonanza y viene el vencimiento en épocas de escasez ó de crisis.

Tales son las ventajas é inconvenientes que por razón de la forma del pago pueden revestir los empréstitos ya perpétuos, ya temporales.

§ 4.º

Empréstitos á capital real, nominal y con lotes. — Empréstitos por suscripción, adjudicación y negociación. — Con hipoteca ó garantía y sin ella. — Empréstitos nacionales y extranjeros.

Los empréstitos con relación á la cantidad por que se contratan pueden afectar tres formas: *á capital real, á capital nominal y con lotes*. En los primeros el Estado se confiesa deudor y se obliga al pago de una cantidad igual que la que recibe, por eso se llaman empréstitos *á la par* ó al igual; en los segundos el Estado se con-

fiesa deudor y se obliga en caso de amortización al pago de una cantidad mayor que la que recibe; la primera constituye el capital nominal; la segunda el capital real ó el precio de cotización: por último los empréstitos con lotes unen á los réditos ó al capital de amortización un premio de lotería que se adjudica á los acreedores.

Durante los siglos XVII y XVIII hasta 1780 Inglaterra usó la forma de empréstitos á la par ó sea á *capital real*, es decir, que el suscriptor del empréstito entregaba al Estado 100 libras esterlinas y el Estado emitía un título de la deuda de 100 libras esterlinas con 4, 5 ó 6 de renta y no se obligaba más que al pago de las 100 libras recibidas. Esta forma de empréstitos tiene las ventajas de ser sincera, conforme á las reglas del crédito privado; evita el agiotage de la bolsa y las especulaciones inmorales de los políticos, pues no existen las oscilaciones de la cotización y no obliga al Estado á tan grandes sacrificios para el reembolso como las deudas á capital nominal, en que el Estado recibía á veces 33 y se obligaba á restituir 100. Verdad es que para contratar empréstitos á la par es preciso elevar el rédito á un 6, un 7 ó un 10 por 100, pero nunca puede igualar la diferencia de este interés á la diferencia entre el capital real y el nominal que en el ejemplo anterior es de 77 por 100. Suele objetarse que el público difícilmente suscribe empréstitos á la par, mas la historia demuestra que en todos los países se han contratado empréstitos á la par, cuando se ofrece á los acreedores un interés elevado y se garantiza el pago durante 5 años ó más: el historiador de la deuda inglesa Hamilton consigna varios empréstitos contratados á la par en Inglaterra desde 1755 á 1780: en Francia en 1830 y 32 se contrataron empréstitos casi á la par: en Bélgica y en los Estados-Unidos también se han contratado empréstitos á capital real.

Los principales inconvenientes de los empréstitos á la par ó á capital real según Gandillot son: 1.º colocan al poder en la alternativa de pagar siempre el mismo interés, aunque sea elevado ó si le reduce causará graves perjuicios á los rentistas del Estado. Mas cuando el poder ha puesto la cláusula en el empréstito de que pasados los cinco años de su suscripción puede el Estado si

le conviene amortizarle, si de hecho le amortiza y disminuye el interés por contratos voluntarios, el Estado usa de su derecho y como dice un aforismo jurídico el que usa de su derecho á nadie ofende, lo contrario equivale á sostener que el Estado debe pagar todas las cosas tan caras en la época de abundancia como en la de escasez. 2.º hace variar el alza y la baja sobre un aumento poco apreciable el interés ó rédito y por lo tanto encuentra difícilmente colocación el papel del Estado en el público; es sabido que los capitales acuden á colocarse en las industrias que ofrecen más alto rédito y lo propio sucederá con las rentas ó papel del Estado. 3.º que no tienen para los capitalistas el atractivo de la perpetuidad por que cada año tienen que estar pensando en qué colocarán sus capitales, pero esto está compensado con el mayor rédito y lo propio sucede en la industria y en los Bancos sin que sufran detrimento.

Después de la guerra de América y principalmente desde el ministerio de Willan Pitt se inauguró en Inglaterra y en todos los países de Europa la forma ruinosa de contratar empréstitos á capital nominal, que han triplicado la deuda de las naciones en comparación de lo que hubiera sido á capital real. El Estado creía tener dos ventajas en esta forma de empréstitos: 1.ª en tiempos de crisis ó difíciles el Gobierno no puede proporcionarse sumas considerables pagando el interés legalmente establecido en el país, pues la tasa del interés del dinero ha sido ley constante en toda Europa en pasados siglos: contratando pues el empréstito á capital nominal, el Estado ocultaba el verdadero rédito que pagaba por los empréstitos y simulaba obedecer las leyes de la tasa del interés. El Estado imitaba á los que reciben prestado de los usureros, que para evitarles toda responsabilidad en sus pactos usurarios se confesaba deudor de una cantidad mayor que la recibida. La 2.ª ventaja de los empréstitos á capital nominal era la disminución del interés en la esperanza de ganar los acreedores en la época del pago una prima equivalente á la diferencia entre el capital real y el nominal ó la esperanza de ganar también una prima consistente en la diferencia entre la suma por que se suscribió el empréstito y el alza de la cotización en la bolsa: de esta

suerte el Estado consigue alijerar un tanto la carga presente de los empréstitos pagando menos réditos mas en cambio la deuda se ha aumentado en tan grande escala que será difícil pagarla en lo porvenir. De aquí otra ventaja según algunos; por que no siendo reembolsables ofrecen á los capitales una colocación segura. Además hacen participar á los rentistas del Estado de los acontecimientos favorables por la alza en la cotización de la bolsa, que aumenta sus capitales y porque esta cotización da la medida del crédito del Gobierno. Se aducen también como ventajas de los empréstitos á capital nominal que con ellos se facilita la unificación de la deuda y se hace menos complicada la contabilidad del Estado, mas esto lo examinaremos en otro lugar. Ya hemos dicho que no hay dos especies de economía, y si un comerciante no consentiría suscribir un contrato de préstamo por una cantidad muy superior á la recibida por muchas facilidades que le diera; el Estado debe obrar de la propia manera que los particulares, sobre todo en las rentas perpétuas y no reconocer por lo tanto un capital nominal superior al capital real recibido: un Gobierno prudente debe pensar en pagar algun día sus deudas y debe evitar que el reembolso le sea muy costoso, prefiriendo durante algunos años el pago de un interés más elevado. De suerte que los dos obstáculos que debe evitar el Gobierno cuando contrata empréstitos son: 1.º el pagar un interés muy elevado que suponga por de pronto una carga considerable. 2.º el reconocer un capital nominal muy superior al real y que por lo tanto imponga grandes sacrificios para el reembolso.

Los principales inconvenientes de los empréstitos á *capital nominal* son: 1.º someter á los acreedores del Estado á los peligros del agiotage, pues los Gobiernos ó sus agentes y los grandes banqueros por medio de operaciones ocultas, por decretos ó por aparentes sublevaciones pueden hacer subir ó bajar la cotización á su voluntad y sorprender á los tenedores de la deuda de buena fé. 2.º se prestan al juego inmoral de la alza y de la baja: el juego corrompe el principio vital de las sociedades: aparta de las clases superiores todo sentimiento generoso y á las clases inferiores las disgusta del trabajo: el juego de la bolsa levanta en un

dia inmensas fortunas que se gastan en la disipación ó sume en la miseria á multitud de familias. 3.º imponen al Estado gravísimos sacrificios para el pago y amortización de la deuda por la gran diferencia entre el capital nominal inscrito en el gran libro de la deuda y que el Estado tiene que pagar y el capital real recibido en el empréstito. 4.º como el Estado no puede reembolsar la deuda se ve en la necesidad de pagar en los dias de prosperidad un interés tan elevado como en los de crisis ó penuria. 5.º la ventaja que ofrece el aumento de capital nominal es ilusoria, así en 1849 época de sagacidad financiera, 40 francos de renta en títulos del 4 por 100 y 40 francos de renta en títulos del 3 por 100 se vendían por *mil francos*, cuando los títulos del 3 por 100 representaban un capital nominal superior (1,250 francos.)

Para obtener ventajas en la contratación de los empréstitos, ya una rebaja en el interés, ya una cotización elevada y próxima á la par, suelen ofrecerse á los acreedores del Estado ingeniosas combinaciones: ora anualidades á plazo, ora rentas vitalicias, ora loterías que constituyen los empréstitos con lotes, de que nos vamos á ocupar. Los *empréstitos con lotes* pueden considerarse como inofensivos cuando el acreedor recobra todo su capital y sólo sacrifica una parte del interés; y cuando los premios ofrecidos son módicos de 20 á 100 mil pesetas á lo más y que por lo tanto no improvisan fortunas enormes, que tanto se prestan á la inmoralidad y al despilfarro: además el Estado sale también ganancioso, porque la disminución en el interés que obtiene en cada año, debe ser superior á los premios que adjudica. Dos clases de objeciones se hacen á los empréstitos con lotería: unas pertenecen al orden moral; otras son del orden jurídico. En el orden moral se dice que los empréstitos con lote corrompen la población por presentarla otros medios de enriquecerse que no son el trabajo: se aduce la célebre frase de Franklin á los obreros: «Toda persona que os diga que se puede adquirir fortuna por otros medios que el trabajo y la economía es un envenenador.» Esto es una exajeración como dice M. Leroy porque además del trabajo, de la economía y del talento, es factor importante en la fortuna individual el azar ó más bien la Providencia. Estos em-

préstitos son un estímulo poderoso para el trabajo y para el ahorro por la perspectiva y las cuentas galanas que pocas veces se realizan de que toque un premio de la lotería á los tenedores de la deuda y si no les toca, nada han perdido; pues conservan íntegro su capital. Han contribuido los empréstitos con loterías á extender y generalizar los hábitos de ahorro y multitud de obreros que jamás hubieran hecho ni el menor esfuerzo por comprar un título de la deuda de 5 pesetas de renta, sudan y se imponen privaciones por comprar una obligación con lotería. En el orden jurídico se arguye que estando prohibido el juego de lotería en la mayor parte de las naciones, el Estado se pone en contradicción consigo mismo emitiendo empréstitos con lotes; pero hay dos diferencias notables entre la lotería y los empréstitos con lotes como dice M. Michel Chevalier: 1.^a La lotería es un juego de azar, en que los jugadores pierden la totalidad del dinero pagado por el billete, mientras que en los empréstitos con lotes se conserva íntegro el capital y lo único que se pierde es una parte del interés: 2.^a En la lotería no son iguales la parte que al público corresponde por tomar los billetes y la que corresponde al Estado, que realiza después de pagados los premios, una enorme ganancia; mientras que en los empréstitos con lotería el Estado ó las ciudades, se benefician con obtener capitales á un módico interés y reservan una parte de este, por ejemplo la 10.^a ó la 8.^a para pagar los premios.

El principal inconveniente que tienen los empréstitos con lotes es que por ellos no podrían obtenerse empréstitos de gran cuantía mil, dos mil ó cinco mil millones.

Para evitar todo abuso en los empréstitos con loterías propone M. Leroy se tomen las precauciones siguientes: 1.^a Que el interés por que se contratan estos empréstitos no debe ser inferior á 2 1/2 ó 3 por 100. 2.^a Que la suma reservada para los premios no debe pasar de la 10.^a parte de la anualidad de réditos del empréstito. 3.^a Que los empréstitos con lotes deben ser reembolsables en un periodo de cincuenta á ochenta años á la cotización que tuvieran en la época de emitir los títulos ó por todo su valor nominal. 4.^a Que el premio mayor será de 150,000 francos. 5.^a Que los sorteos sólo tendrán lugar cuatro veces cada año,

Los empréstitos por razón de las solemnidades con que se contrata pueden ser por *emisión*, por *suscripción*, por *adjudicación* y por *negociación*. Los empréstitos por *emisión* consisten en poner el gobierno inmediatamente en venta en la bolsa los títulos del empréstito al precio de cotización, que allí se fija. Este medio sólo puede aplicarse por Estados que gocen de gran crédito y en empréstitos de pequeña cantidad, con garantía y amortizables á corto plazo, como las acciones de carreteras, las de obras públicas, etc., porque de otra suerte la abundancia de títulos presentados en la bolsa haría bajar su cotización y resultaría el empréstito poco favorable para la hacienda. Además tiene el inconveniente de ser lento. Esta forma de empréstitos tiene las ventajas de garantizar la lealtad del empréstito, pues de ella depende la estimación del público: pone al estado en relación inmediata con los particulares, librándole de la mediación costosa de los banqueros: refrena el agiotage y las especulaciones aventuradas y utiliza en provecho del tesoro la cotización más elevada que antes obtuvieran los banqueros.

En los empréstitos por *suscripción* el Estado acude directamente al público después de haber determinado las condiciones para la suscripción y fijado el día en que los suscriptores se deben presentar. Esta forma se diferencia de la de adjudicación y negociación en que no se sirve de los banqueros como intermediarios lo cual constituye una ventaja: otra no menos importante de esta forma de empréstitos según la opinión pública es que produce una cotización más elevada que las anteriores, pero no siempre sucede así, porque el Gobierno no puede conocer tan bien como los banqueros la situación del mercado de capitales y el empréstito se cotiza más bajo. Otra ventaja que se atribuye á esta forma es que los títulos del empréstito llegan más directamente á los pequeños capitalistas, que quieren emplear productivamente sus fondos, pero tampoco es exacto; porque en la mayor parte de los casos la mayor suma del empréstito es suscrita por las casas de banca que retienen sus títulos en la esperanza de revenderlos con ganancia en el momento que se eleve su cotización y no puede considerarse perjudicial esta intervención de los banqueros pues

emplean en la suscripción del empréstito capitales extranjeros y por lo tanto no es tan sensible en el país la disminución del capital circulante por efecto del empréstito. También se dice que los empréstitos por suscripción tienden á popularizar el crédito público y á repartir sus títulos entre todas las clases de la sociedad, efectivamente, como la emisión se hace á cotización baja, todo el que dispone de algunos fondos ó de crédito se apresura á suscribir el empréstito, por una suma muy superior á la que en realidad puede pagar y en la esperanza de obtener grandes ganancias con el alza inmediata de la cotización, de aquí que la suma del empréstito se ve cubierta en la suscripción no una sino ocho ó diez veces y el Estado se ve en la necesidad de hacer una reducción del capital de cada suscriptor y para evitar que salgan gananciosos los banqueros y grandes capitalistas se declaran irreducibles las pequeñas suscripciones que aprovechan á las clases menos acomodadas.

Mas por otra parte los empréstitos por suscripción pública tienen varios inconvenientes: 1.º Que puede no cubrirse todo el empréstito, sino sólo parte de él. 2.º Que su producto no entra inmediatamente en las arcas del Tesoro público. 3.º Ya hemos dicho que produce una cotización más baja del empréstito, lo cual perjudica al Estado y provoca enseguida una especulación activa tan perjudicial á los rentistas de buena fé, como favorable á los banqueros y á los jugadores, como lo demuestra la estadística de los empréstitos. 4.º Que aleja á los pequeños capitalistas y favorece á las grandes casas de banca, cuya intervención se trataba de evitar, porque aquellos no se atreven como estas á suscribir un empréstito por una suma cincuenta veces mayor que la que tratan de obtener, pues en este caso las pérdidas pueden arruinar á los pequeños capitalistas, lo que no está compensado con las ganancias: las casas de banca en cambio pueden perfectamente soportar este riesgo. Desde hace algunos años han caído en desuso los empréstitos por suscripción pública, sobre todo los que tienen por objeto necesidades no muy imperiosas ú obras públicas sustituyéndoles por la forma de emisión directa en la bolsa y reservando la suscripción para los casos en que esté exaltado el sentimiento patriótico.

En vista de estos inconvenientes algunos han propuesto como M. León Say combinar la forma de suscripción pública y la de adjudicación, de lo cual nos ocuparemos después de haber expuesto las teorías acerca de esta última forma.

La *adjudicación* directa tiene lugar cuando el Estado recibe las proposiciones de las casas de banca y cede el empréstito á la que ofrece mayores ventajas ó cotización más elevada y aquellas colocan los títulos de su cuenta y riesgo en el público. Tres ventajas principales tiene esta forma: 1.^a El Estado tiene la seguridad de que será cubierta la totalidad del empréstito, puesto que le toman á su cargo varias casas de banca. 2.^a Recibe inmediatamente y sin ninguna dilación el Estado las sumas del empréstito. 3.^a Es más elevada y justa la cotización que se hace del empréstito, pues los banqueros conocen exactamente el precio del alquiler de los capitales y pueden hacerse la competencia en la adjudicación del empréstito. Además pueden ser considerados como aseguradores del empréstito puesto que garantizan al Estado la suma total del mismo y se la anticipan mediante un descuento. Estas ventajas son de grande importancia, mas la adjudicación tiene el inconveniente de que los banqueros son intermediarios costosos entre el Estado y los particulares que desean tomar títulos de la deuda; porque venden en la bolsa paulatinamente estos títulos á una cotización más elevada que la que han pagado al tesoro público y por lo tanto que obtienen una ganancia á espensas del tesoro ó del público, que hubiera podido ahorrarse por medio de la suscripción directa.

Se pretende con una forma mixta de adjudicación y suscripción obviar los inconvenientes de entrambas y aunar sus ventajas: esta forma mixta consiste en señalar una cotización mínima el Estado y adjudicar el empréstito á los que ofrezcan una cotización mayor, de suerte que se adjudica el empréstito por la suma total de su suscripción á los que han ofrecido mejores condiciones y á los que han ofrecido condiciones menos ventajosas se les adjudica por la mitad ó por los dos tercios de la cantidad que se han suscripto: así, por ejemplo en el empréstito 6 por 100 de la Villa de Auckland por la cantidad de 2 1/2 millones de francos y cuya sus-

cripción se elevó á la suma de 12 112 *millones*, se adjudicó en la forma siguiente á las personas que habian suscripto el empréstito: á las suscripciones de 98 francos ó más se les adjudicó la totalidad del capital por que se habían suscripto; á los que ofrecieron 97 y 314 francos el 50 por 100 y á los que ofrecían cantidades inferiores no se les adjudicaba nada. Este sistema nos parece justo pues si bien algunos suscriben el empréstito á un precio 1 ó 2 por 100 más caro, en cambio tienen la seguridad de recibir sin ninguna reducción la cantidad de títulos que desean.

La última forma de los empréstitos por razón de las solemnidades es la *negociación* que consiste en contratar el Estado directamente con los banqueros y cederles el empréstito á un precio convenido. Esta forma tiene las ventajas de utilizar las buenas disposiciones de los capitalistas, que amigos políticos del poder, iniciados en sus designios y conocedores de su acierto ó queriendo descartar á sus rivales, negociar en grande y reservarse el monopolio de la reventa, ofrecen amigablemente al Estado condiciones favorables. Viene en ayuda de los Gobiernos cuando la insuficiencia de las fortunas, el secreto de la política ó el estado de los espíritus no permite emplear ni la forma de suscripción, ni la de adjudicación. Por último en tiempo de revoluciones y de crisis eleva el crédito público, por el ejemplo de confianza en la autoridad que dan los banqueros que se trasmite al público. Mas á cambio de estas ventajas, esta forma de empréstitos se presta á numerosos abusos, obteniendo pingües ganancias los banqueros y encerrando al Gobierno en círculos infranqueables para forzarle á consentir condiciones onerosas.

Por la forma de la *garantía* los empréstitos pueden contratarse *con hipoteca especial* ó *sin ella*: en el primer caso el Estado afecta especialmente al pago de la deuda ó de sus intereses determinada rama de ingresos públicos ó determinados bienes del patrimonio nacional: en el segundo caso todos los empréstitos están garantidos por la totalidad de las rentas y bienes públicos. La historia nos presenta ejemplos de las dos formas de garantías: en pasados siglos en Inglaterra, en nuestra patria y en todas las naciones, era una regla financiera el afectar un impuesto determi-

nado á cada empréstito y esta costumbre ha dado origen á la palabra *fondos* públicos, que según Hamilton significa una cantidad de dinero ó una renta anual aplicada á un objeto particular: así se llama *fondo* de amortización las cantidades destinadas al pago de la deuda nacional. Mas después se reunieron todos los fondos constituidos por las garantías, que prestaban los diferentes impuestos y se le llamó *fondo consolidado y deuda consolidada* por extensión. La existencia de una garantía especial tenia la ventaja de recordar al legislador que á la vez que contrata empréstitos debe buscar recursos anuales para pagar los intereses y la amortización, pero tienen el grave inconveniente de hacer la contabilidad muy complicada: porque el producto de tal impuesto con el cual debían de pagarse los réditos de tal empréstito no alcanzaba y en cambio en otros sucedía lo contrario. Además esta garantía es ilusoria, porque ¿qué recursos tienen los rentistas para obligar al Estado, cuando no quiere ó no puede, á cumplir sus compromisos? Por estas razones en los tiempos modernos esta forma de empréstitos se ha abandonado casi por completo.

Por razón de las *personas* que suscriben los empréstitos estos se dividen en *nacionales* y *extranjeros*. El dinero como toda mercancía busca el mejor mercado y va donde se le presenta mejor colocación; por lo tanto á suscribir los empréstitos acuden, siquiera sea sólo en el primer momento, lo mismo los capitales extranjeros que los de la propia nación. Las grandes operaciones de crédito de nuestros días se verifican en el mercado internacional y por medio de los capitales que ya hemos dicho se llaman *valores internacionales* que juegan un papel importante en el crédito Europeo; estos valores sirven á los capitalistas y á los banqueros de letras de cambio, es decir, que cuando un banquero español por ejemplo, tiene que remitir dinero á Alemania, compra títulos de la deuda de Italia, de Turquía ó de otras naciones y las envía á vender á la bolsa de Berlín: hace pues su remisión de fondos sin necesidad de enviar sumas en metálico. Además teniendo gran clientela en todos los países del Occidente de Europa, los títulos de la deuda de todas las naciones civilizadas y siendo fácilmente transportables, dan lugar á la operación de

bolsa que se llama *arbitraje* que consiste en vender un valor para comprar otro. Cuando se verifica una baja considerable de los valores internacionales en un país, por efecto de haberse contratado en él un grande empréstito, resulta que la clientela de estos valores en los países extranjeros se precipita al mercado, donde estos valores están depreciados y hacen compras considerables proporcionando así capitales que se emplean en la suscripción del empréstito nacional.

Para terminar la materia de los empréstitos y antes de comenzar el estudio de la deuda, vamos á examinar con brevedad si es más conveniente que el Estado exija de una vez á los prestamistas la suma total del empréstito, ó por el contrario, si debe otorgarles diferentes plazos: Sería imprudente é inutil dice monsieur Leroy Beaulieu, que el Estado exigiera de los prestamistas la entrega instantánea de toda la suma del empréstito; sería imprudente, por que es casi imposible que el capital disponible en un país iguale á la suma inmensa que exige ese gran empréstito, además provocaría una crisis por falta de numerario en las transacciones; pues este había de permanecer algunos dias ó algunas semanas en las arcas del tesoro. Sería inutil, por que el Estado de ordinario no tiene necesidad de la total suma de los empréstitos, le basta con una parte de estas sumas de presente y tener después asegurado el pago de las demás cantidades en las épocas que determinen sus necesidades previstas y los recursos con que cuenta el país, que así podrá proporcionárselas por el ahorro.

Mas el Estado necesita tomar precauciones que le aseguren que los prestamistas cumplirán sus compromisos en la época prefijada, pues de lo contrario quedaria expuesto á los mayores peligros. La 1.^a precaución consiste en que el pago del primer plazo que se llama *plazo de garantia*, sea mayor que todos los siguientes, la quinta ó la séptima parte de la suma total. 2.^a algunas veces se autoriza á los suscriptores á depositar en lugar de metálico, títulos ó valores negociables, pues así se les evita los perjuicios que podría ocasionarles de tener que enagenar inmediatamente una gran cantidad de valores, pues los suscriptores igno-

ran la cantidad que les ha de ser adjudicada en el empréstito, así también se evita una crisis por sustraerse á la circulación una gran cantidad de numerario de hacer el primer pago en metálico; mas en cambio la garantía en títulos ó valores contribuye á exagerar la cifra de la suscripción, priva de las rentas á los que las desean como colocación definitiva de sus capitales y por último aumenta los gastos del empréstito por la gran afluencia de suscripciones. De admitir los títulos y valores como garantía es preciso que lo sean no sólo del primer plazo, sino de la suma total del empréstito de cada suscriptor, por su valor efectivo y no por el nominal y sólo los títulos de presente, nó los á término. 5.º el número de plazos no debe ser tan excesivo como lo ha sido generalmente en la práctica: de ocho á veintiun plazos en los empréstitos de Francia de 1870 y 1871 aunque en otros posteriores sólo se han otorgado cinco plazos.

Otro inconveniente de la práctica actual de los empréstitos públicos en todas las naciones, es que el Estado no consigna en el presupuesto ordinario el pago de los réditos del empréstito desde el momento en que es emitido; sino que añade á la suma total del empréstito, que exigen las necesidades extraordinarias, un suplemento destinado en parte á pagar los gastos de contratación del empréstito y en parte á pagar los intereses del empréstito durante un año ó diez y ocho meses: así se aumentan los empréstitos en más de lo necesario. Esta práctica es verdaderamente censurable y perjudicial y ha contribuido con la no menos perniciosa de los empréstitos á capital nominal á hacer enormes las deudas públicas de la mayor parte de los Estados.

Damos por terminado el estudio de los empréstitos conforme al plan que nos habíamos trazado.





CAPÍTULO SEGUNDO.

Dé la deuda pública.

§ 1.º

Concepto de la deuda pública.—Divisiones de la misma.—Unidad ó multiplicidad de la deuda.—Deuda consolidada.—Amortizable à término fijo.—Vitalicia.—Flotante.—Títulos de la deuda.—Sus diversas formas.—Cupones.

Hemos estudiado el crédito público, cuya práctica da origen á los empréstitos y estos á su vez constituyen la deuda pública, que podemos definir extrínsecamente, el conjunto de obligaciones que dan derecho á reclamar del Estado capitales ó intereses, y en su aspecto intrínseco es el equivalente al valor de los bienes de todo género, servicios ó metálico prestados al Estado y que él mismo debe pagar.

