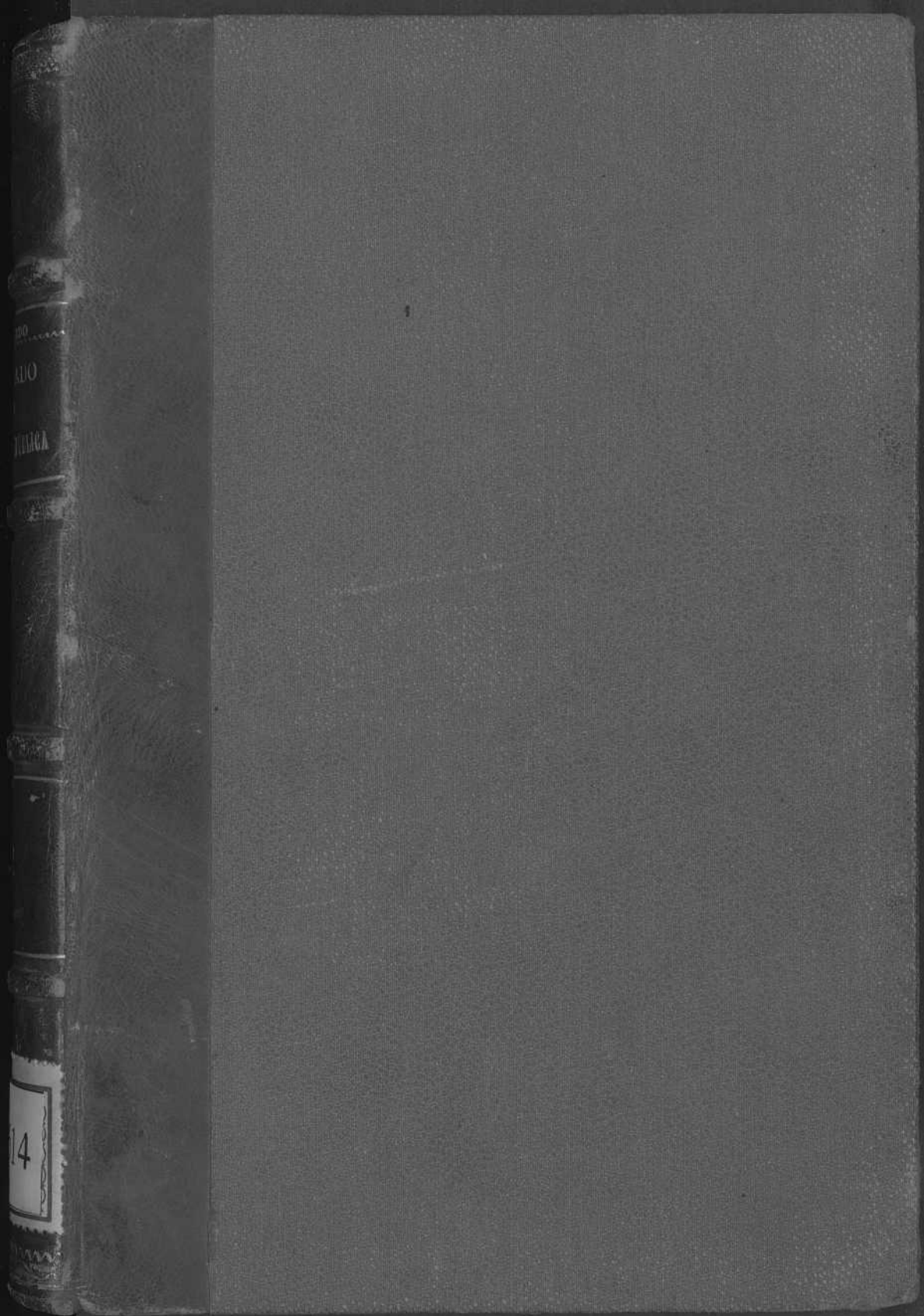
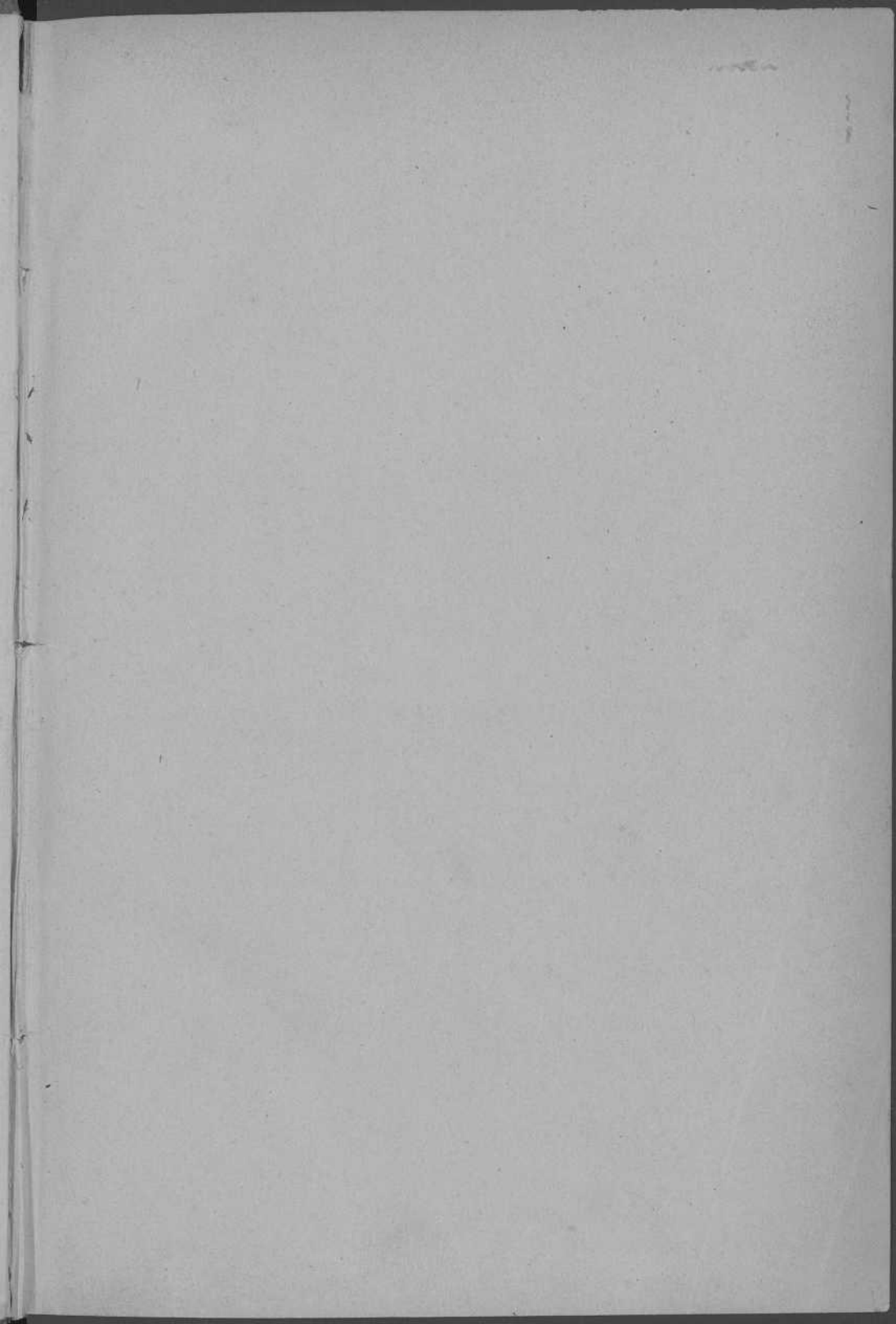


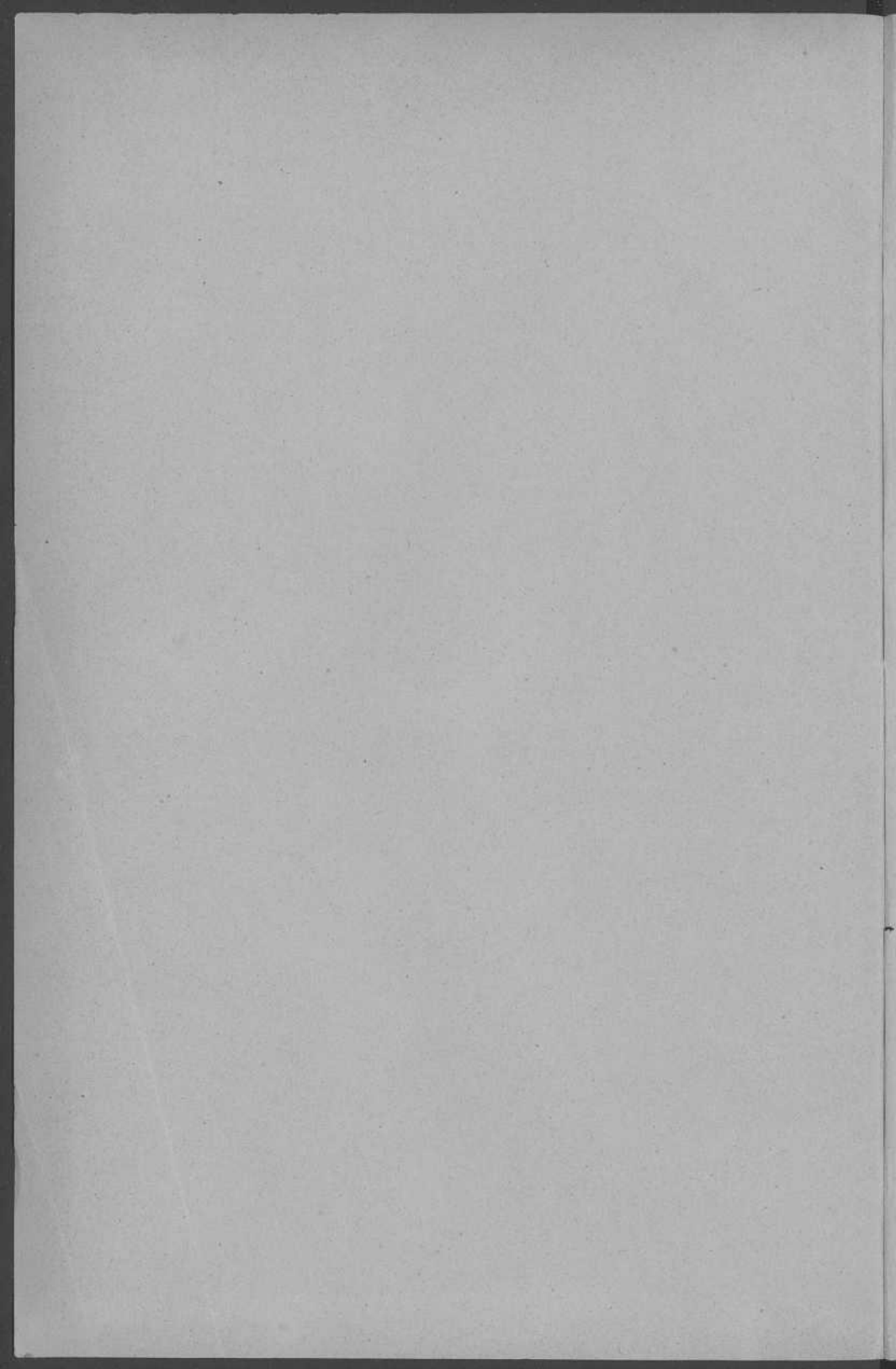


15614
~~6443~~

22
514

1575





TRATADO
DE
HACIENDA PÚBLICA
Y
EXAMEN DE LA ESPAÑOLA

OBRAS DEL MISMO AUTOR

Vocabulario de la economía.—Segunda edición, 1882.

Estudios económicos.—1889.

El movimiento cooperativo.—1890.

Ideas y noticias económicas de EL QUIJOTE.—

Opúsculo, 1874.

Tratado elemental de estadística, escrito en colaboración con el Excmo. Sr. D. Mariano Carreras y González, 1873.

72

TRATADO

DE

HACIENDA PÚBLICA

Y

EXAMEN DE LA ESPAÑOLA

POR

JOSÉ M. PIERNAS HURTADO

Catedrático de la Universidad Central.

CUARTA EDICIÓN

CORREGIDA NUEVAMENTE

TOMO I

MADRID

TIPOGRAFÍA DE MANUEL GINÉS HERNÁNDEZ

IMPRESOR DE LA REAL CASA

Libertad, 16 duplicado.

1891



PROPIEDAD DEL AUTOR

Á LA MEMORIA

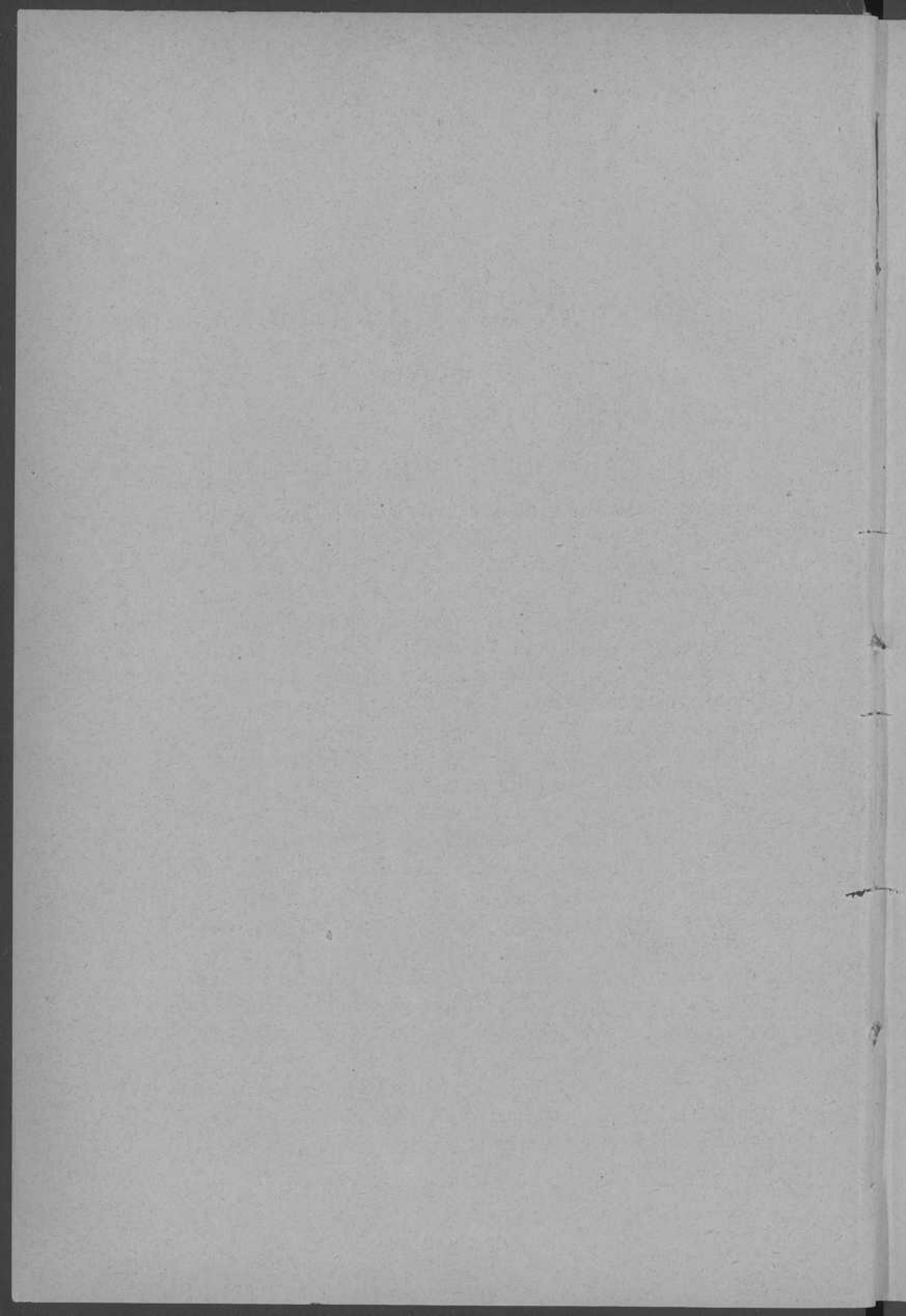
DEL MALGRADO

SR. D. MARIANO DE MIRANDA Y EGUIA

colaborador de este libro en las dos primeras ediciones.

Su compañero y amigo,

EL AUTOR.



PRÓLOGO DE LA EDICIÓN ANTERIOR

El libro que hoy publicamos, más bien que una tercera edición, es una obra enteramente nueva. Privados del concurso de nuestro inolvidable compañero el Sr. Miranda Eguía, hemos tenido necesidad de rehacer toda la parte que estuvo á su cargo en el *Manual de Instituciones de hacienda pública española*; y dedicados desde hace ya más de dos años á la explicación de la cátedra de *Hacienda* en la Universidad de Madrid, hemos encontrado motivo para refundir también los capítulos que nosotros escribimos, introduciendo modificaciones sustanciales, tanto en la doctrina como en la forma de su exposición.

No extrañarán ciertamente esas variaciones aquellos que conozcan el estado en que se halla la ciencia de que tratamos. Los esfuerzos dedicados á sistematizar los conocimientos financieros son tan pocos en número y tan escasos sus resultados, que la ciencia de la *Hacienda* aún no está constituida. Hanse escrito muchas teorías acerca del impuesto y del crédito público; algunos libros de fecha ya reciente han llegado á estudiar con cierto método los medios de adquisición, *las rentas* de los Gobiernos; pero una consideración total de la vida económica del Estado, hecha en vista de los principios que determinan la naturaleza de la institución política y continuamente informada por las enseñanzas de la Economía y del Derecho, sólo hemos podido verla como en preparación y

en ensayo, merced á las obras de muy contados escritores alemanes de nuestros días ¹.

Y no es lo peor que sean tan reducidas las investigaciones financieras en que se ha puesto una intención científica; lo más sensible es que en estas materias se ha escrito y publicado mucho en sentido puramente empírico y atención exclusiva á las urgencias y males presentes de la hacienda pública, dando un valor absoluto á lo que sólo tiene carácter histórico, buscando á las instituciones una explicación más bien que un fundamento, y colocando á los hechos en lugar de las ideas. Por lo mismo que no ha llegado á formarse un orden de verdades, se han consolidado y recibido apariencias de lógica y de sistema las preocupaciones y los yerros. De este modo se han escrito libros, muy estimables en otros conceptos, donde se desenvuelve el principio de que la hacienda pública no da materia para una ciencia, siendo todo en ella cuestiones de procedimiento y de conducta, y se afirma repetidamente que no hay otro ideal para la vida económica del Estado, que el de conciliar, del mejor modo y hasta donde sea posible, la satisfacción de sus necesidades con las demandas de la justicia y los intereses individuales ². Así se sostiene y piensa comúnmente que los gastos del Estado no tienen otro límite que la discreción de los Gobiernos, que son inevitables y ventajosas las deudas públicas, que los impuestos indirectos conforman con la equidad, y, en fin, para no continuar más los ejemplos, que los dominios y monopolios fiscales no son antieconómicos, ni censurables.

Es decir, que se ha trabajado poco en favor de la ciencia de la *Hacienda*, y se ha hecho mucho en contra suya. La vida económica del Estado, muy distante en la realidad de sus naturales condiciones, ha engendrado falsas

¹ Rau-Wagner, Stein, Schäffle y Schöenberg, principalmente.

² Los distinguidos escritores franceses Garnier y Leroy-Beaulieu adoptan de este sentido.

doctrinas, que á su vez cierran el paso ú oscurecen el camino de las investigaciones desinteresadas, y contrarían en la práctica toda reforma de los vicios, que sancionan.

Todavía y á pesar de esos obstáculos, los conocimientos financieros se hubieran desarrollado, si los otros ramos del saber llamados á darles el impulso y el cimiento suministraran materiales más sólidos y abundantes; pero nuestra ciencia, que es complicada y delicadísima construcción en que entran y deben armonizarse los principios de la Economía, el Derecho y la Política, padece con la crisis que éstas sufren, y se detiene y quebranta por las vacilaciones y deficiencias que en ellas se manifiestan.

Rodeados de tales dificultades y sin un guía que nos ayudase á vencerlas, hemos creído necesaria y única garantía posible del acierto la de atender con igual empeño al método y á la doctrina, poniendo el mismo cuidado en el uno que en la otra. Al efecto, hemos comenzado por acentuar más una división ya marcada en las ediciones anteriores, dividiendo la obra en dos tomos, para dedicar el primero á la investigación de los principios generales y el segundo al examen de las instituciones financieras de nuestra patria. En cada uno de esos estudios tratamos de obtener el conocimiento crítico ó armónico, y para conseguirlo, exponemos en la *Parte general*, al lado de la doctrina pura, los hechos que en la realidad la desconocen y niegan, estimando sus causas, juzgando las consecuencias que producen é indicando los trámites y reformas adecuados para dominar esas contradicciones, y en la *Parte especial* consideramos la hacienda pública española, invocando los precedentes históricos, describiendo el estado actual y haciendo aplicación en él de las soluciones teóricas, en la medida que consienten las circunstancias de nuestra situación política y económica.— De esta suerte pensamos que es como únicamente puede satisfacerse la imperiosa necesidad, que en materia de

hacienda pública se siente, de distinguir el *ideal* y la *práctica*, para evitar dos peligros, á cual más temibles, y en que se da de continuo: el de entender que los principios científicos han de ser aplicados absoluta é inmediatamente, y el de que se tengan los hechos por una imposición fatal é irremediable.

En cuanto á la doctrina, establecemos como fundamento y punto de partida un sumario concepto del Estado y otro del orden general económico, que nos sirven de criterio, y desenvolviéndolos lógicamente, hallamos el límite y condiciones naturales de los gastos públicos, la índole apropiada de los recursos del Estado y los requisitos exigibles á su organización económica.

Es mucho más fácil trazarse un plan que lograr ejecutarle, y medimos bien la gran distancia que hay entre nuestro deseo y el resultado de nuestro humildísimo esfuerzo. Pero tendríamos por tan alto merecimiento el de haber hecho dar un solo paso á la ciencia de la *Hacienda*, que el intentarlo nos parece ya título suficiente para que el lector nos conceda su buena voluntad, máxime cuando empeñamos la formal promesa de no abandonar la obra y de aplicarnos á hacer en ella todas las rectificaciones y mejoras, que se nos alcancen, para atenuar sus defectos.

Octubre de 1884.

PRÓLOGO DE ESTA EDICIÓN

En cumplimiento de la promesa con que termina el *Prólogo* que antecede, hemos revisado continuamente esta obra y podemos ofrecerla algo mejorada al imprimirla por cuarta vez.

De buena gana hubiéramos aumentado las dimensiones del libro, ampliando sobre todo las materias que trata el tomo segundo, es decir, el estudio de la hacienda pública española; pero nos ha detenido la consideración de que la obra sirve principalmente para la enseñanza universitaria, y con relación á este objeto peca más de excesiva que de incompleta.

Sin salirnos, pues, del límite que impone la conveniencia del mayor número de los lectores, hemos hecho ligeras adiciones, encaminadas á desenvolver algunas ideas, que son fundamentales ó tienen un mayor interés de actualidad.

Las modificaciones más importantes introducidas en la *Parte general*—después de sustituidos los datos y noticias que contenía por los que son más recientes—consisten en haber hecho dos del capítulo que estudiaba los principales impuestos establecidos, y en la ampliación de aquellos otros dedicados á la organización económica del Estado.

La primera de esas alteraciones obedece al deseo de completar la materia, exponiendo la teoría de la *contri-*

bución mobiliaria, y á la oportunidad de discutir con este motivo el *impuesto sobre los intereses de la deuda pública*, cuestión que debe ser examinada, desde el momento en que la opinión general se inclina á resolverla contra lo que es de razón y conveniente, y hay entre nosotros hombres, y hasta partidos políticos, que se hacen eco de tales preocupaciones, ó por mejor decir, se consagran á ponerlas en boga y fomentarlas. El capítulo, que era ya demasiado extenso, no admitía esa adición, y de aquí el dividirle, agrupando los impuestos directos con separación de los que son indirectos por su forma.

En cuanto al tratado de la organización económica, hemos querido subsanar algunas deficiencias, que podían achacársele, con nuevas consideraciones acerca del presupuesto y del servicio encomendado á la Administración de la hacienda pública.

La *Parte especial* va refundida para que se acomode al presupuesto de 1890-91, vigente cuando escribimos, y á todas las innovaciones hechas en nuestra legislación por el moderno Código civil y las disposiciones administrativas.

Finalmente, hemos dado al *Índice* la forma de sumario para facilitar la consulta y á fin de que pueda servir como *Programa*.

Ya que no podamos estar satisfechos de nuestra obra, quedaremos al menos, después de este nuevo esfuerzo, con la tranquilidad del que hace todo lo que está en su mano para corresponder á una benevolencia inmerecida.

Septiembre 1891.

INTRODUCCIÓN

I

Concepto de la hacienda pública y de su ciencia.

La palabra *hacienda*, aunque con manifiesta violencia de su sentido etimológico ¹, se emplea en nuestro idioma para significar, ora una cierta clase de bienes materiales—el inmueble rústico,—ora la suma ó conjunto de los bienes todos que corresponden á persona determinada.

Refiérese, pues, *hacienda* al orden económico; sirve para designar medios ó recursos, que son propios de esa esfera, y se diferencia del término *riqueza* en que éste afirma la abundancia ó grande acumulación de tales medios. Todos tienen *hacienda*, el pobre en sus harapos, mientras que ricos son únicamente aquellos que disponen de una gran cantidad de bienes materiales. La vaguedad de esa acepción, que hace, á la palabra *hacienda*, equivalente á las de *caudal*, *haber*, *fortuna*, etc., y susceptible de muy distintas aplicaciones, obliga al uso de los

¹ Del latín *faciendus*, *hacienda*, quiere decir lo que está por hacer, lo que ha de hacerse. Wagner cree, sin embargo, que *hacienda* viene probablemente del árabe *chakína*, *cámara del tesoro*.

adjetivos para determinar el objeto que quiere designarse. Así se habla de *hacienda privada* y *hacienda pública, municipal, provincial, nacional, etc.*

Sin embargo, aunque *hacienda* son los bienes de particulares, como los que se hallan en el dominio de las corporaciones ó entidades de toda especie, *se dice por excelencia de la pública*, según advierte nuestro Diccionario de la Academia; y bueno fuera que esta significación, ya muy general y corriente, se acentuara hasta llegar á ser la única, adoptándose, para señalar la riqueza constituida en propiedad privada, cualquiera de los otros vocablos que antes hemos indicado.