Varias son las divisiones, ya teóricas ya meramente prácticas que se han hecho de la deuda. M. Leroy Beaulieu propone dos clasificaciones: Una en deuda consolidada, vitalicia y flotante, mas afirma, que esta clasificación que es la generalmente seguida, es incompleta y propone otra en cinco categorías. 1.^a Deuda consolidada. 2.^a Obligaciones amortizables en un período determinado ó bonos reembolsables á plazo fijo. 3.^a Deudas especiales, generalmente ocultas ó anualidades pagadas con recursos particulares. 4.^a Deudas vitalicias. 5.^a Deudas flotantes. El Sr. Salvá divide la deuda en flotante, consolidada y á plazo fijo y determinado. El Sr. Carreras y González hace la división de la deuda en consolidada y flotante y la consolidada en perpétua y temporal. Gandillot divide la deuda en perpétua, vitalicia, á término y flotante. Ciccone á su vez hace la división de la deuda en consolidada y flotante (*consolidata é galleggiante*). Entre las divisiones prácticas de la deuda pública, citaremos la hecha por el Sr. Bravo Murillo en 3 de Agosto de 1851: dividía la deuda Española en tres grupos: Deuda del Estado, deuda del Tesoro y deuda de Obras públicas; la deuda del Estado se subdividía en perpétua y amortizable; la perpétua comprendía la consolidada y diferida, y la amortizable era de 1.^a y de 2.^a clase: la deuda del Tesoro era toda amortizable y se dividía en deuda del material y del personal: la deuda de Obras públicas debía reembolsarse á plazo fijo y comprendía las acciones de carreteras y otras. En Francia puede dividirse la deuda 1.^o en consolidada, 2.^o capitales reembolsables por diferentes títulos, 3.^o deuda vitalicia, 4.^o deuda flotante, 5.^o diferentes deudas que figuran dispersas en los diversos capitulos del presupuesto. La deuda inglesa se compone de tres partes: deuda consolidada, deuda no consolidada y deuda sobre anualidades á término ó á plazo.

De todas estas divisiones aceptaremos como más exacta la siguiente: *deuda perpétua ó consolidada, amortizable ó á término fijo, vitalicia y flotante.*

Vamos á examinar la cuestión relativa á la unidad ó multiplicidad de la deuda. Es imposible la completa unidad de la deuda, pues parece establecida por la naturaleza de las cosas la división

de la deuda en perpétua y temporal; una á largo plazo y otra de corto vencimiento; la 1.^a que ha de durar por un período indefinido y ha de servir para atender á las necesidades extraordinarias, la 2.^a á corto término, algunos meses, y sirve para las necesidades ordinarias, cuando el producto de las contribuciones por ejemplo no ingresa á tiempo en las arcas del tesoro. La unidad de la deuda pública ha de entenderse sólo respecto á la deuda perpétua. La diversidad de deudas perpétuas; deuda consolidada del 3, 4 ó 5 por 100; obligaciones amortizables y bonos del tesoro de largo vencimiento, empréstitos especiales y ocultos, esta variedad de empréstitos parece á muchos causa de confusión, oscuridad y complicación en la hacienda y de agiotaje para el público; alejándose de la unidad que se ha tratado de establecer con el gran libro de la deuda y que según algunos hacendistas constituye una monomanía perjudicial de los actuales gobiernos. Por el contrario los partidarios de la diversidad de la deuda sostienen que sirve para desarrollar el crédito del Estado; para satisfacer las diversas miras de los capitalistas y rentistas del Estado, es necesaria la diversidad de la deuda, que facilita al Gobierno capitales en mejores condiciones; así el Estado imita á los comerciantes que en lugar de ofrecer una misma mercancía, la diversifican para plegarse á los caprichos de los consumidores. Otra ventaja de la diversidad de deudas consiste en que es conveniente al contratar empréstitos especiales con un objeto determinado, porque puede haber personas interesadas en él, que facilitarán al Estado los capitales en condiciones más favorables. Además las naciones cargadas de grandes deudas, que pagan cierto interés, pueden á veces encontrar más facilmente capitales á un tipo de interés ligeramente mayor.

Sería verdaderamente una quimera en el orden financiero como dice M. Leroy querer contratar todos los empréstitos en condiciones invariables; no hay principios absolutos en esta materia existe un justo término medio entre los dos extremos; una excesiva variedad en la deuda pública conduciría á la confusión y una absoluta unidad impediría al Estado obtener condiciones favorables, por disminuir el número de capitalistas que podrían

contratar el empréstito ó no aprovechar las especiales condiciones de algunos de ellos; el interés del tesoro y el del público autorizan cierta diversidad de deudas públicas.

Entrando ya en el estudio de las diferentes clases de deuda, comenzaremos por la deuda perpétua ó consolidada, cuya inscripción se hace en el gran libro de la deuda después de amplia discusión y con todas las solemnidades de una ley, ofreciendo sólidas garantías á los acreedores por su fijeza y estabilidad. La deuda *perpetua* se llama así, porque el Estado no se obliga á devolver el capital en un plazo fijo sinó cuando le convenga debiendo entre tanto pagar los intereses; se llama también *consolidada* porque la sirven de garantía el total conjunto de las rentas públicas y se llama *inscrita* porque lo está en el gran libro. El interés de la misma suele ser el 3, el 4 ó el 5 por 100. Sería de desear en materia de interés ó rédito de la deuda mayor uniformidad, que la que existe en muchas naciones, como en Francia donde hay deuda perpétua del 3, del 4, del 4 1/2 y del 5 por 100.

En las deudas amortizables por anualidades á plazo hemos de estudiar la deuda *sui géneris* que contrae el Gobierno con las sociedades anónimas ó con ciertas corporaciones de propietarios ó de comerciantes. Esta clase de deuda es de dos especies: una que consiste en *anualidades fijas*, cuyo importe está determinado de antemano, y otra que se compone de *anualidades variables*, cuyo importe depende del cumplimiento de ciertas condiciones y consiste en garantizar el Gobierno determinados intereses para el capital empleado en determinadas empresas cuando el rédito de las mismas no llega á un término medio prefijado. Esta clase de deudas tiene dos inconvenientes. 1.º Que constituyen empréstitos ocultos cuya importancia pasa desapercibida para el público y para el legislador. 2.º Que con frecuencia se grava con mayor carga el Estado que si hubiera contratado el empréstito directamente, por acordar subvenciones ó garantizar intereses á sociedades ó corporaciones que tienen menos crédito que él. Mas no puede negarse que en ciertas circunstancias es ventajoso al Estado contratar estos empréstitos, tal sucede en los trabajos de canalización, mejora de los puertos, ferrocarriles, cuarteles y otras obras

de pública utilidad. Cuando un ayuntamiento ó un sindicato de comerciantes tienen gran interés en la rápida construcción de un canal ó de un puerto, prestan al Estado las sumas necesarias para su ejecución y para indemnizarse de ellas, ó bien se les concede un derecho de peaje ó de tonelada sobre los barcos que circulen por el canal ó entren en el puerto y el Estado garantiza que si estos derechos no alcanzan una suma suficiente al año para pagar los intereses y la amortización del capital, el Estado paga la diferencia; ó bien con objeto de no poner trabas á la circulación, ni el comercio, el Estado paga una anualidad suficiente, para recompensar el interés y la amortización del capital anticipado por aquellas corporaciones. Lo propio sucede con los ferrocarriles; la población de todas las comarcas los desea, pero frecuentemente son poco productivos y su construcción muy cara; no se encontrarían pues compañías que se encargaran de hacerlo; mas importa á la prosperidad general y á la defensa del territorio que la nación esté cruzada de vías férreas: el gobierno para favorecer estas empresas puede intervenir de tres modos distintos: 1.º ejecutando á su costa una parte de los trabajos, principalmente los que se llaman de *infraestructura* y entrega á las compañías las líneas casi terminadas: este medio no nos corresponde ahora examinarle, ya lo hemos hecho anteriormente. 2.º subvenciona á las compañías. 3.º garantiza á las mismas un mínimum de interés, pagando la diferencia entre el producto líquido de la línea y el interés del capital por cierto número de años. La subvención en lugar de pagarse inmediatamente se dividía en cierto número de años, por ejemplo en ocho años y diez y seis plazos, mas no pudiendo el Estado pagar estas sumas se repartían en ochenta años para pagar la amortización y el interés. Las garantías de un mínimum de réditos á los capitales empleados en la construcción de líneas férreas se diferencian de la subvención 1.º en que esta es un anticipo reembolsable y el Estado cobra por él un tanto por 100, en cambio no se reembolsa de las cantidades de rédito garantizadas y suplidas cuando el producto de los ferrocarriles no llega á la suma determinada, pero cuando el producto neto excede de esta suma las compañías deben pagar al tesoro la diferencia en

más. 2.º La subvención es perfectamente determinada, la garantía de interés es desigual y variable, según el mayor ó menor desarrollo del tráfico, de suerte que constituyendo hasta hoy una carga que va en aumento es probable que decrezca algún día y aún constituya un origen de ingresos en lo porvenir. La construcción de cuarteles para el ejército también es frecuentemente realizada en todo ó en parte por los ayuntamientos porque la existencia de tropas acuarteladas produce cierto desarrollo en la industria y el comercio de la localidad, mas es preciso en los Estados democráticos limitar esta clase de empréstitos, pues de otra suerte se emprenderán trabajos públicos inútiles ó contruidos en malas condiciones.

La deuda vitalicia se compone de anualidades que han de pagarse durante la vida de ciertas personas y comprende los empréstitos contratados en rentas vitalicias como sucedía en épocas anteriores, las pensiones de las clases pasivas, los intereses de las cajas de ahorros y de retiros que en ciertas naciones están á cargo del Estado. El desenvolvimiento y progresivo aumento de las pensiones civiles y militares es un hecho general en todos los países de Europa, mas es preciso para juzgar con acierto de esta clase de deuda tener en cuenta que parte de ella está compensada por las cantidades que los empleados y militares dejan en caja para este fin y además que la certeza de tener derechos pasivos es un estímulo poderoso para que los destinos públicos sean servidos con gran probidad, y explica la menor retribución que de ordinario se obtiene en estos destinos comparados con los de la industria.

Por último, la deuda flotante se contrae á corto plazo á diferencia de la consolidada y devenga un módico interés. Tiene dos orígenes: uno los descubiertos de ejercicios ó de presupuestos anteriores y se llaman *descubiertos* el déficit final de un ejercicio ó período financiero, producido por ser mayores los gastos que los ingresos y á esta diferencia se atiende por medio de la deuda flotante que cuando alcanza grandes sumas hay que convertirla en consolidada. El otro origen de la deuda flotante es que algunas veces el producto de los impuestos no entra en las arcas del te-

soro público exactamente en el tiempo prefijado ó en cantidad suficiente para el pago de los gastos y entonces es necesario capital para el pago, que proporciona la deuda flotante. Una deuda flotante considerable es indicio de una mala administración financiera y los progresos del crédito público producen el efecto de disminuir la importancia de la deuda flotante, así sucede en los Estados-Unidos y en Inglaterra. La principal forma de emitir la deuda flotante son los bonos del tesoro.

Los *títulos de la deuda*, que son los documentos expedidos á los acreedores del Estado para justificar su crédito, pueden ser *nominativos ó al portador, transferibles ó intransferibles*, cuyas denominaciones son suficientemente expresivas y no necesitan de ulterior explicación.

Los títulos de la deuda transferibles se transmiten por actos *inter vivos ó mortis causa*, como herencias, legados, donaciones, transferencias, etc. La principal forma de transmitir los títulos de la deuda al portador es la venta, que se realiza generalmente en el establecimiento público denominado *la bolsa*, mediante la intervención de un *agente* de la misma y al precio que se establece diariamente con ciertas solemnidades y se publica en los periódicos oficiales con el nombre de *cotización*. Al conjunto de los títulos de la deuda se les llama *efectos públicos*.

Cada título de la deuda está provisto de una serie de *recibos talonarios*, que sirven para cobrar los intereses, ordinariamente por trimestres, mediante su presentación oportuna en las oficinas del tesoro, para lo cual hay que cortarlos del título y de este hecho se llaman *cupones* (del francés *couper*, cortar.)

Por último *domicilio* de la deuda es el lugar donde debe verificarse el pago del capital ó de los intereses.

§ 2.º

Extinción de la deuda pública.—Su legitimidad. — De la amortización, conversión y arreglo de la deuda, pago total de la misma y de la bancarrota. — Diversas teorías y sistemas.

Estudiada la diversa forma de contratar empréstitos y la deuda; el orden exige que nos ocupemos de su extinción ó amortización.

La palabra *amortización* equivale generalmente á pago de la deuda en cualquier forma que se verifique: en sentido más estricto significa pago de la deuda por fracciones periódicas de una manera sencilla ó haciendo uso del interés compuesto y mediante el mecanismo conocido con el nombre de *caja de amortización*, que es una oficina pública especial encargada de aplicar las reglas del interés compuesto al pago de la deuda pública.

Es un principio primordial de toda buena gestión financiera, que el Estado debe dedicar todos los años una cantidad mayor ó menor á la amortización y pago de la deuda, sin incurrir en la precipitación con que los Estados-Unidos del Norte de América han procedido al pago de su deuda, al menos en los primeros años. La legitimidad del pago de la deuda pública es generalmente admitida, sin embargo algunos opinan que no es conveniente, aunque ya se ha destruido la preocupación de pasados siglos de que las deudas de las naciones eran signo de propiedad y de riqueza, á lo que contesta Blanqui que calcular por el importe de la deuda la riqueza de un pueblo, es igual que juzgar la salud de un hombre por el número y extensión de sus heridas.

No es conveniente la amortización de la deuda según algunos hacendistas porque existen dos hechos económicos que disminuyen la deuda nacional de generación en generación, estos hechos, que ya hemos indicado antes, son: 1.º la depreciación de los metales preciosos por efecto del descubrimiento de nuevas minas y de métodos más expeditivos y por el uso más frecuente de los instrumentos de crédito y como las deudas públicas se pagan con cierta cantidad de dinero, resulta que estas cada día valen menos: 2.º el aumento de la riqueza social por el desarrollo y perfección de las industrias, la aplicación de las máquinas y la división del trabajo y el aumento de los capitales, de suerte que la deuda pública representa una fracción de la total riqueza menor de siglo en siglo. Si pues las deudas se reducen por si mismas no es conveniente amortizarlas: mas es preciso tener en cuenta que las leyes económicas antes citadas obran con gran lentitud y no podrán remediar los males de la deuda, sino al cabo de siglos.

La amortización según otros es irracional. Los deudores par-

ticulares hacen bien en pagar sus deudas, por que así se precaven contra los casos de enfermedad, de vejez ó de muerte que comprometen sus créditos, y de esta suerte obtienen condiciones más ventajosas en sus préstamos. Mas estas reglas de prudencia no son aplicables al Estado, que es una institución perpétua, y por lo tanto no tiene que temer á la vejez. Sin embargo el Estado más próspero puede tener necesidades imprevistas, crisis y perturbaciones; además las sociedades también declinan y envejecen como los individuos, y una de las causas de decadencia es la deuda que esteriliza sus movimientos. La amortización afirman otros es doblemente onerosa, pues efectúa sus pagos en condiciones ruinosas para el Tesoro, y por otra parte los capitales empleados en extinguir la deuda pública producirían un interés superior en manos de los particulares: en cuanto al primer extremo es cierto que la amortización se ha hecho por una cantidad mayor, que la de emisión del empréstito, pero de esto no tiene la culpa la amortización, sinó haber emitido la deuda á una cotización inferior á la par. En cuanto al segundo extremo que la extinción de la deuda ocasione una pérdida igual á la diferencia entre el interés de los fondos públicos, y el que se obtiene en la industria: así se amortizan con 70 pesetas 4 de renta, los contribuyentes es cierto que se libran de esta carga, pero es á costa de aquel capital que en la industria podía producirles más: por ejemplo 5 pesetas; pero esta teoría parte de dos errores: 1.º el suponer que el interés del capital empleado en títulos de la deuda, es menor que el del empleado en la industria, lo cual no es exacto, pues así no puede explicarse el creciente favor que tienen en el público los títulos de la deuda. 2.º que la cuota media del interés es la misma en todas las aplicaciones del capital en un largo período, y sólo momentáneamente existen aplicaciones favorables, que la ley de la competencia hace muy pronto colocar en su nivel ordinario. La amortización no es útil según algunos, pues es preferible emplear el capital dedicado á la amortización en aumentar las obras públicas: lo que importa es la superioridad del activo respecto del pasivo de una nación, y es indiferente que provenga del aumento del primero, ó de la disminución del segundo, pero

esta teoría es ruinoso para el crédito público, pues si sobreviene una guerra ó una crisis es preciso hacer nuevos empréstitos, y los capitalistas retiran la confianza á un gobierno que aumenta la deuda, sin nunca jamás tratar de extinguirla. La amortización no responde en teoría á ningún fin social, porque cuando en Inglaterra el fondo de amortización se redujo de 450 á 125 millones de francos y después fué suprimido, los títulos de la deuda no perdieron nada de su valor. Mas este hecho aislado nada prueba y pudo ser efecto de múltiples circunstancias, mientras que la amortización descansa en el principio de justicia de que no se transmitan á las generaciones venideras más cargas que aquellas que no se han podido pagar.

Por último Sir Baring, Lord Monteagle, Lord Grenville, Leroy y otros hacendistas, reconociendo las ventajas de la amortización, prefieren la supresión de impuestos cuando sean vejatorios ó impidan el desarrollo de la riqueza pública ó la nación esté sobrecargada de contribuciones; porque en todos estos casos cuesta más la recaudación de los tributos y es más pesada la carga que la de las deudas públicas.

La legitimidad y conveniencia de la mortización se funda en razones del orden moral, del orden político y del orden económico y financiero, una generación debe soportar el peso de sus faltas y de sus crímenes y no debe en conciencia transmitirle á las generaciones siguientes, á lo que dice M. Leroy Beaulieu: si una generación trasmite á la siguiente todo su *activo*, esto es, lo que ha recibido y conservado de las precedentes generaciones y el aumento de productos y de riquezas, debidos á su trabajo, á su inteligencia y á su ahorro; justo es que transmita también su *pasivo*, esto es, las cargas que provienen de sus aberraciones: en una nación civilizada el activo es mucho mayor que el pasivo. En el orden político la conveniencia de amortizar la deuda se funda en que un Estado que tiene una gran deuda se encuentra en una especie de impotencia; que aminora su libertad en las relaciones internacionales y le dificulta el poder arrostrar los peligros interiores ó exteriores que puedan presentarse en el porvenir. Además, si en los tiempos de paz y prosperidad no se piensa

en alterar las deudas y cargas contraídas en periodos de turbación y de crisis si todas las generaciones van engrosando la deuda, llegará sin disputa alguna á sumar cantidades verdaderamente abrumadoras para los pueblos; es pues legítimo y conveniente en tiempos de prosperidad pagar parte de las deudas nacionales. En el orden económico las deudas públicas, sobre todo cuando son excesivas, son un verdadero obstáculo para la disminución de las contribuciones y retardan si no esterilizan los progresos de la producción; porque sobrecargada de impuestos la industria nacional no puede hacer competencia á las extranjeras. Por último, en el orden financiero la amortización de parte de la deuda mantiene la cotización elevada de los fondos públicos y por consiguiente baja en el país el precio del alquiler de los capitales, favoreciendo á la industria.

Varios sistemas pueden seguirse para la extinción y pago de la deuda pública: unos son practicables, otros no pueden ó no deben practicarse: los primeros son: la *amortización*, *conversión* y *arreglo* de la deuda, entre los segundos el pago simultáneo y total de la misma y la bancarrota.

La *amortización* ya hemos dicho que puede hacerse sencillamente haciendo el pago en fracciones periódicas ó bien aplicando las reglas del interés compuesto y con la intervención de la caja de amortización.

La aplicación de las reglas del interés compuesto para extinguir las deudas públicas se atribuye ya á Arnaldo Grimaldi escritor italiano del siglo XVI, ya á los hermanos Paris, ya á Machant, ya al inglés Ground, pero es lo cierto, que el primero que estableció un fondo de amortización fué Walpole ministro da Hacienda en Inglaterra, á quien siguió después Guillermo Pitt excitado por los cálculos y doctrinas alagüenas expuestas por el Doctor Ricardo Price y relativas al interés compuesto. Para probar los maravillosos resultados de una suma cualquiera colocada á interés compuesto, se cita el ejemplo, de que una moneda de cinco céntimos colocada al principio de la Era cristiana, á interés compuesto de 5 por 100 al año, habría producido una suma igual á 500 millones de globos de oro macizo tan grandes como la tierra: se cita también el ejemplo del testamento del Doctor

Franklin, que con 500 libras colocadas á interés compuesto producía al cabo de algunos siglos sumas suficientes para fundar y dotar Hospicios, Hospitales, Universidades, Fábricas, etc. Estos cálculos son matemáticamente exactos, pero en el orden económico son erróneos; y esto por varias razones: ya por la imposibilidad práctica de emplear inmediatamente en la producción pequeñas sumas, porque siempre media bastante tiempo desde que se cobran los intereses de un capital, hasta que se colocan útilmente: ya porque la amortización de la deuda ofrece el inconveniente de elevar la cotización de los fondos públicos, de suerte que cuanto más se aumenta el fondo de amortización menor es la cantidad relativa de deuda pagada.

El mecanismo de la amortización á interés compuesto consistía generalmente, en señalar un fondo ó cantidad fija anual, que se entregaba á la oficina llamada Caja de amortización, la cual compraba en la bolsa los títulos de la deuda cuando estaban á cotización baja, y seguía cobrando el interés de los títulos comprados, aumentándose así cada año los fondos de amortización: otras veces al contratar un empréstito se señalaba el 1 por 100 del mismo, para constituir el fondo de amortización y se operaba de la misma manera.

La aplicación en Inglaterra, en Francia y en nuestra patria del sistema de amortización á interés compuesto produjo fatales resultados en la deuda: ilusionados los pueblos y seducidos los gobiernos con la idea de que con una cantidad mínima colocada á interés compuesto podían pagarse enormes deudas contrataron empréstitos sin medida y en condiciones poco favorables. Los particulares pueden acrecentar rápidamente su capital acumulando á él los intereses que otro les paga, pero esto no sucede con el Estado, porque las cajas de amortización son una dependencia del tesoro público y no operan con otros fondos que con los que de él reciben, por consiguiente tanto como gana la caja de amortización tanto pierde el tesoro y no se extingue la deuda hasta que su importe no sale íntegro del presupuesto. La caja de amortización es una rueda inútil y costosa que viene á aumentar los gastos de la deuda.

Lord Granville en su *ensayo sobre la amortización* sienta respecto de la misma los siguientes principios fundamentales: 1.º la amortización no puede funcionar sinó cuando haya un excedente líquido y real de los ingresos respecto de los gastos. 2.º toda amortización que tiene lugar al mismo tiempo que el Estado contrata empréstitos debe ser condenada. 3.º es pernicioso un sistema de amortización que funciona en tiempo de guerra, cuando los presupuestos están en *déficit*. La amortización pues sólo debe funcionar en tiempo de paz y cuando hay un *superabit* en los presupuestos.

Es preciso distinguir los dos sistemas de amortización el primero en que la caja de amortización conserva los títulos que ha comprado y percibe sus intereses y el segundo que consiste en comprar directamente los títulos en la bolsa procediendo inmediatamente á su anulación en el gran libro de la deuda. Los resultados económicos son próximamente los mismos en los dos sistemas, mas el primero tiene el peligro político de que no estando anulados los títulos el gobierno apremiado por alguna necesidad podía echar mano de ellos y venderlos, destruyendo acaso sin fundamento, el beneficio obtenido con la amortización, mientras que en el segundo sistema el gobierno no puede ya hacer uso de los títulos por haber sido anulados. La adquisición de los títulos para amortizar puede hacerse por subasta: bien señalando el tipo á que se ha de amortizar, bien admitiendo los que presenten en condiciones más favorables. Algunos afirman que la amortización en cualquiera de estas formas es inmoral porque el Estado con 60 por ejemplo que le cuesta un título en la bolsa paga 100, que tiene confesados; pero esta dificultad se desvanece con sólo observar que el Estado contrató el empréstito á capital nominal y que tiene el mismo derecho que todo deudor de pactar con sus acreedores.

Los efectos de la amortización afectan á los rentistas, al Estado, á los contribuyentes y á la sociedad. A los rentistas porque la amortización influye favorablemente en el mercado de los fondos públicos manteniendo alta su cotización. Interesa al Estado porque la amortización reduce de una manera lenta y gradual pero

segura la deuda pública, de aquí que favorece el crédito del Estado y le proporciona empréstitos en mejores condiciones, en fin salva al Estado de la peligrosa situación de un deudor que aumenta indefinidamente sus deudas, sin procurar jamás reembolsarlas. Los contribuyentes obtienen con la amortización una disminución de sus cargas, pues pagándose parte de la deuda se extinguen los intereses de la misma que sobre ellos pesan. Por último es favorable el efecto de la amortización en la sociedad, por el buen ejemplo que da el gobierno á los particulares en procurar el pago de sus deudas y sobre todo por disminuir el juego de la bolsa, haciendo menos bruscas las oscilaciones de la cotización y disminuyendo las probabilidades de ganancia ó pérdida.

El segundo sistema para extinguir la deuda de los Estados es la *conversión*, bien sea de deudas que tienen un interés elevado por otras de interés más bajo, bien sea deudas perpétuas en deudas á largo plazo ó vitalicias.

La legitimidad de la conversión de rentas se funda en el derecho que tiene todo deudor de pagar sus deudas y librarse de ellas, cuyo derecho no puede negarse al Estado, por otra parte no lesiona el derecho de los acreedores, puesto que debe dárseles á elegir entre el reembolso de la deuda á la par ó la disminución del interés. Además la conversión de rentas es útil, ventajosa bajo el punto de vista político y social y constituye un deber imperioso, una obligación para el Estado, cuando la cotización de los fondos públicos la hace posible. Es útil, por que sin la conversión de deudas, los progresos del crédito público, su mayor firmeza, el aumento de la riqueza pública y la baja del interés no aprovecharían al Estado; es ventajosa bajo el punto de vista político y social, porque disminuye los intereses, alijera la carga de la deuda pública y si es importante bajo el punto de vista social que los particulares se exoneren de sus deudas, lo es mucho más respecto de los Estados, los cuales tienen que cumplir una misión más alta y necesitan de mayor libertad, la cual sólo pueden conseguir no viéndose abrumados de deudas. Es un deber imperioso para el Estado no retardar la conversión por favorecer los intereses de los rentistas, pues así se comete una verdadera explotación

de los contribuyentes, porque se les hace pagar más de lo que deben, es decir, un rédito mayor que el corriente en el país.

Para realizar la conversión de deudas son precisas varias condiciones: 1.^a es necesario que los progresos del crédito público ó la baja del interés de los capitales hagan subir el curso de los fondos públicos por lo menos á la par, de otra suerte su reembolso se haría á un precio más elevado que el precio corriente y por lo tanto la operación sería ruinosa para el tesoro. 2.^a es necesario que la elevación de la cotización sea sincera, no amañada por los gobiernos en unión de los banqueros para justificar ante el país la conversión, porque esto sería un grave atentado contra el crédito público que se funda en la buena fe. 3.^a es necesario que la conversión sea oportuna, en tiempo de paz y de bonanza y el porvenir lisonjero, pues de otra suerte puede traer grandes perturbaciones en la Hacienda y en las industrias. 4.^a La alternativa de reembolso inmediato ó de conversión será ofrecida á todos los rentistas, no á algunos por medio de series; para asegurar la misma suerte á los que han recibido iguales promesas y para evitar que la incertidumbre en el reembolso haga bajar los títulos de la deuda: las conversiones llamadas facultativas deben ser desechadas, pues todas deben ser obligatorias. 5.^a no será ilusoria la elección ofrecida al rentista, sinó real y positiva haciendo en su caso, inmediato el reembolso, la inviolabilidad debe ser el distintivo de las promesas del Estado, de otra suerte el crédito declina y se da un ejemplo pernicioso á los particulares. 6.^a el gobierno debe estar seguro de encontrar capitalistas que le presenten fondos para el reembolso y que además acepten los nuevos títulos de la deuda con menor rédito. 7.^a la conversión de deudas no debe aumentar en grande escala el capital de la deuda nacional. 8.^a al hacer una conversión, debe tenerse en cuenta la posibilidad de hacer otra, después de cierto número de años; sin embargo para favorecer la aceptación de nuevos títulos de menor rédito por los rentistas, se puede suspender este derecho y declarar los títulos no reembolsables en el espacio de cinco ó diez años.

Varias objeciones se hacen contra la conversión de deudas y reducción de interés: 1.^a La conversión de deudas compromete el

orden público, descontentando á los acreedores del Estado; mas demostrada la legitimidad y conveniencia de la conversión, no hay para qué preocuparse de las quejas de los rentistas, ceder á ellas es cometer una debilidad culpable, que despoja á los unos en provecho de los otros ciudadanos. 2.^a Se invoca el derecho extricto pues según las antiguas leyes, se llamaban rentas perpétuas, porque no eran reembolsables, y gozaban en parte de la condición de los bienes inmuebles; mas esto no es exacto, como ya hemos demostrado, de la propia manera que los particulares el Estado puede reembolsar sus deudas. 3.^a Se señala la conversión de rentas como el acto insensato de un pueblo que destruyera en gran parte su numerario, mas esta objeción parte del error de considerar los títulos de la deuda del Estado como moneda ofectiva, y por lo tanto que basta elevar la cotización de las rentas para aumentar la riqueza del país.

La historia nos presenta diferentes ejemplos de conversión de deudas de rédito más elevado en otro más bajo, en Inglaterra, en Francia, en los Estados-Unidos, y en otros países. Una prudente combinación de los dos sistemas *amortización* con los sobrantes del presupuesto y *conversión* que disminuye los intereses de la deuda es la mejor manera de realizar el pago y alijerar la carga de los empréstitos que pesa sobre las naciones.

El tercer sistema de amortización y pago de los empréstitos es *el arreglo de la deuda*. Existen situaciones en que el Estado deudor reducido á último extremo, de concierto con sus acreedores, ó por su propia autoridad, puede tomar medidas para modificar provisionalmente las condiciones primitivas de sus empréstitos, ó reducir los réditos vencidos, ó suspender la amortización. El interés bien entendido de los acreedores no permite reusar acomodamientos que pueden á veces preservarles y al Estado deudor de la ruina. Es cierto que el Estado debe pagar los réditos de su deuda, mas la historia nos presenta diferentes Estados que han desatendido esta obligación moral, que no tiene sanción ni en las leyes, ni en los convenios internacionales. Otros Estados por empeñarse en cumplir extrictamente sus compromisos han agravado su situación, y algunos celebrando convenios con sus

acreedores han salvado el crédito público. Jamás debe hacer bancarota un Estado, esto es, enriquecerse á expensas de sus acreedores, suspender el pago, ó reducir los réditos de su deuda, como dice Leroy esta conducta sería deshonrosa para una Nación como para un particular. Mas bajo la presión de necesidades imperiosas, el Estado puede verse obligado antes de dar en quiebra, á proponer á sus acreedores, ó á imponerles una transacción que le permita mejorar de fortuna, sin arruinar á sus acreedores. Los ingresos públicos se componen principalmente en casi todos los países de Europa de los impuestos, los cuales ya hemos visto que son una parte del haber económico ó de la riqueza de los ciudadanos que toma el Estado para atender á sus necesidades. Existe un límite para los impuestos que señala la ciencia política y la económica y que no es dado traspasar, sin que se disminuyan los recursos del Estado, se empobrezca el país y se turbe por revoluciones y motines. Sólo el Estado puede conocer este límite, llegado el cual es necesario un convenio voluntario ó forzoso entre el Estado y sus acreedores, un arreglo de la deuda, porque el Estado es el único juez de su solvabilidad según los principios hoy generalmente practicados. La indulgencia de los acreedores es frecuentemente el mejor medio no sólo de salvar al Estado de una situación apurada, sinó también de salvar el todo ó la mayor parte de sus créditos. La historia también nos presenta diversos ejemplos de arreglos de la deuda: en nuestra patria en 1831 y en 1834 se trató de arreglar la deuda contraída por el gobierno constitucional de 1820 á 1823; en 1870 se arregló un convenio entre el gobierno de Túnez y sus acreedores, y en 1876 tuvo lugar otro en Egipto.

Entre los sistemas de amortización y pago de la deuda que no pueden practicarse tenemos el pago simultáneo y total de la deuda: en fin, la bancarota es otro sistema que no se debe practicar.

El pago simultáneo y total de los empréstitos realizados por todos los países de Europa sería imposible; porque no existen en circulación, ni en las entrañas de la tierra cantidades de oro y de plata suficientes para realizar el pago, mas este no es el mayor inconveniente, pues el pago podría realizarse de una manera su-

cesiva, en un corto espacio de tiempo, sirviendo diferentes veces las mismas monedas; como sucede con el dinero que circula en las diarias transacciones, una sola moneda sirve para realizar diferentes compras y pagos y en último caso podrían facilitar la operación, como facilitan la circulación, los efectos ó instrumentos de crédito; la mayor dificultad no es esta, la verdadera imposibilidad está en reunir en manos de los Estados todos los valores que representan las deudas. Mas supongamos que es un sólo Estado el que realiza el pago total y simultáneo de sus deudas, esto traería según algunos graves inconvenientes: 1.º lanzada al mercado una cantidad tan grande de numerario bajaría inmediatamente el interés ó rédito de los capitales y por lo tanto no habría un estímulo tan poderoso para el ahorro, este inconveniente estaría atenuado por la emigración de capitales al extranjero y por las mayores facilidades y ganancias que obtendrían los agricultores, industriales y comerciantes: el verdadero inconveniente sería la turbación momentánea que la abundancia de numerario causaría en los precios. 2.º el pago total y simultáneo de la deuda pondría en manos de los particulares numerosas sumas que habían de estar forzosamente inactivas, que aumentarían el agiotage, se emplearían en empresas insensatas ó se malgastarían por la vanidad, el lujo ó el desorden. Es cierto que tales sumas habían de permanecer inactivas, mas esta situación sería transitoria y momentánea: el agiotage no se aumenta y desarrolla por los que poseen capitales y pagan de presente, sinó por las operaciones á plazo, hechas con capitales ficticios y con sólo el objeto de pagar (cuando se pagan) las diferencias: por último tampoco es lógico y fundado suponer que los capitales pagados á los acreedores del Estado han de dedicarse á empresas insensatas ó malgastarse en despilfarros ó vicios, porque los rentistas no son personas de distinta categoría que las demás de la sociedad, antes por el contrario suelen ser personas habituadas al ahorro, al orden, á la previsión y gran número de ellas son personas morales, como establecimientos de beneficencia, de enseñanza, etc., cuya administración debe ser ordenada y rigurosa.

El último medio de extinguir las deudas públicas es la banca-

rrota, que *puede ser total ó parcial: total* cuando sin pagar nada á sus acreedores el Gobierno se declara libre de sus deudas; *parcial* cuando sin el consentimiento de los acreedores restringe ó modifica sus obligaciones en perjuicio de aquellos. La bancarrota es la violación de los contratos anteriores, es un impuesto injusto sobre los acreedores del Estado. La bancarrota total pocas veces se presenta en la historia, porque los pueblos conservan cierto sentimiento de honor, que no admite una violación tan flagrante de la fe prometida; en la primera mitad de nuestro siglo los Estados del Misisipi, la Florida, Michigan y el Arkansas de la Unión del Norte de América dieron el pernicioso ejemplo de la *repudiación* de las deudas nacionales bajo uno ú otro pretexto, lo cual dió por resultado bajar todos los fondos de aquél país en más de un 20 por 100 y que el presidente Tylor en 1842 no encontrase en Europa quien le suscribiera un empréstito, no obstante ofrecer un rédito elevado: posteriormente se ha rectificado este error, pero el crédito de esta república se ha resentido de tan perniciosos antecedentes; en cambio hay muchos ejemplos de bancarratas parciales, en Francia desde 1604 á 1808 hubo trece: una en tiempo de Enrique IV, en tiempo de Luis XIII, Luis XIV, Luis XV, una durante la Asamblea Constituyente, dos en el directorio, una en el primer imperio y posteriormente en 1848 y 50, en Austria y en otras naciones también ha habido bancarratas parciales.

Los efectos de la bancarrota afectan al Estado, á los rentistas, á los contribuyentes y á la sociedad. Los efectos de la bancarrota respecto del Estado son por de pronto librarle de sus deudas, pero en cambio pierde el crédito, y esto es una pérdida inmensa, porque los empréstitos que proporciona el crédito ponen en manos del Estado recursos inmensos, prontos y con pequeño sacrificio y de otra suerte tiene que conformarse con pequeñas sumas, obtenidas con lentitud y en condiciones onerosas. Los rentistas pierden por la bancarrota su capital y su renta, son la víctima injustamente sacrificada. Respecto de los contribuyentes produce la bancarrota á veces el efecto de disminuir sus cargas, porque ya no hay que pagar los intereses de la deuda, pero tienen que

pagar bien caro este beneficio momentáneo por la pérdida del crédito del Estado y las condiciones usurarias que le exigirán cuando necesite nuevos empréstitos. Por último respecto de la sociedad la bancarrota desmoraliza á los ciudadanos: inaugura en la esfera política la arbitrariedad, la expoliación y las represalias y en el orden privado la rapiña, el dolo, la mala fe y la imitación funesta de los ejemplos del Gobierno. La bancarrota es pues ineficaz y reprobable en el orden moral, en el jurídico, en el político y en el económico.

Sostienen algunos que la bancarrota destruye los valores y la riqueza, pero esta observación es incompleta, pues no mira más que la pérdida de los rentistas. Para que fuera una destrucción de valores sería preciso que la deuda pública constituyera una rama de la riqueza y no es así, un decreto del poder no consume la riqueza de la propia manera que no la crea. Los que consideran la bancarrota como un festin espléndido en que los gobiernos consumen en un día las riquezas acumuladas por miles de rentistas, no observan que las riquezas adquiridas por los capitalistas, después prestadas al poder y luego empleadas por éste en diferentes compras y en la satisfacción de las necesidades públicas no han desaparecido; la bancarrota revela pérdidas anteriores, pero no las hace.

§ 3.º

Del curso forzoso del papel del Estado y de los Bancos. — Del impuesto sobre los títulos de la deuda. — Diferentes métodos para evaluar las deudas públicas. — Del influjo de las razas en la formación de las deudas de los Estados.

Vamos á ocuparnos de otro fenómeno económico-financiero relacionado con la materia que nos ocupa, *el curso forzoso del papel del Estado y de los Bancos*, que consiste en dar á los billetes emitidos directamente por el Estado ó por los Bancos con el consentimiento de aquél, el carácter de moneda; esto es, que los billetes han de ser admitidos forzosamente por todo su valor no-

minal en los pagos, sin que los Bancos ó el Estado tengan obligación de reembolsarles al portador y á la vista. Casi todas las naciones Inglaterra, Francia, Italia, Austria, Rusia, los Estados-Unidos, el Brasil, la República Argentina y otras han tenido que recurrir en los tiempos actuales al curso forzoso, que puede considerarse en ciertos casos, como equivalente á la alteración de la moneda que se practicaba en la Edad Media, con la agravación de que es mucho más facil y rápido hacer emisiones de papel de curso forzoso, que refundir y reacuñar la moneda. Mas en otras circunstancias el curso forzoso se distingue de la alteración de la moneda: 1.º En que aquel es un recurso temporal para procurar al Estado capitales, que de otra suerte no podria obtener ó para hacer frente á una crisis. 2.º Que puede existir el curso forzoso sin la depreciación de los billetes no reembolsables, lo que no sucede con la alteración de la moneda. 3.º Que parece existir falsedad ó deslealtad en la alteración de la moneda, lo que no sucede generalmente en el curso forzoso.

Dos medios pueden emplearse para el establecimiento del curso forzoso: bien sea emitiendo los billetes directamente el Estado, como lo hizo Prusia en 1877, sin que pueda obtenerse por este medio grandes recursos, bien sea obligando á recibir en los pagos por todo su valor nominal y sin reembolso los billetes emitidos por los Bancos, que el Estado pone en circulación. En uno ú otro caso la operación constituye un empréstito forzoso con un acreedor indeterminado y sin devengar interés: cuando el Estado emite directamente los billetes son acreedores forzosos é indeterminados los empleados públicos, los tenedores de títulos de la Deuda, y en general cuantas personas reciben pagos del Estado, que lo verifica en billetes, en vez de entregar moneda, y estos á su vez ponen los billetes en circulación en el público. Es, pues, un acreedor indeterminado, porque su nombre no es conocido, no se especifica su persona, ni tiene conciencia á las veces que hace un préstamo al Estado. Lo propio sucede cuando tienen curso forzoso los billetes emitidos por los Bancos: el acreedor real y efectivo es el mismo que en el caso anterior, un acreedor anónimo é indeterminado, el público: el acreedor aparente es el

Banco, porque no tiene obligación de reembolsar los billetes, que sólo pueden mantenerse en circulación por virtud de coacción que impone la ley. El Banco es un intermediario entre el Estado y el público ó cuando mucho un fiador abonado y por estos servicios recibe una remuneración ó un tanto por ciento de comisión, por el riesgo que corre de ser envuelto en la bancarrota del Estado.

En dos circunstancias puede establecerse el curso forzoso: ya para atenuar los efectos de una crisis mercantil, sin que el Estado se proponga obtener recursos; ya con objeto de procurárselos, por haberse declarado una guerra ó por otra grave perturbación. Ejemplos del primer caso nos presenta la historia cuando un Banco se encuentra momentáneamente dificultado de cumplir sus compromisos, sea por alguna operación imprudente, sea por un pánico sin suficiente motivo que alarmase al público. Para salvar esta crisis el Estado puede acordar el curso forzoso, autorizando al Banco para suspender momentáneamente el pago de sus billetes, mientras cesa el pánico ó el Banco realiza sus valores en cartera y se proporciona metálico.

Cuatro causas pueden dar origen al curso forzoso del papel del Estado ó de los Bancos: 1.^a La necesidad de recursos considerables é inmediatos, que el Estado no podría obtener en breve tiempo, ni por medio de las contribuciones, ni por medio de los empréstitos. 2.^a Cuando el Estado trata de obtener capitales á un rédito inferior al del mercado. 3.^a Cuando la escasez de moneda en el país hace conveniente establecer un medio legal que la sustituya. 4.^a La costumbre de constituir á los Bancos en muchas naciones como establecimientos dependientes del Tesoro y destinados á hacerle préstamos.

Los efectos del curso forzoso son muy diversos: unos son favorables y otros desastrosos: son favorables, cuando por haberse declarado una guerra el curso forzoso puede proporcionar á la nación recursos inmediatos, que no podrían obtenerse ni por las contribuciones, ni por los empréstitos, así sucedió en Francia desde 1871 á 1873. El curso forzoso produce otro efecto: aumentar la circulación fiduciaria más allá de los límites que antes tenía, multi-

plicando los instrumentos de cambio. El último efecto producido por el curso forzoso es dar una actividad ficticia á la circulación, pues el público, temeroso de las variaciones de valor que experimentan los billetes se apresura á deshacerse de ellos, comprando mercancías ó cualesquiera otros valores. Son desastrosos los efectos del curso forzoso por que constituye una exacción irregular, desigual y violenta; entorpece los cambios internacionales produciendo el aislamiento económico de la nación porque los extranjeros no pueden vender en ella á crédito por temor á las variaciones del valor del papel, así que se hacen pagar al contado; y depreciando los instrumentos de crédito por las frecuentes oscilaciones de su valor, provoca las especulaciones arriesgadas y produce violentas crisis como en Austria y en los Estados- Unidos.

La historia del curso forzoso de los billetes de Banco nos presenta el primer hecho en Inglaterra en 1797, estableciéndole sólo por cincuenta y dos días, mas teniendo que mantenerle por espacio de veinticuatro años. En Francia son célebres los *assignados* de la revolución del pasado siglo, cuya depreciación fué tan enorme que sólo valía uno por cada trescientos. En los Estados- Unidos se acudió al curso forzoso durante la guerra de la independencia y en la guerra de separación. También ha existido el curso forzoso en Austria, en Italia y en Rusia, siendo el único ejemplo de aplicación favorable del curso forzoso el realizado por Francia después de la guerra con Alemania de 1870.

La terminación del curso forzoso del papel del Estado ó de los Bancos debe efectuarse en el momento que pasadas las circunstancias extraordinarias que le motivaron, el Estado pueda realizarla, para lo cual son necesarias dos condiciones: el equilibrio financiero y el cambio á la par.

Otra cuestión importante relativa á la Deuda pública, es, si debe recaer el impuesto sobre los títulos de la Deuda: ya el impuesto de traslaciones de dominio ó de sucesión, ya el impuesto sobre el capital ó sobre la renta. Varias dificultades se presentan para hacer recaer el impuesto de traslaciones de dominio sobre los títulos de la Deuda, pues los hay de dos clases: *nominativos* y *al portador*: seria fácil establecer el impuesto de traslaciones en

los títulos nominativos cada vez que se hiciera una nueva inscripción del nombre del propietario ó cuando el título nominativo se convirtiera en título al portador. Mas sería imposible establecer el impuesto de traslaciones de dominio sobre los títulos al portador, porque estos se transmiten de mano en mano, sin ninguna formalidad. Al establecer, pues, el impuesto de traslaciones de dominio sobre los títulos de la Deuda, era preciso ó establecer una desigualdad injusta gravando sólo los títulos nominativos ó retener parte de los réditos al cobro de los cupones, único medio de gravar los títulos al portador y que el público consideraría como un impuesto sobre la renta.

¿Es justo que el Estado establezca un impuesto sobre los títulos de la Deuda? Dos distinciones suelen hacerse para resolver esta cuestión: 1.^a Es necesario distinguir entre los impuestos generales establecidos en una nación y un impuesto especial sobre los intereses de la Deuda. 2.^a Debe distinguirse entre la Deuda poseida por los súbditos nacionales y la poseida por los extranjeros. En cuanto á la primera distinción la justicia distributiva en materia de impuestos ó sea la igualdad, no menos que la equidad exigen que no se haga ninguna excepción respecto á los rentistas del Estado, y por lo tanto deben recaer sobre ellos todos los impuestos, como los de traslaciones de dominio, sucesiones y los impuestos sobre el capital ó sobre la renta. El Estado debe tratar á todos sus súbditos de igual modo, y por el contrario, no debe jamás establecer un impuesto especial sobre sus títulos de la Deuda. Cuando los industriales, agricultores, comerciantes, profesores y empleados pagan un impuesto, cuando éste recae sobre toda clase de riqueza no es justo eximir sólo á los rentistas. Se hace la objeción de que el Estado siendo deudor de los intereses de los empréstitos, no tiene derecho á establecer por su propia autoridad un impuesto sobre sus acreedores, que venga á reducir los réditos estipulados. Este argumento es robusto y poderoso, como dice Leroy Beaulieu, cuando se trata de un impuesto especial sobre la Deuda pública; pero es ineficaz cuando se trata solamente de asimilar los capitales empleados en la Deuda á los demás capitales productivos de la nación. El Estado no obra

en este caso como deudor, sinó como legislador imparcial que somete á la misma ley las diferentes especies de riqueza nacional. Otra objeción contra el impuesto sobre los títulos de la Deuda es que perjudica al crédito del Estado y contribuye á la depreciación de los fondos públicos. Cuando se establece un impuesto sobre los valores mobiliarios se deprecian en cantidad igual á la capitalización de una anualidad del impuesto, mas esto en nada perjudica al crédito del Estado, pues en Inglaterra, donde los títulos de la Deuda están sometidos al impuesto sobre la renta (*Income-tax*) en Italia, en Austria y otras naciones donde existe este impuesto nada ha perdido el crédito del Estado, ni ha sufrido gran baja la cotización de los fondos públicos: además, el Estado se beneficia con el total importe del impuesto establecido sobre las Deudas existentes, y no es de esperar que tenga que contratar en lo futuro tan cuantiosos empréstitos como existen en la actualidad.

La segunda distinción que se hace conduce á afirmar que el impuesto sobre los títulos de la Deuda, sólo debe recaer sobre los poseidos por súbditos nacionales, no sobre los de los extranjeros, porque estos no son para el Estado más que acreedores, no súbditos, y por consiguiente, no puede el Estado retener parte de los intereses de la Deuda sin violar el contrato y como no son súbditos no pueden obligarles ni las leyes, ni los impuestos establecidos en la nación. Mas esto no es rigurosamente exacto; y si los extranjeros que poseen en un país bienes inmuebles tienen que someterse á las reglas y limitaciones establecidas por las leyes y á los impuestos existentes en el país sobre la propiedad, si lo propio sucede en cuanto á los bienes muebles que radican en la nación aunque sean poseidos por extranjeros, y al ejercicio de las industrias; si esto sucede en síntesis en estas diferentes especies de riqueza, no puede en justicia sostenerse que una determinada clase de la misma goce de la excepción de los impuestos: además si los títulos de la Deuda poseidos por los extranjeros están exentos de impuestos y los nacionales tienen que soportarlos, llegará día en que todos los títulos de la Deuda pertenecerán á extranjeros, con lo cual el Estado recibirá dos per-

juicios: uno, que el impuesto sobre los títulos de la Deuda habrá totalmente desaparecido, no producirá nada: otro, que el Estado habrá perdido su crédito interior sin ningún beneficio. Por último, Inglaterra, Italia y Austria tienen establecido el impuesto sobre los títulos de la Deuda poseidos por los extranjeros, cuyo hecho es muy significativo.

Los que admiten la distinción de títulos de la Deuda poseidos por nacionales y por extranjeros, para hacer recaer sobre ellos el impuesto ó la exención, se valen en la práctica de dos medios: el primero consiste en crear dos categorías de Deuda pública con los nombres de Deuda interior y Deuda exterior; este sistema es el seguido en nuestra pátria; se determina de una sola vez la cantidad de títulos poseidos por nacionales y por extranjeros, clasificando los títulos nominativos por razón del propietario en el momento de la clasificación y los títulos al portador por razón del lugar en que se pagasen sus intereses; de suerte que una vez hecha la distinción nada importa para el establecimiento del impuesto sobre los títulos de la Deuda que los de la Deuda exterior estén poseidos por nacionales y los de la Deuda interior pertenezcan á extranjeros. El segundo medio consiste en exigir ciertas formalidades á los extranjeros tenedores de la Deuda, tales como la presentación de los títulos en la agencia establecida en el extranjero para el pago de intereses, y no sólo de los cupones, ó el juramento (*affidavit*) de que los títulos presentados en el extranjero para el pago de réditos son de su propiedad. La primera formalidad constituye un obstáculo para que los nacionales, si les conviene, puedan presentar sus títulos y cobrar los intereses en el extranjero, excluye por completo los títulos nominativos pertenecientes á los súbditos de una nación y es una rémora á la circulación de los títulos de la Deuda en el exterior. Habremos de concluir esta materia afirmando que es preciso meditar mucho si conviene más establecer el impuesto sobre los títulos ó hacer una conversión de Deudas.

Diferentes métodos pueden seguirse para la evaluación de las Deudas públicas de las naciones. El método habitual de evaluarlas consiste en apreciar el total valor nominal de las mismas: este

método es defectuoso é inexacto, porque los Estados no contra-
tan sus empréstitos á la par, como los particulares, ni con la
obligación de reembolsar en época determinada; de aqui que el
capital nominal es muy diferente del capital real y el interés
legal muy diverso del efectivo; por consiguiente, comparar las
Deudas por su capital nominal es inexacto, porque un mismo
capital nominal puede representar muy diverso capital efectivo.
Otro método consiste en tomar como elemento principal de
evaluación la cifra total de los intereses; esto es á la vez más justo
y más exacto, porque representa el sacrificio y carga de los con-
tribuyentes; pero en cambio, cuando se atiende al sacrificio
necesario para la amortización y pago de la Deuda no puede
prescindirse del capital nominal. Los estadísticos proponen otro
método que consiste en dividir la total cifra de los intereses de la
Deuda pública por el número de habitantes del país, averiguando
así la cantidad anual de intereses de la Deuda que corresponde á
cada habitante; así puede mejor apreciarse la suma de esfuerzos
y sacrificios que debe hacer la población para cumplir religiosamente
los compromisos de sus empréstitos; pero este método
también es inexacto, porque el número de habitantes no está
siempre en relación con su riqueza y por consiguiente pocos
habitantes y muy ricos podrán pagar, sin detrimento de su for-
tuna, sumas individuales muy grandes; mientras que muchos
habitantes y muy pobres no pueden pagar sumas individuales de
alguna importancia. Otro método consiste en hallar la relación
entre los intereses de la Deuda pública y la renta nacional, mas
la evaluación de ésta es tan difícil y complicada, que generalmente
no constituye más que conjeturas, que carecen de exactitud cien-
tífica. Por último, para evaluar la Deuda nacional pueden com-
pararse la suma total de los intereses de la misma, con la total cifra
de los presupuestos: cuánto menor es la parte alícuota de los
intereses de la Deuda respecto la total suma de los presupuestos
tanto más fácilmente podrá el Estado cumplir sus compromisos y
al contrario.

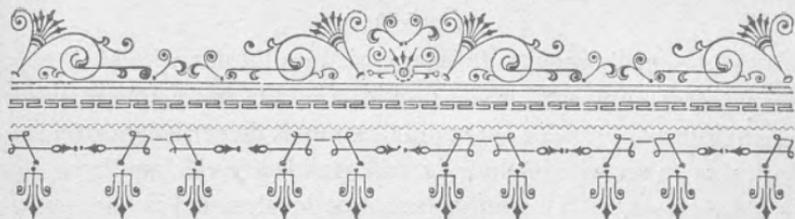
Es preciso tener en cuenta varias circunstancias para apreciar
con alguna exactitud la Deuda pública de las naciones: 1.^a hay

que deducir del total pasivo de un Estado el activo que produce una renta directa para el Tesoro, así la Deuda de Prusia es más que compensada por el capital y la renta que representan el dominio territorial, industrial y mercantil del Estado, como ferrocarriles, bienes inmuebles, etc., de la pertenencia del Estado. 2.ª hay que distinguir si la mayor parte de la Deuda es interior ó exterior, es decir, si está en poder de los súbditos nacionales ó de extranjeros, porque las Deudas exteriores producen obstáculos económicos más insuperables que las nacionales, por la necesidad de hacer giros y remisión de fondos en metálico al extranjero, que hacen el cambio desfavorable ó con daño, y tienen graves peligros; además las Deudas exteriores producen un aumento ficticio en la industria nacional, que se aminora en el momento que dejan de contratarse empréstitos.