En este sentido, *hacienda* representa el conjunto de los medios económicos del Estado, los bienes que posee, los recursos con que cuenta, *la propiedad*, en suma, *del Estado*.

Pero todavía, sobre esa acepción estricta y más genuina recibe, la palabra *hacienda*, otra que es de mucho mayor alcance, más extensa. Cuando oímos decir, por ejemplo, que se halla en situación próspera la *hacienda* de un país, no entendemos que haya de consistir precisamente en una grande suma de recursos, y al contrario, solemos calificar de adversa la condición de la *hacienda pública*, aunque represente una enorme cantidad de bienes; siendo claro, y por todos admitido, que el Estado vive bien económicamente allí donde cuenta con medios para satisfacer todas sus necesidades, sean éstas muchas ó pocas, y que tiene una existencia precaria aquel gobierno que, aun disponiendo de inmensas riquezas, se ve agobiado por atenciones y urgencias mucho más considerables. Del mismo modo decimos que son *cuestiones de hacienda*, no solamente aquellas que se refieren de una manera directa al haber del Estado y su cuantía, sino también todas las que se suscitan á propósito de las necesidades económicas de la institución política—los gastos públicos,—de los medios que se emplean ó pueden emplearse para atender esas necesidades—rentas, impuestos, crédi-

to,—y de la organización ó actividad, en fin, que sirven para determinar los gastos, adquirir y aplicar los recursos del Estado—presupuesto, administración, contabilidad, etc.

Por donde el término *hacienda* viene á comprender ya todas aquellas relaciones á que da lugar la vida económica del Estado, el total de los fenómenos que ella engendra.

Preciso es elegir entre esas dos significaciones, porque, según adoptemos una á otra, resultará distinto el objeto que aspiramos á conocer. ¿Entenderemos por *hacienda* no más que la suma de los bienes propios del Estado? Ocurre desde luego que la propiedad es por una parte *medio*, y por otra, un efecto ó resultado. En tanto que medio, la propiedad depende en su naturaleza y condiciones todas del fin para que existe, y como resultado, procede de una causa, supone el ejercicio de una actividad determinada. La propiedad es una relación y no puede considerársela en sí misma, independientemente de los términos que implica. El hecho de que el Estado posea ciertos recursos materiales, no es el punto de partida de su actividad económica. En otros términos: el Estado no vive económicamente porque tenga una *hacienda*, sino que la tiene porque forzosamente ha de cumplir con ese fin económico que se impone á todo lo que es humano.

La *hacienda*, en el sentido de *tesoro público*, no ofrece asunto para una ciencia; á menos que ésta se eleve á la consideración de las rentas ó ingresos del Estado, de la aplicación que reciben, ó sea del consumo público, del conjunto de todos los fenómenos entre los cuales aquella acumulación no es más que un solo elemento. Además, la ciencia que se ocupe de la *hacienda pública* no ha de recibirla ya formada, sino que ella será la que se encargue de constituirla y de investigar el modo de formarla, y no cabe tampoco que esa ciencia se limite á la distribución y manejo de los fondos del Estado, porque no es posible

administrar sin tener conocimiento y criterio acerca del objeto para que sirven y del destino que debe darse á los recursos.

Es indudable, por tanto, que la *hacienda* ha de ser para nosotros algo más amplio que el erario público, que al pensar en ella tratamos de conocer, una serie de manifestaciones y de hechos que constituyen esfera determinada, un sistema de principios, con arreglo á los que se desenvuelve una cierta actividad. 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 esos términos, y todo ello lo referimos al concepto de la *hacienda*. Los hechos que median desde la fijación de los gastos públicos hasta la aprobación de las cuentas del Estado, el organismo y las funciones todas que esa evolución supone, tal es el campo en que se desenvuelve nuestro objeto.

Así la ciencia de la *Hacienda pública* será *conocimiento del orden de relaciones que constituyen la vida económica del Estado*. Y si queremos una definición más detallada, ó mejor dicho, la descripción de su contenido, podemos establecer que la ciencia de la *Hacienda* se ocupa de *las necesidades económicas del Estado, de los medios adecuados para cubrirlas y de la organización indispensable para que aquellas necesidades se determinen y estos medios se consigan y apliquen rectamente*.

- Nótase ahora que el nombre de la ciencia no corresponde á su objeto, porque no designa de él más que una parte, y es preciso, para que llegue á abarcarlo todo entero, dar á ese nombre un valor convencional y retórico. Si la *Hacienda* estudia lo económico en el Estado y se denomina político todo lo que á éste se refiere, nuestra ciencia será la que realmente tenga por asunto lo económico-político y la que con verdad y fundamento puede llamarse Economía política. Hay que transigir, sin embargo, con los vicios del uso, que califica de política á

la *Economía* ó ciencia general del orden económico, y esa misma conveniencia de no perturbar la nomenclatura corriente ha de hacer que nos abstengamos de imitar la conducta de los que, buscando para la *Hacienda* nombres enteramente nuevos, han empleado, por ejemplo ¹, el de *Syntelología*.—*Tratado de las contribuciones y de los gastos*.

Pero si no insistimos en que esta ciencia se llame Economía política, á pesar de que esto sería lo preferible, y nos parece también que debe abandonarse la invención de nuevas denominaciones, no creemos que haya el mismo motivo para renunciar á una modificación en el nombre de la *Hacienda*, hecha con términos usuales en beneficio de la exactitud y de la claridad de su concepto. *Ciencia fiscal* y *ciencia financiera*; hé aquí dos títulos tomados del lenguaje común, que tienen, en nuestro sentir al menos, mucha superioridad sobre el que la ciencia lleva: el adjetivo *fiscal*, empleado de antiguo entre nosotros con el objeto para que ahora le indicamos, presenta el inconveniente de que su sentido etimológico es algo estrecho ², y, sobre todo, el de que actualmente recibe una significación más bien *legal* que *económica*; el término *financiera*, de *finanza*, que no es un *galicismo*, como suele afirmarse, porque nada tiene de francés su origen, ofrece, en cambio, una comprensión mayor, y la ventaja de no suscitar duda ni confusión alguna, juntamente con la de traer á nuestra lengua vocablos que han aceptado la mayor parte de los idiomas ³; es verdad que tales palabras no han

¹ El portugués Ferreira Borges, autor de un libro titulado *Principios de Syntelología*.

² Del latín *fiscus*, cestillo de que se servían los romanos para tener el dinero, y de aquí tesoro público.

³ Del latín *finis*, *fnatio*, vino el término *financia*, *prestación pecuniaria*, usado en los siglos medios. De él han hecho los alemanes *finantz*, los dinamarqueses *finanster*, los holandeses *financie*, los franceses é ingleses *finances*, los italianos *finanze* y los portugueses *finanças*.—Nuestra Academia hace equivalente el término *finanza* al de *fianza*; mas aunque alguna vez se haya usado en tal sentido, su etimología y su acepción propia son las indicadas.

logrado todavía la sanción oficial; pero el lenguaje corriente las admite y la necesidad las impone. Por eso nosotros aceptamos sin vacilar el nombre de *ciencia financiera*, y le aplicaríamos desde luego si tuviéramos la autoridad necesaria para ello; como nos falta, habremos de limitarnos á proponer esa denominación, ó más bien á pedir que sea reconocida y consagrada ¹.

Dejando ya la cuestión del nombre de la ciencia, aunque interesante, secundaria, ello es que en vista de nuestro pensamiento acerca del contenido de la *Hacienda*, hemos formulado su concepto, y por más que, no teniendo otra base, ese concepto sea empírico y esté sujeto á todas las rectificaciones que dicte el conocimiento del objeto, como ha de servirnos de criterio para resolver los puntos que esta *Introducción* abraza, y será también la norma de toda la indagación posterior, se hace preciso que tratemos de aquilatar su valor, comparándole con aquellas otras definiciones que tengan más importancia por el prestigio de sus autores, ó por la aceptación que hayan logrado.

Todos los que han escrito sobre la *Hacienda* convienen en que esta ciencia estudia actos ó relaciones económicas del Estado; la divergencia entre ellos se reduce á que unos comprenden, como hemos hecho nosotros, toda la actividad de aquél bajo el respecto económico, y otros limitan el asunto á la consideración de los recursos ó actos de adquisición del Estado. Veamos la doctrina de cada uno de esos dos grupos en que se dividen los cultivadores de la ciencia.

El ilustre Canga-Argüelles, digno de figurar en primer término entre los hacendistas españoles, es también el que ha dado una definición más completa de la ciencia: «es, dice, la parte de la economía política que da reglas para fijar los gastos públicos de las naciones, y para

¹ Canga-Argüelles afirma que los antiguos españoles han usado el término *finanza*.

«sacar de la riqueza la cantidad necesaria para su pago, «asegurando su exacto cobro y aplicación á los objetos «á que se destina.» Y más adelante añade que «con «grande equivocación se conducen los que creen que «la ciencia de la hacienda se reduzca sólo á hallar dinero» ¹. Pita Pizarro advierte que el fin de la *Hacienda* «no consiste, como suele creerse, en conseguir dinero «por cualquier medio para los gastos del Gobierno, justos ó injustos,» y al contrario, es ciencia que «enseña «á tomar de la riqueza la parte proporcionada é indispensable para los gastos precisos y convenientes del «Gobierno, equilibrándolos con la renta pública» ². Parecidas á estas ideas son las de Conte, aunque las sintetiza de un modo poco preciso, dando como objeto á la *Hacienda* el fijar las condiciones á que ha de ajustarse el *cambio de servicios* entre la Administración pública y los asociados ³.

De autores extranjeros citaremos á Garnier ⁴, para quien la *Hacienda* se propone «la satisfacción de las verdaderas necesidades del Estado por medio de legítimos «recursos;» al profundo Wagner ⁵, que la define como «ciencia de la economía de que se sirve el Estado para «conseguir y aplicar los bienes materiales que exigen «sus funciones,» y al portugués Figueiredo ⁶, que cree debe estudiar «los ingresos y gastos públicos y su perfeccionamiento en armonía con la razón y el fin del Estado.»

Todos esos conceptos son otras tantas confirmaciones del que nosotros hemos obtenido; las fórmulas varían, pero la idea dominante en ellos consiste en extender el

¹ *Diccionario de Hacienda*, artículos *Ciencia de Hacienda* y *Hacienda*.

² *Examen económico histórico-crítico de la Hacienda y deuda del Estado*, páginas 9 y 10.

³ *Examen de la hacienda pública de España*, tomo I, pág. 20.

⁴ *Traité des finances*, 4.^a edición, pág. 5.

⁵ *Finanzwissenschaft*, traducción italiana de Bocardo, pág. 11.

⁶ *Introdução á sciencia das finanças*, pág. 11.

objeto de la *Hacienda* á toda la actividad económica del Estado.

La tendencia contraria se halla representada principalmente por Leroy-Beaulieu ¹, que ve en la *Hacienda* no más que la «ciencia de las rentas públicas y de los pro-» cedimientos que pueden emplearse para obtener esas » rentas. » Las necesidades del Estado, dice, no son del dominio del hacendista, no se trata para él de saber cuáles son, ni cuáles debieran ser, sino únicamente del modo de satisfacerlas con la mayor amplitud posible y el menor sacrificio de los particulares. En cuanto á la organización económica, cree que es también ajena de la ciencia, como cosa contingente, variable, y que puede ajustarse á tipos muy diversos, todos igualmente aceptables. El italiano Cossa afirma que la *Hacienda* «enseña » el modo mejor de constituir, administrar y emplear el » patrimonio del Estado » ², y no está llamada á juzgar de la legitimidad de los gastos públicos, asunto que corresponde á la *Política* y la *Administración*, debiendo contentarse nuestra ciencia con una sencilla clasificación de aquellos gastos por razón de sus condiciones, origen y resultados. Finalmente, el profesor de la Universidad de Coimbra, Pereira Jardim, encierra del mismo modo la *Hacienda* en la teoría de los recursos económicos del Estado, á pesar de que la define como «exposición de los » principios que regulan la fijación de los gastos del Es- » tado y la adquisición y empleo de los medios necesarios » para satisfacerlos » ³.

Poco hemos de esforzarnos para comprender que tales concepciones son incompletas, mutilan el objeto de la ciencia y quitan de él precisamente lo que debe servirle de fundamento. La doctrina acerca de las *rentas públicas* es asunto, sin duda, de la *Hacienda*; pero hay también

¹ *Traité de la science des finances*, tomo I, pág. 2.

² *Primi elementi di scienza delle finanze*, 3.^a edición, pág. 3.

³ *Princípios de finanças*, 3.^a edición, pág. 5.

una teoría de los *gastos del Estado*, porque las necesidades económicas que éste siente, sus consumos, están sujetos á principios fijos y son materia de conocimiento. ¿Y cuál será la ciencia llamada á investigar esos principios, en el supuesto de que á la *Hacienda* no le corresponda hacerlo? Los actos de adquisición y los de consumo son siempre correlativos; en el Estado, como en cualquiera otra entidad económica, pueden distinguirse la actividad productiva y la consuntiva; pero no es lícito, ni racional siquiera, separarlas y considerarlas independientes. Además, las rentas públicas tienen como *razón* y como *límite* las necesidades económicas del Estado, y han de acomodarse en la *forma* y en sus *condiciones* todas á lo que exijan esas mismas necesidades, de donde lógicamente se deduce que la ciencia competente en materia de gastos públicos es la única que tiene base y criterio para estudiar los ingresos. La cuestión esencial y primera que ha de decidir la *Hacienda* consiste en fijar el *cuánto* del consumo público, que importa mucho más y es antes saber lo que el Estado necesita, que el *cómo* haya de adquirirlo. Si señalamos como término y único objeto de nuestra investigación las condiciones del impuesto, podría darse el caso de un país cuya hacienda, estando conforme con los principios científicos, fuese, sin embargo, absurda. ¿De qué servirá, en efecto, que los impuestos se distribuyan y recauden bien, si su cuantía es abrumadora y excesiva, si no es legítima la aplicación que reciben?

Abandonando el examen de los gastos, aceptando la arbitrariedad en ellos, no se conciben ya un *sistema* de hacienda ni una ciencia financiera; reducida, como quiere Leroy-Beaulieu, la misión del hacendista á procurar recursos al Estado con la mayor amplitud posible, su conducta ha de ser necesariamente empírica y sus conocimientos no irán más allá del mecanismo de la recaudación y de los *expedientes* á que puede acudir para aumentarla. Los principios del Derecho y de la Economía

—únicos que pueden fundar de una manera racional la doctrina del impuesto y del crédito público—no es dado aplicarlos al tratar de los recursos económicos del Estado, si no se han invocado y establecido sólidamente al considerar los gastos públicos. Nuestro autor se lamenta después de esto de que la *Hacienda*, que da lugar á una ciencia independiente, sea, por desgracia, en la práctica *criada humilde y aun esclava* de la política; pero ¿cómo se queja de una dependencia que él mismo reconoce ser legítima y que tanto empeño muestra en sostener?

Todavía resaltan más la estrechez y la vaguedad del concepto que acerca de la *Hacienda* mantiene el distinguido publicista á que ahora nos referimos, cuando se le ve excluir de la ciencia la parte relativa á la organización económica del Estado, alegando que en ella todo es accidental y variable y *no se presta á los métodos y generalizaciones científicas*. Olvida nuestro autor que la actividad del Estado en el orden de los bienes materiales ofrece caracteres generales, por razón de la naturaleza del sujeto que la desenvuelve y en razón también de la identidad del fin á que se aplica; variará *en cada Estado* la organización financiera, precisamente porque varían del mismo modo la condición de las necesidades y la índole de los recursos económicos; pero la *Hacienda* debe prever tales diferencias, en vez de renunciar á conocerlas; ha de estudiar sus causas y resultados después de haber establecido los principios de unidad, que están por encima de esas diversas manifestaciones y á que se someten todos ellos. Por otra parte, si la ciencia enseña, según nos dice el mismo Leroy-Beaulieu, cuál es el *sistema* de los recursos propios del Estado, ese sistema exigirá, sin duda, una organización determinada y precisa, y no puede cualquiera otra serle indiferente, ni menos aceptable.

Cossa tiene razón: la Administración y la Política se ocupan en las necesidades del Estado; mas si por esto hubiera de renunciar la *Hacienda* á examinar los *gastos públicos*, nuestra ciencia desaparecería enteramente, por-

que los *ingresos*, la *organización* y todos los actos económicos del Estado, cuestiones son también administrativas y políticas. Las ciencias particulares estudian, sin confundirse, el mismo objeto, mirándole cada cual bajo un aspecto distinto. La Política y la Administración consideran al Estado en la plenitud de su vida y desarrollo, en todas sus necesidades, mientras que la *Hacienda* sólo atiende al lado económico de la naturaleza y actividad del Estado, á aquellas de sus necesidades que reclaman el empleo de los bienes materiales. La *Hacienda, que es Política y Administración económicas*, reconoce y legitima la intervención de estas ciencias, pero reivindica el derecho de informarlas con el principio que la es propio, y el derecho de ser consultada por ellas cuando se trata de fijar los gastos públicos. De todas suertes, la opinión del escritor italiano se compadece mal con su deseo de que la *Hacienda* haga una clasificación de los gastos del Estado; porque ¿cómo se distingue y clasifica en aquello de que no se tiene conocimiento y criterio?

En cuanto á Pereira y Jardín, que incluye los gastos del Estado en el asunto de la *Hacienda* y no da, sin embargo, su teoría, sólo hemos de advertir que una ciencia no puede dispensarse de investigar lo que reconoce ser su objeto, recibiendo de otros conocimientos las ideas que ha de formar por sí misma.

De lo expuesto se deduce que debemos mantener nuestro concepto provisional de la ciencia de la *Hacienda*, ya que le abonan autoridades respetables y es fácil demostrar el error en que incurren aquellas otras que le son contrarias.

II

Caracteres de la ciencia de la Hacienda, método y plan de la investigación.

Ciencia de una *relación* ó aspecto en la vida del Estado, que es entidad ú organización *humana*, la Hacienda se propone un conocimiento de carácter *antropológico*. Luego, y en tanto que esa actividad considerada por ella es *libre* y es *del Estado*, la Hacienda se clasifica en el grupo de las ciencias llamadas *morales y políticas*, al lado del *Derecho* y la *Economía*, de las cuales se deriva, y junto á la *Política*, á la que puede referirse como una de sus partes.

En la distinción de las ciencias bajo el punto de vista subjetivo, la Hacienda es *filosófica é histórica*, porque su objeto da lugar, por una parte, á la investigación de principios y leyes generales independientes de las circunstancias de modo, lugar y tiempo y de toda determinación positiva, y por otra, al examen de los hechos é instituciones en que aquel objeto se realiza y manifiesta. Considerando la vida económica del Estado de una manera absoluta, en sí misma, en lo que hay en ella de constante é invariable, es decir, investigando *cómo debe vivir* el Estado económicamente, hacemos un estudio *filosófico* de la hacienda pública; y examinando las instituciones que en el pasado y en el presente han tratado de cumplir ese fin de la sociedad política, es decir, averiguando *cómo han vivido y viven* económicamente los Estados, lograremos el conocimiento *histórico* de la Hacienda. Cada uno de esos conocimientos es parcial, como se ve,

y tampoco es suficiente la mera suma de ambos para que el asunto quede ya agotado por completo: es preciso relacionarlos armónicamente, introducir en ellos un principio de unidad, refiriendo los hechos á su ley, comparando las instituciones con su fundamento, buscando la solución de las oposiciones que pueden existir entre *lo que es* y *lo que debe ser*, y esto determina la necesidad del estudio *filosófico-histórico*, que recibe dos aplicaciones distintas, porque es *crítico* en tanto que juzga y censura la práctica señalando sus defectos, y es *político* cuando propone la manera de reformar los hechos para encaminarlos al ideal y lograr que á él se acomoden. De aquí que la ciencia entera de nuestro asunto, la que pide su naturaleza, es la *Filosofía de la historia de la Hacienda*.

Los caracteres que hemos reconocido en la *Hacienda* deciden acerca del método propio para su estudio. El problema de los métodos, tan largamente debatido y que ahora suscita de nuevo la escuela positivista, se halla en lo capital resuelto ya por la Lógica. Para conocer han de emplearse cuantos medios sean posibles; para descubrir la verdad no ha de seguirse este ó aquel camino, sino todos los que conduzcan á ella; y si nuestra inteligencia puede valerse de dos procedimientos, es necesario que hagamos uso de entrambos. Discutir si hemos de emplear exclusivamente la *inducción* ó la *deducción*, el *análisis* ó la *síntesis* para la formación de la ciencia, es, como ya se ha dicho, lo mismo que cuestionar sobre si hemos de marchar con el pie derecho ó con el izquierdo únicamente. Cabe examinar, y es muy interesante sin duda, porque gran parte de los errores que producen la diversidad de las escuelas tienen origen en el vicioso empleo de los métodos, cabe examinar todavía la medida y la aplicación con que han de usarse aquellos procedimientos, su alternación, su simultaneidad, el predominio de uno ú otro; pero esto no puede determinarse *à priori*, sino en vista del asunto que se trata en cada ciencia particular.

La deducción por sí sola engendra en las ciencias morales y políticas el idealismo y la utopía. El científico que se entrega á la especulación ideológica, forjándose un mundo de meras abstracciones, se coloca fuera de la realidad, lejos de ella, y no puede comprenderla; no ve en las instituciones y en los hechos más que la encarnación de un principio, y quiere someterlos al rigor inflexible de la lógica, prescinde del calor y los accidentes de la vida, opera sobre la Sociedad como en un cadáver, y por eso las soluciones que obtiene pugnan con todas las exigencias de la práctica. El *filosofismo*, el abandono de la experiencia, dando un valor absoluto, ó por mejor decir, único, á la idea, produce la intransigencia y el fanatismo revolucionario ¹. Si en materia de *Hacienda* nos limitáramos á *deducir* de la naturaleza del Estado las condiciones de su vida económica, llegaríamos á formar un sistema opuesto casi en totalidad á lo vigente, y no podríamos darnos cuenta de los hechos de esta clase; tendríamos que pedir, por ejemplo, grandes alteraciones en los gastos públicos, la extinción de las deudas, la supresión de los impuestos indirectos, y haríamos imposible la existencia del Estado, *anormal* hoy merced al influjo de antecedentes y circunstancias históricas, pero que ha de ser aceptada como real y positiva, aunque no se la reconozca como definitiva y legítima.

La inducción, por su parte, lleva de un modo inevitable al empirismo y la rutina. El empírico no puede conocer en el orden social más que el presente, y á lo sumo aquello que ya pasó; el porvenir le está cerrado, porque las leyes del mundo moral no son tan fatales como las del mundo físico. La mera inducción, no admitiendo más dato que el del hecho, le estudia y le mira como expresión de la ley ó de la verdad absoluta, y no se preocupa más que de buscar una razón que le explique. Así, la antigüedad consideró á la esclavitud como

¹ V. Bluntschli.—*Theorie generale de l'Etat*.—Introduction.

una institución justa y permanente, y Aristóteles inventó una teoría para darla fundamento; así se justifica y se defiende todo, porque, como dice P. Janet, si es bastante que un hecho sea hecho para que sea legítimo, no tiene motivo alguno el horror que nos inspiran los antropófagos ¹. El empirismo, añade Bluntschli, no producirá grandes conflictos, pero crea muchos obstáculos al bien público, da lugar á continuos rozamientos y daños particulares, y produce un mal crónico que puede compararse á la anemia de las sociedades. Con el único criterio de la experiencia, nos veríamos obligados á afirmar en la *Hacienda* que el *déficit* en el presupuesto y las grandes deudas públicas son condiciones naturales y propias del Estado, que los impuestos indirectos son justos é indispensables, y, en suma, tendríamos que renunciar á toda mejora y perfeccionamiento en esa esfera, reduciéndose nuestro empeño á intentar la reforma de algún pormenor en esas instituciones que tienen la sanción de la historia y de los hechos presentes.

Para nosotros no puede tener dificultad alguna la aplicación de esos dos métodos y los emplearemos simultáneamente. Al hacer el estudio filosófico de la *Hacienda*, nos valdremos especialmente de la *síntesis*, porque «para determinar lo que debe ser la vida del hombre en tanto que nacional, y lo que debe ser la sociedad en tanto que conforme al principio absoluto del derecho, no es ciertamente la experiencia, sino la razón, lo que es preciso seguir; buscamos la perfección, y la experiencia no nos enseña más que cosas imperfectas» ². Los hechos, sin embargo, han de ser precisamente consultados, á ellos acudiremos con frecuencia y la *inducción* nos servirá para fundar sólidamente los principios generales. La consideración histórica tiene como primer elemento el hecho y

¹ *Histoire de la philosophie morale et politique*, citado por Tiberghien en su *Logique*.

² Tiberghien.—*Logique*.

requiere principalmente el *análisis*; pero necesitaremos á cada paso la guía de los principios para dirigir nuestra observación sobre las instituciones financieras, y de la idea de su naturaleza hemos de *deducir* el criterio para juzgarlas.

El fin que se propone nuestra obra y lo que ya conocemos acerca de la índole de este asunto, trazan las líneas generales á que ha de ajustarse el plan de la investigación que emprendemos. Dedicado este libro especialmente al examen de la hacienda pública española, el estudio histórico, como la parte crítica, se reducirán para nosotros á la consideración de las instituciones de nuestra patria. La doctrina filosófica hemos de exponerla íntegra, aunque elementalmente, por lo mismo que, siendo general, es base necesaria y antecedente indispensable en todas las aplicaciones que de ella quieran hacerse.

Después de esta *Introducción*, destinada á fijar el concepto y naturaleza de la ciencia de la *Hacienda*, sus relaciones con otros conocimientos y el proceso de su desenvolvimiento histórico, se marca naturalmente la división de nuestro asunto en *Parte general* y *Parte especial*. La *Parte general*, consagrada á tratar de los principios comunes ó filosóficos de la *Hacienda*, y la *Parte especial*, al examen de las instituciones económico-políticas que han existido y existen en España.

La cuestión de más interés que el plan ofrece, y que hemos de discutir antes de indicar más detalladamente el contenido de la *Parte general*, es la de si corresponde ó no á la *Hacienda* la formación del concepto del Estado.

Suele entenderse la unidad de las ciencias particulares haciendo que cada una de ellas dependa de otra, que es superior ó la precede en orden, y reciba de este modo como axiomáticas é indiscutibles las verdades fundamentales que luego desarrolla. Conforme á esa doctrina, la *Hacienda* no es competente para decidir acerca de la naturaleza del Estado, sino que debe limitarse á aceptar las conclusiones que sobre este punto establecen otras cien-

cias, descansando en ellas y consignándolas, á lo sumo, después de tomarlas de allí donde las encuentra.