Para terminar la materia de ingresos públicos del Estado vamos á decir dos palabras del pretendido influjo de las razas en la formación de la deuda pública M. R. Dudley-Baxter en su obra *National debts*, publicada en 1871, atribuye el mayor ó menor grado de extensión de las Deudas públicas á los caracteres particulares de las razas humanas, divide con este objeto las naciones en tres grupos: 1.º razas germánicas, que comprende los ingleses, norte-americanos, holandeses, belgas, alemanes, daneses, suecos y suizos. 2.º razas latinas, españoles, portugueses, americanos del Sud, italianos y franceses, y el 3.º grupo comprende las naciones que tienen gobiernos militares más ó menos absolutos, como Rusia, Austria y Turquía. Las naciones del primer grupo son más industriales y económicas, y se cuidan más de la amortización y pago de sus Deudas. De las del segundo grupo, ó sea la raza latina, dice que sus individuos son activos y sóbrios pero los gobiernos son inquietos y pródigos, inclinados á gastar más que lo que producen sus ingresos, por lo que á veces no pueden pagar los intereses de sus Deudas; la inclinación de estos pueblos á los gobiernos arbitrarios é irresponsables es una de las causas del continuo *déficit*. El tercer grupo merece al economista inglés en cuanto á las Deudas públicas un juicio poco favorable. Este juicio no es exacto pues los hechos históricos

están en oposición con él: los tres pueblos que más han abusado del crédito público y donde han nacido todos los errores y malas prácticas del mismo son del primer grupo: los holandeses en el siglo XVII, los ingleses desde la guerra de la independencia de sus colonias hasta 1815 y los Estados-Unidos desde 1860 á 1865, han inventado y practicado los empréstitos á capital nominal, la amortización á interés compuesto, el curso forzoso y la bancarrota parcial ó total. El primer paso de un pueblo en las vías de la civilización suele ser un empréstito, así lo han hecho Turquía, Egipto, el Japon y la China; mas no hay que olvidar aunque sea exagerando el aviso de David Rume: ó la nación mata al crédito público ó el credito público mata á la nación.





RECURSOS DE LAS HACIENDAS ESPECIALES.

CAPÍTULO ÚNICO.

Ingresos de la hacienda municipal, provincial y colonial.

§ 2.º

Ingresos ordinarios de la hacienda municipal y provincial.—Su importancia y progresivo aumento.—Impuestos municipales y provinciales—Diversas especies de los mismos.—Bienes procomunales y propiedad industrial del municipio y de la provincia.

Después de haber estudiado los recursos de la nación ó del Estado para completar la materia de ingresos, es preciso que nos ocupemos de los que obtienen las otras entidades sociales, ó sea el Municipio, la Provincia y las Colonias que forman las Haciendas especiales. Comenzamos por la hacienda municipal y la provincial.

El desenvolvimiento de las necesidades locales, dice M. Leroy, es un hecho universal. Cada provincia ó cada municipio se quiere distinguir por grandes obras públicas; unas de verdadera utilidad, otras de mera ostentación: la prodigalidad y el despilfarro son los caracteres de las administraciones locales en Francia, en Inglaterra, en Italia, en nuestra patria y en todas las naciones. Para hacer frente á tantas necesidades es preciso contar con abundantes ingresos, y de aquí la creciente importancia de los recursos locales.

Algunos publicistas sostienen que siendo *servicios públicos* los que prestan lo mismo el Estado, que la provincia ó el municipio, todos los gastos que ocasionen deben ser incluidos en el presupuesto del Estado y cubiertos por los recursos del Tesoro, cualquiera que sea el origen de estos recursos y de aquellos gastos. M. de Montry opina que *no habria grave mal en que los excedentes de los municipios ricos sirvieran para pagar el déficit de los municipios pobres y que todo cederia en beneficio del bienestar general*. Estas teorías son opuestas á los principios de justicia y de igualdad, porque no es justo que los vecinos de una localidad paguen los servicios prestados y las obras realizadas en beneficio de otros; extinguiría en unos puntos la actividad y la energía local y recargaría al Estado, que ya ejerce demasiadas funciones, con el cuidado de proveer de recursos y de distribuir equitativamente las sumas á las localidades.

Es difícil establecer un buen sistema de ingresos locales y departamentales: todas las naciones hacen esfuerzos para conseguirlo, sin que hasta el presente lo hayan resuelto de una manera satisfactoria. En todas las naciones el Estado, que representa los intereses generales y debe de tener más imparcialidad, previsión y conocimiento de causa, se ha creído en el deber de limitar las facultades financieras de las provincias y de los municipios, y de inspeccionar y aprobar los actos de esta naturaleza.

Los recursos ordinarios de los Municipios, Ayuntamientos ó Búrgos y de las Provincias, Departamentos ó Condados pueden ser ya impuestos directos personales, ya reales que consisten en *recargos ó céntimos adicionales* (como dicen los franceses) sobre

las contribuciones directas de la nación, ya impuestos especiales como en Inglaterra, donde existe un impuesto para cada una de las necesidades locales, como el impuesto del alumbrado público, de las aguas, del empedrado de las calles, etc., ya en impuestos indirectos, como el de puertas y consumos, ya en determinados monopolios, ya, por último, el producto de los bienes procomunales ó de las industrias ejercidas por las localidades ó provincias. Al total conjunto de los ingresos locales se llama en nuestra administración *arbitrios municipales*. Los ingresos extraordinarios de las Haciendas especiales están también constituidos como los del Estado por la venta de los bienes ó patrimonio procomunal y los empréstitos locales. A todas estas materias son aplicables las teorías generales ya expuestas, y por lo tanto las trataremos con brevedad.

Entre los impuestos directos personales tenemos la capitación y la prestación de uno ó varios días de trabajo manual (Corveas.) Algunos publicistas indican que los impuestos locales deben consistir en una capitación igual para todos los vecinos, porque suponen que los servicios que presta el municipio tienen un carácter marcadamente personal y aprovechan directamente á las personas; olvidando que la administración municipal redundaba también en beneficio de la propiedad, que la obligación que tienen los vecinos respecto del municipio es de la misma naturaleza que la que tienen los ciudadanos respecto del Estado y que el impuesto debe siempre guardar proporción con la fortuna, riqueza ó haber del contribuyente. La prestación de uno á tres días de trabajo para la construcción de caminos vecinales y obras locales ya hemos visto ha producido en Francia excelentes resultados. Están obligados á esta prestación: 1.º los varones mayores de diez y ocho años. 2.º los caballos, bestias de carga y carruajes. Contra este impuesto se hace la objeción de que el trabajo es menos eficaz que el retribuido y que no está en proporción con el servicio obtenido por cada contribuyente en las vías y obras públicas. Para obviar estos inconvenientes y evitar toda vejación, se deja elegir al contribuyente, en el trascurso del año, los días en que ha de prestar su trabajo ó se permite la

liberación mediante el pago de una cantidad mínima, una peseta por día.

Los recargos provinciales y municipales establecidos en nuestra patria sobre la contribución territorial, el subsidio industrial y de comercio y sobre las cédulas personales ó sea la capitación, vienen á agravar los inconvenientes de estos impuestos, porque aumentan la desigualdad entre los contribuyentes, por lo mismo que crecen de día en día por el desarrollo de las necesidades locales. Consisten en un tanto por ciento que fijan las localidades entre un límite máximo y otro mínimo que señala la ley. Algunos proponen que se faculte á las localidades para establecer el impuesto sobre la renta, como sucede en nuestra patria con el nombre de *repartimientos vecinales*; pero es tan especial y delicada su naturaleza, que saliendo de manos del Estado serían de temer grandes abusos. Los impuestos especiales para atender á las necesidades locales, como se practica en Inglaterra y en los Estados-Unidos, tienen también grandes inconvenientes por su complicación, aumento de gastos de percepción y de funcionarios y por la mala contabilidad. De estos dos sistemas recargo de las contribuciones directas é impuestos especiales, el primero es más sencillo, de contabilidad más exacta, pero en cambio disminuye las atribuciones de las localidades, dando mayor intervención al Estado, al cual parece que van adheridas de una manera inflexible las contribuciones locales. El segundo sistema tiene la ventaja de desenvolver las energías de los Municipios y Departamentos, dándoles cierta autonomía, y de proveer á cada necesidad local con recursos determinados, evitando el despilfarro y las transferencias de unos á otros servicios; pero su complicación é inexacta contabilidad hacen posibles abusos y depredaciones tan notables como las de Tweed y sus cómplices en Nueva-York, y respecto de los contribuyentes produce vejaciones é irritantes desigualdades. El impuesto de puertas ó de consumos que constituye el principal recurso de la Hacienda Municipal en la mayor parte de las naciones menos en Bélgica, donde fué suprimido en 1860, ya hemos dicho (páginas 284 y siguientes y 366) los graves inconvenientes que tiene: impopularidad por las vejaciones que causa,

dificultad en la circulación de los productos y del comercio, desigualdad é irritante desproporción con los medios económicos de los contribuyentes; cambio de las condiciones de la existencia material en cada población, y por consiguiente del costo de la mano de obra, y si á estos inconvenientes se añade el dar carácter protector á los derechos de consumos, con objeto de favorecer los productos de la localidad y evitar les hagan competencia los de otras comarcas, se habrán reproducido los perniciosos efectos de las antiguas Aduanas interiores. Para evitar estos inconvenientes se han impuesto por el Estado diferentes limitaciones á los municipios: ora prohibiendo imponer los derechos á nuevas mercancías, ora prohibiendo aumentar los derechos en más del máximun establecido, ora prohibiendo extender la zona fiscal. También se ha tratado de sustituir el impuesto de consumos, ya por un aumento en la contribución territorial, ya por una contribución sobre los alquileres de las casas, ya por un impuesto sobre los solares para edificar. La sustitución de los derechos de consumos por la contribución territorial dicese aprovecharía principalmente á los propietarios, pues en favor de los mismos se hace la mayor parte de los gastos locales, que consisten en obras públicas: esto no es exacto, pues se hacen en beneficio de todos. La sustitución de la contribución de consumos por el impuesto sobre los alquileres aprovecharía á los propietarios de casas, porque vendrían al centro de la población los inquilinos que viven fuera del radio de consumos por librarse de su pago ó porque podrían repercutir el impuesto sobre los inquilinos, lo cual no siempre es posible y estando tan sobrecargada de contribuciones la propiedad territorial, no es fácil poder aumentarlas. La contribución sobre los solares para edificar podría proporcionar algunos recursos para sustituir los derechos de consumos; pero este como los anteriores medios darían recursos muy insuficientes. No es posible al presente suprimir en la generalidad de las naciones los derechos de consumos, ni aun como impuesto local. Los monopolios, como recurso local, tienen también graves inconvenientes, pero en cierto modo no se pueden sustituir. Tales son los principales impuestos municipales, pues

las provincias, departamentos ó condados en la mayoría de las naciones sólo perciben los recargos ó céntimos adicionales de las contribuciones directas.

A semejanza del Estado el municipio y la provincia también poseen como origen de ingresos un dominio territorial y un dominio industrial que tienden á aumentar su importancia con el desenvolvimiento de la civilización. Los bienes procomunales del municipio se dividen en *comunes* y de *propios*: los primeros son de uso y aprovechamiento común de todos los vecinos como los montes y prados, y á veces hasta de los extranjeros, como las calles, fuentes, etc.: los segundos son todos los demás bienes de la propiedad del municipio que sirven para sus funciones ó son origen de renta por medio del alquiler á particulares. Bajo el punto de vista del perfeccionamiento de la agricultura y del aumento de la producción sería ventajosa la venta de los bienes rurales de los municipios ó la división de ellos entre los vecinos; mas razones políticas y sociales aconsejan la conservación en la propiedad de las localidades de determinados inmuebles, tales como bosques, donde los proletarios puedan proveerse de combustibles, dehesas para pastos con objeto de fomentar la ganadería y otros bienes semejantes. En cuanto á la posesión por los municipios de tierras cultivables, viñas y demás, le son aplicables las teorías y principios que hemos expuesto al ocuparnos del dominio territorial del Estado, (pág. 406 y siguientes).

El dominio industrial de las provincias y municipios también ofrece gran desenvolvimiento en lo porvenir. Los ferrocarriles económicos que unen entre sí dos localidades y que se construyen ó subvencionan por la provincia ó el municipio están llamados á ser abundante origen de ingresos locales. En cuanto á las grandes ciudades, el alumbrado público por medio de gas y en lo porvenir por la electricidad; el abastecimiento de aguas, los tranvías, mataderos, mercados y otros servicios podrán proporcionarles abundantes recursos: la villa de París, por ejemplo, podrá obtener, una vez terminado el plazo de la concesión de la compañía de gas, de treinta á treinta y cinco millones de francos de productos de este servicio: en la actualidad ya ingresan en las

arcas municipales por este concepto, algunos millones. Lo propio puede decirse del abastecimiento de aguas potables, figurando también en los presupuestos de París como ingresos uno ó dos millones que paga la compañía de ómnibus.

En cuanto á los ingresos extraordinarios de las Haciendas municipal y provincial tenemos la venta de su patrimonio, de la cual nada nuevo hemos de exponer, y los empréstitos locales. El Estado se ha creído en el deber de imponer limitaciones al uso del crédito por las municipalidades y los departamentos ó provincias en la generalidad de los países, así que, no está permitido á las corporaciones contratar empréstitos sin aprobación del Gobierno y previos ciertos requisitos y solemnidades: también limita el capital por que pueden contratarse las deudas locales, y por último, prohíbe contratarlas en forma perpetua. ¿Será acaso porque los capitalistas no otorgarían á una ciudad crédito por un tiempo indefinido como á una nación? La tutela administrativa del Estado á que están sometidas las Haciendas locales ofrece sólidas garantías, mas la inestabilidad de los concejales y diputados provinciales, cuyos cargos son electivos podría impedir la estricta conservación de la fe prometida en un lejano porvenir. Dos formas tienen generalmente en la práctica los empréstitos locales: 1.º empréstitos amortizables á plazo fijo por doce, veinte, cincuenta ó más años, y 2.º empréstitos con lotes. La duración del tiempo en que ha de realizarse la amortización de la deuda local influye notablemente en su cotización y exige mayores solemnidades cuanto mayor es el plazo. Los empréstitos de las ciudades y departamentos son generalmente contratados para realizar obras públicas y según éstas sean de una utilidad real y efectiva y aumenten la riqueza ó las condiciones higiénicas de la localidad ó sean de mero ornato y embellecimiento, así podrán calificarse los empréstitos locales de productivos ó de verdadero despilfarro de la Hacienda de la localidad y de esta última manera hay que calificar las deudas contratadas por las grandes capitales de Europa y América en el último tercio de nuestro siglo. París con un presupuesto de 232 millones de francos en 1881 (casi igual al de Bélgica) tenía una deuda de más de 2000 millo-

nes, que ha ido disminuyendo después: la deuda de Berlín es de 120 millones: la de Viena de 102: Nueva-York y Brooklyn pagaban de intereses por sus deudas en 1875, 190 millones y las ciudades de la Unión Norte Americana de más de 7500 habitantes tienen una total deuda de más de 3500 millones; por último en nuestra pátria, la villa de Madrid, Barcelona y otras ciudades han contratado empréstitos en virtud de leyes especiales.

§ 2.º

De la Hacienda colonial.—De las colonias.—Son útiles ó perjudiciales?—Condiciones para su fundación.—Causas de su decadencia.—Sistemas de colonización.

Uno de los hechos más notables de nuestra época es el renacimiento de las empresas de colonización. Todas las naciones tienden á adquirir ó á conservar por lo menos sus colonias, pués la nación que no posee colonias podrá ser una potencia de primer orden en Europa ó en América; pero no lo será con relación al mundo.

Se llama *Colonia* á un establecimiento más moderno que funda una nación más antigua ó sea la metrópoli, en un país más ó menos lejano, manteniendo entrambos relaciones de gobierno y dependencia ó meramente de amistad y mercantiles.

El movimiento colonizador es un hecho universal que nos presenta la historia en todas las edades. En la Edad Antigua se nos presentan los pueblos fenicios, griegos y romanos fundando colonias; pero de muy diversa manera, pues mientras que las colonias fenicias y griegas se fundaban por los particulares, ya impulsados por el afán del comercio y del lucro, ya huyendo de las persecuciones políticas y religiosas y sin mantener más relaciones con la metrópoli que las meramente económicas y de amistad, las colonias romanas, por el contrario, eran verdaderas *trasplantaciones* de ciudadanos, bajo la dependencia de Roma y constituyendo verdaderos cuerpos de ejército que guarnecían las provincias para mantenerlas bajo el yugo y poder de su gobierno.

Los colonos griegos perdían en la metrópoli el derecho de ciudadanía; las colonias romanas gozaban de la plenitud de derechos civiles y políticos. En la Edad Media, es apenas sensible el movimiento colonizador; mas en los albores de la Edad Moderna, al descubrir Colón un Nuevo Mundo, renace y se vivifica el espíritu de colonizar y nuestra pátria en primer término, y después todas las naciones de Europa, fundan por cuenta de sus Gobiernos numerosas colonias en América, en Asia, en Africa y en la Oceanía.

Dos opiniones opuestas se sostienen respecto de las colonias: una, que son útiles y beneficiosas: otra, que son perjudiciales y ruinosas para los Estados. No se puede negar á los primeros los inmensos progresos realizados por las colonias en el pasado y en el presente, los nuevos horizontes abiertos al comercio, los productos de la agricultura y de la industria debidos á las colonias, la ley providencial, según la cual, las naciones civilizadas se propagan, se regeneran y se fusionan para enviar después á remotas tierras sus propios hijos como una riqueza exuberante y como una semilla fecunda que reproduce la cultura de la madre pátria y hace retroceder delante de ella la barbarie. De otra suerte, la civilización moderna tendría sobre la antigua la triste ventaja de concentrar los pueblos en si mismos, encerrando su genio expansivo, sus sentimientos generosos en la mortífera esfera de un estrecho egoísmo. Dicen otros que las colonias son perjudiciales porque constituyen un medio de encadenar un pueblo á otro pueblo: el uno, la colonia que ve estrechado el círculo de las salidas de sus productos, extinguido en sus comienzos el impulso de su industria, encarecidos sus medios de existencia y de producción, arruinado su presente y oscuro su porvenir: el otro pueblo, la metrópoli, sufriendo parecidos males con la posesión de las colonias, que en vez de ser un signo de fuerza y de riqueza, constituye una causa de impotencia y de ruina, que cuando colocadas en condiciones desventajosas la explotación de las colonias, produce pérdidas inmensas y diarias y en condiciones favorables lleva consigo onerosos sacrificios y á veces desastres: enumeran las inmensas sumas de millones que han costado á todas las naciones de

Europa el descubrimiento, conquista, civilización y defensa de sus colonias para terminar con la emancipación de las mismas.

No puede darse una solución absoluta á la cuestión de las colonias y menos bajo el punto de vista financiero: para resolverla como dice Gandillot se debe apreciar la naturaleza de las necesidades sociales, su energía y su extensión; la posibilidad de éxito favorable, la buena disposición de los capitalistas y la suficiencia de los recursos. Además, teniendo en cuenta los tiempos, las circunstancias, y los territorios, es preciso hacer el balance de las ganancias y de las pérdidas, de los casos favorables y adversos; en fin, lejos de aplicar sistemáticamente la organización colonial que esté á la orden del día, se debe elegir aquélla que mejor y con menos gastos asegure al país ciertas ventajas políticas ó sociales, desarrollando la industria colonial y garantizando á la metrópoli un mercado favorable. Para apreciar las cargas que impone una colonia á su metrópoli es preciso distinguir el caso de conquista del de anexión por un Tratado; los gastos de adquisición de la colonia de los de su conservación, protección y administración, y para apreciar las ventajas que una colonia puede proporcionar á su metrópoli, se considerará su fin, se examinará si satisface inmediatamente determinados intereses públicos; por ejemplo, la extensión de territorio nacional, el desarrollo de la marina, la apertura de nuevos mercados ó salidas en países lejanos y el acrecentamiento del dominio útil del Estado.

Las condiciones para la fundación de las colonias son unas objetivas y otras subjetivas, las primeras se refieren al material de las colonias, las segundas al personal. Las principales condiciones objetivas son fertilidad del suelo cuando haya de destinarse al laboreo agrícola, ó en otro caso abundancia de minas, y en general que sea propio para la industria que trate de implantarse en la colonia; salubridad del clima; abundancia de aguas y que la colonia se funde á orillas del mar ó de algún río para tener una vía natural que la ponga en comunicación con la metrópoli. Las condiciones subjetivas son que la mayor parte de los colonos estén en la edad de la virilidad, pues los niños y los ancianos son

una carga para los nuevos establecimientos; que los sexos estén repartidos por igual, que entre los colonos los haya de todas las artes, ciencias y profesiones, de suerte que puedan desde luego reproducir la civilización de la madre patria.

Varias causas influyen en la decadencia de una colonia: unas son del orden de la naturaleza, otras pertenecen al orden económico: entre las primeras tenemos esterilidad de las tierras ó la renovación periódica y frecuente de ciertas calamidades, como las sequias, los ciclones, los terremotos, las lluvias torrenciales, los rigores del frío y los animales dañinos que destruyen las cosechas y arruinan los pueblos; las emanaciones palúdicas y las enfermedades contagiosas que diezman la población: entre las causas del orden económico, tenemos la falta de capitales que produce carestía en el interés de los mismos; la necesidad de hacer grandes construcciones para la explotación agrícola ó industrial con objeto de resguardar las cosechas ó proteger las primeras materias, las máquinas y demás efectos de la industria; la falta de vías de comunicación; la escasez de medios de subsistencia, de primeras materias ó de máquinas; la carestía de la mano de obra; tales son las principales causas que impiden la prosperidad de las colonias.

Tres sistemas pueden seguirse en las relaciones entre las colonias y su metrópoli: el sistema llamado del *pacto colonial* ó *administrativo*; el *asimilador* y el *liberal* ó *autónomo*. El sistema del pacto colonial consistía en la dominación política absoluta, y en la explotación económica exclusiva de la colonia por la metrópoli, reservándose el Estado el dominio de las tierras y minas principalmente de oro y de plata, estableciendo los tributos especiales que eran posibles y trayendo á la metrópoli grandes recursos. No puede decirse ni quién inventó, ni dónde tuvo origen el sistema colonial: fué producto de los hechos, de las circunstancias y de las ideas de exclusivismo y de restricción que dominaron en la Edad Media. El pacto colonial, así llamado por suponer que existía una convención tácita entre la colonia y la metrópoli, imponía restricciones á la una y á la otra, para asegurarlas su explotación recíproca y exclusiva. En la colonia

estaba prohibido el establecimiento de industrias semejantes á las de la madre pátria; la importación de productos extranjeros y el establecimiento de súbditos de otras naciones. La metrópoli á su vez se imponía parecidas limitaciones; no podían establecerse en ella las industrias de la colonia y había de proveerse de los artículos coloniales producidos en las suyas propias.

Los efectos del sistema del pacto colonial son: 1.º sostenimiento costoso de una armada y de un ejército para mantener el dominio colonial contra las agresiones interiores y exteriores. 2.º sostenimiento oneroso de un sin número de empleados de aduanas para asegurar la aplicación severa de las prohibiciones establecidas. 3.º necesidad de pagar más caras los consumidores de la metrópoli las mercancías coloniales, por efecto del monopolio y de los derechos de aduanas. 4.º necesidad, por parte de los colonos, de pagar más caras las mercancías de la metrópoli. 5.º paralización de la industria y de sus progresos por las prohibiciones arbitrarias, lo mismo en la metrópoli que en la colonia, produciendo en esta última cierto sentimiento de despecho que la conducen á la sublevación.

El aumento de la población, de la industria y de la cultura en las colonias de América hizo insoportables las restricciones y los desaciertos de los Gobiernos de Europa, concluyendo por emanciparse, después de costosas y sangrientas guerras, y este hecho, que no tuvo los desastrosos resultados económicos para el comercio de Inglaterra como se había creído, hizo cambiar las ideas respecto á las relaciones entre las colonias y las metrópolis y que se iniciaran los otros dos sistemas, el asimilador y el liberal. El primero consiste, como su mismo nombre lo indica, en asimilar todo lo posible el régimen político, administrativo y financiero de la colonia al de la metrópoli, en dar á las provincias ultramarinas los mismos derechos é imponerlas los mismos deberes que á las de la metrópoli, enviando á las Córtes ó Parlamentos sus diputados y rigiendo en ellas, en cuanto sea posible, las mismas leyes. Por último, el sistema liberal, llamado también *autónomo*, consiste en que las colonias se gobiernen por sí mismas, no ejerciendo la metrópoli más autoridad que la que corresponde al po-

der moderador en el sistema representativo, y así se prepara la colonia para su emancipación: hace lo que los padres de familia con sus hijos; les dan el ser, les educan y dirigen, les auxilian en sus necesidades, les ponen en camino de bastarse á sí mismos, y por último les emancipan, conservando con ellos los vínculos morales.

Según las circunstancias respectivas de la colonia y de la metrópoli, así habrá que aplicar uno ú otro de estos sistemas, pudiéndose afirmar únicamente que la cuestión de si las colonias han de ser ó nó, origen de renta para la metrópoli, está resuelta de hecho negativamente y esa misma solución hay que darla en el orden teórico, esto no obsta para que la colonia deba contribuir á los gastos generales del Estado y remunerar los servicios de protección y cultura que reciba de la metrópoli. En conclusión, en el orden financiero la admistración de las colonias no tiene reglas especiales en materia de ingresos, sinó que le son aplicables los principios expuestos respecto á los ingresos del Estado y los de la provincia y municipio.





PARTE SEGUNDA.

GASTOS PÚBLICOS.

CAPÍTULO ÚNICO.

De los consumos publicos.

§ 1.º

De los gastos públicos en general.—Su definición.—Son productivos?—Sus límites.—Los gastos públicos bajo su aspecto jurídico, político y económico.—Clasificación y exposición de los mismos.