Semejante manera de concebir el organismo científico nos parece inadmisibile, porque la unidad de las ciencias no supone ese encadenamiento sucesivo; consiste en que haya algo de común en el asunto de todas ellas, y lo que es común á todas ó á varias de las ciencias no es posible excluirlo de ninguna á que corresponda. Que en otros ramos del saber sea el concepto del Estado punto de partida ó cuestión que deba resolverse, no es ciertamente motivo para que haya de separarse de la *Hacienda*.

Los actos económicos que realiza el Estado no son más que un aspecto de su vida, y sólo pueden explicarse en relación con los otros fines que se hallan á su cargo. Si la *Hacienda*, según hemos demostrado en el anterior capítulo, ha de estudiar la legitimidad de los gastos públicos y la justicia de los impuestos, preciso es que se apoye en el conocimiento científico de la misión y las atribuciones propias del Estado. Esta teoría, no sólo es parte, sino que es fundamental y decisiva para la *Hacienda*, como que se refiere al *sujeto* de la relación que en ella se considera. Fácil es comprender que la idea del Estado ha de informar todo el sistema de su hacienda, y no será indiferente y sin trascendencia para nuestro objeto aceptar las soluciones del individualismo ó seguir los principios de la escuela socialista ¹.

Aunque la *Hacienda* se redujese al estudio de los ingresos ó rentas públicas, ¿en qué fundaría el carácter obligatorio del impuesto y la legitimidad de la coacción que se emplea para cobrarle, prescindiendo de la naturaleza del Estado? Por otra parte, afirmar que la *Hacienda* debe limitarse á tomar el Estado como le halle constituido,

¹ Wagner dice que no ha de buscarse el fundamento de los gastos en la *Hacienda*, sino en la teoría del Estado y en la Economía general, debiendo nuestra ciencia tomarle de esas disciplinas y servirse de él como de punto de partida. Pero el punto de partida de una ciencia, ¿puede hallarse fuera de ella?

es desconocer la influencia que al principio económico corresponde en esa misma constitución, y no resuelve además la dificultad de que tratamos, porque la existencia, el modo de ser histórico del Estado, obedece á causas que han de ser expuestas y analizadas, tiene una razón que es su *teoría*, y un valor que es forzoso aquilatar, procediendo científicamente por lo mismo que es todo relativo. ¿Acaso cuando se trate de un Gobierno absoluto, que mantenga los privilegios, las exenciones y el poder arbitrario, la ciencia renunciará á los principios de generalidad é igualdad de los impuestos? Pues hé aquí cómo con sólo el principio económico puede demostrarse la injusticia de esas organizaciones políticas, y cómo no ha de aceptare sin examen ninguna de las existentes, por el mero hecho de serlo.

No puede prescindir la *Hacienda* de obtener directamente y por esfuerzo propio el concepto del Estado; si acude á las otras ciencias en busca de esa doctrina, ¿cómo elegirá sin discutir las y juzgarlas entre las varias y aun contradictorias ideas que le ofrecen el Derecho y la Política? ¹.

Impónese de igual suerte y por las mismas razones una consideración general del orden económico, cuyas leyes, desenvueltas y aplicadas por el Estado, constituyen el fondo de nuestro asunto.

Comenzaremos, pues, la *Parte general* indagando sumariamente, en *Secciones* separadas, primero el *Concepto del Estado*, y luego el de la *Vida económica*, y á continuación entraremos de lleno, y en una *Sección tercera*, á estudiar la *Vida económica del Estado*, considerando sucesivamente sus *necesidades económicas* — gastos públi-

¹ Jacob decía ya que «la ciencia de la Hacienda pública no llegó al alto lugar que la estaba reservado hasta que se conocieron profundamente sus íntimas relaciones con el objeto del Estado.» *Ciencia de la Hacienda pública.*—*Introducción*, § XVIII. En otro pasaje de su libro añade que el fin del Estado es la verdadera piedra de toque para juzgar la bondad de todas las medidas financieras.

cos,—los *recursos ó modo de adquirir* que puede utilizar— ingresos, — y en último término las condiciones naturales de su *organización económica*. El mayor número de los tratadistas de *Hacienda* se ocupan antes de los ingresos que de los gastos, partiendo de una idea equivocada acerca del Estado. Creen que éste debe gastar cuanto pueda, y empiezan por ver cuál es el importe de sus recursos para buscar luego la manera de emplearlos; pero aceptando el principio, que podemos establecer *à priori*, según el cual los Gobiernos tienen que cumplir deberes que no son arbitrarios, sino fijos y determinados, se admitirá como más lógico el método contrario, que aconseja conocer primero esos deberes, y ocuparse después en obtener los recursos posibles para ellos. Los gastos públicos son exigidos por *el fin* del Estado, los ingresos representan ciertos *medios* que sirven para cumplirle; y como los medios dependen de la naturaleza del fin, resulta que la determinación de ésta es lo primero para toda actividad bien ordenada. Los gastos del Estado serán, como las necesidades que los originan, *ordinarios y extraordinarios*, subdividiéndose, por razón de los fines á que se aplican, en *generales y especiales*, según atiendan á la constitución y existencia del Estado, ó al cumplimiento de alguna función determinada, hallándose en este caso los que se dedican á la administración de la justicia, los que se hacen en materia de religión, los que se inspiran en la moralidad, los que se dirigen á la ciencia y el arte, los que se realizan en la esfera económica y los que ocasiona la administración de la misma hacienda pública. Los ingresos pueden resultar del uso que haga el Estado de los *modos de adquirir comunes y generales* ó del empleo de *modos especiales y privativos* de la institución política; unos y otros serán *ordinarios y extraordinarios*, y al tratar de los primeros ha de exponerse la doctrina del *impuesto*, que es el más importante de todos ellos, así como al hablar de los extraordinarios ha de considerarse la teoría del *crédito públi-*

co. La organización económica da lugar al estudio de la *Administración* de la Hacienda, el servicio del *Tesoro* y la *Contabilidad* del Estado.

En la *Parte especial*, cuyo objeto, según queda dicho, es el examen de la hacienda pública española, la *Sección primera* estará destinada á narrar sucintamente la *Historia* de nuestras instituciones político-económicas, y siguiendo después el mismo orden adoptado en la *Parte general*, otras tres *Secciones* se ocuparán de los *Gastos*, los *Ingresos* y la *Organización* de la hacienda en España. La subdivisión dentro de cada una de esas *Secciones* se ajustará también, respecto de los gastos, á la que antes hemos establecido, ya que la de nuestro presupuesto no obedece á un plan científico: entre los *extraordinarios* colocaremos el coste de la deuda pública, porque en buenos principios no es admisible que el carácter de deudor sea permanente y normal para el Estado. En cuanto á los ingresos, seguiremos hasta donde sea posible la clasificación que de ellos se ha hecho recientemente en nuestro presupuesto, y los presentaremos de este modo: *Rentas de los bienes del Estado*, *Retribución de los servicios públicos*, *Monopolios fiscales é Impuestos*; los recursos que merecen, entre nosotros, el nombre de extraordinarios son la *Desamortización* y el *Crédito*. La *Sección cuarta*, del mismo modo que en la *Parte general*, ha de ocuparse de la *Administración* de la hacienda, el *Tesoro* y la *Contabilidad*. Consecuentes con lo que al principio dijimos, al hablar en esta *Parte especial* de cada una de las instituciones, buscaremos sus precedentes históricos, expondremos el estado actual, y comparándole con los principios, indicaremos la manera de armonizarlos en caso de divergencia.

Trataremos aparte de la gestión económica en nuestras provincias de Ultramar, que se rige por disposiciones especiales, y por vía de *Apéndice*, expondremos algunas ideas y noticias acerca de la hacienda provincial y municipal, considerándolas principalmente bajo el

punto de vista de sus relaciones con la del Estado. Wagner quiere que la *Hacienda* estudie no sólo los actos económicos del Estado, sino los de todas las entidades coercitivas y obligatorias; y realmente *público* es también el carácter de la hacienda provincial y municipal; pero nosotros tomamos ese calificativo en una acepción más restringida, porque excederíamos los límites de nuestro trabajo si descendiéramos á los pormenores de las organizaciones locales.

Tal es el *Plan* á que hemos de acomodarnos. ¡Ojalá que su desarrollo pueda corresponder á nuestra buena voluntad y al interés é importancia del asunto!

III

Relaciones de la ciencia de la Hacienda y utilidad de su estudio.

Son las ciencias particulares al modo de los capítulos de un libro, que tienen el mismo asunto y se diferencian no más que en considerarle bajo un punto de vista parcial y determinado. La ciencia es una, como la realidad que tiene por objeto, y todas las divisiones y clasificaciones que en ella se hagan, no pueden llegar á establecer verdadera separación y distancia entre las partes de un todo indisoluble.

Por eso cada ciencia mantiene relaciones con todas las demás, y tratándose de la *Hacienda pública*, no hay ninguna otra que pueda serle indiferente. Aun aquellos ramos del saber que parecen más lejanos del que ahora nos ocupa, se enlazan con él por vínculos claramente percibidos; así las Matemáticas tienen alguna comunidad con la *Hacienda*, en tanto que los medios á que ésta se refiere se hallan sujetos á cantidad y son susceptibles de la expresión numérica y del cálculo; las llamadas ciencias naturales, la Física y la Química, por ejemplo, contribuyen á los fines del hacendista, enseñándole procedimientos que sirven para la investigación de la riqueza, la evaluación de los productos y el establecimiento de las tarifas y cuotas de los impuestos.

Sin embargo, de igual manera que los capítulos de la obra literaria se reúnen, constituyendo *partes ó secciones* diferentes aquellos cuya conexión es mayor, las ciencias

particulares se agrupan en razón á la analogía de su asunto, y cuando se examinan las relaciones de alguna ciencia determinada, se atiende únicamente á las más íntimas, á las que sostiene con los conocimientos que la son más afines y se encuentran más próximos á ella.

La *Hacienda* es, como queda dicho, una ciencia *antropológica* de las que se llaman *morales* y *políticas*, y con ciencias de esta clase, la Moral, el Derecho, la Economía, la Política, la Administración y la Estadística son sus relaciones de mayor interés y más frecuentes.

El principio de la moralidad rige todos los actos del hombre y ha de alcanzar necesariamente á los que son objeto de la *Hacienda*; cumple ésta una parte del bien, el que se realiza manteniendo económicamente al Estado, y no puede menos de referirse á la Moral, que es la ciencia encargada de dirigir hacia el bien todas las determinaciones de la voluntad. Esta relación es tan natural y evidente, que sería ocioso afirmarla, si no lo hiciera preciso el olvido frecuente de ese carácter ético que tienen las instituciones económico-políticas, abandonadas por lo común á los motivos del interés y al régimen de la coacción, que dan lugar á la arbitrariedad en los Gobiernos, y á la resistencia y el fraude en los ciudadanos. El deber de manejar con pureza los medios materiales es tan apremiante, al menos, cuando se trata de bienes del Estado, como en la gestión de los negocios propios, y las necesidades públicas piden su satisfacción con un título igual al que ostentan las privadas. Si estas ideas fueran respetadas, como son elementales, no veríamos en la hacienda pública, al lado de otras muchas inmoralidades, al Estado fomentando los vicios para explotarlos como orígenes de ingresos, y rentas considerables establecidas sobre el uso del tabaco y la pasión del juego.

Algo parecido á lo que con la Moral ocurre, sucede en la relación de la *Hacienda* con la ciencia del Derecho. El Estado es órgano y mantenedor de la justicia, y todas sus instituciones, las económicas, lo mismo que las demás,

han de conformarse con el principio jurídico en que se fundan, y á cuyo cumplimiento deben dirigirse. Los problemas de economía pública se resuelven necesariamente en la competencia de las necesidades del Estado con las individuales, son cuestiones de propiedad, que sólo pueden decidirse á nombre y en virtud del derecho, y que no se conciben fuera de él. Las relaciones económicas que nacen del Estado tienen un carácter obligatorio, coercitivo, y la coacción no puede invocarse en contra, sino en favor de la justicia. Por eso, si la ciencia del Derecho pide á la de la *Hacienda* los medios materiales que la son necesarios para la consecución de su objeto, la *Hacienda* á su vez toma de la ciencia jurídica la base y las formas para sus instituciones, se vale de sus procedimientos y de sus medios de acción, y viene á ser conocimiento de una rama del Derecho, del *Derecho fiscal ó financiero*. Mucho falta también para que esta relación se haga efectiva y para que pueda calificarse de *justa* la vida económica del Estado; la exacción excesiva, aunque se aplique con recta intención, y el mal empleo de la fortuna pública son ataques que á menudo sufre, por parte de los Gobiernos, el derecho de la propiedad privada, como padecen el derecho y la propiedad del Estado con las ocultaciones de la riqueza y los medios ilegítimos tan en uso para eludir los impuestos y cargas públicas. La misma administración de la hacienda, que rodea al fisco de absurdos privilegios, colocando á sus bienes fuera de la ley común, y dando á sus pretensiones una eficacia distinta y superior á la que ella reconoce en los derechos particulares, comete una injusticia á que responden con otras la mala voluntad y el espíritu hostil de los ciudadanos para cuanto se refiere al interés económico del Estado.

Lo que en otro lugar hemos expuesto ¹ para demostrar que el nombre *Economía política* es el más adecuado y el

¹ Capítulo I de esta misma *Introducción*.

que mejor corresponde á nuestra ciencia, basta para que se comprenda la semejanza y el estrecho lazo que median entre la *Hacienda pública* y esas otras dos ciencias, cuyos títulos aparecen unidos en la denominación propuesta.

La *Hacienda* tiene con la Economía y la Política comunidad de objeto. Aquélla, la Economía, estudia todo el orden de los bienes materiales en cuanto dependen de nuestra actividad; la *Hacienda* cuida de las relaciones que el Estado mantiene en esa misma esfera y de la acción que ejerce en ella ¹; la Política es ciencia de la vida entera del Estado, la *Hacienda* lo es de la vida económica de esa misma institución, á la que atiende en tanto que necesita de los medios en que consiste la riqueza. La *Hacienda* desarrolla los principios económicos aplicándolos á un sujeto determinado, y desenvuelve también los principios de la ciencia política para lograr que los actos del Estado se acomoden á la exigencia de sus necesidades económicas. Toda cuestión de *Hacienda* tiene un aspecto económico, como que se trata en ella de la adquisición y empleo de los bienes materiales, y otro político, porque se refiere á la conducta del Estado, del mismo modo que las cuestiones políticas se hacen económicas por razón del *consumo* á que dan lugar las instituciones del Gobierno, y los asuntos económicos tienen un lado financiero en virtud del influjo que el Estado lleva al orden general de la riqueza. La Política decide acerca de las *necesidades* del Estado, la Economía fija el *tanto* de la riqueza que debe destinarse para satisfacerlas, y la *Hacienda* dice el *modo* de esa satisfacción y se encarga de lograrla en vista de los informes de aquellas dos ciencias, que combina y armoniza. Por eso en la hacienda pública se refleja claramente el sistema político á que corresponde, y la Política depende, en cierto modo, de los recursos que aquélla pueda suministrarla; por eso la situación del

¹ La *Hacienda*, dice Wagner, es una *Economía individual*, cuyo sujeto es el Estado.

Tesoro público será consecuencia del estado general de la riqueza y el gasto de los Gobiernos un factor de capital interés en el orden económico.

La intimidad en que viven estas tres ciencias no da lugar, sin embargo, á ninguna confusión entre ellas, porque además de distinguirse en la extensión con que tratan el objeto que les es común, se diferencian por el punto de vista desde que le consideran, y ofrece cada una de ellas caracteres bien diversos: la Economía, la más amplia de todas, es una ciencia *social*; la Política, por el fin á que inmediatamente se dirige, es de índole *jurídica*, y la *Hacienda*, en virtud de sus propósitos, es ante todo una ciencia de condición *económica*.

De todo ello se deduce, é importa consignarlo, que el hacendista digno de este nombre ha de ser á la vez economista y hombre político. La capacidad del financiero constituye una especialidad del economista, y tiene como base el conocimiento perfecto de la Economía. ¿Puede administrar la hacienda ó la riqueza del Estado el que desconozca la naturaleza y las leyes que son comunes á todas las riquezas? Un hacendista que desdeña la Economía, se coloca en la actitud del médico que se burlase de la Anatomía, ó del geómetra que pretendiera pasarse sin el Álgebra. Por eso dan muy triste idea de su cultura aquellos que, llamados á regir la hacienda pública, hacen alarde de desconocer la ciencia económica y de prescindir de ella; al mismo tiempo que los hechos se encargan de mostrarnos lo que pueden dar de sí esos que se declaran incapaces é ignorantes de aquello mismo en que se ocupan. El saber, las convicciones políticas, y hasta una cierta influencia personal en esa esfera, son cualidades igualmente necesarias para que el hacendista se dé buena cuenta de su misión y la desempeñe con criterio propio. La indiferencia ó la falta de significación política en el que maneja la hacienda del Estado, darán lugar á que se anule ó disminuya la importancia del aspecto económico que ofrecen las cuestiones de Gobierno. No pretendemos

que se imite el ejemplo de Inglaterra, donde el primer Ministro es siquiera nominalmente el encargado de la hacienda; esto peca en el extremo opuesto; pero consideramos inadmisibile y peligroso que el Ministro de Hacienda sea un mero *recaudador*, obligado á hacer efectivos ingresos que él mismo cree imposibles y á satisfacer necesidades que no cree legítimas, un agente mecánico y subalterno cuyo dictamen no se consulta para fijar los gastos, cuya acción no tiene poder bastante para la defensa y garantía del caudal público ¹.

La ciencia de la Administración se ocupa del ejercicio de las funciones del Estado, de la acción del Poder ejecutivo, que es el más inmediatamente encargado de cumplirlas, y de establecer las relaciones á que dan lugar: una de tales relaciones es la que se dirige al fin económico del Estado, y éste es el punto en que coinciden la Administración y la *Hacienda*. La formación del haber público, su distribución, su empleo, constituyen uno de los servicios administrativos más interesantes, que debe organizarse conforme á los principios de la *Hacienda*, que determinan la cantidad de riqueza aplicable á las necesidades públicas, la naturaleza de los impuestos y sus condiciones de recaudación, la índole del crédito y las maneras de usarle. En este sentido, la Administración ejecuta las prescripciones de la *Hacienda*, á cuyas enseñanzas da realidad y cumplimiento. De igual suerte la administración de la hacienda es parte de nuestra ciencia, y la *Hacienda* en ella necesita conocer los principios generales respecto de la organización y los procedimientos gubernativos para aplicarlos á su objeto. Auxílianse, pues, estas dos ciencias y dependen la una de la otra,

¹ La relación en que se halla la ciencia de la *Hacienda* con la Economía y la Política no se ha tenido en cuenta al hacer las últimas reformas en los estudios de nuestras Facultades de Derecho. Sólo así puede explicarse que se obligue á cursar la asignatura de *Hacienda* pública á los alumnos del Notariado en el primer año de la carrera, cuando aún no tienen conocimiento alguno jurídico ni económico.

porque la *Hacienda* da á la Administración los medios materiales que son indispensables para sus fines, y la Administración da á la *Hacienda* el organismo, la fuerza y los recursos todos de que disponen los Gobiernos.

Finalmente, la Estadística, forma única posible de la *experiencia* en los Gobiernos, es poderoso y obligado auxiliar para la *Hacienda*, como lo es para todas las demás ciencias sociales. De la Estadística toma la *Hacienda* los datos que maneja; por ella sabe el desarrollo de las necesidades en que se engendran los gastos públicos y el estado de la riqueza, que ha de servir de base á los impuestos; por ella conoce la utilidad de las reformas y puede comprobar sus resultados, y valiéndose de noticias estadísticas es como hace nuestra ciencia la comparación y el estudio de las instituciones de la hacienda pública en pueblos diferentes ó en épocas distintas. También el estadístico ha menester de los conocimientos financieros para que sea bien dirigida y fecunda su observación en los hechos de esta clase.

Las relaciones en que se halla la *Hacienda* con otras ramas importantes del saber humano, y el amplio influjo que tienen sus principios en órdenes diversos, serían motivos bastantes para aconsejar su estudio, si éste no se impusiera ya, antes que por esas conexiones, por la transcendencia que directamente y en sí mismo tiene el conocimiento de que tratamos. El asunto de la *Hacienda* ofrece una generalidad tal, que á nadie excluye, y toca, por otra parte, á intereses que son de los más vivos y sensibles. La conducta económica del Estado nos afecta á todos sin distinción de clases ni posición social, obra de un modo directo sobre nuestro bienestar, y á todos, por consiguiente, importa conocer sus reglas. No se trata de un estudio profesional, sino de una cultura que debe procurarse todo ciudadano, al que no sean indiferentes sus obligaciones y sus derechos, y aun el mismo cuidado de su fortuna.

Los desaciertos y las preocupaciones en materia de

hacienda pública tienen siempre gravísimas consecuencias: ora producen trastornos y revoluciones políticas, ora son causa de injusticias y grandes sufrimientos, como que de la regularidad y el orden en la gestión económica dependen en gran parte el bien individual y los fines del Estado. El gobernante de mejor intención y las formas políticas más perfectas resultarán inútiles mientras se mantenga la ignorancia ó se consagre el olvido de los principios financieros. Los males de esta clase que padecieron otras épocas no han de atribuirse exclusivamente al despotismo, sino más bien al desconocimiento que reinó en ellas de las verdades de nuestra ciencia, así como para curar los que todavía sufrimos, será más eficaz que pensar en los sistemas de Gobierno y en los cambios de organización hacer que esas verdades se difundan mucho, sean conocidas de todos y llegue á ser forzoso el aplicarlas.

La *Hacienda* enseña á los que gobiernan que el consumo público no está á merced de su voluntad, tiene como razón y como límite las necesidades propias del Estado, y dice á los ciudadanos que el impuesto representa una satisfacción tan necesaria como las personales, corresponde á un servicio recibido; el arraigo de tales ideas acabará con la arbitrariedad de los primeros y la mala fe de los segundos, y hará que la opinión y las costumbres públicas condenen duramente á todo el que malverse ó defraude la fortuna pública, faltando á obligaciones que son sagradas.

Por culpa de unos y otros, la vida económica del Estado dista mucho de ser lo que debiera, y urge que el convencimiento de todos dé lugar al esfuerzo común, que pide su remedio.

IV

Historia y estado actual de la ciencia de la Hacienda.

Á pesar de la importantísima tarea que la *Hacienda* desempeña, su formación como ciencia es de fecha muy reciente, porque aun después de constituida la Economía política, su madre, tardó todavía algún tiempo en desprenderse de ella.

Sin embargo, considerada la hacienda como hecho, tomada esta palabra en el sentido de patrimonio público ó recursos del Estado, ha existido siempre, porque desde el momento en que *el poder* se establece bajo cualquier forma en la Sociedad, la primera función que ejerce es la de proporcionarse medios para su sostenimiento. El jefe de la tribu nómada toma una parte considerable del botín ó percibe el tanto de las cosechas, si dirige un pueblo agrícola; y más tarde, cuando la Historia nos anuncia el principio de la civilización antigua, por todas partes encontramos el impuesto. Lo mismo entre los persas y los egipcios, que entre los lacedemonios y los romanos, el fisco exige una porción de la riqueza individual bajo esta ó aquella forma. Pero todo esto se ejecuta sin más guía que la satisfacción de una necesidad imperiosa; el Estado tiene que vivir á expensas de los particulares, y para ello echa mano de los medios que considera más eficaces, sin atender á otro principio.

La conducta del Estado tenía que reflejar en los pueblos de la antigüedad la condición de aquellas socieda-

des, que se organizan más bien para eludir que para dar cumplimiento á las leyes naturales económicas; y así como en el orden social la esclavitud y las castas hacen del trabajo productivo, carga que pesa únicamente sobre las clases inferiores y más débiles, así en la esfera política la conquista, el despojo y el tributo de los vencidos habían de ser mirados como recursos legítimos. Es verdad que los griegos, y sobre todo los romanos, desde la época de Augusto, tuvieron una hacienda pública organizada con cierta regularidad, que fueron diestros para inventar contribuciones y gravar todas las formas de la riqueza, porque, como dice Blanqui ¹, no dudaron en imponerse á sí mismos, para satisfacer las dilapidaciones del fisco, cuando las exacciones á los demás resultaron insuficientes; pero lo que sabemos acerca de las instituciones financieras de aquellos pueblos, no nos permite inducir el pensamiento que en estas materias tenían los hombres de Gobierno, y la falta de otras manifestaciones de los conocimientos de esa clase, hace sospechar que no existían, y que los hechos no obedecían á la reflexión y á las ideas del legislador, sino á la necesidad y al influjo de causas exteriores. Todo lo que se encuentra en los escritos de Aristóteles, de Jenofonte y de Cicerón, respecto á la hacienda pública, se reduce á algunas consideraciones sobre los medios entonces admitidos para satisfacer las necesidades del Estado.

En la Edad Media, época de renovaciones y de lucha, tan poco favorable á la actividad económica como á la cultura de los espíritus, no hubo ocasión ni posibilidad siquiera de que se constituyese nuestra ciencia. Con el feudalismo desaparecen el Tesoro público y los antiguos impuestos, para dar lugar al dominio de los señores que explotan al mísero siervo sin piedad alguna, y le someten á toda clase de prestaciones y exigencias. Las Monarquías, á causa de su debilidad primero, y después

¹ *Histoire de l'Economie politique en Europe*, cap. VII.

por la guerra continua que sostienen para afianzar su poder, por el escandaloso lujo de las cortes y la inmoralidad de su administración viciosísima, vivieron en el desconcierto y la penuria ¹. Al fin de este período, en los siglos XIII, XIV y XV, que se llaman de transición y renacimiento, los municipios, y sobre todo las Repúblicas italianas, consiguieron una gran prosperidad y atendieron con orden y con holgura á las necesidades comunes; pero aquella prosperidad no se debió á los conocimientos económicos, sino á la acumulación de la riqueza en las clases y en las localidades donde se ejercitaba entonces exclusivamente el trabajo productivo, y antes bien, la industria floreciente de los gremios y el comercio opulento de Génova y Venecia sucumbieron á impulsos de la reglamentación y el monopolio á que los condenó la ignorancia de sus leyes naturales. Alguna máxima general de moralidad financiera, perdida en los escritos filosóficos, teológicos, económicos y jurídicos, que forman la literatura escolástica, es lo único que en la mayor parte de la Edad Media corresponde al asunto de la *Hacienda*. Sin embargo, desde el siglo XIII, los escritores políticos aumentan, y son ya frecuentes los tratados que se ocupan del régimen de los pueblos y estudios sobre la moneda y el interés, en los cuales el punto de vista económico no es el principal, pero tiene cada vez más influencia. Como autor notable de ese género, podemos citar en el siglo XV al napolitano Diómedes Caraffa, que, en un libro titulado *De regentis et boni principis officiis* (1487), da interesantes noticias de carácter financiero, y aconseja, dadas ciertas condiciones, el arrendamiento de los impuestos ².

Constituidas las naciones modernas sobre las ruinas de feudos y municipios, y bajo el cetro de los monarcas

¹ Cibrario.—*Economie politique du Moyen Age*.

² V. Cossa.—*Guía para el estudio de la Economía política*, trad. de Ledesma.

absolutos, las artes de la paz y los trabajos científicos logran un cierto grado de tranquilidad, que les permite servirse de los descubrimientos y grandes invenciones realizados al llegar el siglo XVI. La riqueza aumenta en todas partes; pero crecen más de prisa las necesidades de los Gobiernos con la creación de los ejércitos permanentes, la frecuencia de las guerras, la complicación de las relaciones sociales y la gestión, cada día más difícil, de los intereses comunes, que se atribuye el poder absorbente de los reyes. La hacienda conserva, por largo tiempo, el carácter patrimonial que recibiera del feudalismo, no es *pública* sino *del Rey*, que dispone á su arbitrio de la propiedad de los vasallos y multiplica las exacciones sin otro límite que la posibilidad de establecerlas. Estos hechos producen dos clases de investigaciones rentísticas, que no alcanzan, sin embargo, algún carácter científico hasta la segunda mitad del siglo XVIII; atentos unos á las urgencias del fisco, buscan á toda costa nuevos orígenes de ingresos—los *arbitristas*, que son plaga de España y no escasean tampoco en Alemania,—y movidos otros por el daño que los pueblos sufren con el número y dureza de la gabelas, proponen reformas que, sin perjudicar á la corona, alivien el peso de los tributos, quieren mejoras que moralicen y ordenen la administración y piden que los gravámenes sean generales y más equitativos; los llamados *economistas financieros* principalmente ¹.

Descuellan en el siglo XVI nuestro historiador P. Mariana, examinando en su libro *De rege et regis institutione* (1598) algunas cuestiones económico-políticas, especialmente las relativas á la acuñación de la moneda, y el francés Juan Bodín, que en su obra *De la Republique* (1576) trata del régimen económico de los Estados y presenta la contribución de consumos como base en que debe fundarse la hacienda pública. Es también digno de mérito, á

¹ Cossa.—*Primi elementi di scienza delle finanze*.

título de administrador honrado é inflexible, el Duque de Sully, Ministro de Enrique IV de Francia, que normalizó la desquiciada hacienda de aquel país, rebajó los impuestos, pagó las deudas, y acertó, no obstante sus preocupaciones económicas, á resolver el difícil problema de enriquecer al Soberano, disminuyendo el sacrificio de los contribuyentes.

En el siglo XVII, influidos los escritores y gobernantes por el llamado *sistema mercantil*, apenas se ocupan más que de la organización del comercio, de los estímulos á la exportación, los tratados beneficiosos y el ensanche y explotación de las colonias. Aparte del error con que suele juzgarse á esa doctrina económica, lo cierto es que no se deriva de ella ninguna teoría de *Hacienda*, y que sus defensores atendieron poco á los fenómenos del impuesto y del crédito público, limitándose á protestar alguna vez contra los vicios de la administración y contra las exenciones y privilegios en materia de tributos. El antagonismo de los intereses que en general proclamaba aquel sistema, trasciende al orden financiero sólo en tanto que los mercantilistas se muestran poco escrupulosos para conceder á los apuros del Rey, mayores cada día, medios con que imponerse á las necesidades de los súbditos, autorizando de este modo la elevación de los tributos y el aumento de su número. Es una excepción de esta regla, que merece consignarse, la del gran Ministro Colbert, á quien el afán de reglamentar y de proteger la industria no impidió llevar á cabo provechosas é importantísimas reformas en la hacienda francesa. Débense al alemán Klock dos libros de escaso valor científico (*De contributionibus*, 1634; *De Erario*, 1651), y al inglés Petty otro más interesante, porque en él se vislumbra ya la ley de *difusión de los impuestos* (*A treatise of taxes and contributions*, 1662). En España tuvimos muchos escritores sobre asuntos económicos, empíricos todos, y llenos los más de las preocupaciones y errores de aquel siglo; pero hay entre ellos algunos muy sensatos

é ingeniosos, que son, además, notables por las ideas que anticipan; así Sancho de Moncada (*Ocho discursos*, 1619) ¹ y Jerónimo de Zevallos (*Arte real*, 1623), quieren sustituir todas las contribuciones indirectas con un impuesto sobre la harina; Alcázar de Arriaza (*Nueva declaración de un medio universal para extinguir los tributos impuestos en Castilla*, 1646) propone ya la contribución única de 2 por 100 sobre todas las rentas y beneficios; el P. Dávila (*Resumen de los medios prácticos para el general alivio de la Monarquía*, 1651) defiende el establecimiento de una capitación general y progresiva para reemplazar á todos los tributos de su tiempo; Martínez de la Mata (*Memoriales ó discursos*) ², anterior á Petty, le excede en cuanto á la idea de la *difusión*, que expone con toda claridad y como base de su sistema favorable á los impuestos indirectos ³; Francisco Centani, notabilísimo como precursor de los fisiócratas (*Tierras: medios..... para que con planta, número, peso y medida, tenga la Real Hacienda dotación fija para asistir á la causa pública*, 1671), afirma que la tierra es la verdadera y física hacienda, quiere que la contribución sea única, directa y territorial, y reclama la estadística, y la formación del catastro, para que el impuesto sea equitativo y proporcionado; Álvarez Osorio (*Memoriales*, 1686) pide la publicidad en cuanto á los asuntos y estado de la hacienda pública, y, finalmente, el aragónes José Dormer se distingue, no sólo por sus ideas favorables á la libertad de comercio, sino porque al exponerlas en sus *Discursos histórico-políticos* (1684),

¹ Estos *Discursos* se reunieron luego, publicándose con el título de *Restauración política de España*, en 1746.

² Publicáronse sin fecha; pero se atribuyen generalmente á la mitad del siglo XVII, y Campomanes, que los insertó en el *Apéndice á la educación popular*, cree que son de 1656.

³ «Los consumos, dice, son la base fundamental de todas las rentas. El consumidor es quien las paga más que el labrador ni el artesano: principio el más interesante para el sistema de contribuciones y de la buena Economía política.» V. Sempere, *Biblioteca económico-política*, tomo III.

sostiene la conveniencia de que los impuestos de circulación y consumo se conviertan en uno directo, repartido por hogares.

Con el anuncio de nuevas doctrinas económicas coincide en el siglo XVIII la publicación de escritos financieros de mejor base y más amplios desarrollos que todos los anteriores. En Francia, Boisguillebert (*Factum de la France*, 1707) describe con acierto los males que causaba el régimen fiscal vigente entonces; dice que los impuestos indirectos perjudican á la alimentación del pueblo, al comercio y al consumo; se declara adversario de los empréstitos y propone que se refundan *la talla*—especie de contribución territorial,—los derechos sobre los vinos y las aduanas interiores en una capitación general de 10 por 100 sobre los productos de toda clase de bienes; ideas muy semejantes sostiene, aunque con menos profundidad, el ilustre Mariscal Vauban (*Projet d'une dime royale*, 1707), que pide también el establecimiento de una contribución de 10 por 100 como máximum, pagado en especie sobre los productos de la agricultura y en numerario por las rentas de cualquiera otra procedencia. El famoso aventurero escocés Law (*Considerations sur le numeraire et le commerce*)¹, Melon (*Essai politique sur le commerce*, 1734) y Dutot (*Reflexions politiques sur le commerce et les finances*, 1738) se ocupan especialmente del crédito público, cosa que era hasta entonces casi desconocida por completo. Estos cinco escritores son los que han recibido la denominación de economistas-financieros de su compilador Eugene Daire, quien dice de ellos que inauguran la época del razonamiento, en lo que concierne á los intereses materiales de la sociedad². Es digno de figurar al lado de esos nombres el de Francisco Forbonnais, publicista distinguido y hombre de administración, autor, entre otras obras, de una titulada *Considera-*

¹ Esta obra se publicó antes en inglés el año 1705.

² *Collection des principaux économistes*, tomo I.

tions sur les finances d'Espagne relativement à celles de France (1753)¹ y de un estudio más interesante, que llamó *Recherches et considerations sur les finances de la France* (1758); este escritor sostuvo con empeño la generalidad del impuesto y la abolición de los privilegios, y dió buena muestra de la firmeza de sus convicciones, sometiéndose al pago de los tributos, á pesar de hallarse exceptuado de ellos por su condición nobiliaria. Más doctrinal, y sobre todo más metódico que los anteriores, es el libro *Trattato di tributi* (1743), en que el italiano Broggia propone una contribución sobre la renta y otra sobre la circulación interior y exterior, alegando en favor de los impuestos de consumos todas las ventajas que algunos les atribuyen todavía. En Alemania, Sonnenfels (*Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz*, 1765) y Justi (*System des Finanzwesens*, 1766) representan la transición del mercantilismo á las nuevas ideas económicas que en su tiempo se elaboran, é intentan, Justi especialmente, como lo indica el título de su libro, una sistematización de los conocimientos financieros. Algunos italianos presentan como inventor de la doctrina fisiocrática á su compatriota Bandini de Sena, que en el *Discorso sulla marenna senese* (1737) defendió la libertad de la agricultura y del comercio y la reducción de los impuestos á uno solo, pagado en frutos por los terratenientes; pero aunque ese libro parece escrito en la fecha antes indicada, no llegó á publicarse hasta 1775 y no pudo ejercer influencia alguna en las concepciones de los economistas de la escuela agrícola, que fueron, por otra parte, mucho más elevadas y completas. Á España corresponden en este período de la ciencia gobernantes ilustrados y celosísimos, así como un buen número de economistas y escritores; entre los primeros se hallan: el Marqués de la Ensenada²,

¹ Esta obra contiene la traducción de la *Théorica y práctica del Comercio y la Marina* de nuestro Jerónimo Uztáriz.

² Es autor de una *Representación* hecha á Fernando VI, proponiendo

que alivió los tributos, suprimió los arrendamientos, llegó á decretar la *única contribución* y pudo decir al Rey: «Señor, todas las necesidades se hallan cubiertas;» el Conde de Floridablanca ¹, reformador y amigo de las libertades económicas y creador del Banco de San Carlos, y su compañero en el Consejo de Castilla, el incansable y sabio Campomanes ², que tan eficazmente contribuyó á mejorar la administración y á excitar la actividad y la cultura de nuestra patria; y entre los segundos figuran: el P. Cabrera (*Crisis política*, 1719), muy discreto en materias de hacienda; Jerónimo de Uztáriz (*Teórica y práctica de Comercio y de Marina*, 1724), que da muchas noticias financieras y pide modificaciones en los impuestos; el consejero Aznar (*Discurso tocante á la real hacienda*, 1724) ³, práctico y acertado; Zabala y Auñón (*Representación al Rey D. Felipe V*, 1732), enemigo de los impuestos indirectos; Ward (*Proyecto económico*, 1762), que quiere limitar también los derechos de consumos, y el Conde de Cabarrús (*Memorial al Rey sobre rentas y crédito público*, 1783), influyente y juicioso crítico del sistema tributario. Pero todos estos hombres ilustres, á pesar de sus tendencias y su amor hacia la libertad, no obstante

medios para el adelantamiento de la Monarquía y buen gobierno de ella.—1751.

¹ Hanse publicado dos *Representaciones* de Floridablanca, una á Carlos III y la otra á Carlos IV, muy interesante la primera, porque es una Memoria completa de su Gobierno.

² Los escritos de Campomanes son muy numerosos: de algunas averiguaciones que tenemos hechas con el propósito de coleccionarlos, resulta que muchos están inéditos y no pocos corren desconocidos: aun así, nuestro Catálogo comprende más de ochenta títulos de obras históricas, jurídicas, económicas y literarias. Las más importantes de asunto económico son las *Respuestas fiscales sobre la tasa y comercio de granos* (1764) y *Sobre los privilegios del Consejo de la Mesta* (1771), el *Memorial sobre los abastos de Madrid* (1768); los *Discursos, sobre el fomento de la industria popular* (1774), *sobre la educación popular de los artesanos y su fomento* (1775) y el *Tratado de la regatía de amortización* (1765).

³ Aunque el libro no lleva fecha, se cree que fué escrito en la indicada.—V. Colmeiro, *Biblioteca de los economistas españoles*.

que algunos de ellos llegaron á conocer los principios con que á la sazón trastornaban la ciencia económica los escritores de Francia é Inglaterra ¹, vacilan y al fin sucumben ante el influjo de la tradición y de los hechos y no excedieron los límites de un mercantilismo templado y razonable.

Cupo á Francisco Quesnay y á sus discípulos la gloria de consumar la evolución iniciada desde medio siglo antes, inaugurando la época verdaderamente científica de los conocimientos económicos. Las conclusiones de la escuela agrícola habían sido ya afirmadas, pero la originalidad y la importancia de su doctrina está en las bases filosóficas de que arranca, en el método con que se desenvuelve y en la extensión que ofrece. Parten aquellos pensadores de un concepto determinado acerca del *orden* en general, de las *leyes naturales* y de la misión de la *autoridad pública*, y llegan á formar de esta manera, no sólo un plan de vida económica, sino un *sistema* completo de organización social. Equivocáronse los fisiócratas en la idea de la riqueza, y por eso, aunque abrieron los ciimientos y levantaron todas las paredes maestras del edificio ², no lograron construir definitivamente la Economía política, y no nos dejaron tampoco una ciencia de la *Hacienda*; pero son los primeros que merecidamente recibieron el nombre de *economistas*, y los autores también de la primera *teoría del impuesto*. La contribución, según los fisiócratas, tiene por *límite* las necesidades del Estado, cuya función determinan previamente, como *base* el *producto neto* de la industria agrícola, y como forma la *única* y *directa*; ellos creían que solamente la agricultura es productiva y origen de riqueza, y fueron lógicos mirándola como el único sostén de las cargas públicas, y queriendo que no hubiera más que un impuesto territorial,

¹ La obra de Adam Smith fué traducida al español por José Ortiz en 1796.

² V. Forbonnais.—*Collect. des principaux économistes*, tomo I.

ya que en él habían de venir á parar y refundirse todos los tributos que con otro carácter se establecieran; mas aparte de este error, tocante á la producción económica, la naturaleza y las condiciones esenciales del impuesto quedaron sólidamente establecidas por los adeptos de la *fisiocracia*, cuyos principios en materia de Administración y crédito público eran del mismo modo racionales y ordenados. Las ideas de Quesnay ejercieron en los espíritus una influencia que todavía se siente entre nosotros, y obraron en la esfera de los hechos como un poderoso elemento de renovación económica y social; pero su aplicación más inmediata y directa se debió al insigne Turgot, Ministro de Luis XVI, que dictó numerosas disposiciones favorables á la libertad del comercio y de la industria, abolió los gremios, arregló la hacienda, cortó abusos, inmoralidades y privilegios, generalizó el impuesto, y unió á sus méritos de gobernante los de sabio y profundo escritor, dejando, entre otras obras sobre varios asuntos, la exposición más acabada y sistemática de aquellas ideas en sus *Reflexions sur la formation et la distribution des richesses* (1766). Por lo demás, los escritos del maestro y jefe de la escuela (*Tableau economique*, 1758.—*Problemes economiques*.—*Droit naturel*, 1768), y los libros del Marqués de Mirabeau (*Theorie de l'impôt*, 1760), del abate Baudeau (*Idees d'un citoyen sur l'administration des finances du roi*, 1763), *Physiocratie*, de Mercier Larriviere (*Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, 1767), y Dupont de Nemours (*Physiocratie*, 1768), son las publicaciones más interesantes de los *economistas* franceses. Fuera de este país, son escasos los propagadores de la doctrina fisiocrática, que fué pronto reemplazada por otra más exacta; podemos citar, sin embargo, en Alemania, al margrave de Baden, Federico Carlos (*Abregé des principes de l'Economie politique*, 1772), que intentó aplicar en sus Estados el impuesto único; á su auxiliar en esta empresa, Schlettwein, autor de numerosas obras, y á Mauvillon (*Physiocratische Briefe*, 1780); en Inglaterra, Joyce

y Tucker se inclinan al sistema de Quesnay, pero apenas tratan las cuestiones financieras; y entre los italianos, Gianni (*Meditazione sulle theorie et sulla practica delle imposizioni é tasse publiche*, 1792), y Govani, entusiasta defensor del impuesto único (*Recherches sur la science du gouvernement*, 1792), son los hacendistas que siguen esa tendencia. En España no hubo fisiócratas, si bien el influjo de su escuela se manifiesta en nuestros escritores del último tercio del pasado siglo.

El genio de Adam Smith utilizó los materiales acopiados, corrigió sus imperfecciones, suplió sus deficiencias y elevó la Economía á considerable altura, dejándola muy cerca de su término. Su principio de la productividad del trabajo y el delicado análisis que hizo de las condiciones de aplicación de este elemento económico, su concepto de la riqueza y de las leyes mediante que se forma y distribuye, sus ideas acerca del organismo industrial, de la libertad y del Estado, son otras tantas doctrinas que, no obstante las rectificaciones y aumentos que el progreso ha hecho ya en ellas y habrá de hacer todavía, quedarán como punto de partida y dato de necesaria consulta, que marcan un instante crítico y solemne en la historia de la ciencia. Smith realizó lo que Quesnay había intentado; mas si puede vacilarse entre ellos para adjudicar el título de fundador de la Economía política, en materia de *Hacienda* la ventaja de Adam Smith es indudable; antes de él, todos los escritores financieros, sin otra excepción que la de su contemporáneo Justi, cuyo libro hemos citado, se limitaron á considerar los tributos establecidos y á proponer su reforma ó la creación de otros nuevos; llegaron, cuando más, los *fisiócratas* á darnos una teoría del impuesto, y sólo cuando Smith dió á luz su obra famosa *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* (1776) tuvimos ya en el libro V, que tituló *De la renta del Soberano ó de la República*, una teoría de los gastos públicos. El examen que allí se hace no es sistemático ni completo;

pero abarca en toda su extensión el asunto de nuestra ciencia. Falta en el estudio de Adam Smith un principio sintético, una base común á la doctrina de *los gastos y los ingresos*, un concepto fijo acerca de la naturaleza del Estado ¹, al que se refieran en unidad y del que naturalmente se deriven las necesidades y los recursos económicos propios de los Gobiernos; por eso aquel ilustre autor adolece de cierta vaguedad al determinar los deberes del Estado, é invoca principalmente, para establecer los gastos públicos, razones de conveniencia, cuidando más del interés que del derecho, y por eso también es poco exacta y precisa la idea que se forma del impuesto, que quiere sea *lo mayor posible*, aunque general y proporcionado á la renta que goza cada súbdito. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que Adam Smith no se propuso constituir la ciencia de la *Hacienda*, y que únicamente consideró los actos del Estado como parte y por el influjo que tienen en el orden general económico. Las nuevas doctrinas, á que se dió el nombre de *sistema industrial*, se propagaron rápidamente, y Smith tuvo numerosos y distinguidos continuadores en todas las naciones, que, siguiendo su ejemplo, dedicaron mucha atención á los fenómenos del consumo público. De estos escritores, son los más interesantes para nuestro objeto: en Inglaterra, David Ricardo (*The principles of political economy and taxation*, 1817), notable por el estudio que hace de los efectos del impuesto y de la incidencia ó difusión de cada una de sus clases, y John Stuart Mill (*Principles of political economy*, 1848), profundo como político y como economista, que examina especialmente las cuestiones relativas á la forma y al método de los impuestos. Hubo también en aquel país un Ministro, Sir Roberto Peel, que fué para el *sistema industrial* algo semejante á lo que ha-

¹ Más adelante tendremos ocasión de ver cuán erróneo es, aunque esté muy generalizado, el presentar á Adam Smith como defensor y hasta jefe de la escuela *individualista*.

bían sido Colbert para el *mercantilismo* y Turgot para la *fisiocracia*, el cual modificó radicalmente la política económica de su patria con las reformas aduaneras y el establecimiento definitivo de la contribución sobre la renta que su antecesor Pitt había ensayado como recurso extraordinario. Entre otros muchos, J. B. Say (*Traité d'économie politique*, 1803) (*Cours complet*, 1828) y Rossi (*Cours d'économie politique*, 1840-51) exponen y comentan en Francia las ideas financieras de Smith; lo mismo hacen los alemanes Harll, Lotz, Federico Weber, Hermann y otros, y los italianos Palmieri (Nicolás), Agazzini, Nazzani, etc.

Desde el siglo pasado tenemos nosotros algunos partidarios de las doctrinas de Smith, entre ellos su traductor Ortiz Alonso (*Ensayo económico sobre el sistema de la moneda-papel y sobre el crédito público*, 1796) y Alcalá Galiano (Vicente), que en la *Memoria sobre la necesidad y justicia de los tributos* (1788) sostiene las ventajas del impuesto progresivo. Pero el libro de Flórez Estrada, *Tratado de Economía política* (1828), es el más importante de todos los españoles que tienen el mismo asunto, y gran parte de su mérito consiste precisamente en la atención y la originalidad con que estudia el consumo público, en sus ideas acerca del impuesto, y en el breve pero sustancioso examen que hace de nuestro sistema de contribuciones. Viene luego, por razón de su fecha, el *Curso de Economía política*, de Carballo (1855-56), que expone discretamente las doctrinas de su tiempo, y dedica también bastante espacio á las consideraciones financieras. La obra de nuestro querido maestro el señor Carreras y González, *Tratado didáctico de Economía política* (1865), se distingue por el rigor del método y la elegancia de sus formas literarias, introduce novedades y desarrollos de importancia en algunas teorías, pero se detiene poco en la materia de impuestos y crédito público. Las *Lecciones de Economía política* (1874-76), por Mardrazo, son un trabajo muy apreciable y extenso, que ofre-

ce puntos de vista muy variados, y trata las cuestiones fundamentales de la contribución y el empréstito. Por último, los Sres. Castaño y Olózaga (D. José) han dado á luz en 1881, tomándole de las explicaciones del señor Salvá, nuestro digno compañero en la Universidad de Madrid, un *Curso de Economía política* ¹, trabajo eruditísimo, donde se reflejan los muchos conocimientos de ese distinguido profesor, y en el que se estudian con particular esmero los problemas relativos á la vida económica del Estado. Tales son los principales autores de obras completas de Economía que entre nosotros se han inspirado en las ideas de Smith y sus discípulos; al lado de sus nombres debemos colocar los no menos ilustres de Figuerola, Moret, Sanromá, Pérez Pujol, Echegaray, Pedregal, Rodríguez (D. Gabriel) y Bona, que en monografías y obras especiales, en las asociaciones, en la cátedra, en el Parlamento y en el Gobierno han sostenido con brillantez y con éxito los principios de esta misma escuela.

El progreso que los conocimientos económicos debieron á Adam Smith, ofrecía una de las bases necesarias para que se constituyese la ciencia de la *Hacienda pública*; las ideas jurídicas de Kant y de Rousseau, y en el orden de los hechos el movimiento político que inaugura la revolución francesa, trajeron luego los demás elementos que hacían falta. Ya se conocía la índole verdadera de la riqueza, ya se tenía un concepto más elevado y concreto del derecho, se discutía á todas horas y bajo todas las formas el problema de la naturaleza y funciones del Estado, y bastaba que esas ideas se relacionaran para que la *Hacienda* tuviese una existencia independiente y se separara de la Economía política. Luis Jakob es el primero que, contando con los medios precisos, ensaya una exposición científica de la *Hacienda*; pero aunque

¹ Las ediciones posteriores de este libro son ya obra exclusiva del Sr. Olózaga.

comprende y explica bien la índole y la extensión del asunto, su libro titulado *Ciencia de la Hacienda pública* ¹ (*Die Staatsfinanzwissenschaft*, 1821) no contiene más que un estudio de los ingresos del Estado. Más profundo, y sobre todo más completo, es el trabajo de Carlos Rau, *Ciencia financiera* (*Finanzwissenschaft*, 1826-32) ², que parte del concepto del Estado y abarca todos los actos económicos de la institución política; su aparición señala el momento de la formación de la *Hacienda* y con ella comienza la serie de las investigaciones propiamente científicas en materia financiera, que han continuado principalmente los escritos de Umpfenbach (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 1859-60), Stein con otra obra del mismo título (1878, 4.^a edición) y Wagner (*Finanzwissenschaft*, 1877-80, 2.^a edición) que, proponiéndose únicamente refundir el libro de Rau, ha hecho un trabajo original, profundo, importantísimo y de sentido bien distinto del que tomó como punto de partida.

Sin embargo, estos estudios se cultivan poco, y el camino abierto por los alemanes apenas es frecuentado por los escritores de otras naciones. Las monografías sobre el impuesto y el crédito público son muy numerosas en todas partes; pero tratados generales de *Hacienda* se publican pocos, y la mayor parte de ellos tienen más intención política y carácter histórico, que valor científico. No conocemos en la lengua inglesa ninguna obra completa de ciencia financiera; las francesas de más interés y más recientes son las de Garnier, *Traité des finances* (4.^a edición, 1883) ³, y la de Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances* (3.^a edición, 1883); esta última es muy extensa, está llena de datos y noticias importantes, y es digna de atención y estudio, á pesar de que cuida más de los

¹ Se tradujo al español con este título en 1855.

² La primera edición de esta obra forma el tercer tomo del *Tratado de Economía política*, del sabio catedrático de la Universidad de Heidelberg.

³ Las dos primeras ediciones de este libro se publicaron con el título de *Elements des finances*.

hechos que de las exigencias de los principios, y domina en ella un sentido conservador y un tanto empírico. En Italia podemos citar á Marescotti, *Le finanze* (1867), Giovanelli, *Della scienza finanziaria* (1877), Cossa, *Primi elementi di scienza delle finanze* (3.^a edición, 1882), y Mazzola, *I dati scientifici della finanza pubblica* (1890), y en Portugal á Figueiredo, *Introdução á sciencia das finanças* (1874) y á Pereira Jardim, *Princípios de finanças* (3.^a edición, 1880).