Estudiados los ingresos públicos, el orden que nos hemos propuesto exige que nos ocupemos de los gastos. Los ingresos públicos tienen por objeto satisfacer las necesidades del Estado, conocidos aquellos, debemos investigar su aplicación, si hemos de formar una idea cabal.

El Estado para satisfacer las necesidades públicas tiene que aplicar á ellas una parte de la riqueza y en esto consisten los *consumos* ó gastos públicos, que Cossa los define: aquellos que se hacen por la autoridad competente para satisfacer las necesidades del consorcio político, proporcionando los fondos necesarios el patrimonio nacional, del cual es una parte el patrimonio público. El consumo público, dice el Sr. Piernas, tiene como razón y por objeto los fines del Estado; es el coste del derecho ó de ciertas funciones sociales, representa la aplicación de la riqueza á necesidades del orden moral. Los actos económicos del Estado son siempre *públicos*, ya por su propia naturaleza, ya por la persona que lo realiza.

Los consumos ó gastos públicos son calificados en general de productivos ó de improductivos. Observando incompletamente que todos los valores pagados por la sociedad para satisfacer las necesidades públicas los devolvía luego bajo otras formas, han deducido que todos los consumos públicos eran productivos y han alentado á los Gobiernos á aumentar de una manera inconveniente los gastos públicos. Por el contrario, observando otros que el Estado no devuelve ningún producto material en cambio de las riquezas y servicios que se le prestan, deducen que todo consumo ó gasto público es improductivo. Ambas opiniones son extremas é inexactas; los gastos públicos de la propia manera que los privados, son productivos é improductivos, según el fin á que se les destina y según el resultado obtenido: cuando se les destina á satisfacer verdaderas necesidades ó cuando devuelven á la sociedad una cantidad de valores superior á la consumida, entonces los gastos públicos son productivos.

Otra cuestión importante en la materia de gastos públicos es la relativa á sus límites. Las necesidades del Estado, lo mismo que las de los particulares, no son una cantidad fija é invariable, sino por el contrario van en progresivo aumento á medida que crecen la cultura y prosperidad de los pueblos. Por lo tanto, no es posible determinar *á priori* los gastos públicos: el problema se refiere nó á la determinación individual de las necesidades que se han de satisfacer por el Estado, sino á la determinación de las

necesidades que *es posible* satisfacer dados los medios con que el Estado cuenta. Las necesidades públicas y su satisfacción en un momento histórico determinado tienen un límite en los recursos disponibles, de la propia manera que un prudente padre de familia limita sus gastos y los ordena á lo que buenamente permiten sus rentas. Los gastos posibles del Estado, como los de cada individuo que le forman, tienen un *maximum* constituido por la riqueza existente, y aún mejor por la renta nacional: los gastos públicos han de consistir, pues, en una parte alicuota de esa misma renta, porque el Estado no puede tomar para sí toda ella, ni tampoco la cantidad que le plazca, porque las necesidades que satisfacen estos gastos no son las únicas, ni siquiera las preferentes, pues el Estado tiene que respetar las necesidades individuales. La total renta nacional ha de servir á la vez para satisfacer las necesidades individuales y las sociales; en una palabra, los consumos públicos y los privados tienen forzosamente que armonizarse y cubrirse con la renta nacional. El gasto ó consumo supone una necesidad, y la necesidad tiene un fin, luego los gastos así públicos como privados, se relacionan y subordinan como los fines individuales y sociales, por consiguiente, los gastos públicos tienen un límite impuesto por el deber que tiene el Estado de respetar y de no entorpecer á los individuos el cumplimiento de sus fines individuales. Entiéndase que al hablar de gastos públicos nos referimos á los *ordinarios* del Estado, no á los *extraordinarios*, productos de determinadas eventualidades, de circunstancias especiales que no pueden regularse por el criterio económico.

Los gastos públicos dependen, en cuanto á su mayor ó menor extensión, de la organización política y administrativa del Estado, de la cultura, progreso y situación económica de la nación. Cuando la acción del Estado se limite á la *administración de justicia* en el sentido más concreto y restrictivo, como quieren los individualistas, entonces su organización será sencilla y muy exiguos los gastos públicos; por el contrario, donde la Constitución imponga al Estado grandes deberes, se le recargue de atribuciones y se ensanchen las esferas de su actividad, allí su mecanismo

será complicado, exigirá multitud de funcionarios y serán muy grandes los gastos públicos. Algunos economistas, como Hoffmam, sostienen que el Estado debe aumentar los gastos públicos hasta consumir toda la riqueza que pueda emplear mejor que los particulares, cuya idea es llevada por los socialistas al último extremo de considerar los gastos públicos como un regulador en la riqueza que corrija las desigualdades y defectos de la economía privada. Los gastos públicos están en razón directa de las atribuciones del Estado. El desarrollo de la cultura ya hemos visto (página 186), que hace crecer los gastos públicos; pero no en cantidad mayor que los medios de satisfacerlos, porque los pueblos, á la par que progresan y se civilizan, aumentan su riqueza y su bienestar, y esto explica que creciendo los gastos del Estado continuamente, por aumentarse las necesidades sociales, puedan soportarse sin embargo por la riqueza privada.

Los gastos públicos se diferencian de los privados: 1.º por la duración de las personas que los realizan: el Estado nunca muere, los particulares tienen una vida limitada. 2.º por su extensión, que es inmensamente mayor en los del Estado. 3.º por la naturaleza menos diversa de los servicios prestados y las necesidades satisfechas.

Los gastos públicos deben considerarse bajo el aspecto jurídico, bajo el aspecto político y bajo el aspecto económico. Bajo el aspecto jurídico es decir, la legitimidad de los gastos públicos se funda: 1.º en su necesidad, ó por lo menos en la utilidad de tales gastos, para los fines sociales que han de satisfacer. 2.º en la imposibilidad de satisfacer los particulares esas necesidades, ó porque no deben, como la defensa nacional, ó no pueden como la moneda, ó no quieren por falta de medios satisfacerlas: en estos casos son legítimos los gastos públicos. 3.º en la exacta proporción entre los servicios públicos y el sacrificio impuesto á los contribuyentes. Bajo el aspecto político los gastos públicos deben reunir tres circunstancias: 1.ª Deben ser consentidos por los contribuyentes que proporcionan los medios para realizarlos ó por sus representantes. 2.ª Publicidad de todas las operaciones y discusiones acerca de los gastos públicos. 3.ª Inspección de los

actos de las autoridades inferiores por las superiores y garantías de probidad é independencia de todos los funcionarios encargados de realizar los gastos públicos. Por último, bajo el aspecto económico deben preferirse los gastos necesarios á los meramente útiles, y éstos á los de puro lujo y ostentación.

Varias clasificaciones se hacen de los gastos públicos. Los principales criterios para distinguirlos, según Cossa, son: *la forma, el lugar y el tiempo*; la *importancia* de los mismos, los *efectos económicos*, y los *finés que se proponen*. Por razón de la forma se distinguen los gastos públicos en gastos *en especie* y gastos *pecuniarios* ó en metálico: los primeros consisten en mercancías ó en frutos, los segundos en dinero. Respecto al lugar, los gastos son *externos é internos*, los primeros son hechos dentro de la nación, los segundos fuera de ella. Por el tiempo se distinguen los gastos *ordinarios* que se repiten en todo ejercicio ó período financiero y sirven para satisfacer las necesidades ordinarias del Estado y gastos *extraordinarios* que no tienen periodicidad y sirven para satisfacer las necesidades extraordinarias del mismo como guerras, pestes, revoluciones. Por su importancia los gastos son necesarios ó útiles. Atendiendo á los efectos económicos los gastos son *productivos* bien *directamente* si aumentan el patrimonio nacional, bien *indirectamente* si facilitan el desarrollo de la riqueza, é *improductivos* si las riquezas consumidas no son compensadas por las utilidades ó valores obtenidos. Por último, la división de los gastos públicos por razón de los finés que es la que aceptamos, la expondremos después un tanto modificada.

El Sr. Piernas divide los gastos públicos por razón de la necesidad que los origina en ordinarios y extraordinarios: atendiendo al objeto en que se emplean en gastos del personal y del material, por último, en gastos generales que se refieren á la constitución y existencia del Estado y se dirigen al cumplimiento de todo su fin y gastos especiales que se aplican al desempeño de alguna función determinada.

J. B. Say divide los gastos públicos en gastos relativos á la administración civil y judicial, gastos del ejército, gastos de la

enseñanza pública, gastos de los establecimientos de beneficencia y gastos de los edificios y obras públicas.

Por último la división práctica de los gastos públicos se hace por ministerios, direcciones, negociados, secciones, etc., pero no tiene valor científico.

De todas estas clasificaciones, aceptamos como más completa y rigurosa, aunque con algunas modificaciones, la que hace L. Cossa por razón de los fines.

Los gastos públicos, pues, se dividen: 1.º en GASTOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, y 2.º GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN: los primeros comprenden los gastos del *Jefe del Estado*, los de las *Cámaras legislativas* y los de los *Ministerios*: los segundos comprenden tres ramas: los gastos de la ADMINISTRACIÓN DE HACIENDA, los gastos de SEGURIDAD y los de PROSPERIDAD PÚBLICA. La administración de Hacienda comprende la de *impuestos, deuda pública, propiedades, tesorerías y contabilidad*. La Administración de seguridad pública comprende la seguridad EXTERNA, *gastos de guerra, marina y diplomacia*, y la seguridad INTERNA, gastos de *administración de justicia, de policía* y de *establecimientos penales ó penitenciarios*. La administración de la prosperidad pública comprende la prosperidad MORAL é INTELECTUAL: *gastos del culto, de la beneficencia* y de la *enseñanza*, bien sea artística ó científica y la prosperidad MATERIAL gastos de *sanidad* y gastos del *orden económico*, como obras públicas, industrias ejercidas por el Estado, etc.

Los gastos de la organización política hemos dicho que comprenden: 1.º La dotación del Monarca ó Jefe del Estado, que representa el principio de unidad y de armonía: estos gastos pueden cubrirse ó con los productos de un patrimonio creado al efecto, cuyo sistema es propio de países poco cultos y tiene graves inconvenientes ó con una cantidad anual consignada en los presupuestos, como el primer capítulo de gastos, con el nombre de *lista civil*: además posee el Jefe del Estado palacios, residencias y posesiones de recreo. 2.º Los gastos de las Cámaras legislativas que deben comprender los de su instalación y las oficinas, dependencias y material necesarios. Preséntase la cuestión de si el

cargo de representante del país debe ser retribuido; pero la ciencia financiera no es la llamada á resolverlo. 3.º Los gastos de los ministerios que constituyen la administración central ó superior y los del Consejo de Estado y demás Cuerpos consultivos llamados á dar dictamen en los asuntos más árdulos del Gobierno.

Ya hemos dicho que el Estado para satisfacer las necesidades públicas, le son precisos recursos ya ordinarios, ya extraordinarios, entre los primeros están los impuestos y el patrimonio nacional cuya recaudación, gestión y aplicación á las necesidades públicas, exige un mecanismo de funcionarios, que constituye un gran capítulo de gastos, lo propio sucede con el pago de los intereses y amortización de la deuda pública, estos recursos se organizan por las tesorerías del Estado y deben llevarse con rigurosa contabilidad, todo lo cual es origen de gastos.

La seguridad externa y sobre todo los gastos del ejército y la marina constituyen uno de los capítulos más importantes del presupuesto de gastos de todas las naciones de Europa hasta el punto que puede decirse que los enormes gastos de ejército y la deuda pública constituyen obstáculos inseparables para la nivelación de los presupuestos y tienen abrumadas á todas las naciones: el número total de soldados en las principales naciones de Europa asciende á tres millones de hombres, algo más; y los gastos militares exceden anualmente de tres mil millones de pesetas. Es un espectáculo desconsolador, dice el Sr. Piernas, el de tanta actividad y tan inmensa riqueza aplicada á la destrucción. Esta consagración de la fuerza bruta revela la existencia de vicios profundísimos en la organización social y en las relaciones internacionales, que hacen temibles las apelaciones á la violencia. La seguridad externa también comprende los gastos realizados en las relaciones internacionales que están á cargo de los *agentes diplomáticos* y los *agentes consulares* según que se trate de relaciones políticas ó meramente mercantiles y civiles.

La seguridad interna comprende los gastos de la administración de justicia, al frente de la cual debe haber un Tribunal Supremo que sirve de lazo de unión y de centro común de todos los tribunales. Los gastos de policía y los gastos de estableci-

mientos penales, que tienen por objeto realizar el cumplimiento del fin jurídico y vencer las resistencias que á él opongan los particulares, corresponden también á la seguridad interna.

Los gastos de la prosperidad pública comprenden los de la prosperidad moral é intelectual y los de la prosperidad material. Entre los primeros tenemos el sostenimiento del culto católico y sus ministros, que aparte de ser un deber del Estado para promover la moralidad constituye una carga de justicia y una remuneración legítima, aunque exigua, de los inmensos bienes pertenecientes á la Iglesia, de que se ha apoderado el Estado en todas las naciones de Europa. El sostenimiento de los establecimientos de beneficencia, como hospicios, hospitales, asilos, etc., figura también en el capítulo de gastos de los presupuestos de todas las naciones, pues el Estado tiene que suplir aquello á que no llegan los recursos individuales: también debe el Estado procurar el desarrollo de instituciones de beneficencia debidas á la iniciativa privada é inspiradas en la virtud de la caridad. En cuanto á la prosperidad intelectual, aunque al Estado no le corresponde la misión directa de enseñar, como la instrucción ya científica, ya artística, tienen superior importancia en el desarrollo y prosperidad de un pueblo, el Estado debe promoverla y suplir la falta de iniciativa y de recursos individuales; además, en todas estas materias la generalidad de los gobiernos de Europa se han apoderado y vendido los bienes con que se sostenían los establecimientos benéficos y las universidades, así que es una carga de justicia el sostener estos institutos ó devolverles el valor actual de sus bienes.

Por lo que respecta á la prosperidad material, ya hemos visto que el Estado ejerce varias industrias é interviene en el orden económico, lo cual es origen de gastos, mas á la ciencia financiera no la toca determinar cuál sea la justa intervención que ha de tener el Estado en orden á la economía.

§ 2.º

Gastos de la hacienda municipal, provincial y colonial.

Los sistemas de centralización ó descentralización influyen notablemente en la extensión de los gastos de las provincias y de los municipios. Las palabras centralización y descentralización están tomadas de la mecánica, y aplicadas con poca exactitud á las ciencias sociales, como dice Bluntschly. La centralización ó descentralización pueden ser políticas ó administrativas. La centralización política consiste en atribuir al Estado grandes facultades á expensas de la libertad y actividad individuales; la descentralización política consiste en dejar á los individuos que realicen por sí mismos y en el mayor grado el cumplimiento de sus fines individuales, y aún algunas funciones del Estado. La centralización administrativa consiste en la concentración del poder público y de la acción colectiva en los órganos superiores de la entidad política, ó sea en el gobierno; por último, la descentralización administrativa consiste en distribuir todo lo posible en los grados inferiores de la organización política, provincias, municipios, corporaciones, la gestión de los servicios públicos. La ciencia financiera tampoco está llamada á estudiar esta cuestión, sólo si diremos respecto á ella, que su resolución teórica es muy sencilla; la administración pública no debe estar ni centralizada, ni descentralizada, sinó organizada de una manera armónica, de suerte que cada esfera ó grado de gerarquía tenga sus atribuciones propias y cumpla los fines que le pertenecen.

Las provincias y los municipios son sociedades especiales que tienen que cumplir determinados fines, los cuales dan origen y nacimiento á los *gastos locales y provinciales*. Para el cumplimiento de esos fines, las entidades locales y departamentales han de tener atribuciones propias y regirse por sí mismas, manteniendo luego la unidad entre los varios municipios la provincia ó departamento, y entre estos últimos la acción central del gobierno.

Los gastos de los municipios y de las provincias pueden clasificarse de una manera análoga á los del Estado: así pues, los dividiremos en primer término en GASTOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, que comprenden todos los necesarios para mantener el enlace y unidad de los ayuntamientos entre sí y con las provincias, y de estas entre sí y con el poder central y GASTOS DE ADMINISTRACIÓN que comprenden los gastos de la *administración de las haciendas locales*, los de *seguridad* y los de *prosperidad*: los primeros son los gastos relativos á la administración de impuestos y de industrias locales, conocidos con el nombre de arbitrios municipales ó provinciales, la administración de los bienes de las localidades y los gastos de deudas, tesorerías y contabilidad municipal y provincial: los segundos comprenden los gastos de policía urbana y rural, y los de cárceles y establecimientos penitenciarios sostenidos por el municipio ó la provincia; por último, la *prosperidad* comprende la prosperidad *moral é intelectual* y la *material* en los gastos de la prosperidad moral é intelectual se incluyen los de beneficencia, hospitales, asilos y asistencia domiciliaria, costeados por los municipios ó departamentos, escuelas de instrucción primaria, de artes y oficios, etc., en la prosperidad material hay que comprender los gastos de higiene, los de policía de abastos, que en otras épocas estuvieron tan en boga y que hoy se limitan á corregir los abusos cometidos por los vendedores, bien sea en la calidad, bien sea en la cantidad de los artículos de subsistencia ó las coaliciones de los vendedores ó para suplir en las épocas de escasez la deficiencia de los particulares; los gastos de los pósitos, que tuvieron en nuestra patria el carácter de Bancos agrícolas, cuando nada se conocía de ellos en Europa y de grandes depósitos acopiados por la policía de abastos; reunieron cuantiosas sumas en la Edad Media y eran de dos clases *píos* ó bajo la tutela del clero y *concejiles* creados por los concejos, que después se llamaron *reales*: unos y otros prestaron servicios inmensos, poniendo correctivo al desenfreno de la usura y subvencionando obras de utilidad pública, como caminos, establecimientos benéficos, escuelas, etc., por último, los gastos que fomentan la prosperidad material de

los municipios ó provincias comprenden los relativos á obras públicas y a las industrias ejercidas por las localidades.

Bajo el punto de vista práctico y en nuestra legislación, los gastos de los municipios y de las provincias pueden clasificarse en *gastos obligatorios* y *potestativos*: los primeros son impuestos por el gobierno á estas corporaciones, y son en cuanto á los ayuntamientos los siguientes: 1.º gastos del personal y material de dependencias y oficinas. 2.º pensiones, censos y cargas de justicia sobre los fondos municipales. 3.º fomento del arbolado. 4.º medios preventivos y de socorro contra incendios y de salvamento en poblaciones marítimas. 5.º suscripción al *Boletín oficial* y á la *Gaceta* de Madrid. 6.º contingente en el repartimiento provincial. 7.º imprevistos y calamidades. 8.º impresiones, anuncios y demás medios de publicidad. Los gastos obligatorios de las diputaciones provinciales son análogos á los anteriores, incluyendo además los gastos de representación del presidente de la diputación provincial. Los gastos potestativos son los que pueden acordar las corporaciones antedichas en uso de sus atribuciones.

Los gastos de las colonias también dependen del sistema de relaciones adoptado con la metrópoli, y serán más ó menos amplios según sean estas relaciones y el estado de prosperidad ó decadencia de la colonia. En el sistema del pacto colonial y en el asimilador los gastos de la colonia podrán ser sufragados en mayor ó menor escala por la metrópoli, ó podrá esta aprovecharse de los excedentes de los ingresos sobre los gastos; mas en el sistema llamado liberal ó autónomo, los gastos de la colonia deben limitarse por regla general á lo que permitan sus ingresos. De todas suertes los gastos de las colonias pueden clasificarse de una manera análoga á los gastos de los municipios y provincias, en *gastos generales de la organización política* que comprenden los necesarios para mantener las relaciones de las colonias con la metrópoli y sostener en el grado que corresponda el gobierno central de esta y gastos de *administración de las colonias* con sus tres ramas de administración de *hacienda*, *seguridad* externa é interna y *prosperidad* moral, intelectual y material.



PARTE TERCERA.

PARTE ORGÁNICA.

CAPÍTULO PRIMERO.

Organización económica del Estado.—Presupuestos.

§ 1.º

De los presupuestos.—Su origen é historia.—Preparación del presupuesto.—Tiempo de realizarla.—Cómo deben evaluarse los gastos y los ingresos.—Unidad y multiplicidad del presupuesto.—Centralización ó especialidad del mismo.—Si debe presentarse el producto bruto ó total ó el liquido del presupuesto de ingresos.—Si deben ser presentados en conjunto ó por ministerios, etc.—Documentos que deben acompañar al presupuesto.—Divisiones del mismo.

Conocidos los ingresos públicos ordinarios y extraordinarios, y estudiados los gastos, sólo nos falta examinar cómo se organiza y ejerce la actividad del poder público para aplicar los recursos públicos á los gastos ó lo que es lo mismo, los medios económicos, á la satisfacción de las necesidades sociales, que es lo que constituye la organización económica del Estado.

La organización económica del Estado comprende los presupuestos, la organización del tesoro, la contabilidad y la organización del personal administrativo financiero.

Es necesario, no solamente que los gastos anuales de un Estado no sean mayores que sus ingresos, sino que es preciso que sean inferiores para poder así disminuir gradualmente las cargas públicas. No bastan para conseguir estos resultados ni la buena voluntad, ni la inteligencia de los gobiernos, es necesario que se sometan á determinadas reglas que constituyen en primer término la materia propia de los presupuestos.

Se llama *presupuesto* en general al cálculo ó determinación previa de los gastos que hay que hacer y de los recursos necesarios para realizar una cosa ú obra cualquiera. Los presupuestos pueden ser públicos ó privados, y se diferencian los unos de los otros: por las personas que los realizan, la extensión de los recursos y de los gastos, porque los particulares generalmente operan con recursos propios mientras que el gobierno obra con recursos que pertenecen á los contribuyentes, por lo cual tiene que llevar una exacta y documentada contabilidad: los presupuestos para los particulares son una guía ó un plan de conducta, un cálculo aproximado, un antecedente, del cual pueden en más ó en menos apartarse, los presupuestos para el gobierno deben ser la ley de su vida económica en un determinado período de tiempo.

El presupuesto es una institución económica, administrativa y política: económica, por que fija los gastos públicos y los ingresos, principalmente los impuestos, los cuales no pueden aumentarse después de aprobarse el presupuesto; administrativa, puesto que prescribe de una manera detallada la organización y los límites de los servicios públicos; política, por que garantiza á los pueblos la buena gestión, y restringe las atribuciones del Gobierno á lo consignado en los presupuestos. Todos los poderes del Estado intervienen en los presupuestos: el poder ejecutivo es el que le proyecta reuniendo los antecedentes necesarios para hacer los cálculos y le ejecuta; el poder legislativo le da el carácter de ley por la aprobación de las Cámaras legislativas y la sanción del soberano. Por último, después de realizado, y transcurrido el

ejercicio se convierte en cuenta documentada de ingresos y gastos públicos, que han de juzgar el poder legislativo y el Tribunal de cuentas establecido al efecto.

La historia de los presupuestos es relativamente moderna. En la época feudal, los Reyes y los Señores, sufragaban todos los gastos de la entonces exigua administración pública con las rentas de su extenso patrimonio y algunas prestaciones feudales; de suerte que los agentes del Monarca tenían más bien un carácter doméstico que público, teniendo la obligación de dar cuentas al Rey de los ingresos y gastos realizados. En la época feudal existía más bien una comprobación posterior á los ingresos y á los gastos, que nó un cálculo anticipado y minucioso de los unos y de los otros, más bien reglas de contabilidad que nó presupuestos. Mas desde los siglos XII y XIII, en que se aumentan considerablemente los gastos públicos, y en que las *ayudas, servicios ó pedidos* extraordinarios, frecuentemente exigidos por los Monarcas se van convirtiendo en impuestos ordinarios, se introduce la costumbre de intervenir las Cortes ó Asambleas nacionales en el otorgamiento de los impuestos, hasta el punto de exigir juramento á los Monarcas, de no imponer nuevos tributos sin su consentimiento, en nuestra pátria y en todas las naciones de Europa.

Aparecen en Francia en tiempo de Felipe *el hermoso* una especie de presupuestos embrionarios, con el nombre de *estados de previsión* (*etats de prevoyance*), que no son más que relaciones sin método de los gastos y de los ingresos, sin los detalles necesarios y sin que tuvieran para el gobierno un carácter obligatorio. Acrecentado el poder de los Monarcas y constituida la Monarquía absoluta, á la par que declinaba y se extinguía la intervención de las Cortes ó Asambleas nacionales en materias administrativas y financieras durante los siglos XVII y XVIII, todo lo concerniente á la Hacienda y á la Administración pública se sustrae de la publicidad, y se convierte en un secreto de Estado, que sólo deben conocer el Rey y sus Ministros, pues como decia Richelieu, los recursos financieros deben ocultarse á los ojos de los profanos, porque constituyen el nervio del Estado, y por un

decreto publicado en Francia en 1764 se prohibió imprimir, vender ó trasportar todo escrito, obra ó proyecto concerniente á la reforma de la Hacienda ó su administración pasada, presente ó futura (citado por Clamageran.) De tiempo en tiempo aparecen en la historia algunos documentos en que se da cuenta del estado de la Hacienda; tales son los del duque de Noailles de 1717, de Silhouette de 1759 y del Abate Terray de 1751, y otros varios conocidos en Francia con el nombre de *breve resumen de las rentas del Rey*; (*Bref état du revenu du roi*), pero todos estos documentos, ni eran públicos, ni limitaban las facultades del gobierno por su carácter obligatorio, ni tenían orden y método convenientes reinando en ellos gran confusión, incluyéndose gastos é ingresos de diferentes años; por último, en otras materias eran sumamente exiguos y apenas contenían datos. En 1789 comienza en Francia una nueva era para el presupuesto, aunque no alcanza la conveniente perfección hasta 1820, pues la generalidad de los ministros, y aún el mismo Necker concebían los presupuestos como inmutables con *gastos fijos é ingresos fijos*, lo cual es contrario al progresivo desarrollo de las necesidades públicas.

Según la gran carta constitucional de Holanda, cuyo origen se pierde en la noche de los tiempos, como dice el historiador Motley, la Asamblea general fijaba los impuestos, regulaba el comercio y la industria y tenía otras atribuciones. En Inglaterra, según Macaulay, los parlamentos intervinieron en el otorgamiento de los impuestos desde la más remota antigüedad. En una y en otra nación tuvieron los presupuestos vicisitudes parecidas á las de Francia.