Respecto de trabajos especiales señalaremos como más conocidos é influyentes los de Mac-Culloch acerca del impuesto, los de Macleod sobre el crédito y los de Parnell ¹ y Cohen sobre la hacienda inglesa; en Francia los de Girardin, Puynode y Menier, entusiastas defensores de la contribución única sobre el capital; de Mad. Royer, que prefiere la imposición de la renta; de Proudhon, Valras y Esquirou de Parieu; los italianos de Pescatore, Bianchini, Messedaglia, Salandra y Ricca-Salerno, y entre los numerosísimos publicados en Alemania, los de Nibenius, Malchus, Hoffmann, Hack, Pfeiffer y Nasse.

La literatura financiera es en España bastante reducida. Como obras de carácter general tenemos los *Elementos de la ciencia de la Hacienda* (1833) ², por Canga-Argüelles, libro muy estimable por la bondad de la doctrina y por ser el primero de su clase entre nosotros que contiene un breve tratado de la ciencia económica y una sucinta exposición de los principios financieros, hecha con aplicación á la hacienda española; el *Tratado de Hacienda pública* (1856), de López Narváez, donde no se contiene lo que promete, porque no hay en el libro más que unas ligeras indicaciones generales y una teoría del impuesto; el *Compendio de Hacienda pública* (1876), de Lozano y

¹ Su obra titulada *De la reforma de la hacienda pública de Inglaterra* se tradujo al español en 1838 por D. Victoriano Encina.

² La primera edición de este libro, escrito durante el arresto que sufrió su autor en el castillo de Peñíscola, se publicó en Londres el año de 1825, con un resumen titulado *Cartilla de Hacienda*.

Montes, que á pesar de su modesto título es una investigación seria y profunda, hecha con excelente criterio filosófico, en la que es de lamentar únicamente que no tenga mayores desarrollos, y el *Tratado de Hacienda pública* (1887), del Sr. Peña Fernández, catedrático de la Universidad de Salamanca, que hace una reseña histórica de la hacienda española y un estudio general de las doctrinas financieras. Exponen algunas ideas y teorías generales, pero tratan especialmente de la hacienda de España: el *Diccionario* (1833-34, 2.^a edición), de Canga-Argüelles, precioso depósito de antecedentes y noticias para la historia de nuestras instituciones financieras; el *Examen económico histórico-político de la hacienda y deuda del Estado* (1840), de Pita Pizarro, interesante por el estudio que hace del antiguo régimen tributario; *La hacienda de España y modo de reorganizarla* (1847), de Muchada, que examina las reformas llevadas á cabo en el presente siglo y ofrece un plan financiero; el *Examen de la hacienda pública de España* (1854-55), por Conte, libro de buena crítica que expone con amplitud la doctrina de la moneda y del crédito; el diminuto *Diccionario manual de hacienda pública*, de Alcalde (1858), que es en su mayor parte un extracto del de Argüelles; el *Tratado elemental de hacienda pública* (1859), por Espinola, que tiene carácter didáctico y es bastante completo; el *Curso de instituciones de hacienda pública de España* (1859-60), de Toledano, obra demasiado minuciosa en la parte histórica y algo deficiente en la doctrina, y la *Revolución financiera de España* (1869), de Miranda Eguía, inspirada en un criterio radicalmente individualista. Por último, es un trabajo digno de consulta, aunque de valor puramente histórico, el de Gallardo Fernández, titulado *Origen, progresos y estado de las rentas de la corona de España* (1805-08), y á este mismo género pertenecen los más recientes de Sánchez Ocaña, *Reseña histórica sobre el estado de la Hacienda y del Tesoro público en España durante las administraciones progresista y moderada* (1855), escrita con el objeto de defender la ges-

tión de este último partido en los años de 1843 á 1854; el de Santillán, *Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 hasta 1854* (1888), cuyo propósito es igual al del anterior, y la *Memoria sobre la hacienda pública de España en 1881 á 83* (1883), libro con que el eminente hombre público D. Juan Francisco Camacho dió razonada cuenta de sus actos en el Ministerio de Hacienda durante aquel período. Las monografías más importantes son las escritas por D. Luis María Pastor: la *Ciencia de la contribución* (1856), en que defiende el impuesto de clases; la *Filosofía del crédito* (1858, 2.^a edición), y la *Historia de la deuda pública española* (1863); las *Nociones elementales del crédito público* (1859), por Hernández Amores; la obra del Sr. Salvá, titulada *El salario y el impuesto* (1881), y un estudio de Navarro Reverter, *El impuesto sobre la renta* (1889), notable exposición de cómo se halla organizada en otras naciones y pudiera aplicarse en España la contribución sobre esa base ¹.

Las circunstancias en que, como hemos visto, nació la ciencia de la *Hacienda*, imprimieron á sus investigaciones un carácter marcadamente individualista; pero el nuevo rumbo que pronto tomaron los conocimientos jurídicos y económicos, dando lugar á la aparición del socialismo moderno, determinó en las ideas financieras una dirección opuesta á la primera. Á esta causa de perturbación se agrega en nuestra ciencia la vida anormal que hoy llevan los Estados y la situación consiguiente de la *Hacienda* pública, que lucha en todas partes con la enormidad de las necesidades y la dificultad de allegar

¹ Para completar las indicaciones bibliográficas hechas en este capítulo, puede acudirse al *Dictionnaire de l'Economie politique*, de Coquelin et Guillaumin, art. *Finances*, y á las obras de Cossa, *Guía para el estudio de la Economía política* y *Primi elementi di scienza delle finanze*. En lo que respecta á España, deben consultarse además la *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*, de Colmeiro, y el artículo *Economistas españoles*, del *Diccionario* de Argüelles.

recursos para atenderlas, porque el deseo de acudir á esos conflictos y de buscar su remedio, hace que los cultivadores de estos estudios se dejen arrastrar por la fuerza de los hechos y caigan á menudo en el empirismo, generalizando, hasta convertir en ley y cosa natural y permanente, lo que sólo puede ser legítimo á título de accidental y transitorio. Los que se llaman, aunque con poco motivo, discípulos de Smith y se tienen por fieles guardadores de su doctrina, reducen y casi anulan las funciones del Estado, quieren, por lo tanto, que se disminuyan mucho los gastos públicos, consideran al impuesto cual prima de un seguro, quieren la contribución proporcional y única, condenan duramente las formas indirectas de imposición y no disimulan su hostilidad al uso del crédito por los Gobiernos. Los partidarios del socialismo, conservando sus variados matices, están de acuerdo para extender la acción y los deberes del Estado, defienden, por consiguiente, la necesidad de un consumo público muy considerable, miran el impuesto como un regulador del orden económico, admiten la multiplicidad, la progresión y las formas todas de las imposiciones, y desean que el crédito sea también en manos de los Gobiernos un instrumento, que obre poderosamente sobre la distribución de la riqueza. Por su parte, los que presumen de prácticos rehuyen la discusión y el examen de los principios, que tienen por estériles, afirman la urgencia de atender, antes que á nada, á los problemas que ofrece la situación actual de las cosas, y cerrándose así el camino para toda solución fecunda y racional, se engolfan luego en proyectos de reformas, combinaciones y sistemas puramente convencionales y arbitrarios.

De todas estas tendencias que en la *Hacienda* dominan, la más importante por su gran alcance, por el rigor científico con que se desarrolla y por la profundidad y el talento de los que la sostienen, es la representada en Alemania por los economistas contemporáneos, tales como Schäffle, Schmoller, Laspeires, Lehr y los demás que

forman esa brillante escuela denominada de los *socialistas de cátedra*. Distinguese entre todos ellos, y es el que más empeño muestra en que la *Hacienda* se someta á la evolución, determinada ya en la Economía por los nuevos principios jurídicos, el erudito profesor de la Universidad de Berlín, Adolfo Wagner, en quien puede personificarse esta doctrina, y de cuyas palabras nos valdremos para sintetizarla. Es preciso, dice ese notabilísimo escritor, unir al punto de vista financiero el de una *política tributaria social*, á fin de que, por medio del sistema de impuestos, se logre una distribución de la renta nacional diversa de la que hoy se obtiene con el sistema de la libre concurrencia y el régimen actual de la propiedad privada. Para ello es necesario que la *Hacienda* se inspire en el *nuevo concepto orgánico del Estado* y que reconozca y se encargue de procurar, en lo que de ella dependa, que las entidades políticas ejerzan *funciones decisivamente sociales* ¹. Aunque no hemos de seguir la dirección que marcan esas ideas, tocaremos en ella algunas veces y siempre la consultaremos con la atención que merece.

Tal es el estado de la ciencia, cuya investigación emprendemos; la crisis por que atraviesa la Economía y la incertidumbre que aún reina en los conceptos fundamentales de la Política impiden que la *Hacienda* encuentre base segura, se desarrolle y progrese. Mucho hay que hacer en ella todavía y mucho que rectificar en lo que parece establecido; pero conste que señalamos las grandes dificultades de nuestra empresa, no porque abriguemos la pretensión ó la esperanza de vencer esos obstáculos, sino como disculpa muy atendible, que desde luego ofrecemos, para los yerros que cometeremos al intentarlo.

¹ *Finanzwissenschaft*, traducción italiana de Boccardo, 1883, página 40.

PARTE GENERAL

EL ESTADO Y SU VIDA ECONÓMICA

SECCIÓN PRIMERA

EL ESTADO

I

Concepto del Estado.

No creemos nosotros, como el traductor de Bluntschli ¹, que el Estado varíe *esencialmente* por razón del lugar, del tiempo, de las circunstancias y aun de los hombres, que no haya en él nada absoluto y que sea imposible determinar su concepto. La razón no concibe que exista una entidad ni ser alguno en que no haya más que elementos accidentales y mudables, sin sustantividad ni naturaleza propia. Por mucha que sea la variedad en las manifestaciones del Estado; por grandes que sean las influencias que desde el exterior obran sobre él, preciso es admitir algo esencial y permanente que late en el fondo de aquellas manifestaciones y les da origen, que siente esas influencias y se modifica con ellas, un fundamento,

¹ V. Riedmatten.—Prefacio á la *Theorie generale de l'Etat*.

Ala

un principio, que dé realidad y vida á la institución del Estado. ¿Qué sería en otro caso de la ciencia política? Las cuestiones que ella estudia y los conflictos que debe decidir, no hallarían solución racional ni otro criterio que la arbitrariedad y las preocupaciones del gobernante.

Reconocemos, sin embargo, que es tarea tan penosa como interesante la de formar el concepto del Estado; es grave por su trascendencia y difícil por la complejidad y el gran número de los hechos, ideas y relaciones que deben tenerse en cuenta para llevarla á cabo. Pide este trabajo el concurso de los dos procedimientos lógicos, y apoyándonos en ellos haremos, aunque muy sumariamente, una doble investigación, analítica primero, para recoger todos los datos que la experiencia ofrece acerca del Estado, y buscar los principios de unidad á que puedan reducirse; sintética después, para deducir la naturaleza del Estado, de los fundamentos que en la razón tenga su idea. La comunicación y referencia de los resultados que obtengamos en cada una de esas investigaciones deben darnos un concepto tan preciso como sea posible del ideal del Estado, y la explicación de sus vicisitudes en la realidad.

El primer dato que debemos examinar es el del nombre que lleva la institución de cuyo estudio se trata, porque si es adecuado y exacto, algo dirá acerca de la naturaleza del objeto á que se aplica. La palabra *estado*, del latín *status*, quiere decir condición ó modo de ser de las personas ó de las cosas; pero en esa acepción genérica ha de referirse siempre á algo que la determine, necesita un calificativo que la dé el valor que no tiene por sí sola, y no es éste el sentido en que ahora la empleamos; con otra significación más restringida, el término *Estado* representa una entidad ó ser, que desde luego atribuimos al orden jurídico, y más especialmente al político, y entonces su etimología parece ser el verbo *stare*, que indica sustantividad, independencia, vida propia, y su equiva-

lente latina la palabra *Respública* ó *República*, por donde la idea del Estado implica la de supremacía, la de una acción ó poder que es soberano. El común sentir, en efecto, entiende, sin duda alguna, que el Estado supone *autoridad*, que es el definidor de la ley y el encargado de hacer obligatorio su cumplimiento, y así todos piensan que constituyen Estado los hombres sometidos á unos mismos preceptos jurídicos y el territorio á que alcanza la acción de un poder determinado. La diferencia entre los Estados se marca por la diversidad de los poderes y de las instituciones legales que existen en cada uno de ellos.

Pero todo esto que nos dicen el nombre y la opinión vulgar acerca del Estado, no es bastante para establecer su concepto, y hemos de pedir á los hechos la comprobación de tales afirmaciones, y su desarrollo en el caso de que resulten verdaderas.

Si miramos á nuestro alrededor y consultamos la Historia, observaremos en primer lugar que el Estado no se una institución local ó de tiempo determinado, porque le hallamos constituido en todas partes sin distinción de fechas ni lugares. No se ha conocido pueblo ni agrupación alguna de hombres, cualesquiera que hayan sido el número y cultura de sus individuos, en que no se haya visto el Estado con una ó con otra forma. La tribu primitiva, nómada y guerrera, sedentaria y agrícola ó comerciante, obedece siempre al más arrojado, al más hábil ó al más rico de sus miembros; y desde este primer momento de la sociedad civil hasta nuestros días, pasando por los imperios y las repúblicas, á través del despotismo y de la anarquía, el Estado se modifica, pero llega, incólume en su esencia y más perfecto en sus desarrollos, á ser hoy robusto y poderoso como no lo ha sido nunca.

Sabemos cómo han nacido y cómo han muerto algunos Estados particulares; pero los nuevos se derivan de los preexistentes, son engendrados por ellos, y los que mue-

ren son absorbidos y continuados en otros, que recogen sus despojos; la institución en sí misma no empieza ni concluye por ninguna de esas trasformaciones. La fuerza y el pacto, que Bluntschli ¹ considera como modos *originales* para la formación histórica del Estado, no son, y él mismo lo reconoce en definitiva, más que modos *secundarios* ó *derivados*, porque la fuerza supone una organización que la produce, y el contrato, siendo un acto reflexivo y voluntario, no se concibe más que en un grado de cultura á que no puede llegarse fuera del Estado, y exige el previo reconocimiento y la sanción de la personalidad y la libertad individuales.

El origen del Estado es anterior á la Historia, y su existencia no se ha visto interrumpida un solo instante. Cierto que la continuidad de los hechos no arguye que sean legítimos, porque también las injusticias se perpetúan, é instituciones hay de muy remota fecha, como, por ejemplo, la esclavitud, que no hemos de admitir; pero es de notar una diferencia esencialísima: esas instituciones odiosas, esos inveterados abusos, no han existido nunca sin protesta, y desde su aparición se han visto combatidos y rechazados, mientras que nadie ha puesto en duda la legitimidad del poder ni la necesidad del Estado, por más que se hayan discutido algunas de sus manifestaciones. Y sobre todo, la esclavitud, el despotismo, cuantos males han pesado sobre la Humanidad, ceden ante la ley del progreso y desaparecen ante la fuerza de la justicia, que al fin obtiene siempre la victoria, y el Estado en cada siglo ha recibido una confirmación, un nuevo impulso en cada adelantamiento social.

Bien podemos inducir con tales bases que el Estado es una institución necesaria y se funda en algo que es esencial y permanente.

Después de esto, la observación nos muestra igual

¹ *Theorie generale de l'Etat*, 2.^a edición francesa, pág. 239.

unanimidad en los hechos y en las opiniones, por lo que hace á una parte de la misión ó fin que al Estado corresponde. Constantemente, y lo mismo en los pueblos atrasados que en las naciones más cultas, el Estado se encarga de cumplir el derecho y administra la justicia; él dicta las reglas para la conducta social, cuida de que sean efectivas, y el poder público se ejerce siempre á nombre del derecho y se supone aplicado á su servicio. No hay un solo ejemplo de que el Estado se haya desprendido de esas funciones jurídicas, ni doctrina que sostenga que puede existir sin ellas.

Otra cosa sucede, si queremos fijar con más precisión los límites á que se ajusta la acción del Estado y las atribuciones que la práctica le asigna; entonces la diversidad de los hechos es tan grande, la oposición de las ideas tan marcada, que la unidad se pierde en medio de los contrastes, y la variedad domina hasta parecer irreducible. Una ligera consideración histórica bastará para convencernos de ello.

Cuanto más embrionario supongamos al Estado, tanto más íntimamente ligado estará á todas las manifestaciones de la vida; su organización será sencilla, como las relaciones que debe presidir; pero sus funciones serán muy amplias, porque las sociedades primitivas, del mismo modo que los seres inferiores, no tienen más que un órgano para cumplir todos sus fines. En el *régimen patriarcal*, transición de la familia á la sociedad civil, el poder del Estado tiene una extensión y una energía semejantes á las que necesita la autoridad paterna. Luego, cuando se constituyen las primeras naciones ó ciudades por el vínculo de la creencia religiosa, «más poderoso que la fuerza material, más respetable que el interés, más positivo que una teoría filosófica y más inmutable que un pacto, el único que podía establecer el mando y hacer aceptable la obediencia, porque se hallaba en el fondo de todos los corazones y mandaba imperiosamente en

«ellos»¹, el Estado se confunde con la religión y mantiene el carácter unitario y el predominio del elemento colectivo, que distingue á las primeras construcciones sociales. Ese período de unidad absoluta concluye en los pueblos *históricos* del Oriente, donde la religión, aunque muy absorbente todavía, determina una actividad *especial*², y comienza la separación del orden político y del religioso, que se gradúa lentamente y se hace al cabo efectiva en Grecia y Roma. La idea del Estado se perfecciona mucho en estos dos últimos pueblos, y, sin embargo, su manera de ser cambia muy poco en el fondo, porque la influencia del derecho, que reemplaza á la del principio religioso, tiene igual absolutismo y da lugar á la misma extensión de las atribuciones del Estado; el derecho es allí privativo del ciudadano en la familia, como en la plaza pública y en todas las relaciones de la vida, y el pertenecer á Estados diferentes separaba entonces á los hombres con una intransigencia mayor que la que antes producía la diversidad del culto. Entre los griegos y los romanos, el Estado se mezcla en todo, es muy *poderoso*, porque se le considera *omnipotente*³, y, sin embargo, sus tendencias, la naturaleza y forma de sus atribuciones, reflejan en Grecia una civilización rica y variada; en Roma, la austeridad del derecho y la grandeza de su fin político, que dan respectivamente á aquellos pueblos una fisonomía especial y bien distinta de la que tuvieron todos los demás del mundo antiguo.

Las invasiones de los germanos rompieron en mil pedazos la unidad política, que Roma estableciera. Cada señor feudal se reviste de todos los atributos de la soberanía, administra justicia, acuña moneda, cobra impuestos y constituye, en fin, un pequeño Estado en que no

¹ Fustel de Coulanges.— *La Ciudad antigua*, traducción de Perminón, página 149.

² Ahrens.— *Enciclopedia*.

³ Blunstchli.— Obra citada, pág. 32.

hay otra norma que su voluntad, ni más ley que su capricho. Poco después, los hombres libres reunidos en el gremio, forman las ciudades ó Municipios, que se gobiernan por sí propios, y erigen también autoridades y jurisdicciones independientes. En medio de esas organizaciones fragmentarias, la Iglesia y la Monarquía aspiran á servir de centro para una sociedad más amplia, y cada cual hacer valer sus títulos y utiliza los medios de que dispone para alcanzar la supremacía política. La lucha de tales elementos forma el asunto de la Historia durante la Edad Media: la Iglesia extiende su acción encargándose de cumplir los deberes sociales más urgentes, empieza por la beneficencia y la enseñanza, y luego cuando aumentan sus recursos emprende también obras materiales de general interés, y la Monarquía, aliándose con los Municipios que la apoyan en odio á los Señores, logra dominar el feudalismo al cabo de una larga resistencia, y valiéndose después de los restos de la nobleza sometida y del influjo del clero, subyuga también á las ciudades y las priva de su independencia. Solos ya, y frente á frente el poder civil y el eclesiástico, combaten entre sí rudamente por alcanzar el primer puesto, y aunque la batalla no es por entonces decisiva y la querella sigue, y pudiéramos decir que dura todavía, el *modus vivendi*, que termina lo más violento de esa lucha, es por extremo favorable á la autoridad de los Monarcas. Vencedores los Reyes y dueños de todo, porque se apoderan sucesivamente de los despojos de sus enemigos y del botín de sus auxiliares, renace la idea romana y volvemos á la unidad y á la concentración de atribuciones en el Estado.

El espíritu invasor de la Monarquía, que preside la formación de las naciones modernas, era causa bastante para que la acción del Estado se extendiera; pero había además la necesidad de que así ocurriese; era preciso que el Rey sustituyera á los otros poderes que había derribado, y que tomara á su cargo la caridad, la enseñanza y el cuidado de la riqueza; que llevara, en una palabra, á

todas partes la dirección y el impulso, porque el individuo no tenía la cultura ni el hábito necesarios para hacer nada por sí mismo. Y sin embargo, los Estados modernos, que convienen en esto, se organizan por diversos modos y toma cada cual, desde su origen, un carácter distinto, merced á la varia proporción y medida con que en ellos se combinan los elementos fundidos bajo el cetro de los Reyes absolutos.

Desde el siglo XVII se anuncia y en el XVIII comienza á realizarse una transformación, que hoy es general en las condiciones del Estado: á las Monarquías patrimoniales suceden los Gobiernos representativos, y la acción del poder público, en todas las esferas, se ve limitada por las continuas reivindicaciones de la libertad individual y el espíritu de la asociación voluntaria, que demandan y consiguen una parte cada día mayor en el cumplimiento de los fines sociales. El cambio de las formas políticas se ha verificado rápidamente; pero esa otra evolución que toca al fin mismo del Estado se opera con lentitud, y no impide que se mantenga la acumulación de atribuciones en los Estados actuales, ni que cada uno de ellos conserve cierta tendencia especial, una fisonomía característica. Así el pueblo, y por ende el Estado inglés, es *económico* por excelencia, en Francia principalmente *político*¹, en la pensadora Alemania domina la cultura filosófica y se atiende más que á las cuestiones de organización al fondo de los problemas sociales, y en nuestra España, el apego á la tradición y el predominio del sentimiento engendran los obstáculos y las agitaciones que perturban la vida política.

Hé aquí plenamente confirmada la variedad que anunciamos en los hechos relativos al Estado; pero si reflexionamos sobre ellos un instante, hallaremos que hay algo de común en esas manifestaciones tan diversas. Observamos, en primer lugar, que el *fin jurídico*, reconocido

¹ Ahrens.—*Cours de droit naturel*, 6.^a edición, tomo II, pág. 386.

como propio del Estado, nunca se nos ofrece siendo el *único*, sino que esa institución atiende en todas partes á otros objetos é interviene, con más ó menos intensidad, en los restantes órdenes de la cultura humana, y en segundo lugar, vemos también que aquella misma variedad se eleva á principio por su constancia, y nos permite afirmar que obran sobre el Estado causas *accidentales, externas*, cuya acción se refleja en ese sello particular con que cada uno de ellos se distingue.

Análogo resultado da el examen de las teorías que se proponen determinar los fines del Estado, porque si bien hay una que quiere reducirlos á la mera definición y aplicación del derecho, esta escuela no es la más numerosa ni aceptada, y todas las demás extienden, aunque en diversa medida, las atribuciones de la institución política, hallándose luego de acuerdo unos y otros pensadores en admitir, como efectiva y legítima, esa individualidad y manera de ser característica que se muestran en los Estados particulares.

Resumiendo, pues, los datos con que la observación contribuye á nuestro intento, tendremos:

I. Que el Estado es una institución universal, permanente y necesaria.

II. Que el Estado tiene constantemente á su cargo la realización del derecho.

III. Que el Estado toma siempre alguna parte en el cumplimiento de los demás fines humanos.

IV. Que el Estado se somete al influjo de circunstancias que varían en cada tiempo y país.

La experiencia no puede ya enseñarnos otra cosa, y es hora de que pasemos á la consideración directa del objeto.

El problema ante la razón se plantea en estos términos: ¿cuál es el fundamento del Estado? ¿Qué fines son los que le asigna el motivo de su existencia?

El Estado es una institución humana, y su fundamento ha de hallarse en nuestra misma naturaleza, así como

su objeto ha de referirse al fin del hombre. La naturaleza de los seres todos corresponde á su destino, y por eso decimos que el *bien* ó el *fin* consiste, para cada uno de ellos, en el *desarrollo completo y armónico de todos los elementos que le integran*.

Ahora bien: el estudio de nuestro ser, que revela la existencia de medios ó facultades puramente personales, y el dictamen de la propia conciencia, que acusa y exige la responsabilidad de nuestros actos, proclaman, sin que haya lugar á discusiones ni á dudas, que hay una esfera puramente personal, sin la que no se comprenderían las facultades con que cuenta el individuo y la sanción que se le impone, porque los medios sólo se dan allí donde el fin ha de cumplirse, y únicamente siendo libre y causa de sus acciones pueden imputarse al hombre los resultados. Y no es este aspecto individual, subjetivo, de nuestra condición, ni esa parte de nuestro destino los que suscitan la idea del Estado como entidad política.

Pero la tarea de nuestra vida no es cosa meramente individual, aunque todos tengamos parte en ella, sino que se halla á cargo de la especie y reclama la cooperación y el esfuerzo de todos los hombres. De aquí que la responsabilidad tenga un segundo grado, que sea colectiva y dé lugar á la *solidaridad*, en virtud de la que trascienden á los demás las consecuencias de mis actos y á mí me afectan los resultados de la conducta ajena. Á estas leyes obedece la sociabilidad, que representa, no la tendencia ni la facultad de asociarse, sino la necesidad de la asociación, porque, quiéralo ó no, el hombre es *socio* de sus semejantes, á los cuales se halla indisolublemente unido por la identidad del fin y la comunidad de los medios que sirven para lograrle.

La Sociedad es, por tanto, la actividad humana organizada, aplicada á su objeto, conforme á un plan que unifica y armoniza los esfuerzos personales; es decir, que la Sociedad por una parte abarca en toda su extensión nuestro destino, y por otra no anula ni cohibe las esferas in-

dividuales, sino que, antes al contrario, se funda en ellas, las consagra y las ofrece condiciones de acción y desarrollo. Mas para que la convivencia sea posible, para que esa sanción de la libertad individual sea efectiva y el movimiento ordenado, es preciso que el régimen social se establezca por medio de reglas comunes y obligatorias, cuya observancia ha de estar garantida contra todas las oposiciones y resistencias que encuentre, y aquí es donde surge la necesidad de la autoridad, del poder público, ó sea del Estado.