En nuestra pátria se han encontrado en el archivo de Simancas, según el Sr. Piernas, cuentas y presupuestos del Estado que se remontan al siglo XVI, en uno de estos documentos que comprende desde 1.º de Noviembre de 1608 á fin de Octubre de 1609 á los ingresos se les llama *medios* y á los gastos *provisiones*; adolecen de los defectos comunes á todos los presupuestos de esta época: el primer precepto legal mandando formar los presupuestos es el decreto de las Cortes de Cádiz de 22 de Marzo de 1811,

después se consignó en los artículos 341 y 342 de la Constitución de 1812, por último, en la vigente Constitución de 1876, como en todas las anteriores, se consigna el precepto de que el gobierno presente todos los años á las Cortes los presupuestos de gastos y de ingresos para su aprobación (art. 85). De todas las naciones civilizadas de Europa, sólo en Rusia no intervienen en la aprobación de los presupuestos los representantes del país.

Conforme al método generalmente seguido para el estudio de los presupuestos, los dividiremos en tres grandes períodos: la *preparación*, la *votación* y la *ejecución* del presupuesto, exponiendo las diferentes teorías y sistemas propuestos en cada uno de ellos.

En la preparación del presupuesto debemos exponer diferentes puntos ó cuestiones:

1. *¿Con qué anticipación debe prepararse el presupuesto y cuál es el mejor tiempo del año para que comience á regir?*—Si los presupuestos han de ser una verdad, si no han de producir enormes desengaños, es preciso que se preparen y formen en un tiempo muy próximo á aquel en que han de regir: tres ó cuatro meses deben bastar para la formación del presupuesto, y esto por una razón muy sencilla, los hombres pueden prever lo que suceder puede al cabo de tres ó cuatro meses, un año cuando mucho, pero no pueden prever lo que ocurrirá dentro de diez y ocho meses ó dos años, por consiguiente los presupuestos darán tanto mejores resultados en la práctica cuanto más próximo sea el tiempo de su formación al de su ejecución. Francia é Inglaterra nos presentan los dos ejemplos opuestos: en Francia se prepara el presupuesto con quince ó diez y seis meses de anticipación, en Inglaterra bastan cuatro meses. A este propósito decía M. de Serre al parlamento Francés: hacer el presupuesto en Enero para el año siguiente es demasiado pronto. Con tanta anticipación, en la incertidumbre de los acontecimientos, toda previsión es vana, los cálculos imposibles, los límites señalados á los gastos ilusorios, se presupuesta mucho por temor de no tener bastante, y toda regla se desvanece ó cae en lo arbitrario. Consecuencia de este sistema son los grandes créditos supletorios y extraordinarios y las frecuentes trasferencias. Las costumbres parlamentarias

han establecido en todas las naciones que se reúnan las Cortes ó Parlamentos en el otoño, en el invierno y parte de la primavera y vaquen en el verano; ahora bien, es difícil la discusión y aprobación de los presupuestos en el corto período que media desde la reunión de las Cortes hasta primeros de Diciembre, como en Prusia antes de 1877, ó primeros de Enero como en Francia; de suerte que en Inglaterra y en Prusia para obviar este inconveniente comienza el año económico en 1.º de Abril, que es la mejor época, en nuestra pátria, Portugal, Italia y los Estados Unidos comienza en 1.º de Julio.

II. *¿Cómo deben evaluarse los gastos y los ingresos para el futuro presupuesto?*—Algunas naciones sobrecargadas de deudas y en situación poco próspera como Turquía y Egipto, con objeto de atraer capitales para sus empréstitos han rebajado á sabiendas las cifras de sus gastos y por el contrario aumentado las de sus ingresos, procurando remediar después el desnivel con créditos suplementarios; mas esto es opuesto á la buena fe y á la sinceridad de que deben dar ejemplo los gobiernos. Otro método opuesto al anterior y que Leroy Beaulieu llama estóico, consiste en evaluar los ingresos en bantante menos que lo que se calcula han de producir, así se ha practicado en Francia, así el aumento de los ingresos sobre lo presupuestado regocija al pueblo, enorgullece al legislador y parece un triunfo para el gobierno. Este método aparte de ser en sí malo por ser opuesto á la verdad, conduce al aumento excesivo de los gastos públicos hasta llegar al *déficit*, por la confianza de que aumentarán los ingresos. El método verdadero para evaluar los ingresos en épocas normales consiste en calcularlos por la cifra total obtenida en el presupuesto anterior, añadiendo una cantidad igual al término medio del aumento anual de los ingresos en el último quinquenio; los gastos deben calcularse en una cifra algo inferior para que quede un pequeño sobrante con que atender á la amortización de la deuda. Mas será conveniente para una nación que los ingresos excedan en mucho á los gastos? Un excedente considerable es una tentación permanente para los gobiernos y para las Cámaras para aumentar los gastos, y lo que es aún peor, los despilfarros: mas

un excedente mediano es una necesidad para atender á la amortización de la deuda en todas las naciones de Europa.

III. *Unidad ó multiplicidad de presupuestos.* — Varios sistemas se pueden seguir en este punto ó tener un sólo presupuesto donde consten la suma total de todos los ingresos y de todos los gastos del Estado, que es lo más justo, claro y conveniente, ó dividir el presupuesto en varios, independientes entre sí y sin un resumen total, cuando así lo aconsejen las circunstancias por existir ingresos y gastos ordinarios y extraordinarios, ó por último, adoptar un sistema intermedio que consista en tener varios presupuestos, pero relacionados entre sí y haciendo al final de todos ellos un resumen total, ejemplos de estos dos últimos sistemas tenemos en Francia, en Inglaterra, en nuestra pátria y en otras naciones. Los presupuestos, cuando así lo aconsejan las circunstancias, pueden dividirse en dos: uno *ordinario* y otro *extraordinario*: en el primero se incluyen todos los gastos ordinarios de la administración pública y los recursos de la misma naturaleza, en el segundo los gastos extraordinarios, como los causados por una guerra que ha hecho necesario un gran empréstito, para el pago de cuyos intereses y recaudación ha sido preciso crear recursos especiales. En Francia durante el segundo imperio napoleónico llegó á haber hasta cinco presupuestos. En nuestra pátria hay un presupuesto general y presupuestos especiales para Cuba, Puerto Rico y Filipinas. Ejemplo del tercer sistema tenemos también en Francia en los primeros años de la restauración el presupuesto se componía de un resumen total en que se comprendían los datos relativos á los tres presupuestos que llevaban las tres primeras letras del alfabeto A., B. y C. El presupuesto A. comprendía el pago de intereses de la deuda y su amortización. El presupuesto B. comprendía todos los gastos ordinarios y normales á los cuales se atendía con los recursos ordinarios, salvo los afectados al capítulo anterior. El presupuesto C se componía de todos los gastos extraordinarios ocasionados por las indemnizaciones de guerra y de la ocupación militar y obligaciones á corto plazo emitidas por la misma causa. La cuestión pues, de unidad ó multiplicidad de presupuestos es más que científica una cues-

tión de buena fe y de circunstancias. Entiéndase que al hablar de unidad de presupuestos nos referimos á los del Estado, en los cuales no deben comprenderse los locales ó departamentales.

IV. *Centralización de los presupuestos en uno sólo, ó especialidad de los mismos.*—Esta cuestión es más propia de los presupuestos locales, que nó de los presupuestos del Estado. La *centralización* de los presupuestos consiste en hacer un fondo común de todos los ingresos para proveer á todos los gastos, por el contrario la *especialidad* de presupuestos consiste en hacer un presupuesto especial para cada gasto que ha de ser pagado necesariamente con determinados ingresos que se le asignan, dando esto origen á una especial contabilidad. El barón Luis hace una crítica sincera de este sistema; dice que es ó inútil ó dañoso. Si los ingresos especiales afectos á cada gasto especial son exactamente lo suficiente para pagarle, es inútil el sistema, pues comprendidos todos en un presupuesto general no hubieran alterado el equilibrio del presupuesto. Si los gastos especiales exceden á los ingresos á ellos afectos, habrá que ó dejar las obras ó servicios sin acabar, aunque sean necesarios, ó dejarles sin pagar, aún cuando estén hechos ó allegar recursos de otros presupuestos. Por último, si los ingresos especiales exceden á los gastos á que se afectaron, no podrán ser empleados en otra cosa y deberán incluirse en el siguiente presupuesto ó conducirán al despilfarro para que no haya sobrantes, mientras que otros servicios estarán desatendidos. Despilfarro en unos presupuestos, escasez en otros, confusión, obscuridad y contabilidad imposible é irresponsabilidad en los encargados del manejo de los fondos, he aquí los funestos resultados de la multiplicidad de presupuestos.

V. *¿Debe presentarse en el presupuesto el producto bruto ó total de los ingresos ó el producto líquido?*—En otros términos, el presupuesto de ingresos debe contener el total líquido deducidos los gastos de percepción, ó estos gastos de percepción deben figurar á la vez en el presupuesto de ingresos y en el de gastos? El sistema de presupuestos de ingresos líquidos se va abandonando poco á poco en todas las naciones, pues es conveniente que los representantes del país conozcan los gastos de percepción

de los impuestos para conocer los sacrificios que imponen á la nación, acaso para modificar el sistema tributario, ó cuando menos perfeccionar los métodos y formas de su recaudación. Es indispensable adoptar el segundo sistema para una buena administración financiera.

VI. *Si los presupuestos deben ser presentados en conjunto ó por ministerios, secciones, capítulos, etc.* Esta cuestión es diferente de la relativa al voto del presupuesto en conjunto, ó por Ministerios, etc., porque un presupuesto puede ser votado en conjunto, aún cuando se haya presentado en detalles. En el primer imperio napoleónico se presentaba el presupuesto y se aprobaba en conjunto otorgando los parlamentos al gobierno un crédito de 800 millones ó más, que luego distribuía por decretos en los diferentes ramos.

VII. *Documentos que deben acompañar al presupuesto.* Para que el presupuesto no sea un cuadro de cifras solamente se le suelen añadir de ordinario: la exposición de motivos en que el ministro de Hacienda da cuenta y razón de las modificaciones introducidas en el presupuesto de gastos y en el de ingresos: acompaña una nota explicativa al presupuesto parcial de cada ministerio, que es más detallada que lo consignado en la exposición de motivos: suelen hacerse comparaciones entre los datos del presupuesto actual y los del anterior ú otros anteriores; por último el ministro del ramo da cuenta de las operaciones del tesoro, el producto bruto de los impuestos, etc.

La principal división del presupuesto es en presupuesto de gastos y presupuesto de ingresos; el de gastos se subdivide por los ministerios que los hacen, y el de ingresos por las oficinas que los recaudan ó por agrupaciones de las más análogas. El presupuesto de Francia se compone de la exposición de motivos; de un proyecto de ley que suele comprender cinco capítulos: 1.º el presupuesto general ordinario; 2.º el presupuesto general de gastos á que están afectos recursos extraordinarios; 3.º presupuesto de gastos á que se atiende con recursos especiales; 4.º servicios especiales unidos al presupuesto como los de la Legión de Honor, Inválidos; 5.º medios de servicio y disposiciones di-

versas. De diez y seis cuadros, ordenados por letras desde la A. hasta la P., que contienen todos los gastos é ingresos. Por último, los treinta documentos justificativos que comprenden: los documentos generales, el presupuesto de ingresos y el especial de gastos de cada ministerio.

En Inglaterra no hay un presupuesto total, sinó cuatro parciales para la marina, el ejército, los servicios civiles y las rentas, además hay otro presupuesto permanente, que se llama *fondo consolidado*, en el que se consignan los gastos de la lista civil, deuda pública, relaciones diplomáticas, varios tribunales y pensiones.

El presupuesto de 1889 á 90 en nuestra pátria se compone de una *exposición de motivos* que hace el ministro de Hacienda. *El presupuesto de gastos* que comprende los de la Casa Real, Cuerpos Colegisladores, Deuda pública, Cargas de justicia, Clases pasivas, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios de Estado, Gracia y Justicia (*obligaciones civiles y eclesiásticas*), Guerra, Marina, Gobernación, Fomento, Hacienda, Gastos de las contribuciones y rentas públicas. Colonias de Fernando Póo. *El presupuesto de ingresos* que comprende Valores á cargo de las direcciones generales de: Contribuciones, Impuestos, Aduanas, Rentas estancadas, Propiedades y derechos del Estado (*rentas y ventas*) y Tesoro público. Enseguida se detallan los gastos y los ingresos, luego se ponen resoluciones complementarias, y después viene el proyecto de ley. Acompañan al presupuesto dos documentos: el núm. 1 contiene el resultado que ha ofrecido el presupuesto de ingresos del año económico anterior, y el núm. 2 los valores probables del ejercicio presente. Siguen las observaciones del Ministro de Hacienda y dos estados. El de la letra A. contiene un resumen de los créditos que se solicitan para el año económico y diferencias que resultan de los autorizados para el anterior, y el estado letra B. detalla el presupuesto de ingresos del año económico venidero. Concluyen los presupuestos con el balance correspondiente al ejercicio anterior, que hace la sección de presupuestos del Ministro de Hacienda y el balance de la cuenta de los bienes del Estado puestos en venta y poseidos expedida por la teneduría de libros del Ministro de Hacienda.

§ 2.º

De la votación del presupuesto. — Formas de verificar el examen del presupuesto. Formas de votación: 1.ª debe votarse ó nó todos los años el presupuesto? 2.ª deben votarse y discutirse todos los años todos los gastos y todos los ingresos, en particular los impuestos? 3.ª deben votarse los presupuestos en conjunto, ó en detalle por Ministerios, secciones ó capítulos?

Para la aprobación y votación de los presupuestos por las Cortes ó Cámaras legislativas pueden adoptarse varias formas, ya para su examen por las mismas, ya para su votación.

Tres formas pueden adoptarse para examinar las Cámaras, los presupuestos que son las seguidas en Inglaterra, en los Estados Unidos del Norte de América y en Francia y nuestra pátria. En Inglaterra la Cámara examina los presupuestos en *sesiones privadas en comité*, á las cuales tienen derecho á asistir todos los representantes, aunque por costumbre sólo asisten los que tienen competencia y conocimientos especiales en la materia; se discute y se hacen las observaciones de una manera sencilla y familiar, sin el aparato de discursos. Para las cuestiones de Hacienda hay dos comités en la Cámara de los Comunes, el comité de gastos y el de ingresos ó medios (*commite of supply and commite of ways and means.*) Estos comités no son presididos por el presidente de la Cámara de los Comunes (*speaker*), sinó por un presidente (*clairman*) elegido por el mismo comité que suele ser poco numeroso. Esta forma tiene grandes ventajas por la facilidad y rapidez con que se discuten los presupuestos, se oyen las observaciones y se puede llegar fácilmente á un acuerdo amistoso, como son admitidos todos los miembros de las Cámaras, no queda excluido ninguno de los que por sus aptitudes pueda ilustrar la opinión de los demás, lo que no sucede con el sistema de *comisiones*; por último las discusiones públicas en las Cámaras son sumamente rápidas, por lo mismo que todos los asuntos se han decidido ya en el *comité*.

El congreso de Washington ha adoptado otra forma para el examen de los presupuestos y de todas las proposiciones de ley que ha de discutir, que es la de las *comisiones permanentes*, compuestas de miembros del Senado ó de representantes; estas comisiones permanentes son en número de 26 en el Senado y 46 en la Cámara de representantes, entre estas últimas hay dos, una de *ingresos* y otra de *gastos*, que dan su informe en todas las materias financieras presentadas en las sesiones. Estas comisiones han de emitir dictamen precisamente en el término de treinta días, y no pueden reunirse en las horas en que haya sesión en las Cámaras.

En Francia, y lo mismo en nuestra patria, hay en el Senado y en el Parlamento ó Congreso diferentes *comisiones*, entre las cuales existe la de *presupuestos*, encargada de dar dictamen respecto de los mismos, y en cuyo seno se discuten sin grande aparato; pero como estas comisiones son en número limitado de miembros, resulta que muchas veces no pueden oír la opinión de personas competentes; para obviar este inconveniente, en Austria pueden asistir y discutir en la comisión de presupuestos todos los miembros de las Cámaras. Además frecuentemente entre las comisiones y el gobierno median confidencias y acuerdos misteriosos, constituyéndose á veces las comisiones en un poder intermedio entre el Gobierno y las Cámaras, y tratando en otras de imponerse y limitar las facultades del Gobierno en la administración y de las Cámaras en cuanto á la libertad de discusión. En Prusia, cuando se nombra comisión de presupuestos, que no siempre se suele nombrar, sólo da dictamen respecto á los puntos que se lo exigen, á veces por escrito y asisten á sus sesiones delegados de los ministerios que contestan á las preguntas que se les hacen.

En la votación de los presupuestos es preciso armonizar cuatro intereses, como dice M. Leroy Beaulieu: el interés *político*, es decir, que la intervención de las Cámaras en los presupuestos sea completa y eficaz: el interés *parlamentario*, que exige que cada diputado, cualquiera que sea su opinión política, su nombradía ó su competencia, estudie á fondo el presupuesto y emita

su voto con conocimiento de causa: el interés *nacional* con respecto á las naciones extranjeras, es decir, que ciertos secretos que importan á la nación, máxime hoy en el estado de paz precaria y de grandes aprestos militares, no sean demasiado divulgados: por último, el interés *administrativo* y técnico que exige estabilidad en los servicios públicos y que no sean por lo tanto revisados y modificados cada año.

En cuanto á la votación de los presupuestos también se presentan varias formas ó sistemas: 1.º deben votarse ó nó todos los años los presupuestos? 2.º deben votarse y discutirse todos los años todos los gastos y todos los ingresos, en particular los impuestos? 3.º deben votarse los presupuestos en conjunto ó en detalle, por ministerios, secciones ó capítulos?

La práctica que ha prevalecido en todas las naciones de Europa es la de presupuestos anuales. En favor de los presupuestos biennales se aducen varias razones: que discutiéndose con menos frecuencia los presupuestos, se harían con más cuidado y con menos precipitación que hoy se hacen; que se aumentarían menos frecuentemente los gastos públicos, y que el poder ejecutivo podría gozar de una mayor amplitud y libertad: mas esto podría tener el peligro político de no reunir todos los años las Cámaras y parecer su intervención menos eficaz.

¿Deben votarse todos los años todos los gastos y todos los ingresos? Hay gastos como los de la deuda pública, los de la lista civil y los del ejército, que por una parte tienen el carácter de permanentes y por otra revisten tan grande importancia que parece no deben estar sometidos todos los años á los vaivenes de una discusión. El pago de los intereses de los empréstitos son una deuda sagrada para los gobiernos, y cualquiera discusión inoportuna pudiera producir funestos resultados en el crédito de la nación. Poner á discusión todos los años el pago de la lista civil es un atentado contra la institución monárquica. Discutir todos los años los gastos de guerra, es poner en peligro la paz interior, y acaso la externa; además, para que los ejércitos tengan una organización y una instrucción sólida no pueden discutirse ni variarse todos los años las leyes de reclutamiento, ni los gastos

del ejército. Por último, tampoco es conveniente que se discuta todos los años todos los ingresos, sobre todo los impuestos. El discutir todos los años las ventajas é inconvenientes de cada impuesto, seria inutil y haría perder mucho tiempo. Los impuestos no deben votarse ni todos los años, ni á perpetuidad; la percepción de los mismos debe continuarse siempre que su nombre se inscriba en el presupuesto, y cuando varíen las circunstancias y sea necesario bien aumentar los impuestos, bien disminuirlos, bien suprimirlos ó sustituirlos por otros, el Gobierno ó los diputados pueden hacer en las Cámaras una proposición en este sentido.

La última cuestión de forma relativa á la votación de los presupuestos es la relativa á si los presupuestos de gastos deben votarse en conjunto, en total ó por ministerios, por grandes sesiones ó por capitulos. Antes de entrar en el examen de esta materia es preciso definir los términos. Nadie ignora lo que es un Ministerio, todos tienen una idea más ó menos exacta de ello: Ministerio es un conjunto de servicios públicos más ó menos relacionados entre sí y dependientes de una sólo administración central y de un sólo jefe, que es el Ministro. Las grandes secciones son dentro de cada Ministerio la reunión de varios servicios que tienen entre sí estrecha afinidad. Los capitulos son conjunto de servicios ó gastos tan elementales que no se pueden subdividir sin llegar á lo excesivamente pequeño. Esto sentado, veamos los argumentos que se hacen en favor de la votación de los presupuestos en conjunto: el poder ejecutivo es el encargado de administrar, de donde resulta que en cierta medida debe hacer los gastos necesarios para cumplir su fin, dejándole cierta latitud. El poder legislativo vota los impuestos y fija los limites de las grandes divisiones de los servicios públicos y el gobierno, encerrándose en estos limites infranqueables debe asignar á las numerosas partes del servicio público confiadas á su cuidado los gastos necesarios para su acción. Al cuerpo legislativo le corresponde fijar la suma total que quiere emplear en los gastos públicos por la suma del impuesto, al gobierno le toca distribuir esta suma en los diferentes servicios de administración, protección, etc. Un gobierno será tanto más grande y más fuerte, cuanto mayor sea la libertad con

que pueda disponer de las sumas que el país, por medio del impuesto, pone en sus manos. Con la votación por capítulos las Cámaras legislativas arrancan la administración de manos del gobierno. A esto contestan los partidarios de la votación del presupuesto por capítulos: La razón de los impuestos son los gastos, y la razón de los gastos son los servicios, que con ellos se han de pagar; si las Cámaras votasen las cifras abstractas de gastos, su consentimiento carecería de motivos. De hecho el consentimiento general de las Cámaras se descompone en tantos consentimientos particulares como gastos distintos hay en el presupuesto, y hay tantos gastos como servicios diferentes consignados por el gobierno. De suerte que los servicios, tales como los expone el gobierno en los presupuestos, son las razones, las causas y las condiciones de los votos de las Cámaras y la reciprocidad de estas dos cosas; servicios y dinero proporcionado por el impuesto y dinero y servicios, forman un verdadero contrato que obliga al gobierno con las Cámaras y con la nación á hacer aquellos servicios y nó otros. Entiéndase que no se habla de los gastos imprevistos, sinó de los ordinarios. Es preciso que las Cámaras eviten dos extremos, como decía Roger Collard: la credulidad pródiga y la incredulidad ignorante y quisquillosa. No hay que temer que las Cámaras administren, entran tan poco en la administración que apenas la tocan. Las Cámaras dan dinero ó no lo dan, es cierto que esto ejerce en la administración un influjo considerable, la sujeta, la contraria y la hace retroceder algunas veces, pero este es su derecho y su deber. El marqués d' Audiffret dice á propósito del voto de los presupuestos en totalidad ó por ministerios, que esta forma coloca al Cuerpo legislativo entre la impotencia y la locura, por que no puede rehusar un gasto cualquiera por insignificante que sea, sin rehusar en su totalidad todos los gastos del departamento ministerial.

El buen sentido público es el único que puede decidir entre una excesiva multiplicación y una abusiva restricción de los capítulos de un presupuesto: este buen sentido no puede sustituirse por ningún mecanismo administrativo ni financiero, como dice M. Leroy. El gobierno y las Cámaras deben tener confianza mú-

tua, de otra suerte no es posible administración inteligente, previsora y económica.

El número de capítulos del presupuesto crece continuamente como crecen los gastos con el progreso social.

§ 3.º

De la ejecución del presupuesto. — Créditos extraordinarios y suplementarios, trasferecia y anulación de créditos. — Periodos del presupuesto. — Estados del mismo, nivelación, superabit, déficit. — Diversas especies de presupuestos. — Tesoro público.

Ya hemos visto que los gastos públicos unos son fijos, tales como los de la deuda, los de la lista civil, otros son variables, porque sufren la influencia de determinadas circunstancias, como la manutención de los ejércitos, la eventualidad de una guerra, las inundaciones, las malas cosechas; de aquí que los presupuestos no siempre pueden prever con exactitud ni la cifra de gastos, ni la de ingresos, y esto puede dar origen á un *déficit* al final del ejercicio; el presupuesto es una previsión, una regla que los hechos con su severa lógica pueden modificar. ¿Cómo deben hacerse estas modificaciones después de votados y aprobados los presupuestos? Si se deja al gobierno en plena libertad de hacer frente á las necesidades imprevistas es de temer el despilfarro, por el contrario, si se niega en absoluto la facultad de modificar los presupuestos una vez comenzado su ejercicio, se verá entorpecida la administración y acaso comprometidos por este rigor los intereses sociales: entre estos dos extremos hay un término medio prudencial. Pueden ocurrir cuatro casos que hagan necesaria la modificación de los presupuestos: 1.º que resulte innecesario alguno de los gastos prevenidos. 2.º que sea inferior la suma gastada en un servicio que la que para el mismo se ha consignado en el presupuesto. 3.º que los gastos previstos importen más que la cifra calculada. 4.º que se presenten necesidades imprevistas. En los dos primeros casos hay sobrante en los recursos presupuestados; en los dos últimos los gastos son mayo-

res que los previstos ó son completamente nuevos. En los dos primeros casos se acude á la *anulación* ó á la *trasferencia de créditos*, en los dos últimos á los *créditos suplementarios* y á los *extraordinarios*. La *anulación* de un crédito consiste en declarar sin aplicación una partida cualquiera del presupuesto de gastos. La *trasferencia* consiste en trasladar ó trasportar á un servicio que no esté suficientemente dotado, todas las sumas que sobran en otro servicio. Los *créditos suplementarios* son un aumento de créditos concedido á un servicio que resulte sin suficiente dotación. Y los *créditos extraordinarios* son los nuevos créditos concedidos para atender á una necesidad imprevista, y por lo tanto no consignada en los presupuestos. Los créditos suplementarios y los extraordinarios vienen frecuentemente á aumentar de un modo considerable los gastos, de suerte que el presupuesto primitivo estudiado por las Cámaras viene á ser modificado á veces hasta el punto de ser un presupuesto ficticio. Si pues el presupuesto tiene todos los requisitos y caracteres de una ley, para modificar una ley, es preciso hacer otra con las mismas solemnidades, de aquí que para las anulaciones, las transferencias de créditos y los créditos suplementarios ó extraordinarios, debe acudir el gobierno á las Cortes ó Cámaras. Una necesidad imprevista y urgente por su misma urgencia y gravedad debe ser satisfecha y acordada por las Cortes reuniéndose inmediatamente, y si no es tan urgente, ni grave, podrá perfectamente aguardarse al presupuesto inmediato. La práctica de tener los gobiernos un presupuesto extraordinario con créditos suficientes para atender á las necesidades imprevistas es perniciosa y contraria al principio de la intervención de las Cámaras en la administración del país, como sucede en Italia, donde existen dos presupuestos extraordinarios de cuatro millones de liras, el uno llamado fondo de reserva y el otro fondo de gastos imprevistos. Esta clase de presupuestos dan al gobierno medios de hacer gastos que no han sido aprobados por las Asambleas, favorecen el despilfarro, por que una vez votado un crédito, es seguro que se gastará, por que los ministros tienen una tendencia á aumentar los gastos, ya por orgullo personal, ya para aumentar su influencia en el país. En los créditos extraordinarios y

suplementarios es preciso armonizar tres intereses: el interés político que exige que la intervención de las Cámaras en los gastos sea efectiva, y que la arbitrariedad de los Ministros no pueda violar subrepticamente los acuerdos de aquellas: el interés administrativo, según el cual los gastos urgentes é imprevistos no deben retardarse, y el interés financiero según el cual debe mantenerse el equilibrio de los presupuestos, limitando los gastos para que aquel no se altere.

Tres reglas es preciso observar para evitar los males que traen consigo los créditos extraordinarios y supletorios: 1.^a los presupuestos deben hacerse y votarse en el menor tiempo posible, y en el período más próximo al que han de comenzar á regir, para que así las previsiones sean más exactas. 2.^a sólo podrá proponer créditos extraordinarios y supletorios el Gobierno ó la Corona, y nó las Cortes ó Parlamentos. 3.^a el poder ejecutivo debe tener muy limitadas sus facultades para pedir créditos extraordinarios; sólo deben reservarse para circunstancias escepcionales é imposibles de prever, como una guerra, un terremoto; y en cuanto á los créditos suplementarios no deberá usar de ellos el Gobierno, más que en el caso que no puedan retardarse hasta un nuevo presupuesto.

Sucede á veces que no es posible la ejecución completa del presupuesto dentro del plazo de un año que comprende: al concluirse este, quedan cobros y pagos que no han podido efectuarse ó están pendientes de liquidación ó de trámites administrativos: esto es lo que se llama *período de ampliación ó ejercicio del presupuesto*, que es el tiempo durante el cual están en vigor los créditos, y pueden continuar haciéndose pagos y recaudaciones por cuenta de ellos. El período de ampliación es de dos años en los Estados Unidos; de veinte meses en Francia y de diez y ocho en nuestra pátria. En Inglaterra no existe período de ampliación; el presupuesto queda cerrado el 31 de Marzo de cada año, caducando todas sus disposiciones.

El período de ampliación, que deja abiertos los presupuestos después de trascurrido el año de su ejercicio, tiene dos graves inconvenientes: 1.^o notable atraso de la rendición de cuentas. 2.^o

desorden y confusión irremediables; porque hay á la vez abiertas tres cuentas: la del presupuesto actual, la del precedente que se halla en ejercicio y la de resultados de ejercicios cerrados. No suele ser suficiente el período de ampliación para que en él se verifiquen todos los ingresos y gastos del presupuesto, quedan pendientes después de él, derechos y obligaciones del Estado, y por consiguiente después de *cerrado el ejercicio* es preciso admitir las *resultas* llamadas de *ejercicios cerrados*, *residui attivi* y *residui passivi*, que dicen los italianos, lo cual produce más confusiones y retrasos aún, que el período de ampliación.

Tres situaciones puede ofrecer el presupuesto de una nación: cuando la relación entre los ingresos y los gastos es de igualdad, entonces los presupuestos están nivelados: cuando hay un excedente de los ingresos respecto de los gastos, existe el superávit: y por el contrario, cuando los gastos exceden á los ingresos hay déficit: el déficit puede ser *previsto* si aparece consignado en los presupuestos, é *imprevisto* si resulta al terminar el ejercicio financiero, el cual también se llama real ó definitivo, por que resulta de la diferencia entre lo recaudado y lo pagado. El déficit, según Wagner, puede ser *agudo* ó *crónico*: el primero afecta á un sólo presupuesto, ó á un limitado número de ellos, y el segundo es el que afecta á muchos. El déficit crónico, ó como estado permanente, producto de las atenciones ordinarias, acusa vicios en las instituciones del país, que es necesario corregir, por que es contrario á los buenos principios económicos que el gobierno se comprometa á gastar más de lo que tiene y puede.

Así como el presupuesto enlaza teóricamente los gastos con los ingresos, el tesoro es el punto en que se verifica su coincidencia de un modo material, como dice el Sr. Piernas. *El Tesoro público* es el centro donde se reúnen los recursos del Estado, y se pagan sus obligaciones. Tiene por objeto, como dice Conte, concentrar los recursos del Estado, circularlos por la Nación, llevándolos donde hacen falta, y por último, distribuirlos entre los acreedores del Erario. El Tesoro es para el Estado lo que la Caja para un particular, y debe reunir tres condiciones: 1.^a unidad, porque si hubiera varios tesoros independientes, sería imposible

la marcha regular de la Hacienda pública. 2.^a Centralización, para que el manejo del Tesoro sea rápido y acertado. 3.^a Debe constar de varias oficinas, es decir, la variedad, dentro de la unidad, para lograr que los diferentes impuestos y obligaciones de la Hacienda sean convenientemente administrados, sin dilaciones, entorpecimientos, ni giros.





CAPÍTULO SEGUNDO.

De la contabilidad del Estado y de la organización del personal administrativo-financiero.

§ 1.º

De la contabilidad del Estado.—Su origen é historia.—Tres objetos de la contabilidad.—Contabilidad oculta y mandamientos de pago ficticios.—Condiciones de la contabilidad.—Sus caractères.—Tribunal de Cuentas.

Decía la Cámara de Cuentas de Francia en un informe de 1780: «No puede existir un reino sin hacienda, ni hacienda sin contabilidad.» Con una ú otra organización ha existido siempre la contabilidad del Estado, como han existido tribunales para la administración de justicia: ya hemos visto en la reseña histórica la organización de la hacienda durante la dominación de Roma,

allí había los exactores que cobraban los tributos, los arcarios ó cajeros los *comentadores* que llevaban las cuentas y los tabularios que autorizaban los pagos: en la época goda los numerarios y el conde de los numerarios su jefe debían de llevar la contabilidad. Durante la Edad Media los tesoreros de los reyes, que frecuentemente eran judíos, llevaban la contabilidad, hasta que después se establecieron los contadores mayores encargados de este servicio, principalmente desde los Reyes Católicos, y en Aragón y Cataluña el maese racional y los coadjutores; hasta terminar en nuestros días con el establecimiento del Tribunal de Cuentas del reino y una legislación detallada y minuciosa.

La contabilidad del Estado tiene tres objetos á cuál más importantes: 1.º demostrar que el Gobierno ha cumplido ó nó exactamente con la ley del presupuesto. 2.º servir de guía á la administración, poniéndola de manifiesto los males de la Hacienda y su oportuno remedio, y 3.º servir de esperiencia y resumen de los hechos financieros con todos sus detalles. Los presupuestos son la norma, las cuentas son los hechos en materia de Hacienda. La contabilidad suministra los datos necesarios para calcular los gastos y los ingresos en la formación de los presupuestos: demuestra de una manera exacta la forma en que se han realizado los gastos y los ingresos y manifiesta en cada momento histórico cuál es la situación de la Hacienda, como acreedora y como deudora.

Hemos dicho que uno de los objetos de la contabilidad es demostrar cuál ha sido el resultado de hecho y efectivo que han dado los presupuestos. El resultado de hecho que dan los presupuestos con frecuencia no es exactamente el mismo que lo que en ellos se ha calculado, ya en cuanto á los gastos, ya en cuanto á los ingresos que pueden ser mayores ó menores que lo presupuestado por varias causas. Los *ingresos* pueden ser *mayores* que lo calculado, ya porque el Gobierno ó sus agentes por interpretaciones arbitrarias ó exacciones ilegales hayan elevado las cuotas de contribución señaladas por las Cortes, en cuyo caso incurren en responsabilidad; ya porque el estado próspero y floreciente del país haya aumentado el producto de los impuestos. Los *in-*

gresos públicos pueden ser *menores* de lo presupuestado ó porque la Administración ha obrado con negligencia en su cobro y también es responsable, ó por la mala situación económica del país, que si es permanente obligará á rebajar los impuestos. Los *gastos* pueden ser *mayores* que lo calculado, ora por circunstancias extraordinarias ó casos imprevistos, ora por haberse extralimitado el Gobierno, si no existen esas circunstancias, gastando más de lo que le habían autorizado las Cámaras, en cuyo caso incurre la responsabilidad. Los *gastos* pueden ser *inferiores* á los señalados en el presupuesto, bien porque se han votado innecesariamente sumas demasiado crecidas y el Gobierno tiene bastante patriotismo para disminuir los sacrificios del país (como dice el M. de Riscal) (1); bien porque al ver el Gobierno que los ingresos son inferiores á lo previsto, para evitar el déficit, disminuye los gastos; bien porque la administración es tan imperfecta y negligente que muchas atenciones consignadas en el presupuesto no se pagan durante su ejercicio, en cuyo caso ó habrá que reformarla ó que exigirle responsabilidad.

Para alterar la verdad en la contabilidad y que esta aparezca más conforme con los datos del presupuesto, se ha acudido en diferentes épocas á dos medios tan nocivos como perjudiciales á la buena gestión financiera, que son: la *contabilidad oculta* y los *mandamientos ú órdenes de pago ficticios*, verdaderos azotes de la hacienda pública como les califica M. Petitjean, presidente del Tribunal de Cuentas de Francia, de cuyo discurso vamos á tomar algunos datos.

La forma más común de contabilidad oculta consiste en la creación de una caja particular, con ciertos recursos ocultos y cuyo empleo escapa á toda fiscalización; estas cajas son conocidas con el nombre administrativo de *cajas negras*. Estas cajas han existido y existen en muchos municipios y provincias: la historia financiera del primer imperio napoleónico nos presenta ejemplos del estado floreciente de algunas de estas cajas establecidas en algunas oficinas, cuyos ingresos eran variables, como las multas,

(1) Las cuentas del Estado en Inglaterra, en Francia y en España.

confiscaciones, etc., y que dieron lugar á todos los abusos que el Marqués d' Audifiet señala en su libro *Souvenirs de ma carrière* (recuerdos de mi carrera).

Los mandamientos ú órdenes de pago ficticias son otro abuso más difícil de estirpar. Dice M. Petitjean «un mandamiento ficticio, es una orden de pago perfectamente regular en apariencia, que se presenta en una caja pública con justificantes falsos,» esto es, cuentas simuladas de gastos, pagos supuestos, atestaciones y declaraciones mentira. Si por ejemplo un destajista de carreteras declara haber recibido por sus trabajos cantidades que han sido empleadas en mobiliario para las oficinas ó en el pago de fiestas ó convites, he aquí un mandamiento ficticio: como los documentos justificantes son regulares en la forma, el Interventor autoriza el pago, y la Autoridad judicial se vería imposibilitada de descubrir el fraude, á no ser que los hechos fueran notorios ó descubriesen la verdad las circunstancias. Los mandamientos ficticios no constituyen para el público un delito, sinó en el caso de emplearse las sumas en provecho personal del que le expide, ó con perjuicio de tercero. Mas en rigor no puede escusarse la conducta de un funcionario, cuando por actos ilegales y por medio de falsificaciones sustituye su voluntad á la de las Corporaciones encargadas de fijar los gastos públicos.

La contabilidad pública debe reunir varias condiciones: 1.^a *exactitud*, para conseguir la cual deben consignarse todos los hechos con sus detalles y circunstancias. 2.^a *centralización*, para que sean uniformes todas las cuentas parciales, y facil su resumen en una sóla y su inspección. 3.^a *garantías*, por medio de la comprobación documentada de las cuentas. 4.^a *rapidez*, es decir, que la consignación numérica inmediata siga constantemente á los hechos. 5.^o *publicidad* inmediata de todas las cuentas públicas.

Por falta de exactitud, centralización, publicidad y justificantes en la imperfecta contabilidad de pasados siglos, resultaban tres graves daños á la administración de la Hacienda pública: *complicación* y *oscuridad* en las cuentas que tan favorables son para los fraudes y malversaciones de fondos públicos, y *carestia* de la administración de Hacienda.

La contabilidad tiene tres caracteres: legislativo, administrativo y judicial ó contencioso. La contabilidad legislativa la realizan las Cortes ó Cámaras con el Monarca ó Jefe del Estado, mediante el presupuesto y la aprobación definitiva de las Cuentas del Estado, por una ley. La administrativa es la contabilidad que llevan diariamente todas las oficinas de la administración, en cumplimiento del presupuesto. Por último, la contabilidad judicial ó contenciosa, examina, aprueba ó desaprueba todas las cuentas que lleva la administración, y exige la responsabilidad correspondiente á los funcionarios por medio del *Fribunal de Cuentas del Estado*.

La Contabilidad administrativa es llevada por la Sección de Contabilidad en todas las oficinas del Estado, la cual se compone de un Ordenador, que dispone la recaudación y el pago; de un Contador, que fiscaliza los actos del que precede, exigiendo los justificantes y confrontándolos con la ley de presupuestos, y un Cajero, que realiza el pago ó el cobro, según las órdenes ó mandamientos de los anteriores. De esta organización resultan cuatro cuentas: una de ingresos, que es relativa á la recaudación; otra de gastos, formada con los mandamientos de pago, y otras dos más, una de Intervención y otra de Caja, que son á la vez de ingresos y gastos. La cuenta de Caja es de una importancia excepcional, pues como dice M. Wilson, el presupuesto inglés es más exacto que ninguno otro, precisamente por que está basado en una exacta cuenta de Caja. A este propósito, dice el Marqués del Riscal: «En Francia y en España se parte de un concepto absurdo, no concediendo ninguna importancia á la cuenta de Caja, que la tiene tan grande como la del presupuesto mismo.» El presupuesto es una ley, que impone al Ministerio y á toda la gerarquía administrativa, obligaciones ineludibles. En cambio la cuenta de Caja llena los siguientes objetos, absolutamente esenciales para asegurar la buena gestión financiera: 1.º comprueba si el gobierno y la administración han cumplido con las prescripciones de la ley. 2.º Patentiza la competencia é incompetencia del Ministro de Hacienda, según que sus cálculos se acercan ó se alejan de la realidad. 3.º demuestra el estado de prosperidad creciente ó de-

creciente del país. 4.º da la medida del celo y capacidad de la administración en cobrar y pagar al corriente. 5.º permite establecer el presupuesto venidero sobre datos positivos, no imaginarios. En España pretendemos que el presupuesto llene también estos fines: error fundamental, origen del desorden de la Hacienda, pues partimos de previsiones y cálculos que pueden y suelen salir fallidos, en vez de basarnos en hechos como los da la cuenta de Caja. El último día del ejercicio cesa el efecto de la ley y el de los cálculos, y empiezan las responsabilidades. Entonces se patentiza la utilidad de la cuenta de Caja, única que puede decir al país si se ha cumplido la ley de presupuestos, si se han realizado las previsiones del Ministro, si el país está próspero y satisface fácilmente sus cargas, si la administración muestra actividad, y por fin, qué recursos efectivos pueden calcularse para el año venidero. La cuenta es pues lo que interesa, pero no tiene utilidad, si no se presenta al momento.» ¿Cómo podrá llenar los cinco objetos una cuenta presentada al cabo de quince años, como sucede en nuestra patria con la cuenta y aprobación de los presupuestos?

La contabilidad judicial ó contenciosa, ya hemos dicho la lleva á cabo el Tribunal de Cuentas del Estado, que existe en Bélgica, Holanda, Dinamarca, Francia, Italia, España y otras naciones. Muchos son los hacendistas que sostienen la necesidad y conveniencia de un supremo Tribunal de Cuentas encargado de inspeccionar todas las de la nación, otros por el contrario siguiendo el ejemplo de Inglaterra consideran que la suprema inspección de las cuentas del Estado puede perfectamente realizarla el Congreso de Diputados ó Cámara popular. Para ello distinguen la inspección del conjunto y la del detalle de las cuentas: de la primera son responsables los Ministros, de la segunda también los Ministros y todos los funcionarios de la administración. La fiscalización del conjunto podría hacerla perfectamente el Congreso con sólo presentar las cuentas en la misma forma y con los mismos capítulos que el presupuesto y podría decidir mucho más exactamente de las quejas contra el Ministerio; porque como ya hemos dicho que las cuentas habían de presentarse inmedia-

tamente de concluido el año económico, para lo cual sería conveniente que terminara el 31 de Marzo, y así conservarían todos en la memoria la discusión y detalles del presupuesto. Se argüirá que las dóciles mayorías darían inmediatamente su aprobación á las cuentas presentadas por el Ministerio, mas por ventura es menos indulgente y tiene más independencia el Tribunal de Cuentas? Tres ventajas se conseguirían con la inspección inmediata de las cuentas del Estado por el Congreso: 1.^a una gran economía por suprimirse el Tribunal de Cuentas, como después veremos. 2.^a que las cuentas se liquidarían al momento y nada impediría que se conociera la capacidad de los Ministros de Hacienda, la marcha de la recaudación y datos positivos para el presupuesto. 3.^a la publicidad de las sesiones del Congreso, que es preferible al misterio y secreto con que se discuten las cuentas ante el Tribunal, las oposiciones exagerarían las faltas del Ministerio es cierto, pero en cambio no se cometerían muchos abusos por temor á una sesión ruidosa en el Congreso. La contabilidad de detalle podía llevarla perfectamente la Intervención general de la administración de Hacienda, como en Inglaterra, cuyos funcionarios son nombrados por el Parlamento.

El Tribunal de Cuentas de España se compone de un Presidente, varios Ministros, un Fiscal, Teniente Fiscal y Abogado Fiscal, contador decano y varios otros funcionarios. El Presidente, los Ministros y el Fiscal son nombrados de Real Orden por el Poder ejecutivo, así se practica también en Francia y en Italia; en Bélgica y en Holanda los nombra el Parlamento, en la primera por seis años, en la segunda de por vida.

Las funciones que ejerce el Tribunal de Cuentas son: vigilancia y censura de los actos del poder ejecutivo en cuanto aparecen consignados en la contabilidad; aprobación ó desaprobación de las cuentas dadas por todos los funcionarios que manejan caudales públicos y en el último caso hacer efectivos los alcances que contra ellos resulten, pasar el tanto de culpa á los Tribunales de Justicia por la malversación de fondos públicos y demás delitos, entender en las fianzas, en la declaración de pensiones y haberes pasivos y otras. Manna en sus principios de derecho adminis-

trativo sostiene que el Tribunal de Cuentas además de estas funciones represivas, debe tener otras preventivas cuales son refrendar todas las órdenes de pago expedidas por los Ministros; pero esto anula la importancia de la aprobación de las cuentas por el Tribunal ¿cómo ha de negar su aprobación si refrendó las órdenes de pago? Además esto pudiera entorpecer la marcha administrativa del poder ejecutivo, que por lo mismo que es responsable debe tener cierta libertad en sus actos.

He aquí en resumen lo que cuesta la contabilidad tan imperfecta y lenta que se lleva en nuestra patria según los datos publicados por D. Pedro Cort: prescindiendo del personal inferior cuyo número no se indica, tenemos en el *Tribunal de Cuentas* 291 *funcionarios*, que cuestan 930,500 *pesetas*. En la *Intervención General de la Administración general del Estado*, 160 *funcionarios* que cuestan 557,750 *pesetas* y 55 *funcionarios* de la *Contaduría Central*, que cobran 123,000 *pesetas*, total 506 *empleados* y sueldos por valor de 1.611,250 *pesetas* para un presupuesto de algo más de 800 *millones de pesetas*, resulta que este gasto de contabilidad es 0,20 por 100 del presupuesto, sin contar con la intervención y contabilidad de guerra y marina para conocer la cual no existen datos. En cambio en Inglaterra la contabilidad se lleva por 195 *empleados*, que cuestan 1.209,000 *pesetas* para un presupuesto de 2.200 *millones* que hacen el 0,06 por 100 del presupuesto.

§ 2.º

Bases para la organización del personal administrativo-financiero. —Ingresos, ascensos, incompatibilidades, sueldos.—Cesantias y derechos pasivos.

No es de la exclusiva competencia de la ciencia financiera el estudio detallado de la organización del personal de *funcionarios públicos*, esta materia es más propia del derecho administrativo; la ciencia financiera sólo debe estudiarla en cuanto se relaciona con la Hacienda pública, en la parte que pudiéramos llamar eco-

nómica. Tampoco nos toca proponer remedios para el mal añejo de la empleomanía que aqueja á nuestra pátria más que á otras naciones, refiriéndose al cual decía Felipe II en 1588 «hay muchos que con pocas letras y menos entendimiento pretenden con mucha importunidad negociación y favor.»

Nos ocuparemos, pues, con brevedad de la organización del personal administrativo-financiero, tomando algunos antecedentes y principios del derecho administrativo. (V.^e la obra de derecho administrativo de Sr. Santamaría de Paredes).

La existencia de empleados públicos está justificada por dos razones: por la necesidad de la división del trabajo y por la dificultad y complicación que tienen las funciones públicas en todos sus ramos.

La palabra empleado ó funcionario público tiene dos sentidos: uno lato y otro estricto, en sentido lato es todo el que por disposición inmediata de la ley, ó por elección popular ó por nombramiento de la autoridad competente participa del ejercicio de funciones públicas (art. 416 del C. penal.) En sentido estricto es empleado público, la persona que se dedica habitualmente y como profesión al desempeño de funciones públicas, mediante una retribución ó sueldo.

Los funcionarios públicos pueden dividirse de distintas maneras: Bluñtschli y otros los dividen en *funcionarios de gobierno y técnicos*, los primeros ejercen jurisdicción ó autoridad; los segundos ejercen funciones para las que se requieren conocimientos especiales, como los ingenieros, catedráticos, médicos, etc. Además de éstos, hay otros funcionarios públicos, que auxilian á los que ejercen autoridad ó á los técnicos, y pueden distinguirse en dos categorías los que prestan su auxilio de una manera más elevada, como escribientes, cajeros, etc., que pudieran llamarse *empleados públicos*, y los que prestan un auxilio meramente mecánico, como ordenanzas, porteros, ugières, á los cuales llaman nuestras leyes *subalternos*.

Nuestra legislación ya hemos visto que clasifica á los funcionarios públicos, excepción hecha de las periciales, en cinco categorías: Jefes superiores, Jefes de administración, Jefes de Negociado,

Oficiales y Aspirantes. Los *subalternos* no gozan de la consideración de funcionarios públicos.

Como el desempeño de las funciones públicas por su misma dificultad y complicación requiere conocimientos y aptitudes especiales, los funcionarios públicos deben prepararse haciendo ciertos estudios y manifestando su idoneidad, bien mediante un examen previo de ingreso, si se trata de las categorías inferiores; bien mediante oposición si se trata de categorías más elevadas y para las que se adquieren conocimientos especiales. El examen y la oposición son el medio más adecuado para conocer la aptitud de los empleados. Los destinos públicos son personalísimos, así que no se transmiten ni por herencia ni por contrato, además las funciones son propias del Estado, que por lo mismo tiene derecho á modificarles. Los ministros y las autoridades que tienen facultad para hacer nombramiento de empleados ó subalternos, no la tienen para su particular conveniencia, sinó para cumplir un deber gravísimo, que les obliga á buscar las personas más idóneas para el desempeño del cargo. (D. de 18 de Junio de 1852.)

Para el ascenso de los funcionarios públicos pueden seguirse dos métodos: ó el escalafón cerrado y ascenso por rigurosa antigüedad ó el concurso para premiar los méritos y servicios. El primer método tiene la ventaja de ser más riguroso, no se presta al favoritismo, da mayor independencia á los funcionarios, que para ascender no tienen necesidad de buscar protección, y mantiene más rigurosa disciplina entre los inferiores y los superiores, además es menos costoso y el Estado puede fijar de una vez en los presupuestos la cantidad que destine á los empleados, pero tiene inconvenientes que no nos parecen de mucha gravedad, exige en los funcionarios inferiores de la escala tantos conocimientos y aptitudes como en los superiores; porque á tales puestos han de llegar y mata todo estímulo en el funcionario, asegurándole el ascenso por sólo el lapso del tiempo, lo cual nos parece que no está conforme con los hechos. El segundo método tiene la ventaja de premiar los servicios y méritos especiales y de utilizar mejor las aptitudes de los empleados, pero adolece de los inconvenientes contrarios á las ventajas que hemos señalado en

el anterior. Ambos métodos pudieran con prudencia combinarse, otorgando recompensas especiales á los que contrajeran méritos ó prestaran servicios especiales.

Para la buena gestión de los intereses públicos y para evitar la corrupción de los funcionarios existen en todas las legislaciones *incompatibilidades*, así está prohibida la simultaneidad de dos empleos y sueldos, está prohibido el ejercicio de la profesión respectiva ó el de la industria y el comercio á determinados funcionarios y otras incompatibilidades, más ó menos justificadas.

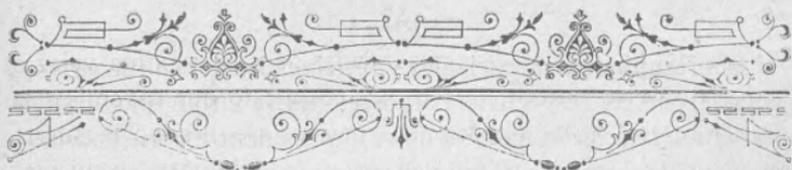
El sueldo de los empleados no se fija en virtud de libre convenio entre el Estado y los funcionarios, ni está sujeto de una manera inmediata y continua á la ley de la oferta y la demanda de trabajo, aún cuando á la larga la retribución de los empleados tiene que seguir la marcha de todas las retribuciones del trabajo. El sueldo de los empleados tiene como límite mínimo la cantidad necesaria para que el funcionario cubra con decencia sus necesidades y las de su familia, con la representación que la sociedad de él exija. Para regular el sueldo de los empleados se debe tener en cuenta: 1.º la suma de conocimientos, el tiempo y los gastos de preparación que exija el desempeño de su destino. 2.º la intensidad del trabajo que debe realizar. 3.º la representación que la sociedad le exija. 4.º la amovilidad ó inamovilidad. 5.º Las responsabilidades y peligros anejos al cargo y los honores y consideraciones del mismo.

El aumento de sueldo va unido á los ascensos y á la elevación de las funciones que ejerce el empleo. El sueldo se compone de dos elementos: el elemento ó sueldo *activo* que percibe el funcionario, y los ascensos y honores señalados al mismo; y el elemento ó haber *pasivo* cuando cesa en el servicio, bien por modificaciones en la organización administrativa, bien por la edad ó la incapacidad, bien por la muerte; ó lo que es lo mismo: las cesantías, jubilaciones ó retiros, y pensiones á las viudas ó huérfanos de los servidores del Estado. En favor de los derechos pasivos se alegan varias razones: 1.ª lo exiguo que suelen ser los sueldos de los empleados públicos, que les imposibilita toda previsión y ahorro. 2.ª que los derechos pasivos aseguran la probidad del empleado,

que deseoso de atender á las necesidades de una próxima vejez ó de su familia en caso de muerte, era expuesto que cayera en la prevaricación. 3.^a que los derechos pasivos asegurando la suerte del empleado y de su familia, hacen que se dedique exclusivamente á su destino, sin otras ocupaciones que le distraigan de sus deberes. 4.^a que de este modo se evita la imprevisión de que gaste el empleado toda la paga sin acordarse del porvenir. Contra estos derechos se dice que son una pesada carga para el Estado, que va aumentada de año en año, que da lugar á injusticias y desigualdades, por que no disfrutan de los derechos pasivos y del capital que para ello se les ha descontado, los que no llegan á jubilarse, los célibes y los viudos, y los que no tienen hijos; por otra parte, determinados funcionarios con muchos años de servicios, y con sueldos muy exiguos, ó no tienen derecho á la jubilación ó se les concede una pensión insignificante; mientras que otros con pocos años de servicio y pingües sueldos, se les concede una cuantiosa jubilación, lo que constituye una gran desigualdad.