Hemos dicho antes que en la Sociedad se cumplen todos los fines humanos, y hay que ver ahora cuál de ellos es el que particularmente se realiza al instituir el Estado, y cuál el principio que se invoca para organizarle. La división, generalmente admitida, distingue como aspectos capitales en la obra de nuestra vida el fin *religioso*, el *moral*, el *científico*, el *jurídico* y el *económico*: cada uno de ellos pide una asociación especial y crea una institución determinada: la religión funda iglesias, la moralidad establece la beneficencia, la ciencia escuelas, y el orden económico la industria; no queda, pues, para los Estados, otro fin que el del derecho. Y si atendemos á la naturaleza del principio jurídico, que expresa la condicionalidad voluntaria, que es orden y forma de la actividad humana, que abarca por lo mismo todas las actividades y da la posibilidad de todos los otros fines, convendremos en que el derecho es el fin unitario por excelencia, y en el que con más energía se revelan los caracteres sociales. Concíbese perfectamente la diversidad de creencias religiosas, la contradicción de las escuelas científicas, las direcciones opuestas en el arte, y aun el establecimiento de instituciones morales inspiradas en criterios diferentes, sin que padezca la idea del Estado, que antes bien se presenta con esa riqueza de manifestaciones, dotado de una vida más robusta; pero no puede admitirse, dentro del Estado, igual variedad respecto del derecho, y solamente afirmamos su existen-

cia allí donde rigen las mismas instituciones jurídicas, donde se mantiene cuando menos la unidad fundamental en los principios del derecho. La coexistencia, la mutualidad, tienen como condición primera el mantenimiento del orden jurídico, y la Sociedad organizada para declarar y hacer efectivo el derecho se constituye en un *estado* particular, al que se llama por antonomasia el *Estado*, tal vez porque representa un modo de *ser* ó *estar* preciso, inevitable, para la asociación de los hombres ¹.

Es por consiguiente el Estado *órgano del derecho*; pero la solución no es completa todavía, porque se nos ofrece como cuestión segunda, ó derivada de la anterior, la de si es el derecho todo ó sólo alguna de sus manifestaciones lo que compete al Estado. Esta dificultad quedó realmente zanjada cuando hemos afirmado que existe para el total fin del hombre una esfera puramente individual, porque en el derecho se confirmará ese principio general ya examinado. El derecho, por otra parte, se ha dicho también que es forma de la actividad, y si el Estado hubiera de cumplirle todo, alcanzaría su acción á regir la vida entera, desde la intimidad de la conciencia, donde se elabora y comienza el acto, hasta los últimos pormenores de su realización exterior. Finalmente, si la idea de coacción ó de fuerza colectiva acompaña siempre á la del Estado político, resulta claro que su órbita no coincide con la del derecho todo, puesto que éste da lugar á gran número de relaciones en que nada significa, ni es siquiera posible, la sanción externa, única que pueden aplicar los poderes del Estado. El derecho vive primero y fundamentalmente en la conciencia, ejercitado por la voluntad, sin otros motivos que los de la pura razón ni otra garantía que las del orden moral, y tanto en esta esfera inmanente ó interna, como en muchos de los actos que llevan al mundo exterior las determinaciones

¹ Santamaría.—*Curso de derecho político*, pág. 40.

de la voluntad, el derecho escapa á toda influencia extraña. Es un modo de la actividad, radica en la intención, y no pudiendo ésta ser apreciada directamente, hay que acudir á las manifestaciones exteriores que mil veces la traducen infiel y aun contradictoriamente. Así se explica que muchos actos tengan objetivamente un valor jurídico esencialmente distinto del que reciben en la conciencia, y por eso se lamentan diariamente las imperfecciones y los errores tan graves como frecuentes de la justicia humana.

Pero si el concepto y naturaleza del derecho en general no convienen con los del Estado como institución civil, reduciendo la idea de aquél y examinado una de sus relaciones, tal vez hallaremos el acuerdo de ambos. El derecho exterior no es ciertamente todo lo jurídico, como pretende cierta escuela; pero tiene la misma realidad que el derecho interno, y aun parece que en la esfera transitiva se exige el cumplimiento del derecho con más apremio que en la inmanente, siendo indudable que esta función ha de tener un órgano que la ejerza. Pues bien, si la voluntad es el sujeto del derecho interno, el Estado debe ser el sujeto del derecho en el orden de la Sociedad, la voluntad colectiva aplicada al mantenimiento de ciertas relaciones exteriores.

Según esto, el Estado político no será el único y total Estado, sino uno solo de tantos órganos como el derecho cuenta para efectuarse, porque cada entidad ó asociación humana habrá de organizarse en Estado para asegurar la prestación de las condiciones que reclama su destino. «Donde quiera que existe un orden jurídico, allí nace un Estado, ora se trate de un individuo, ora de una comunidad. O para hablar más propiamente, toda personalidad de derecho, así individual como social, constituye un Estado en cuanto convierte toda su actividad á cumplir sus obligaciones..... El Estado es la *persona* en su función de prestarse á sí misma, y, en caso de ser social, á sus miembros, las condiciones jurídicas de su

«vida»¹. Si más particularmente, y por antonomasia, se llama Estado al instituido para las naciones, es porque la denominación se va aplicando siempre á la organización jurídica más amplia, á la que mejor encarna la idea del Estado, y así pasa de la familia en el régimen patriarcal, á la tribu ó á la ciudad en el régimen político, y se refiere, por último, á la nación; pero ni el individuo, ni la familia, ni el municipio dejan de ser Estados asociándose á sus iguales, puesto que cada uno conserva la soberanía propia de su condición y esfera, y sigue determinando su regla jurídica: la autonomía ó la independencia que el Estado requiere no supone la ausencia de todo organismo superior á él². En ese sentido, tampoco el nacional es verdadero Estado; lo es sólo históricamente, porque las actuales naciones no representan el último grado de la asociación, y han de relacionarse formando organizaciones ó entidades más extensas. La realización más elevada y completa del Estado exige el concurso de la Humanidad entera, y así ha podido decir Bluntschli que el imperio universal es una aspiración constante y legítima, y el Estado ideal, la Humanidad organizada como sujeto del derecho³.

La misión de realizar el derecho que al Estado señalamos, implica respecto del político, cuyo estudio nos ocupa, el ejercicio de dos funciones capitales, que son: primera, la determinación del precepto jurídico, y segunda, el mantenimiento y la aplicación á las relaciones sociales de la regla establecida. No se trata, pues, de la mera ejecución del derecho, sino de precisarle, de definirle, y no se da buena idea del Estado cuando se le considera reducido á la *Administración de la justicia*, que es parte,

¹ Nota del Sr. Giner en la *Enciclopedia jurídica* de Ahrens; tomo I, páginas 146 y 147.

² Véase la opinión contraria, que el Sr. Santamaría defiende en su *Curso de derecho político*, págs. 42 y 45.

³ *Theorie generale de l'Etat*, pág. 21.

pero no el todo de su objeto. Ahora bien: la determinación del derecho sólo puede hacerse teniendo en cuenta los bienes á que sirve de condición; la fijación de la órbita propia de cada entidad y del lugar que toca á cada uno de los fines racionales en el organismo social, supone el reconocimiento de aquellas entidades y es un principio de ejecución de tales fines. Por donde el Estado, que regula las diversas manifestaciones de la actividad, ha de hallarse en comunicación con todas ellas, ha de participar de las tendencias y movimientos que armoniza y reflejará necesariamente los caracteres y el grado de desarrollo que la vida social ofrezca en cada pueblo.

Además, el derecho, aunque es principio absoluto y eterno, «se produce como fenómeno constantemente variable..... en cuanto difieren y se diversifican las condiciones de la vida y del progreso, á medida que, por la «evolución de ésta, se van informando de distinto modo «sus propias relaciones»¹, y al cumplirse en la historia el derecho, presenta formas diversas, según las naciones que le realizan, y varía conforme á las costumbres peculiares de cada tiempo y lugar.

Tendremos que insistir en estas ideas cuando sea preciso detallar las funciones del Estado, mas por de pronto bastan, y nos autorizan para deducir:

I. Que el Estado en general se funda en la naturaleza jurídica del hombre, y el Estado político en la sociabilidad de nuestra especie.

II. Que el Estado es el órgano del derecho, y en el cumplimiento de éste se halla el fin esencial de su existencia.

III. Que el Estado ha de vivir en comunicación con todos los fines racionales, porque el derecho es para ellos principio de unidad y de armonía.

IV. Que el Estado político, ó sea la realización del

¹ Ahrens.—*Enciclopedia jurídica*, tomo I, pág. 84.

derecho social, se ajusta en cada pueblo al grado y á la dirección predominante de su cultura.

Estas conclusiones no sólo están de acuerdo con los principios anteriormente inducidos, sino que se completan y explican los unos por los otros.

Así, ya no puede ser cuestión para nosotros la relativa al origen del Estado político, que, siendo una institución, cuyo germen está en la naturaleza humana, ha de brotar espontáneamente desenvolviéndose por una evolución gradual y sucesiva: es la asociación, que se extiende y perfecciona, saliendo de la choza ó el hogar; es la familia, que crece, y en la que al vínculo de la sangre, ya muy debilitado, se agrega una disciplina y orden civil que forman la Sociedad. El Estado existe desde un momento desconocido, imposible de fijar, en razón á que su desarrollo no es convencional y efecto de la voluntad de los hombres, sino natural é instintivo, y por esto mismo el Estado no viene al término de una *edad de oro*, en que todo fué paz, inocencia y bienestar, para corregir los males que sobrevienen y sujetar la perversidad de las pasiones; no es un *mal* á que se acude para evitar daños mayores, como no es tampoco una institución que exigen desde el primer momento la violencia y el desorden reinando entre los humanos. Se concibe, sin embargo, que el Estado es un progreso, porque representa un cierto grado de la cultura, una mayor amplitud y extensión de la obra humana.

Tampoco puede ofrecernos duda que el Estado es *institución para el derecho*, aunque el cumplimiento de ese fin, que siempre corre á su cargo, no pueda reducirse á la administración de la justicia, y determine una cierta acción é influencia en todas las esferas de la cultura social. El Estado no es mera represión y fuerza aplicada al mantenimiento del derecho, sino coordinación y enlace de las varias direcciones de la actividad; no ha de limitarse á quitar obstáculos al bien, sino que ha de afirmarle y contribuir á él directamente, porque es régimen

y forma de la Sociedad, á la que abarca enteramente en una de sus relaciones esenciales.

Por último, con la misma claridad aparece que hay en la naturaleza del Estado elementos accidentales, una flexibilidad que le hace sentir y reflejar la acción de causas exteriores y las circunstancias del medio en que funciona. Aparte del influjo que ejercen sobre el Estado la marcha general de la civilización y los progresos intelectuales, morales y económicos, hay que admitir la capacidad de las razas, las condiciones climatológicas, topográficas y productivas del territorio y las vicisitudes locales de cualquier género que afecten á un país, como otros tantos motivos de las variantes que en su forma y manera de ser nos muestran los Estados particulares. Precisamente porque el Estado es obra del instinto y no se crea conforme á ningún sistema ni principio reflexivo, sino á impulsos de la necesidad, las exigencias de lugar y tiempo son decisivas para sus primeras manifestaciones y la tradición ejerce luego sobre ellos grande imperio. Cuando la reflexión se aplica á la idea del Estado, sus instituciones se reforman en el sentido de la unidad, y así los antiguos se diferencian entre sí mucho más que los Estados modernos; pero la diversidad se mantiene en los actuales, y habrá de perpetuarse, porque tiene su raíz en la naturaleza misma de las cosas.

De suerte que enlazando los resultados obtenidos en las indagaciones hechas, hallamos, como propios de la entidad, cuyo concepto se busca, las notas ó caracteres siguientes:

I. El Estado es una institución necesaria, porque se funda en la naturaleza del hombre.

II. El Estado se encarga de realizar el derecho, porque este principio es el que determina su existencia, y exige una organización y unos recursos que el Estado posee exclusivamente.

III. El Estado, como órgano del derecho, interviene en los demás órdenes de la vida, porque todos ellos se

referen al principio jurídico, que les da las condiciones necesarias para su establecimiento y desarrollo.

IV. El Estado, manteniéndose idéntico en el fondo y sin perjuicio de sus atributos esenciales, admite variedad en la forma y en la conducta política, porque ha de acomodarse á las condiciones morales y materiales de la Sociedad en que se establece.

Y si queremos concretar en una definición la idea que hemos formado, podemos expresarla en estos términos: *el Estado es, en general, la persona en su función del derecho, y el Estado político, la institución que á nombre del derecho organiza las relaciones sociales y el cumplimiento de los fines propios de la vida humana.*

Para más afirmar este concepto, conviene distinguirlo de los de *Sociedad, Nación y Gobierno*, que suelen confundirse con él, por estar próximos, dando lugar á graves consecuencias.

La distinción entre la Sociedad y el Estado, con ser la que tiene más importancia, es quizá la que mejor ha conseguido fijarse. La Sociedad abraza en conjunto todas las manifestaciones de la actividad encaminadas al fin humano, y el Estado es solamente uno de los elementos que forman parte de ese conjunto. La Sociedad contiene todos los fines particulares, todas las instituciones que los realizan, y el Estado, que se propone un fin especial, no es más que una de esas instituciones que vive en íntima comunicación con las demás, pero en relaciones de perfecta igualdad con todas ellas. De otro modo: la Sociedad está formada por distintos organismos, y uno de estos organismos es lo que constituye el Estado; aquélla corresponde á un principio de unidad, bajo el cual éste aparece como elemento vario y subordinado. La Sociedad, como toda otra *persona* individual ó colectiva, en tanto que cumple su destino jurídicamente, es Estado; pero no se confunde con él, porque la ejecución del derecho no constituye más que uno de los órdenes ó relaciones en que la personalidad se desenvuelve.

Gran progreso representan esas afirmaciones, y no han sido pequeños los esfuerzos hechos y las vacilaciones experimentadas hasta conseguir que hoy sean recibidas por el mayor número de los científicos. Desde Aristóteles y Platón, pasando por Hugo Grocio y por el mismo Leibnitz, la confusión entre la Sociedad y el Estado se mantiene, ocasionando graves perturbaciones y serios males; ella tiene mucha culpa del exclusivismo, y la inmovilidad en la vida de los viejos pueblos de Oriente, justifica también el absolutismo de Grecia y Roma, y sirve de motivo ó de pretexto para la restauración de aquellas organizaciones sociales, intentada, y á poco más conseguida, en los tres últimos siglos.

La Nación no es el Estado, es la Sociedad formada por consideración á determinadas condiciones de raza, de idioma, de cultura y de territorio, que establecen comunidad entre un número mayor ó menor de hombres. La relación que media entre la Sociedad-nación y el Estado nacional, es la misma que existe entre la Sociedad y el Estado considerados en absoluto, y de igual manera que la Sociedad-nación no es toda la Sociedad, no es tampoco el Estado nacional el único y propio Estado; ambos, tomados bajo ese aspecto relativo, se someten á un tipo superior, y obedecen á un principio de armonía, que engendra el derecho llamado de gentes y sirve de norma á las relaciones entre los pueblos y Estados. Por otra parte, la distinción se marca también históricamente, pues á menudo vemos dos ó más naciones reunidas en un solo Estado, y que una misma nación se fracciona para constituir Estados diferentes. Lo natural es, sin embargo, que esas dos entidades coincidan, y el principio de las nacionalidades, que se invoca para lograrlo, ha obtenido ya triunfos bien señalados con la constitución del Reino de Italia y del Imperio alemán.

El Gobierno se diferencia del Estado en que es sólo una consecuencia y representación de éste. El poder público es la actividad del Estado, el medio de que dispone

para dar cumplimiento á su obra, y la constitución y ejercicio de ese poder es lo que se denomina Gobierno. No pueden, por consiguiente, los Gobiernos regir el Estado á su arbitrio, sino que, al contrario, tienen en la naturaleza de éste marcadas sus atribuciones, y sus actos sólo serán legítimos en cuanto á ella se acomoden.

II

Naturaleza y funciones del Estado.

Basta considerar la realidad del fin que el Estado cumple, la condición material y sensible de los medios con que se constituye y lo efectivo de la acción que ejerce, para que se desechen las opiniones que sólo ven en él una cosa puramente ideal, una entidad abstracta. El Estado existe *per se*, es una persona, que tiene como alma ó espíritu el principio absoluto y eterno del derecho, y como parte corpórea los hombres que le forman y el territorio en que vive.

Mas la personalidad del Estado no se establece á expensas de ninguna otra, y por eso yerran del mismo modo aquellos que concentran y resumen en él toda la vida de la Sociedad, negando las libertades individuales y los movimientos legítimos de las asociaciones voluntarias.

Á tres grupos pueden reducirse las teorías que desconocen, mutilan ó exageran la naturaleza y la misión propias del Estado: el de los *individualistas*, que dan á la institución política una existencia accidental, contingente, ó la reducen á la condición de puro medio é instrumento al servicio de la actividad privada; el de los *socialistas*, que, fundiendo la Sociedad en el Estado, señalan á éste como objeto el cumplimiento de todo el fin humano, y el de los *eclecticos*, para quienes el Estado se halla por completo á merced de las circunstancias históricas, y las obedece como á ley única en su modo de

ser y en su conducta. Cada una de estas doctrinas procede, y es natural consecuencia, de un diverso concepto del derecho, y á este principio es necesario acudir para juzgarlas.

El *individualismo* se funda en la consideración del derecho, como un vínculo meramente externo y social, como una regla de vida, que la malicia de los hombres obliga á definir y sancionar con la fuerza colectiva. En este sentido, el derecho es aquella parte de la moral cuyo cumplimiento, siendo necesario, ha de hacerse obligatorio; un precepto que no manda hacer, sino que cohibe é impide los actos nocivos; una garantía indispensable para la convivencia; un medio, en fin, de hacer efectiva la libertad individual. De aquí que el Estado, órgano de ese derecho, tenga como origen el contrato, como fin la coexistencia pacífica de los asociados, como atribución única la administración de una justicia que mantenga á cada uno en los límites de su esfera, dando seguridad á las personas y á las cosas. Y, en efecto, si la característica del derecho está en la *coacción*, ya no es un principio que *organiza* la actividad, sino una *fuerza* que la *contiene* en cierto punto, y el Estado se convierte en una construcción mecánica, en simple *artificio*, encargado de producir esa fuerza, pero pasivo é indiferente para todo lo que no sea reprimir y castigar.

Las ideas filosóficas y jurídicas de Kant, y en el orden económico la doctrina de los *fisiócratas*, son el punto de partida del individualismo, que todavía domina un gran número de espíritus. Sin embargo, muchos de los que se llaman discípulos de Kant han desfigurado la concepción del maestro, prescindiendo de todo lo que constituía el fondo ético de su sistema, así como los economistas que se dicen *ortodoxos* desnaturalizan, ó exageran, al menos, el pensamiento de las autoridades en que quieren apoyarse. Kant afirmó siempre que *el bien* es el fin y el contenido de la libertad, que ésta no es más que la *condición* ó el medio preciso para que aquél se realice, y

nunca creyó que el derecho fuera ese principio absolutamente negativo, de cuya neutralidad, respecto al orden moral, ha llegado á deducirse que hay derecho para hacer el mal. Tampoco la escuela fisiocrática pretendió, al establecer su célebre fórmula del *laissez faire, laissez passer*, que hubiera de tomarse como máxima fundamental para el derecho ni la política, sino que la presentaba únicamente como regla para la conducta económica de los Gobiernos ¹, y en cuanto á Adam Smith, tan lejos anduvo de las ideas que ahora se le atribuyen, que si los individualistas modernos le leyeran más despacio, se verían obligados á aplicarle ese calificativo de *pseudo-economista*, de que se muestran tan pródigos. El insigne filósofo escocés es, ciertamente, amigo de la libertad y quiere reducir las atribuciones del Estado; pero no siente hacia él la profunda antipatía, la hostilidad apasionada en que se inspira el individualismo contemporáneo, y antes bien, confía á los Gobiernos y pone como un deber á su cargo la intervención en la *enseñanza pública* y en la *instrucción religiosa*, en la construcción de caminos y en la *facilidad de las comunicaciones* ². Los individualistas pueden invocar á Rousseau, á Say, á Bastiat, á Molinari, al mismo Quesnay, si gustan, pero á Kant, y sobre todo á Smith, no pueden citarlos sin hacer grandes reservas.

¹ Schäffle dice que el *laissez faire* no señala una política económica, sino la negación de ella, una *no-política*.

² Véase su teoría de los gastos públicos, que resume en el tomo II, página 480 á 482 de la *Riqueza de las Naciones*, edición de Guillaumin.

En otro pasaje de su libro (pág. 388 del mismo tomo II) señala como funciones propias del Estado: 1.º Defender la Sociedad de todo acto de violencia ó invasión por parte de otras sociedades. 2.º Proteger á cada miembro de la Sociedad contra la injusticia ó la opresión de cualquier otro. Y 3.º *Crear y sostener ciertas obras públicas y ciertas instituciones, que el interés privado no podría establecer jamás, porque sus rendimientos nunca compensarían el sacrificio de los particulares.* Así se explica que la doctrina de Smith fuera juzgada en su tiempo de modo diferente que en el nuestro, y

Aparte de esto, la lógica favorece al individualismo radical, porque los fundamentos del sistema conducen derechamente á la negación del Estado. En primer lugar, si el Estado es obra de la voluntad y nace por un contrato, el *común disentiimiento* puede llegar á destruirle, y, además, si es un mal, no bastará reducirle, y hay que procurar quede extinguido; si el Gobierno mejor es, como ha dicho Say, el que gobierna menos, el ideal consistirá en que no exista ninguno. Pero los individualistas no se atreven con esta consecuencia, y la previenen después de haber establecido que el Estado es un *mal*, añadiendo que es, sin embargo, *necesario*: Molinari, el que más avanza de todos ellos, se contenta con hacer del Estado el *productor de la seguridad*, un industrial que debe someterse á las condiciones generales del trabajo productivo. La seguridad, dice este escritor, es una mercancía que debe, como todas, obtenerse al más bajo precio posible por medio de la libre concurrencia, y el Estado, tal como hoy le conocemos, ejerce un monopolio injusto y antieconómico, impidiendo que vengan á competir con él otras instituciones semejantes; bajo un régimen de libertad, añade, la organización natural de la industria de seguridad no diferiría de la que tienen las otras producciones ¹.

Ni aun entre los economistas prevalecen tales soluciones, y el matiz más pronunciado del individualismo, el que debemos examinar, por consiguiente, es el formado por Fichte, Stuart Mill, Humboldt y todos los que, siguiendo fielmente á Kant, reconocen las sustantividad y el fin propio del Estado, siquiera limiten éste á la ejecu-

que el fisiócrata Dupont de Nemours dijera de él que era un *filósofo ecléctico*.—(Nota en las obras de Turgot, edición Guillaumin, pág. 258.)

Con tales datos, bien puede asegurarse que en el cisma que ahora divide á los economistas, como en otras ocasiones, los que excomulgan son precisamente los que resultan *heterodoxos*.

¹ *Questions d'économie politique et de droit publique*, tomo II, págs. 247 y siguientes.

ción del derecho. La doctrina individualista así entendida representa seguramente un gran progreso, y ha de ser estimada como una protesta que fué necesaria y ha sido eficacísima contra el absolutismo y el carácter absorbente del poder público, porque puso término á la confusión que antes reinaba entre la Sociedad y el Estado, y entre el derecho y los restantes fines de la vida. Los economistas se han distinguido especialmente en esa campaña favorable á la libertad individual, y á su propaganda brillante y enérgica se ha debido en gran parte la transformación de las modernas sociedades, porque las libertades defendidas por ellos se han abierto paso más fácilmente que las proclamadas por los jurisconsultos ó los políticos, y muchos espíritus han llevado la idea liberal á otras esferas desde el mundo de la industria, donde más visible era la necesidad de las reformas y más inmediatos y apreciables fueron los resultados.

El individualismo tiene razón cuando critica las organizaciones sociales, en que todo se subordina al principio de la unidad y al interés colectivo, cuando señala al Estado un fin *especial* y reserva todos los otros para la actividad privada; pero cae en el error opuesto al que combate cuando, rompiendo todo vínculo unitario y de armonía, disuelve las sociedades en la anarquía y hace del Estado un mero guardador de la libertad, al servicio de los intereses individuales. La libertad no es fin en sí misma, ni puede ser el único resultado de la asociación humana, porque no da más que la posibilidad de hacer, y ha de ser regulada conforme á su objeto; la libertad separa y diferencia, y pide algo que enlace esos elementos varios, porque la Sociedad no es únicamente suma ó agregado de individuos, sino un todo en que se organizan medios y fines que son comunes. Esta comunidad hace que el interés colectivo sea tan legítimo y tan real como el de los particulares, y exige que ambos sean á la par reconocidos. El Estado no tiene por objeto la libertad, sino el bien, y por eso, además de *jurídico*, es un ser

de vida y condición *moral*. Precisamente porque el derecho es un fin *particular* ha de referirse á la *totalidad* de los fines humanos, completándose con ellos, y el Estado, órgano de aquél, no puede menos de atender á éstos. El Estado no administra la justicia desde fuera de la Sociedad, sino dentro de ella, siguiendo sus movimientos, participando de su vida y de su obra por entero; de aquí que el cumplimiento del derecho suponga mucho más que la creación de tribunales y de oficinas de policía.

Los hechos hablan elocuentemente contra la teoría individualista. ¿Por qué, dice Bluntschli, los más nobles ciudadanos sacrifican voluntariamente su fortuna, su tranquilidad y su vida, para salvar la dignidad y la existencia del Estado, si no es porque prefieren la idea del bien público á su interés personal? Si el Estado no es más que un medio para el individuo, esos actos heroicos no serán sino locuras vanas. En las grandes crisis el hombre comprende bien que el Estado es cosa muy distinta de una sociedad de *seguros mutuos*, y el egoísmo individual se funde entonces al calor del amor patrio, y los deberes para con el Estado elevan y enardecen á las masas ¹. Además, según hicimos notar en el anterior capítulo, ni en el pasado ni en el presente ha llegado á constituirse ningún Estado conforme á los principios de esa escuela, y aun aquellos Gobiernos que, cual los de Inglaterra, los Estados Unidos y la Bélgica, solían citar los individualistas como inspirados en sus doctrinas, no sólo se mantuvieron siempre muy lejos del ideal del sistema, sino que adoptan una actitud cada día menos favorable á la reducción de sus atribuciones.