Otras materias y cuestiones podríamos estudiar á propósito de la organización del personal administrativo financiero, pero entonces traspasaríamos los justos límites de la Hacienda é invadiríamos el terreno de otras enseñanzas.





CAPÍTULO TERCERO.

Organización económica de las Haciendas especiales.

§ ÚNICO.

Organización económica de los municipios, provincias y colonias.—Presupuestos municipales y provinciales.—Ejercicio ordinario y extraordinario.—Contabilidad municipal y provincial.—Presupuestos y organización de la Hacienda colonial.

Los principios generales que hemos expuesto respecto á la organización económica del Estado, son aplicables en su orden y grado á los municipios, provincias y colonias, así que expondremos con brevedad estas materias.

Los sistemas de centralización ó descentralización influyen notablemente en la mayor ó menor libertad que tengan las provincias y los municipios para formar, aprobar y ejecutar sus presupuestos. En las principales naciones de Europa, en Inglaterra, Francia, Rusia, en nuestra pátria y otras, el Estado ejerce una tutela é inspección inmediata en la formación de los presupuestos municipales y provinciales, ordenando gastos *obligatorios* y siendo necesaria la aprobación superior.

Los presupuestos municipales y provinciales deben prepararse y votarse por las respectivas corporaciones, y en algunos países como el nuestro, la junta local de vecinos concurre con el Ayuntamiento á la formación del presupuesto. Los presidentes de las diputaciones provinciales y los alcaldes son los respectivamente encargados de la ejecución del presupuesto.

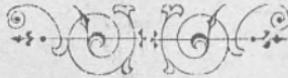
Los presupuestos de las provincias y de los municipios pueden tener dos periodos: uno *ordinario*, que comprende los doce meses del año económico, que rige lo mismo para el Estado que para las provincias y municipios, y otro de *ampliación*, que dura algunos meses para terminar el cobro y el pago de los servicios y recursos que no hubiera podido realizarse dentro del periodo ordinario. Los créditos abiertos y no invertidos durante el ejercicio económico, quedan anulados. Las *resultas* que quedaren después del periodo de ampliación son objeto en nuestra patria de un *presupuesto adicional*, cuyas liquidaciones han de terminarse en un mes.

Cuando por calamidades públicas, casos imprevistos ó necesidades extraordinarias sea necesario las corporaciones locales ó departamentales, como el Estado pueden tener un presupuesto extraordinario, cuyas ventajas é inconvenientes ya expusimos.

La contabilidad municipal y provincial debe reunir las mismas condiciones que hemos señalado á la del Estado. Ejercen la inspección de la contabilidad de los municipios, las diputaciones provinciales, los gobernadores de provincias y el Tribunal de cuentas del reino en nuestra patria según la importancia que tengan los recursos locales. La inspección de las cuentas provinciales corresponde al Gobierno y al Tribunal de cuentas.

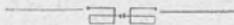
En cuanto á las colonias, es conveniente que tengan sus presupuestos especiales, como sucede en nuestra patria con Cuba, Puerto Rico y Filipinas, los cuales han de ser análogos en cuanto al orden de gastos é ingresos á los de la madre patria, en cuanto lo permitan la indole especial de los recursos disponibles y de los gastos que en ellas se hayan de realizar. La aprobación de los presupuestos generales de las colonias se hará por las Cortes generales de la Nación, á las cuales concurrirán los diputados ó re-

presentantes de las colonias si se rige por el sistema *asimilador* ó por la Asamblea colonial con la aprobación del Gobierno si está establecido el sistema *autónomo* ó se harán por la metrópoli sin ninguna intervención de los representantes de las colonias si impera el régimen *administrativo* ó del *pacto colonial*. Los periodos del presupuesto deben ser los mismos que tenga el de la madre patria y la contabilidad será asimilada á la que rija en la metrópoli.



CONCLUSIÓN.

Hemos recorrido el anchuroso campo que presenta á la meditación y al estudio la ciencia financiera quizá con paso vacilante é inseguro, como el del que no confía en sus propias fuerzas. De todo lo expuesto, pálido reflejo de lo que enseñan los maestros de la ciencia de la Hacienda, se deduce la inmensa importancia que tiene su estudio. La ciencia financiera no aspira á dictar las leyes, su misión se limita á mover el espíritu y la opinión pública, y sólo por este medio indirecto puede llegar á influir en la marcha económica del Estado, como dice Gandillot.





ÍNDICE.

Páginas.

PARTE PRELIMINAR É HISTÓRICA.—CAPÍTULO PRIMERO. —Definición y origen de ciencia de la Hacienda.—Carácter y fuentes de la misma.—Ciencia y arte.—Principios fundamentales.....	5
CAPÍTULO II.—¿La Hacienda es una ciencia? Su importancia.—Sus relaciones con otras enseñanzas.—Divisiones de la ciencia de la Hacienda.—Método propio de la misma..	11
CAPÍTULO III.—Reseña histórica de la Hacienda en España. —Época 1. ^a : tiempos primitivos.—Organización de la Hacienda en la España romana.—Influjo del cristianismo.	17
CAPÍTULO IV.—Época 2. ^a Hacienda goda.....	23
CAPÍTULO V.—Época 3. ^a —Primer periodo.—Hacienda de los reinos cristianos en España en la Edad Media hasta el siglo XIII.....	27
CAPÍTULO VI.—Segundo periodo de la Hacienda en España en la Edad Media hasta los Reyes Católicos.....	35
CAPÍTULO VII.—Gastos públicos y situación de la Hacienda en los reinos cristianos durante el 2. ^o periodo de la Edad Media.—Organización del personal administrativo financiero	43
CAPÍTULO VIII.—Organización rentística de los árabes españoles.....	49
CAPÍTULO IX.—Transición de la Edad Media á la Moderna. —Hacienda pública en tiempo de los Reyes Católicos..	55

CAPÍTULO X.—Época cuarta: Hacienda de España durante la casa de Austria.—Reinados de Carlos I y Felipe II...	59
CAPÍTULO XI.—Reinados de Felipe III, Felipe IV y Carlos II.—Gastos públicos.....	63
CAPÍTULO XII.—Organización del personal administrativo-financiero en la 4. ^a época.....	69
CAPÍTULO XII (bis.)—Época 5. ^a : Organización de la Hacienda desde el advenimiento de la casa de Borbón al trono de España, hasta la muerte de Fernando VII.—Reinado de Felipe V.....	75
CAPÍTULO XIII.—Reinado de Fernando VI.....	81
CAPÍTULO XIV.—Reinado de Carlos III.....	85
CAPÍTULO XV.—Reinado de Carlos IV.....	95
CAPÍTULO XVI.—Reinado de Fernando VII.—Primer periodo hasta 1820.....	99
CAPÍTULO XVII.—Reinado de Fernando VII.—2. ^o periodo..	107
CAPÍTULO XVIII.—Organización del personal administrativo-financiero desde 1700 á 1833.....	111
CAPÍTULO XIX.—Época 6. ^a : Hacienda contemporánea.—Reinado de doña Isabel II.—Primer periodo.....	121
CAPÍTULO XX.—Reinado de doña Isabel II.—Segundo periodo.....	133
CAPÍTULO XXI.—Organización del personal administrativo-financiero durante el reinado de doña Isabel II.....	163
PARTE PRIMERA.— <i>Ingresos públicos</i> .—CAPÍTULO PRELIMINAR.—¿El concepto del Estado es del dominio de la ciencia financiera?—Aumento de las atribuciones y gastos del Estado en nuestro siglo:—Necesidad de recursos públicos para el cumplimiento del fin del Estado.—Clasificación de los mismos.....	185
RECURSOS PÚBLICOS ORDINARIOS.—SECCIÓN 1. ^a — <i>Del impuesto</i> .—CAPÍTULO PRIMERO.— <i>Teorías acerca del impuesto</i> .—§ 1. ^o —Concepto y definición del impuesto.—Su fundamento y origen.—¿Es una prima del seguro?—¿Es un cambio de servicios?—¿Es anticipo de los gastos de la producción nacional?.....	193

§ 2.º—¿El impuesto es un bien ó un mal?—¿Vuelve á los contribuyentes la riqueza pagada en el impuesto?—¿Impulsa la producción?—Es la mejor colocación de los capitales?—¿Conduce á la miseria?—Dificulta la producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza?—¿Es productivo ó improductivo?.....	204
§ 3.º—Máximum y minimum del impuesto.—Impuestos lijeros moderados y excesivos.—Límites del impuesto.—Disminución y aumento del mismo.—Incidencia, repercusión y difusión del impuesto.....	213
§ 4.º Doctrinas acerca del impuesto fijo, proporcional y progresivo.—Especialidad y generalidad del impuesto..	229
§ 5.º Examen de los principios de la unidad y la multiplicidad del impuesto.—Teoría del impuesto sobre el capital y sobre la renta.....	241
§ 6.º Formas y bases del impuesto:—Reglas y clasificaciones del mismo.....	265
CAPÍTULO SEGUNDO.— <i>De los impuestos generales ó contribuciones.</i> —§ ÚNICO.—Definición y división de los impuestos generales ó contribuciones.—Ventajas, inconvenientes y comparación de los impuestos directos é indirectos.	
	279
CAPÍTULO TERCERO.— <i>De los impuestos directos.</i> —§ 1.º—Clasificación de los impuestos directos.—Impuestos personales.—La capitación.—Servicios personales.—Servicio militar.....	
	293
§ 2.º—Impuestos reales.—Contribución territorial.—Sus ventajas é inconvenientes.—Formas y bases de la misma.—¿Sobre quién recae?—¿Debe ser fija ó variable?—Redención del impuesto territorial.....	305
§ 3.º—Del impuesto sobre las casas y construcciones.—Impuestos sobre las puertas, ventanas y chimeneas.—Del impuesto sobre los arrendamientos y sobre la renta.	318
§ 4.º—De la contribución industrial, de comercio y sobre las profesiones.—Del impuesto sobre los empleados y sobre los salarios.—De la contribución sobre los capitales dados á préstamo.....	326

§ 5.º—Impuestos suntuarios, ó sobre el lujo.—Sus diversas especies.—Juicio crítico.....	337
CAPÍTULO CUARTO.— <i>De los impuestos indirectos.</i> —§ 1.º—	
Enumeración de los impuestos indirectos. Impuestos sobre las traslaciones de dominio y sobre las sucesiones.—Su origen y justificación.—Impuestos sobre la venta de muebles.—Impuestos sobre los trasportes.....	344
§ 2.º—Del impuesto de aduanas.—Su origen, clases y justificación.—De los aranceles y sus diversas especies.—Causas que influyen en la productibilidad de las aduanas.—Derechos compensadores.....	351
§ 3.º—Del impuesto de consumos.—Su historia.—Ventajas, inconvenientes y efectos del impuesto de consumos.—Diversas formas de recaudación é imposición.....	366
CAPÍTULO QUINTO.— <i>De los impuestos especiales ó rentas.</i> —	
§ 1.º—Su definición.—Diferencias que los separan de los impuestos generales.—Clasificación de las rentas.—Exposición razonada de las principales rentas sobre los actos.	373
§ 2.º—Monopolios del Estado.—Títulos profesionales y matrículas escolares.—Moneda, correos y telegrafos, pesos y medidas.—Sal, tabaco, etc.—Loterías.....	388
RECURSOS PÚBLICOS ORDINARIOS.—SECCIÓN 2.ª —	
<i>Del dominio del Estado.</i> —CAPÍTULO PRIMERO.—Del dominio nacional ó de los bienes del Estado.—Dominio público y dominio privado.—Desenvolvimiento de los mismos.—¿Es conveniente que el Estado posea un gran dominio territorial?—¿Cuál es el mejor modo de administrarle?—Montes públicos.—Bienes muebles.—Modos de adquirir el dominio nacional.—Espropiación forzosa.	405
§ 2.º—Dominio industrial del Estado.—Minas; salinas, altos hornos, ferrocarriles.—Dominio mercantil del Estado.—Participación de los Bancos y Sociedades de crédito.....	419
RECURSOS PÚBLICOS EXTRAORDINARIOS.—SECCIÓN 1.ª—	
<i>Tesoro.</i> — <i>Venta del patrimonio nacional.</i> — <i>Contribuciones extraordinarias.</i> —CAPÍTULO ÚNICO.— <i>Tesauración.</i> — <i>Venta de bienes del Estado.</i> — <i>Enajenación de los</i>	

montes públicos. — Enajenación de los ferrocarriles. — Ventajas, inconvenientes y forma de realizar todas ellas. — Examen de las contribuciones extraordinarias.	429
RECURSOS PÚBLICOS EXTRAORDINARIOS. — SECCIÓN 2.^a <i>Del crédito público.</i> — CAPÍTULO PRIMERO. — <i>De los empréstitos.</i> — § 1.^o — Del crédito público. — Su definición y caracteres. — Legitimidad de los empréstitos — Sus efectos. — Teorías acerca de los mismos. — ¿Son un bien ó un mal?	
§ 2. ^o — Juicio comparativo de las contribuciones y de los empréstitos. — Opiniones de Smith, Say y Gladstone acerca de este punto. — Empréstitos para atender á las obras públicas.	441
§ 3. ^o — Clasificación de los empréstitos: voluntarios, patrióticos y forzosos. — Empréstitos perpetuos y temporales	449
§ 4. ^o — Empréstitos ó capital real nominal y con lotes. — Empréstitos por suscripción, adjudicación y negociación. — Con hipoteca ó garantía y sin ella. — Empréstitos nacionales y extranjeros.	456
CAPÍTULO SEGUNDO. — <i>De la deuda pública.</i> — § 1.^o — Concepto de la deuda pública. — Divisiones de la misma. — Unidad, ó multiplicidad de la deuda. — Deuda consolidada. — Amortizable á término fijo. — Vitalicia. — Títulos de la deuda. — Sus diversas formas. — Cupones.	
§ 2. ^o — Extinción de la deuda pública. — Su legitimidad. — De la amortización, conversión y arreglo de la deuda, pago total de la misma, y de la bancarrota. — Diversas teorías y sistemas.	468
§ 3. ^o — Del curso forzoso del papel del Estado y de los Bancos. — Del impuesto sobre los títulos de la deuda. — Diferentes métodos para evaluar las deudas públicas. — Del influjo de las razas en la formación de las deudas de los Estados.	481
RECURSOS DE LAS HACIENDAS ESPECIALES. — CAPÍTULO ÚNICO. — <i>Ingresos de la Hacienda municipal, provincial y colonial.</i> — Ingresos ordinarios de la Hacienda	

municipal y provincial.—Su importancia y progresivo aumento. Impuestos municipales y provinciales.—Diversas especies de los mismos.—Bienes procomunales y propiedad industrial del municipio y de la provincia. . .	511
§ 2.º—De la Hacienda colonial.—De las colonias.—¿Son útiles ó perjudiciales?—Condiciones para su fundación.—Causas de su decadencia.—Sistemas de colonización.	518
PARTE SEGUNDA.— <i>Gastos públicos</i> .—CAPÍTULO ÚNICO.— <i>De los consumos públicos</i> .—§ 1.º—De los gastos públicos en general.—Su definición.—¿Son productivos?—Sus límites.—Los gastos públicos bajo su aspecto jurídico, político y económico.—Clasificación y exposición de los mismos.	525
§ 2.º—Gastos de la Hacienda municipal, provincial y colonial.	533
PARTE TERCERA.— <i>Parte orgánica</i> .—CAPÍTULO PRIMERO.— <i>Organización económica del Estado</i> .— <i>Presupuestos</i> .—§ 1.º—De los presupuestos.—Su origen é historia.—Preparación del presupuesto. Tiempo de realizarla.—Cómo deben evaluarse los gastos y los ingresos.—Unidad y multiplicidad del presupuesto.—Centralización ó especialidad del mismo.—Si debe presentarse el producto bruto ó total, ó el liquido del presupuesto de ingresos.—Si deben ser presentados en conjunto ó por ministerios, etcétera.—Documentos que deben acompañar al presupuesto.—Divisiones del mismo.	537
§ 2.º—De la votación del presupuesto.—Formas de verificar el examen del presupuesto.—Formas de votación: 1.ª ¿debe votarse ó nó todos los años el presupuesto? 2.ª ¿deben votarse y discutirse todos los años todos los gastos y todos los ingresos, en particular los impuestos? 3.ª ¿Deben votarse los presupuestos en conjunto ó en detalle por Ministerios, secciones ó capitulos?	547
§ 3.º—De la ejecución del presupuesto.—Créditos extraordinarios y supletorios, trasferecia y anulación de créditos.—Períodos del presupuesto.—Estados del mismo,	

nivelación, superabit, déficit.—Diversas especies de presupuestos.—Tesoro público.....	552	
CAPÍTULO SEGUNDO.— <i>De la contabilidad del Estado y de la organización del personal administrativo-financiero.</i> —		
§ 1.º—De la contabilidad del Estado.—Su origen é historia.—Tres objetos de la contabilidad.—Contabilidad oculta y mandamientos de pago ficticios.—Condiciones de la contabilidad.—Sus caracteres.—Tribunal de Cuentas.	557	
§ 2.º—Bases para la organización del personal administrativo-financiero.—Ingresos, ascensos, incompatibilidades, sueldos.—Cesantías y derechos pasivos.....	564	
CAPÍTULO TERCERO.— <i>Organización económica de las Haciendas especiales.</i> —§ ÚNICO.—Organización económica de los municipios, provincias y colonias.—Presupuestos municipales y provinciales.—Ejercicio ordinario y extraordinario.—Contabilidad municipal y provincial.—Presupuestos y organización de la Hacienda colonial...		569
CONCLUSIÓN.....	572	



APÉNDICE A.

Cuadro demostrativo de que el impuesto progresivo sobre la renta concluye por absorberla toda.

Supongamos que el impuesto *triplica* cada vez que la renta *dobla*, sirviendo de base 500 francos de renta y 5 de contribución.

Renta.	Cuota de contribución	Relación á 100.
500	5	1
1,000	15	1,50
2,000	45	2,25
4,000	135	3,37
8,000	405	5,06
16,000	1,215	7,6
32,000	3,645	11,4
64,000	10,935	17,0
128,000	32,805	25,6
256,000	98,415	38,4
512,000	295,245	57,6
1.024,000	885,735	86,5
2.048,000	2.657,205	129,7

APÉNDICE B.

El importe de las deudas públicas de Europa según cálculos de Dudley-Baxter era en 1820, 1848 y 1870:

1820.	
Gran Bretaña.	7,000.000,000 francos.
CONTINENTE EUROPEO.	
Holanda.	2,500.000,000
Austria.	875.000,000
Francia.	800.000,000
Rusia.	425.000,000
Prusia y Alemania.	250.000,000
España.	200.000,000
Portugal.	22.500,000
Estados Unidos.	375.000,000
India inglesa.	200.000,000
TOTAL.	12,647.500,000

1848.

Gran Bretaña é Irlanda. 22,550.000,000 francos

CONTINENTE EUROPEO.

Holanda	3,000.000,000	}	14,250.000,000
Francia.	3,500.000,000		
Austria.	2,477.500,000		
Prusia y Alemania.	1,325.000,000		
España.	1,300.000,000		
Rusia.	1,250.000,000		
Nápoles.	500.000,000		
Portugal.	200.000,000		
Dinamarca.	107.500,000		
Estados Unidos.			650.000,000
América Latina.			75.000,000
India Inglesa.			725.000,000
TOTAL.			38,250.000,000

1870.

Gran Bretaña é Irlanda. 20,500.000,000 francos

CONTINENTE EUROPEO.

Francia.	4,550.900,000	}	18,666.000,000
Austria.	3,125.000,000		
España.	2,825.000,000		
Rusia.	2,500.000,000		
Holanda	2,500.000,000		
Prusia y Estados Alem.*	1,000.000,000		
Italia.	750.000,000		
Bélgica.	438.000,000		
Portugal.	425.000,000		
Dinamarca.	288.000,000		
Grecia.	250.000,000		
Suecia y Noruega.	15.000,000		

AMÉRICA.

Estados Unidos com- prendiendo las deudas particulares de cada Estado.	1,195.000,000	}	3,860.000,000
Colonias Inglesas.	165.000,000		
América Latina.	1,500.000,000		
India Inglesa.			1,250.000,000
TOTAL.			43,276.000.000

APÉNDICE C.

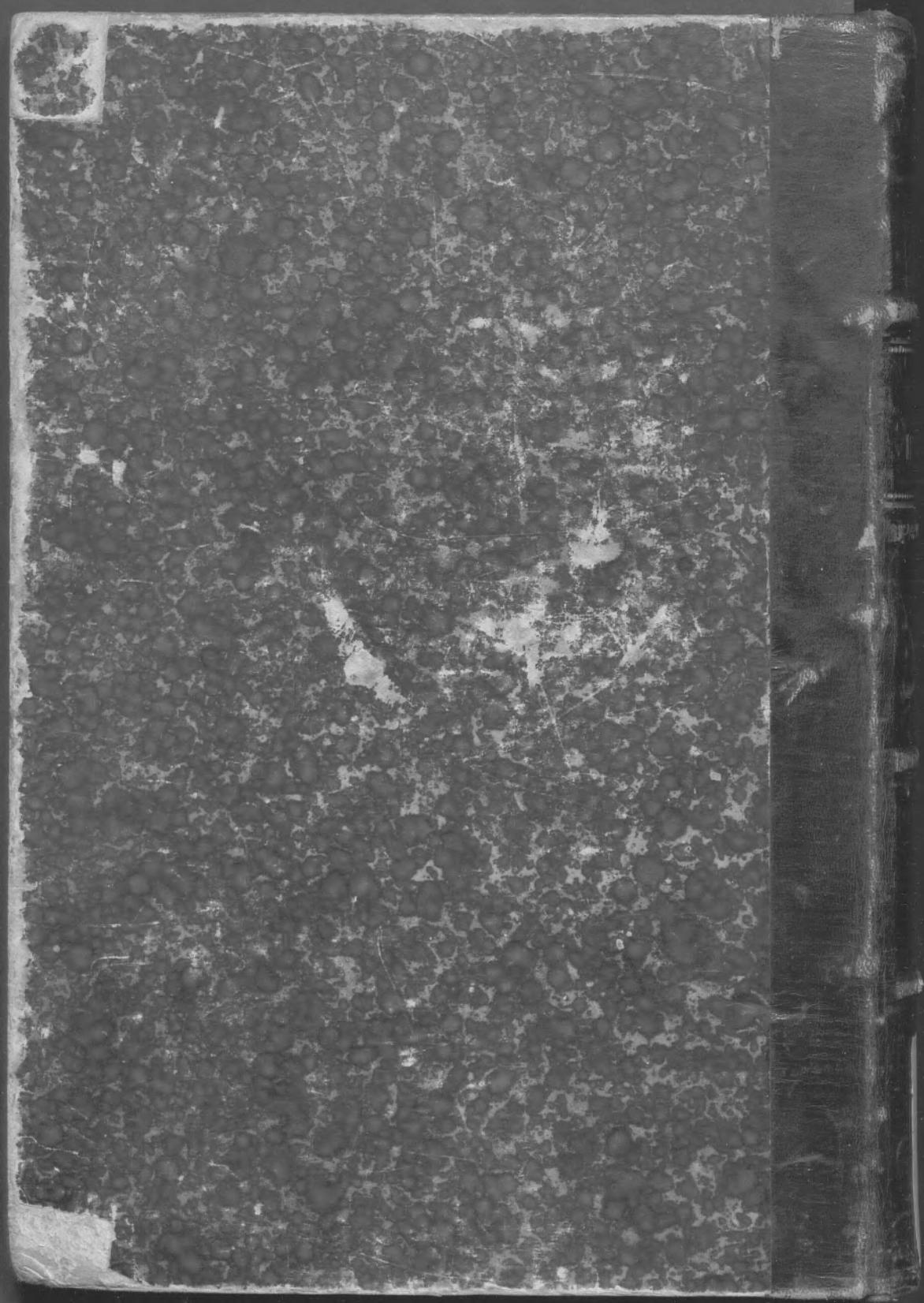
Cálculo de los intereses de la deuda pública de las principales naciones en 1870, repartidas por cada habitante, según Dudley-Baxter.

NACIONES.	Cantidad de intereses de la deuda pública que toca a cada habitante.		
1 Australia	26	gramos	90
2 Inglaterra é Irlanda	19	—	64
3 Estados Unidos	17	—	95
4 Italia	17	—	50
5 Holanda	15	—	10
6 Francia	12	—	15
7 { Portugal	11	—	25
{ Dinamarca	11	—	25
9 España	10	—	»
10 Egipto	9	—	15
11 Austria	9	—	05
12 América Latina	7	—	60
13 { Turquía	5	—	60
{ Canadá	5	—	60
15 Bélgica	5	—	20
16 Imperio de Alemania	4	—	65
17 Rusia	4	—	50
18 Suiza	2	—	90

ERRATAS MAS NOTABLES.

Página.	Linea.	DICE.	LÉASE.
7	30	en la hacienda pública. . . .	la hacienda pública
13	26	contigua.	continua
30	12	confundido fuera con. . . .	confundido con
38	7	no todas ellas permisivas. . .	todas ellas permisivas
38	26	en general de la mercadería.	general de la mercadería
96	7	quince por ciento.	quince al millar
181	6	causas civiles.	carreras civiles
188	31	Prusia.	Rusia
199	21	impuesto.	recurso
222	18	relaciones con.	relaciones económicas con
224	14	el juicio.	el precio
265	12	forma de distribución. . . .	forma de imposición
358	34	más en aumento.	mas un aumento
364	12	desconsidera.	considera
374	30	para que caso necesario. . . .	para que en su caso
378	36	curatas.	anatas
385	10	puesin en el ridiculo. . . .	en el ridiculo
385	11	y en el castigo.	pues en el castigo
400	28	M. Staufpenberg.	M. Stauffenberg
412	25	la guerra de 1878.	la guerra de 1870
414	35	Ran.	Rau
415	35	y lo propio fuera del dominio	y lo propio el dominio
436	13	<i>Antico demonio.</i>	<i>Antico dominio</i>





PEÑA

HACIENDA PUBLICA

G 25181