El *socialismo*, más que una doctrina, es una tendencia representada por múltiples teorías, que parten de ideas y se dirigen á objetos diferentes. Lo que hay de común entre los socialistas es el predominio del elemento colectivo sobre el individual, la extensión del derecho hasta los lí-

¹ Obra citada, pág. 276.

mites de la moralidad, la confusión de la Sociedad con el Estado y la atribución consiguiente á los poderes públicos de funciones encaminadas al logro del total destino humano ó de aquellos aspectos que se miran en él como capitales y más interesantes. Por eso unos se apoyan en el carácter divino del derecho y del Estado, y quieren que éste establezca «el reinado» de Dios (Stahl, Schelling); otros invocan la idea del bien absoluto, y desean que el perfeccionamiento del hombre esté á cargo de una voluntad suprema y omnipotente en las Sociedades (Leibnitz, Hegel), y otros, que son los más numerosos, á nombre de la igualdad, pretenden que el Estado cuide del bienestar y la felicidad de todos, corrigiendo las imperfecciones naturales y evitando los obstáculos que encuentra la justicia en los egoísmos y pasiones individuales (Owen, Saint Simón, Fourier, etc.).

Á esas tres especies de socialismo, el *teológico*, el *filosófico* y el *económico*, es preciso añadir, como hace oportunamente el Sr. Santamaría ¹, otros dos matices de la escuela: el *conservador* y el *revolucionario*; porque los socialistas unas veces intentan resucitar las antiguas organizaciones sociales ó mantener las instituciones inspiradas en el absolutismo del Estado que de ellas heredamos, y otras proponen bases que juzgan enteramente nuevas para la Sociedad, un cambio radical que exige la remoción de todo lo existente. Por donde los conservadores hacen la causa de los revolucionarios, proclamando principios tales como el *dominio eminente* del Estado, la *protección de ciertos intereses* y la *intervención oficial en conflictos determinados*, y muchos que se tienen por liberales y progresivos son en el fondo partidarios del gubernamentalismo y el retroceso.

El socialismo, en efecto, no tiene nada de nuevo, está en la tradición, es el pasado: en las doctrinas se manifiesta con la *República* de Platón y en los hechos se reali-

¹ *Curso de derecho político*, pág. 65.

za desde la antigüedad más lejana. La debilidad y la imperfección primitivas obligan al individuo á buscar defensa y auxilio en una asociación muy vigorosa, y todas las colectividades se organizan entonces con grande energía, la familia liga con férreos vínculos á sus miembros, refundiendo su personalidad en la del padre, y el Estado concentra también y asume la vida entera de la Sociedad; sólo al cabo de mucho tiempo y en civilizaciones muy adelantadas llegan á dulcificarse las relaciones familiares y comienza á ceder el despotismo de la autoridad pública, reconociendo otras iniciativas y otros derechos que los engendrados por el interés común. El predominio de la unidad distingue á las primeras concepciones científicas y sociales, así como la variedad es en todos los órdenes síntoma de desarrollo y efecto del progreso. La solidaridad humana, desconocida en la historia, tiene primero como único órgano al Estado, que le impone; pero luego es sentida, se hace voluntaria y todo el adelanto social se resume en la eficacia cada vez mayor de ese principio de la solidaridad y en los movimientos que libremente se producen para afirmarle.

Sin embargo, el socialismo moderno tiene una filiación y un carácter bien distintos, porque de un lado se precia de reflexivo, y de otro significa una reacción contra las ideas demasiado estrechas, sostenidas por los individualistas acerca del derecho y del Estado, una protesta contra la esterilidad de la política puramente formal, que se ha ocupado en la distribución de los poderes públicos y de los derechos políticos; pero no ha hecho verdaderas reformas sociales, que ha cuidado mucho de la libertad; pero se ha olvidado del bien, y no ha llegado á interesarse, ni menos á poner remedio, en los sufrimientos que pesan sobre el mayor número ¹. El apoyo que han encontrado tales quejas en la filosofía positivista y en las corrientes, cada día más pronunciadas, del sensualismo, ha

V. Ahrens.—*Cours de droit naturel*, tomo I, pág. 80.

dato lugar á una rápida propagación de las ideas socialistas, á que se las aplique preferentemente en el orden económico y á que sus defensores, saliendo de los límites de la escuela científica, se constituyan como partido político. Los socialistas no escriben hoy *utopías*, sino que redactan programas de gobierno y no se contentan con difundir su sistema, sino que muestran gran empeño en realizarle y poco escrúpulo en los medios de que hayan de servirse para ello.

La ciencia económica es, como ya hemos dicho, la que mayor impulso dió al individualismo, y en ella es también donde más se arraiga y toma fuerza la doctrina socialista. Quesnay, Adam Smith y sus primeros discípulos se dedicaron especialmente á combatir las trabas que embarazaban la actividad económica, á estimular y favorecer la producción de la riqueza, y apenas se ocuparon de la distribución, creyendo que era bastante la acción de las leyes naturales para hacerla equitativa; mas si el desarrollo prodigioso de la industria, debido á la libertad del trabajo, á la acumulación de los capitales y á la invención de las máquinas, aumentó considerablemente la riqueza general, por otra parte, la multiplicación de los obreros, la frecuencia de las crisis comerciales y el enfreno de la concurrencia, obrando como causas de miseria, produjeron una desigualdad enorme en las fortunas y en las condiciones sociales. Los economistas hubieron de fijarse en estos hechos, y aunque algunos, dejándose llevar del optimismo, siguieron afirmando que esos males procedían de que la libertad no era todavía completa, y sosteniendo que la concurrencia tiene virtud bastante para curar los daños que ocasiona y acabará por remediarlos, otros pensadores comenzaron á desconfiar de la libertad económica, y abandonándose al pesimismo, llegaron á renegar de ella y maldecirla. Sismondi lamentaba ya la condición infeliz del asalariado; Blanqui se indigna ante el espectáculo de millares de hombres á quienes falta lo necesario para la vida en medio de las socie-

dades más ricas y brillantes; Rossi condena las *saturnales del individualismo* ¹ y Storch, Flórez Estrada y Carey acentúan esta tendencia crítica, al mismo tiempo que Cabet, Blanc, Proudhon, etc., abordando de frente el problema, le resuelven en contra de la libertad y á favor de la organización por el Estado del trabajo económico. Demás de esto, la preponderancia que los intereses materiales alcanzan en nuestros días, y la agravación del contraste entre la opulencia y la miseria, precisamente cuando, proclamadas la igualdad civil y política, habían de ser más sentidas las diferencias ante la riqueza, han dado tal eco á los lamentos de los que se juzgan perjudicados y tales proporciones al conflicto, que han hecho de él la *cuestión social*, y del socialismo económico el socialismo por excelencia. Variedad de esta escuela son las ideas sostenidas por ilustres profesores en Alemania especialmente, que se han denominado *socialismo de la cátedra*. Estos pensadores, entre los que se distinguen Engel, Wagner, Schmoller, Scheel y Schönberg, han mostrado con acierto la deficiencia de las doctrinas reinantes, y han llevado á la Economía las influencias del principio ético y de conceptos más elevados acerca de la Sociedad y del derecho; pero extremando la evolución y exagerando las consecuencias de su bien fundada crítica, han llegado á soluciones que niegan la existencia de leyes naturales económicas, cohiben la libertad y la propiedad individuales, rechazan la competencia y dan al Estado la dirección de la industria, concediéndole sobre todo una intervención directa é inmediata en la distribución de la riqueza, y asignándole el impuesto como medio eficaz para llevar á cabo su amplia misión social. De esta suerte, el *socialismo de la cátedra* viene á coincidir y toca en muchos puntos con el que pudiéramos llamar *socialismo vulgar* ó *de la calle*, por más que siempre medie entre ellos la diferencia que separa un sistema científico,

todo razón y templanza, que sólo invoca la justicia, que quiere las reformas hechas por la ley y condena absolutamente la violencia, de esas otras aspiraciones, más apasionadas que juiciosas, que hablan á nombre del interés, que perturban y amenazan constantemente con sus apelaciones á la fuerza, y se organizan para la guerra de clases, creando la *Asociación internacional de trabajadores* y los *partidos obreros*, y levantando banderas con lemas tan absurdos y contradictorios como los de *anarquía y colectivismo*.

Volviendo ya á los caracteres comunes del socialismo, hemos de hacer notar, para juzgarle, que sus ideas acerca de la Sociedad, del derecho y del Estado implican el desconocimiento de la naturaleza humana y la total negación de la personalidad individual. Los socialistas lógicos son únicamente los que llegan hasta el *comunismo*, estableciendo un régimen social en que el individuo no tiene más consideración que la de simple molécula; los demás, que reconocen cierta esfera personal, y aun siendo enemigos de la libertad y la propiedad individuales, transigen con ellas á título de males precisos y estímulos necesarios para que la actividad no desmaye, esos son inconsecuentes, caen en el eclecticismo y no pueden obtener más que concepciones arbitrarias.

El error capital del socialismo consiste en no ver más que el lado colectivo, cierto, sí, pero no el único de los fines racionales, y en creer que éstos no pueden cumplirse ordenadamente si no están á cargo de la Sociedad, porque la acción individual, ó débil ó maliciosa ó ignorante, no hace más que crear dificultades y obstáculos para el bien. La Sociedad, ya lo hemos dicho, unifica y armoniza todas las actividades, pero no limita, ni menos absorbe, sino que consagra la personalidad de los elementos con que se forma: el individuo, las asociaciones y cuantas entidades entran en el todo social, no renuncian á la sustantividad y la vida propia que les corresponde, y antes bien cada una de estas esferas busca su

complemento y desarrollo por el auxilio que de las demás recibe. La Sociedad es conjunto, suma en que las partes conservan una existencia independiente, del mismo modo que en la cantidad aritmética, cada guarismo mantiene su valor propio sin perjuicio de contribuir con otros á un cierto resultado: los elementos sociales, como los números que expresan la cantidad, son influidos por aquellos á que se agregan y adquieren un carácter y valor relativos que no son opuestos, sino consecuencia de su valor absoluto. No puede la Sociedad fundirse en un inmenso sujeto, como quiere el socialismo, porque, según dice Schäffle ¹, la impenetrabilidad de la materia, buena prueba es de la individualidad de los seres, que hasta en el orden físico se manifiesta, y argumento decisivo contra todos los sistemas filosóficos y sociales que no reconocen más principio que el de la comunidad.

El derecho, por otra parte, no es, como entienden los socialistas, un principio en que esté comprendido todo nuestro destino, que sea superior á los demás de la actividad y que haya de considerár como subordinadas y dependientes de él á todas las otras instituciones sociales, sino un principio que se dirige á fin determinado, que marca cierta dirección á la actividad, y que es igual al religioso, al económico y á los demás que son como él fundamentales. La organización jurídica no es toda la Sociedad, ni la única organización que ésta supone, y el Estado que se encarga de establecer el orden del derecho no viene obligado por esto á cumplir los fines restantes, que han de lograrse mediante la constitución de organismos adecuados y especiales. El Estado no tiene competencia, ni existe, para señalar el dogma religioso, ó definir la ciencia, ó trazar el plan de la conducta económica; es verdad que da condiciones de estabilidad y desarrollo á todos los grandes círculos sociales; pero no es menos cierto que á la vez recibe de ellos influencias y medios

¹ *Struttura e vita del corpo sociale*, trad. de Boccardo, parte I, pág. 13.

para su vida y progresos. Los servicios que á la moral y la ciencia, por ejemplo, presta el Estado, le son por ellos devueltos en la cultura que informa y decide luego la manera de ser de la actividad jurídica. El Estado tiene como modo peculiar de obrar la coacción, y dispone únicamente de los recursos que toma de la Sociedad; de aquí que frecuentemente para dirigir prohíba, y para estimular prive de los medios que se adjudica, siendo en uno y otro caso obstáculo para el bien mismo que intenta proteger. Además, constituido el Estado en director de los individuos, y cuidando de atender á todos los fines, aquéllos se acostumbran á un régimen que favorece la indolencia, y se abandonan confiados en brazos del poder. Cada cual se cree dispensado de trabajar en su perfeccionamiento, porque el Estado trabaja á nombre de todos, y abdica su personalidad para someterse á un servilismo degradante. El Estado, á su vez, carece de recursos para llenar tantas obligaciones como se le imponen, y las cumple sólo de una manera muy imperfecta, resultando, en último término, desatendidos los más sagrados deberes.

El socialismo, en general, y particularmente el económico, piden con motivo que la *organización* social se vigorice y mejore; pero se equivocan cuando esperan conseguirlo negando la *libertad* y fiándose en la *obra del Estado*, porque los males de que se quejan se agravan con la represión y la violencia, y sólo hallarán remedio cuando *todas las voluntades*, dejando de mirar el interés, se inspiren en el bien común y *todos los esfuerzos se organicen libremente* para realizarle.

En cuanto al *eclecticismo*, ó sean las doctrinas que afirman la indeterminación en el objeto del Estado, que le suponen á merced de las condiciones exteriores de desarrollo y cultura, de carácter nacional y aun de influencias físicas, ya hemos dicho antes ¹, y debemos repetirlo,

¹ Capítulo I de esta *Sección*, pág. 63.

que no tienen verdadero carácter científico. Desconocen esas teorías la realidad del fin propio del Estado, y le atribuyen una vaguedad que, sobre ser peligrosa, no conduce á solución alguna. Nada más perjudicial, ni más ocasionado á errores graves, que esa idea confusa é indeterminada del Estado, que cada cual pone luego al servicio de sus preocupaciones ó de sus miras, que le convierten en una entidad á propósito para ayudar todas las causas y favorecer todos los intereses. No hay ser, institución ó cosa en que todo pueda ser accidental, cuya naturaleza varíe y se halle abandonada al acaso, sin ley propia que la determine, de igual suerte que nada hay desprovisto de desarrollo y accidentes, inmutable en la vida por completo; el Estado, por consiguiente, puede estar, y lo está sin duda, influído por elementos variables, tiene un aspecto histórico; pero es indispensable reconocer al mismo tiempo que sobre esa variedad se da en él lo esencial, y se realiza la unidad común á todo lo que existe. La fórmula de que al Estado corresponde hacer aquello que el individuo no puede conseguir abandonado á sus fuerzas, ó de que la esfera del Estado empieza donde la individualidad concluye, estas y otras semejantes de la escuela *doctrinaria*, que son consecuencia de aquellos principios, además de ser falsas, describen un círculo vicioso y dan como respuesta la pregunta misma, toda vez que es necesario decidir luego hasta dónde llegan la esfera ó el poder del individuo, que es lo que se trataba de averiguar. Los eclécticos tienen el instinto de la armonía; mas no pueden alcanzarla, porque, partiendo de una oposición inconciliable entre el principio de libertad y el de autoridad, no elevándose á un concepto superior en que ambos términos se enlacen, toda su labor se reduce á procurar la coexistencia y el equilibrio de tales elementos por medio de combinaciones mecánicas, en que establecen el predominio de uno ú otro, según aprecian el temperamento social y las influencias históricas. *Fin.*

Los diversos sistemas que hemos expuesto no aciertan á resolver el problema de la misión del Estado, porque no le plantean en sus naturales términos: trátase de encontrar un principio que sirva para la organización de la Sociedad, y será imposible hallarle en tanto que se miren como únicos ó contradictorios algunos de los elementos que han de entrar en ella. Para obtener esa fórmula, es preciso contemplar el objeto en unidad y en toda su extensión y hay que considerar su fundamento, buscándole en la naturaleza humana, de la que lo individual y lo colectivo son modos de ser, manifestaciones tan reales y atendibles la una como la otra. Tal es la dirección y el sentido de la doctrina *armónica* profesada especialmente por Krause y su discípulo Ahrens, á quienes se debe la teoría del Estado que juzgamos más exacta. Según ella, *la libertad* es garantía exigida para que la personalidad y la acción individuales, bases de la Sociedad, se desenvuelvan espontáneamente dentro de ella, y *la organización* se impone por la comunidad de los fines humanos, que da á todas las esferas particulares un solo centro y á todos los esfuerzos un mismo objeto. De esta suerte, ni la libertad ni la organización social dependen del Estado, ni constituyen su fin, por más que contribuya á establecerlas.—El derecho se considera luego como el *orden de la mutua condicionalidad de los seres y fines de la vida*, como un principio que abraza toda la actividad y que habiendo de cumplirse socialmente, necesita de un órgano, que es el Estado. Pero el derecho *no es más que un miembro tan sólo del organismo ético social*¹, y el Estado, por otra parte, no tiene á su cargo la ejecución completa del derecho, cuidando únicamente de ciertas relaciones susceptibles de coacción, de manera que ni el vínculo jurídico comprende todo el elemento colectivo, ni el Estado puede confundirse con la Sociedad, de la que viene á ser una fase ó aspecto deter-

¹ Ahrens.—*Enciclopedia jurídica*.

minado. El derecho, sin embargo, aunque fin especial y sustantivo, es medio á la vez del total destino humano, condición de los otros fines particulares, y el Estado, al realizarle, ha de inspirarse en ese fin que pudiéramos llamar último, en lugar de desconocerle ó mostrarse á él indiferente. El derecho es *forma, camino recto del bien*, ordena las múltiples relaciones en que se enlazan los fines de la vida, y su ejecutor, el Estado, ha de procurar, no sólo la *legalidad*, sino la *bondad* de los actos é instituciones, y ha de tomar en cuenta la naturaleza de dichos fines. El derecho no es un principio externo y puramente formalista, sino que penetra hasta el fondo de toda la cultura humana, y así el Estado cumple, sin duda, el fin humano, aunque no todo, porque si su acción alcanza á los diversos fines particulares, contribuye á ellos únicamente del *modo especial* que es el fundamento de su existencia. «Todo lo humano se halla en parte *dentro*, en »parte *fuera* del Estado: lo primero, en tanto ha de ser »jurídicamente ordenado; lo segundo, en cuanto consti- »tuye un asunto puramente religioso, moral, científico, »industrial.» El Estado, en suma, añade Ahrens¹, tiene un *fin especial*, pero en orgánica relación con el de la Humanidad; por eso al *realizar* aquél, *facilita* éste.

Son dos, por consiguiente, las funciones del Estado: una propiamente *jurídica*, otra *orgánica, unitaria, de cultura*. Hay que distinguir en la institución política el fin *directo é inmediato*, que consiste en *el derecho*, y el *mediato ó indirecto*, que está en *el bien absoluto y el perfeccionamiento humano*. En virtud del primero, el Estado define la regla jurídica y mantiene su observancia, restableciendo el orden del derecho cuando ha sido perturbado, y al cumplir el segundo de tales fines, el Estado ejerce una acción positiva respecto de las demás instituciones sociales y debe obrar en ellas, aunque respetándolas en su

¹ V. *Enciclopedia jurídica*, tomo I, especialmente págs. 153 á 156 de la traducción española ya citada.

existencia y en su objeto, con la mira de procurar el equilibrio y la armonía entre los diversos círculos de la actividad. El Estado *manda* para realizar el derecho, porque la coacción le supone siempre; mas en cuanto su acción sale de los límites propiamente jurídicos, pierde el carácter coercitivo y se convierte en *ayuda, tutela y complemento*.¹ Es de advertir, sin embargo, que la protección del Estado á los fines racionales tiene como base el impuesto, é implica, por lo tanto, una limitación más ó menos directa de la acción privada.

El fin *mediato* que señalamos á la institución política se funda, en primer término, sobre ese concepto del derecho que hace del Estado, respecto de la Sociedad, algo semejante á lo que es el *poder moderador* con relación al Estado mismo, es decir, el que da la unidad, el representante de este principio, que no puede realizarle si no penetra de algún modo en las esferas particulares, de igual suerte que el poder regulador legisla, administra y juzga en una ú otra medida. Pero á esta consideración que determina en general las funciones de *todos los Estados* se agrega, tratándose del *nacional*, la de que éste es la asociación total más amplia y mejor constituida de todas las que existen; la más vigorosa y adelantada de todas ellas; la que mejor y más extensamente realiza la unidad; la que, por su carácter permanente, enlaza la tradición y el porvenir, elevándose sobre el criterio parcial y limitado de la acción individual y de las entidades especiales; la que más se aproxima á la idea de la Sociedad; y estas condiciones históricas atribuyen también al Estado político una función de estímulo y de ayuda, cierta misión como de ejemplo y complemento para con los otros organismos menos desarrollados y las fuerzas individuales en todo aquello que muestre la necesidad de la acción colectiva que aquél representa. La complicación, cada día mayor, y la perfección que alcan-

¹ Bluntschli.—*Theorie generale de l'Etat*, pág. 290.

zan todos los fines, imponen una asociación extensa y vigorosa; las sociedades anónimas se multiplican, pero no son suficientes, y de aquí la tendencia á servirse de la asociación forzosa que practican los Gobiernos. Por otra parte, los organismos especiales, ó no han llegado á constituirse, ó han perdido á manos de las Monarquías, primero, y á impulsos, luego, de las revoluciones sus antiguas condiciones de existencia; las comunidades religiosas, que cuidaban de la enseñanza y la beneficencia; las universidades, consagradas á la investigación de las ciencias; los gremios, que regían la industria, todo ha desaparecido, y el Estado no puede menos de suplir su falta y las deficiencias de organización social, para que no reinen el atomismo y la anarquía.

La confusión de esferas y las intrusiones del Estado se evitan conforme á estas ideas, teniendo en cuenta: primero, que la vida y las relaciones todas del Estado han de regirse por el principio del derecho, mientras que las otras instituciones sociales se ajustan al principio especial que engendra á cada una de ellas; segundo, que la acción del Estado sólo puede dirigirse á fines y necesidades comunes, y es ajena, por tanto, á los intereses y asuntos privados, que han de ser regidos libremente, y tercero, que la protección del Estado á los fines racionales ha de hacerse efectiva, no por medio de prohibiciones, sino de auxilios; no conteniendo ó limitando á aquellas manifestaciones de la actividad que se adelantan á las otras, sino estimulando á las que retroceden ó se paran. De esta suerte, el Estado no será rémora ni impedimento á la marcha de la Sociedad, sino auxiliar muy eficaz del progreso. Y no debe temerse tampoco que abuse el Estado de sus funciones, violentando á la Sociedad, porque como dice Ahrens, «la influencia del todo sobre la »parte es siempre más poderosa que la contraria, y la »actividad total del Estado recibe una dirección preponderante del carácter del pueblo, de las fuerzas superiores é inferiores que en él obran, del fin más ó menos

«comprendivo, que constituye su misión. Derecho y Estado son precisamente formas que ha de llenar y determinar el contenido ético de la vida de cada nación» ¹. La verdad de esta reflexión puede comprobarse observando cómo la mayor parte de las injusticias y desaciertos cometidos por los poderes públicos, deben ponerse á cargo de la Sociedad, que comúnmente solicita de ellos y aun les impone una conducta determinada.

Esa doble función que señalamos al Estado no justifica, sin embargo, la distinción de sus facultades que hace Stuart Mill en *necesarias* y *potestivas*, ni la que otros establecen dividiendo sus fines en *permanentes* é *históricos*. El fin del Estado es uno y siempre el mismo; sus facultades son todas necesarias, sus atribuciones permanentes todas. El Estado ha de cumplir el derecho y ha de mantener constantemente la armonía en las Sociedades: cabe distinguir sus actos según que *inmediatamente* se propongan uno ú otro de esos dos objetos; pero esto no afecta á la índole de su fin ni á la actividad del Estado, que es una, esencialmente igual é indivisible. Tiene, sí, dos aspectos la actividad del Estado, pero no hay en él dos actividades diferentes en duración y en energía. Otra cosa es que el Estado, como institución humana, se halle sujeto á la evolución, al desarrollo, á los cambios de condición y de forma; que, abierto como está á todas las influencias sociales y obligado á seguir sus movimientos, modifique su acción y ofrezca numerosas variantes y alteraciones accidentales en cuanto *al ejercicio* de su misión invariable; pero en este sentido no una ú otra función determinada, sino todas las atribuciones y todos los fines del Estado son de carácter y naturaleza *históricos*. La función complementaria y tutelar del Poder público cambia al compás de las transformaciones sociales; pero á su vez, la ejecución del derecho por el Estado depende del concepto que se tenga acerca del principio ju-

¹ Obra citada, tomo I, pág. 204.

rídico, y así, el mundo antiguo consagra la esclavitud; del estado general de la cultura, que se refleja, por ejemplo, en los procedimientos judiciales de la Edad Media, y hasta de los elementos materiales, tales como los económicos, disponibles en cada momento para la aplicación de la justicia. La función reguladora del Estado disminuye por una parte, merced al desarrollo y á la mayor energía que adquieren continuamente la actividad individual y las asociaciones voluntarias; pero crece y se ensancha de otro lado, por las nuevas creaciones y exigencias á que el progreso mismo da lugar en todas las esferas, y bajo el punto de vista jurídico se reduce de igual suerte la acción del Estado, que cada día hace menos uso de la coacción, y limita la fijación y el alcance de las reglas jurídicas, dando más amplitud al derecho de los contratos y dedicándose especialmente á mantener su observancia; pero aumentan á la par en extensión las obligaciones de los Gobiernos, que han de atender á las nuevas instituciones que surgen y á la creciente complicación de las relaciones sociales.

La admisión de *finés históricos* en el Estado, sobre todo cuando se contraponen á otros que se dicen *permanentes*, conduce lógicamente al individualismo, porque si se piensa que aquellos fines no tienen más razón que ciertas imperfecciones sociales transitorias, si se indica que han de desaparecer con el progreso, viene en definitiva á reconocerse que el único fin propio y normal del Estado es el derecho, y á proclamarse el principio individualista del abandono *gradual* por los Gobiernos de todas las atribuciones que no se encaminen directamente al establecimiento del orden jurídico. El fin *mediato* del Estado, su influencia sobre la vida entera de la Sociedad, no es cosa temporal, sino perpetua; no se funda en circunstancias especiales de lugar ó fecha, sino en la naturaleza misma del hombre y de su destino. Para que la acción del Estado resultara innecesaria, sería preciso que todo el bien estuviera ya cumplido; entretanto que

algo falte, el Estado habrá de contribuir á que se realice. Cambiará, pues, de dirección y de forma la intervención del Estado en los fines racionales, pero será *permanente*; hoy ya no es indispensable, como lo era en otras épocas, que los Gobiernos tengan á su cargo la enseñanza pública; llegará también el caso de que los institutos científicos no necesiten subvenciones ni auxilios materiales; pero siempre en este orden, como en todos los demás, serán posibles el perfeccionamiento y el progreso, y siempre el estímulo del Estado tendrá objeto.

La doctrina que acabamos de exponer, y que va á servirnos de criterio para el estudio de la Hacienda pública, es acusada principalmente y con algún fundamento de una vaguedad y falta de precisión que consienten diversos desarrollos; pero si esa teoría no es completa y enteramente satisfactoria, el defecto, á nuestro modo de ver, no está en la fórmula con que concluye, sino en los términos que ella comprende. Es decir: nosotros creemos que el Estado es el órgano del derecho social y una institución por excelencia activa y por necesidad influyente en todo el destino humano; pensamos que ese concepto marca bien *la distinción y la relación* á un tiempo entre la Sociedad y el Estado; pero reconocemos también que la incertidumbre reinante acerca de la idea del derecho impide fijar con exactitud los límites de esa función jurídica del Estado, ó sea, cuál es aquella parte del derecho que está directamente á su cargo. Cuando el concepto del derecho se ultime y se depure, entonces se conocerá mejor, de un modo más preciso, en qué consiste el objeto del Estado, porque se sabrá cuál es el justo valor, el contenido cierto de los términos con que hoy se establece ya la naturaleza de sus fines. No se ha logrado poco con saber el modo, la *calidad* de las atribuciones propias del Estado; pero falta realmente todavía determinar la *cantidad*, la extensión de esas funciones.

Es ocioso, no obstante, pretender que haya de llegar á formarse un cuadro minucioso en que se escriban, sin

faltar uno, todos los deberes del Estado, y al que hayan de ajustarse como á patrón invariable todos los poderes públicos. La ciencia, dice Ahrens, no da más que los principios necesarios para trazar los límites que corresponden á la acción del Estado; marcarlos en los hechos es cosa que sólo incumbe el arte de la política.

III

Organización y relaciones del Estado.

Aunque el Estado existe en virtud de un principio superior é independiente de la voluntad social, no viene á la Sociedad de fuera de ella, sino que nace en su seno y ha de constituirse con los elementos que ella ofrece. Los fines del Estado son comunes, son *de todos y para todos* y han de ser *por todos* realizados; nadie puede dispensarse, ni menos ser excluido de contribuir á esos fines en la medida de sus condiciones y facultades; pero además de ese concurso general, la vida del Estado exige que una parte de la actividad y ciertos medios se consagren especial é inmediatamente al desempeño de su misión. De aquí el *Estado oficial*, formado por los individuos y corporaciones que constituyen el orden político, y la distinción entre los *gobernantes*, miembros activos, y los *gobernados*, miembros pasivos del Estado, por más que la pasividad de éstos sea únicamente relativa, y en tanto que ellos no se dedican, como los primeros, por completo á la ejecución del derecho, haciendo de las funciones públicas profesión ó empleo predominante de sus facultades.

El Estado necesita una organización espiritual, que obtiene mediante el empleo de la actividad y las facultades personales, y otra física ó mecánica, que consigue con los medios materiales, la fuerza muscular, los instrumentos, las máquinas, etc., que reclaman sus funcio-

nes ¹. Estos elementos determinan el *poder público* ó actividad del Estado, que es la facultad que éste tiene de obrar para el cumplimiento de sus fines ².

Consiste el poder público en la disposición de los recursos del Estado; es *medio* que se otorga al gobernante para que llene las obligaciones que se le imponen, y conforme á este principio han de regularse su constitución y su ejercicio. El poder del Estado es *soberano*, porque no tiene sobre sí autoridad alguna y rige libremente y sin apelación su esfera; pero no es arbitrario, ni absoluto, ya que se da en razón de un fin que le limita, y á cuyo cumplimiento ha de aplicarse para ser legítimo. Por eso la soberanía política es realmente del derecho en que se funda, y por eso no reside en sujeto ó entidad determinada, sino que está en la Sociedad misma como personalidad jurídica que es, y alcanza á todos los individuos que la forman. Sin embargo, la participación del poder público no puede ser simultánea, directa é igual en todos; corresponderá á cada uno en la misma proporción en que le toque realizar los fines del Estado. No hace falta que todos gobiernen, ni todos sirven para gobernar; es necesario, pues, que sólo *algunos y los más aptos* resulten investidos de las públicas funciones. El reconocimiento de esa aptitud y la designación de los gobernantes no puede hacerla el Estado, cuando se trata precisamente de constituirle; por esto la capacidad se admite en todos, y el lugar que haya de ocupar cada uno en la organización política se determina en virtud de sus condiciones personales, mediante la *elección* bajo una ú otra forma: la elección directa y pública para el establecimiento del poder y la elección indirecta, por medio de oposiciones, concursos, adquisición de títulos profesionales, etc., para las funciones en que se desenvuelve la acción del Estado. La elección no trasfiere la sobera-

¹ Schäffle.—Obra citada, tomo II, pág. 691.

² Santamaría.—*Curso de derecho político*, pág. 107.

nía, que es inalienable; lo que hace es concretarla ó determinar su ejercicio, armonizando de esta suerte el principio *democrático*, que exige la participación de todos en el Gobierno, y el *aristocrático*, que pide se confíe á los mejores la dirección de la Sociedad. El sistema electoral debe computar, además de las voluntades individuales, el voto de las clases, órdenes y entidades sociales, para que todos los derechos é intereses hallen su representación en el Estado y éste pueda mantener entre ellos la igualdad y la armonía, y la elección en una ú otra forma ha de aplicarse sin excepción á todos los cargos públicos. Los cargos hereditarios dan lugar á las castas políticas; el nacimiento es el medio menos racional á que puede acudir para designar el gobernante, y el procedimiento de la elección no es obstáculo para que el funcionario tenga la estabilidad y los elementos todos, que en cada caso requieran sus funciones.

El poder del Estado es uno; mas sin perjuicio de la unidad se descompone en funciones particulares, que necesitan órganos adecuados á la índole de cada una de ellas. La actividad política es actividad racional y han de mostrarse en ella los trámites y momentos propios de toda conducta reflexiva. Para realizar su fin el Estado, necesita: 1.º Determinar la regla jurídica. 2.º Hacerla efectiva. Y 3.º Restablecer el derecho perturbado. De aquí el poder *legislativo*, ejercido por Cámaras ó asambleas, que traza la norma de la vida social; el *ejecutivo*, cuyos órganos son todos los funcionarios del orden administrativo, que cuida de la eficacia y aplicación de los preceptos legales, y el *judicial*, á cargo de los magistrados y tribunales, que interviene y decide acerca de la reparación del derecho en caso de quebrantamiento ó de contienda. Esta variedad, á su vez, pide un centro común para los órganos especiales, un vínculo que los enlace, y engendra el cuarto poder, llamado *regulador* ó *armónico*, que se atribuye al Jefe del Estado, Monarca ó Presidente. Por lo mismo que esos poderes no son más que mani-

festaciones ó modos de ejercicio del único y total poder del Estado, es difícil señalar sus diferencias y el punto en que se separan; pudiéramos decir que el legislativo da *la idea*, el ejecutivo pone *la acción*, el judicial es como *garantía* del derecho y el *armónico* sirve para la moderación y el equilibrio, viniendo á ser la *clave* del organismo político; pero el legislativo no es sólo inteligencia, sino también voluntad, puesto que manda, y no atiende únicamente al derecho, sino que también administra, resolviendo acerca de todos los intereses y fines del Estado; el ejecutivo tampoco es mera aplicación, tiene iniciativa, esfera propia, legisla y juzga al desarrollar los preceptos de la ley para llevarlos á la práctica; el judicial define del mismo modo el derecho, aunque dentro de ciertos límites y con la ley por criterio, y ejecuta directamente el más importante de los fines del Estado, razón por la que también suele denominársele administración de la justicia, y finalmente, el armónico toma parte á la vez en la ley, en la administración y en la justicia. Sin embargo, el poder ejecutivo es el que de una manera más inmediata cumple el fin del Estado, el que más penetra en la vida de la Sociedad, el que allegando los recursos necesarios y disponiendo de la coacción, sostiene de hecho la organización política, es el *Gobierno* por excelencia y el que más interesa que esté bien constituido.

Los medios materiales que reclama la organización del Estado son: 1.º Los precisos para retribuir los esfuerzos de aquellos que se consagran al desempeño de las funciones públicas. Y 2.º Los elementos indispensables para que esa actividad pueda aplicarse, para que esas funciones se realicen conforme á lo que exige la naturaleza de cada una de ellas. Estas necesidades señalan un nuevo aspecto en la vida del Estado: el de la *acción económica*, que se ve obligado á desarrollar para la adquisición, manejo y aplicación de los bienes materiales.

Los medios de naturaleza sensible ha de obtenerlos el Estado, de la misma manera que los que corresponden

al orden del espíritu, por prestación directa de la Sociedad: la obligación de concurrir á los fines del Estado es idéntica respecto de todos ellos, y lo que varía en cada uno es la base á que se proporciona el esfuerzo; en este caso, siendo el deber general, la relación, el *cuánto* se establecerá individualmente con arreglo á las condiciones económicas. No es posible admitir un criterio para la distribución de las funciones públicas y otro distinto para el reparto de las cargas del Estado, cuando son en el fondo la misma cosa, que por algo se llama *cargo* al empleo público. Tan absurdo como sería hacer materia de imposición las facultades intelectuales y la aptitud para el gobierno, es medir la capacidad jurídica por la suma de riqueza que se posee y proporcionar el *cargo* que puede desempeñarse á la *carga* económica que se puede soportar, acudiendo al *censo* de las fortunas para regular los que se dicen *derechos* políticos—y lo son en tanto que han de ser reconocidos y ejercidos libremente—conforme á las circunstancias de la posición económica. Las consecuencias de este sistema nos llevarían á nombrar jefe del Estado al primer contribuyente y á exigir que los encargados del Gobierno, Diputados, Ministros ó funcionarios pagasen, á título de tales, un impuesto proporcionado á la elevación de sus destinos.

Precisamente lo que más interesa á nuestro objeto, en punto á la organización del Estado, es consignar de un modo explícito el principio de que los fines jurídico-sociales son para todos de cumplimiento obligatorio. ¿En qué fundaremos la generalidad del impuesto si restringimos la vida política, negando á algunos toda participación en ella? ¿Cabe en justicia que sea contribuyente aquel á quien se excluye del Estado cuando se trata de constituirle ó gobernarle? Todavía se comprende que la capacidad política se aprecie por estimación directa, por la cultura intelectual, y que se niegue, por ejemplo, á los que no saben leer; pero de ningún modo que se determine por el censo ó la consideración económica. En

todo caso, así como la exención del impuesto supone una declaración previa, así la exige también la exclusión política; una y otra han de hacerse individual y expresamente, no por colectividades ni por clases.

Visto ya cómo el Estado se organiza y satisface las necesidades de su propia existencia, tócanos examinar ahora la serie de relaciones que mantiene para conseguir los fines que le hemos atribuído. En los dos capítulos anteriores queda establecida la posición del Estado con respecto á la Sociedad en general, y basta aquí á nuestro propósito un ligero desarrollo de aquellos principios, hecho con aplicación á cada una de las entidades sociales, ó sean: el *individuo*, las *asociaciones totales ó necesarias*—*familia, municipio, nación y humanidad*—y las *asociaciones voluntarias* ó para *fines especiales*—*jurídicas, religiosas, morales, científicas y económicas*.

En cuanto al individuo, el Estado consagra su personalidad y el libre ejercicio de sus facultades espirituales y físicas, reconociéndole una esfera inviolable, que en el orden exterior se manifiesta principalmente por el respeto al domicilio y á la disposición en vida y para después de la muerte de los bienes que forman su propiedad. De esta suerte, la acción individual recibe del Estado la seguridad y las condiciones necesarias para la vida social, y se ve limitada y corregida cuando desconoce ó lesiona el derecho ajeno.

La familia, obra de la naturaleza é independiente también del Estado, obtiene de éste la sanción jurídica al constituirse por el matrimonio, y una mayor eficacia y garantía para los estrechos vínculos que ligan á sus miembros. El Estado vela por la sociedad familiar, en cuyo seno se cultivan todos los fines humanos, da á las relaciones que en ella se mantienen la forma más adecuada á su objeto, é interviene en el caso de conflicto, y por medio de la *tutela* otorgada á los hijos menores, cuando esa organización se rompe antes de que pueda naturalmente disolverse.

El Municipio es el primer grado de la sociedad civil, impuesto por la comunidad de fines é intereses á que da lugar la convivencia de un número más ó menos considerable de familias. Esa comunidad de condiciones y el aspecto particular que la vida municipal ofrece, determinan una esfera de acción propia, que el Estado asegura en cuanto á su organización, revistiéndola de formas jurídicas y en su objeto, auxiliándole y poniéndole en armonía con el de las entidades iguales, mediante su referencia á principios superiores. Idéntica naturaleza que el Municipio tienen las asociaciones regionales, provincias, condados, etc., establecidas especialmente por las circunstancias territoriales; representan también cierta unidad de fines y de los medios consiguientes, y son á la vez órganos intermediarios para la comunicación y el enlace dentro del círculo más amplio de la vida nacional.

La Nación es la sociedad total más extensa de las constituídas; la unidad en ella no alcanza á los pormenores íntimos de la vida; pero es real y vigorosamente sentida, porque se funda en las condiciones generales de la existencia, en la raza, en la cultura, en el territorio y en las tendencias y aspiraciones comunes. Las necesidades nacionales que ha de satisfacer el Estado son muy considerables: en el orden jurídico, porque la organización es complicada y difícil, las relaciones múltiples y complejas, y en cuanto á la protección de los intereses colectivos, porque son éstos tan variados que ofrece suma dificultad hallar el punto en que concuerdan y se armonizan. Pero la acción que el Estado ejerce sobre las naciones, adquiere todavía mayor preponderancia en virtud de circunstancias históricas, que hemos hecho notar antes de ahora: es el Estado el organismo más desarrollado, quizás el único enteramente constituido que en la asociación nacional existe, y esto le obliga á suplir sus deficiencias, á reemplazarlas en cierto modo; por eso, aunque la Nación y el Estado no siempre coinciden en los hechos (página 81) y se percibe con claridad la diferente

naturaleza de las dos instituciones, es frecuente confundirlas, haciendo del Estado representante ó personificación de la entidad nacional.

La Humanidad es el último término del desarrollo de las personas morales, que abrazan todos los fines de la naturaleza humana: es la persona moral que se extiende sobre el globo entero, y de la que todas las razas, todas las nacionalidades, todas las familias, todos los individuos son miembros particulares¹. No está la Humanidad organizada como persona jurídica, y falta el Estado universal que reclama la solidaridad de nuestra especie; pero de todas suertes, y entre tanto que el orden del derecho va paulatinamente extendiéndose por la confederación de los Estados nacionales, éstos se ven obligados á mantener relaciones entre sí que se estrechan cada día, y en ellas han de realizar también el derecho, han de cumplir el bien y promover los intereses *cosmopolitas*, inspirándose en la idea de la fraternidad humana.

La relación del Estado político, órgano del derecho en la Sociedad, con los otros organismos especiales que tienen á su cargo los diversos aspectos de nuestro fin, se acomoda á un principio de igualdad, en virtud del que el Estado presta ciertas condiciones jurídicas, y recibe otras de esta misma clase, y además influencias y medios del orden religioso, del moral, del científico y el económico. Cada uno de estos órdenes abarca la vida entera y penetra en los demás; ninguno de ellos puede romper la unidad que los enlaza, constituyéndose separado y á distancia de los restantes, y así como con el principio jurídico puede llegarse á determinar el fin religioso ó el científico, del mismo modo el principio moral ó el económico conducen naturalmente á la idea del derecho. La acción reguladora y armónica del Estado sobre los otros organismos particulares no es privativa de aquél, sino que corresponde con iguales títulos á cada

¹ Ahrens.— *Cours de droit naturel*, tomo II, pág. 310.

uno de éstos; si el Estado es el que de hecho y principalmente la ejerce, débese esto no más que á las condiciones de superioridad y á la mayor energía con que el principio jurídico se cumple socialmente.

El organismo jurídico no se reduce al Estado político; está formado por la actividad de todas las entidades racionales, individuales ó colectivas, que tienen el derecho como regla y como objeto. El Estado es un miembro de la organización, no toda ella, cumple directamente una pequeña parte del derecho, la que es susceptible de coacción; pero sólo de una manera indirecta puede favorecer la ejecución del derecho, que depende exclusivamente de cada una de las personalidades sociales en su vida interior y en sus relaciones incoercibles. La realización de la justicia es obra que no puede obtenerse sin la cooperación de todas las voluntades, y que tiene por cimiento la idea del derecho albergada en las conciencias. Triste sería la condición de la Sociedad si no hubiese en ella más cumplidor del derecho que el Estado, si la justicia no contara con otro apoyo que el que puede darle la fuerza pública. Debe, pues, el Estado, á la vez que desempeña la misión que le corresponde en el orden jurídico, reconocer la acción de los demás elementos que le forman y vigorizarla, procurando que el sentimiento del derecho se arraigue en los espíritus y se difunda por la educación familiar y en las costumbres civiles, estimulando la cultura general jurídica, y alentando todos los esfuerzos que se hagan en pro del derecho, y la creación de instituciones privadas que vengan á auxiliarle en sus delicadas funciones.

La esfera religiosa atiende á la necesidad que siente el hombre de referir su vida finita y limitada á un Ser Supremo, á Dios, como causa y aspiración á la vez de la existencia terrena. La energía con que aparece en todas las épocas de la historia y con todos los grados de la cultura, prueba el hondo fundamento que tiene la religión en la naturaleza humana. Pero la idea de Dios, aunque pre-

sente sin cesar en los espíritus, reviste formas diversas y se traduce en dogmas y cultos diferentes. La creencia, la fe, motivos puramente individuales, son los que determinan la profesión religiosa; cada cual concibe la Providencia según es el estado de su espíritu; adopta unos ú otros medios para dirigirse á ella y rendirla adoración y se asocia á los que tienen iguales sentimientos, para constituir esas asociaciones especiales denominadas *iglesias*. El Estado no tiene acción sobre el dogma ni participación en el culto, y ha de limitarse á dar condiciones jurídicas á ese libre movimiento de la voluntad y de sus manifestaciones religiosas; el Estado no es indiferente para con la religión, sino incompetente para regirla ó decidir en ella. Tan *neutral* como es la Iglesia en materias políticas ó económicas, debe serlo el Estado en punto á las creencias religiosas. La intimidad de los principios religioso y jurídico no autoriza la confusión de los círculos en que se desenvuelve cada uno: la idea religiosa informa la vida entera, como el derecho se impone á toda la conducta humana; pero los organismos especiales existen para ejercer una acción determinada y directamente aplicada á un fin particular, con distinción de los restantes, en que sólo actúan de una manera mediata. El Estado y la Iglesia tienen órbitas distintas é independientes, por más que se armonicen ante el bien que ambos procuran y hayan, por tanto, de enlazar sus funciones, pres-tándose cooperación y mutuo auxilio. El Estado y la sociedad religiosa tienen, sin duda, igual alteza, el mismo carácter divino por su origen y sus aspiraciones al bien; pero las *iglesias* han de vivir dentro del Estado, en el sentido de que para cada entidad colectiva el Estado es *único* y las iglesias pueden ser varias. Las confesiones religiosas no pueden invocar este carácter y la autonomía, que en su esfera les corresponde, para romper los vínculos de las asociaciones naturales, familia, municipio, nación, etc., y han de vivir, por consiguiente, bajo el mismo derecho, aunque sean diferentes. Así como no puede

haber en la familia ó la nación dos poderes jurídicos, cabe que exista en ellas, sin que se rompa la unidad esencial de su fin, diversidad de convicciones ó de entidades religiosas.

Por otra parte, la naturaleza y la misión del Estado y de la Iglesia se distinguen, reparando en el carácter viril ó masculino que tiene la primera de esas instituciones y que puede contraponerse á la condición femenina de la Iglesia. Hay en esta idea de Bluntschli ¹ mucha profundidad y trascendencia. El Estado, en efecto, tiene, por su energía y vida principalmente externa, grande semejanza con el esposo, que da la unidad y dirección de la familia, mientras que la Iglesia, obrando por la persuasión y la dulzura, viviendo especialmente en la esfera de las conciencias, tiene más parecido con la mujer, cuya acción, aunque propia é independiente, apenas sale del hogar doméstico. Las relaciones de ambas entidades, que pueden deducirse de ese símil, aseguran la paz y la armonía entre ellas.

El Estado, pues, no cumple el fin religioso, si bien contribuye á él indirectamente al realizar el derecho y ha de favorecer la obra de las asociaciones especiales, siendo igualmente respetuoso con todas las iglesias y ayudándolas en caso necesario, según su situación respectiva, para que el conjunto de las manifestaciones religiosas corresponda á la importancia de este orden social y se halle con los demás á nivel y en equilibrio.

Conforme al mismo principio se regula la posición del Estado cerca del orden de la moralidad. El bien, que se realiza en esta esfera desinteresadamente, ha de ser fruto libre y espontáneo de actos individuales, de creaciones y esfuerzos colectivos, pero voluntarios, y excluye la intervención coactiva del poder público. Salva la legítima influencia que el Estado ejerce sobre las costumbres con sus funciones jurídicas, y los estímulos que indirecta-

¹ *Theorie generale de l'Etat*. Traducción ya citada, párrafo XVIII.

mente puede procurar á los sentimientos morales, su misión en este punto se reduce á la inspección, el ordenamiento y la ayuda de las instituciones privadas. Sin embargo, cuando el amor del bien y el cariño del prójimo se hallen tan amortiguados que su acción no sea bastante para curar los grandes males sociales; cuando las funciones ó institutos especiales de carácter moral sean débiles é incapaces de manejar por sí mismos los auxilios del Estado, ó en el caso de una calamidad formidable é imprevista para la que no alcancen los medios ordinarios, entonces la *beneficencia* pública debe suplir las deficiencias de la *caridad* privada. El Estado no puede ver impasible el abandono del huérfano, ó del desvalido por cualquier causa, ni presenciar, cruzándose de brazos, las catástrofes que afligen á las sociedades; debe, sí, procurar que éstas atiendan directamente á esos conflictos, colocándose en segundo término y obrando subsidiariamente; pero debe también, y en último resultado, intervenir en la medida que le señalen aquellas necesidades morales que, siendo evidentes y muy imperiosas, se encuentran desatendidas.

La ciencia y el arte bello son exigidos por la índole de nuestro espíritu, que reclama la posesión y el cultivo de la verdad y la belleza. El trabajo personal, base de este orden de la actividad, se organiza por medio de la asociación y establece institutos especiales, escuelas, universidades, academias, etc., consagrados ora á la investigación y el estudio, ora á la propagación y al desarrollo de las ideas. El Estado ha de mirar con interés esa obra importantísima; pero debe abstenerse de influir en ella mermando su libertad. Los Gobiernos, como tales, no tienen la aptitud necesaria para aceptar ó proscribir las doctrinas científicas, los métodos lógicos ni los ideales artísticos, ni toca á su misión el imprimir determinadas direcciones al pensamiento, y ha de juzgar todas sus manifestaciones con el principio del derecho como único criterio. Por eso no es la enseñanza en ninguno de sus gra-

dos función propia del Estado, aunque debe fomentarla y evitar su atraso. El orden científico y artístico, de que la enseñanza forma parte, se constituye lentamente y dista mucho de la organización que necesita; el Estado viene obligado á protegerle, como á todos los demás, y dispone para ello de medios indirectos muy eficaces; pero si en vez de ayudarle, intenta sustituirle ó quiere someterle á su iniciativa y dirección, detendrá sus progresos y causará perjuicio á esos mismos fines que pretende conseguir.

La esfera económica muestra una animación y una energía muy superiores á las que ofrecen los restantes órdenes particulares. Los intereses materiales solicitan poderosamente la actividad, y ésta ha dedicado á fomentarlos un esfuerzo prodigioso, que se descompone en rica variedad de industrias y en una extensa multiplicación de relaciones comerciales. Hay, sin embargo, en este movimiento, fecundo ciertamente, más intensidad que reflexión y armonía: los actos de producción y de cambio no se acomodan á la unidad necesaria y dan lugar á una concurrencia desordenada; la distribución y el empleo de la riqueza no atienden á la equidad como debieran, y en general, las relaciones de esta clase olvidan frecuentemente las exigencias morales. Pero esos vicios y esa falta de organización que en la vida económica se notan, sólo pueden ser contenidos por el Estado dentro del límite jurídico; el corregirlos incumbe á la acción individual y social que los engendra. El Estado toma de la riqueza ya formada los medios materiales que necesita, no tiene condiciones de empresario, ni ha menester tampoco ejercer la industria por vía de especulación; únicamente puede tomar la iniciativa y aun encargarse de la ejecución, tratándose de aquellas obras ó trabajos que resulten precisos para el ejercicio de sus funciones, tales como las construcciones militares, las de los grandes puertos, ciertas vías de comunicación, etc., etc., cuando la actividad privada no se sienta

capaz ó no se halle dispuesta á llevarlas á cabo por sí misma. Fuera de esto, el Estado cumple con el orden económico, dando facilidades á su desarrollo, apartando los obstáculos que se opongan á su organización, é impulsándola por medio de la formación y publicidad de las estadística comerciales, del estímulo á las asociaciones gremiales, los sindicatos, las Exposiciones industriales y otras medidas análogas de carácter indirecto. Debe abstenerse, sobre todo, el poder público de favorecer determinadas producciones ó movimientos del cambio á expensas de los restantes, valiéndose para ello de prohibiciones y trabas á la aplicación de los procedimientos industriales, de los derechos protectores y restricciones arancelarias, porque de estas instituciones puede decirse más especialmente lo que Laboulaye decía en general: «Es preciso no encargar al Estado más que aquello que deba hacer necesariamente; lo contrario será emplear la fuerza de todos en paralizar la energía de cada uno.»

Tales son los principios que del concepto antes expuesto se deducen para la organización y las relaciones del Estado. Esos principios, como aquel concepto, atienden por una parte á la naturaleza ideal del Estado, y por otra á las condiciones mudables de la realidad en que vive, y por eso no tienen la precisión y el desarrollo, que únicamente pueden adquirir cuando se trate de darles una aplicación determinada.

Sobre ellos ha de fundarse la doctrina relativa á la vida económica del Estado, la teoría de sus necesidades, ó sea de los *gastos públicos*, y la de sus modos de adquirir, ó sea de los *ingresos de la Hacienda pública*, en las cuales no hemos de hallar más que un desenvolvimiento de las ideas establecidas acerca de la índole, fines y organización de la institución política.

SECCIÓN SEGUNDA

LA VIDA ECONÓMICA

I

Los medios materiales.

Entre las múltiples relaciones que el hombre sostiene con la Naturaleza, ninguna tan apremiante ni sensible como la que le obliga á asimilarse los objetos del mundo exterior, á buscar en ellos condiciones indispensables para su existencia. Es para nosotros la Naturaleza objeto de conocimiento, maestra y educadora de la vida, fuente de inspiración y de belleza, revelación elocuente de la divinidad, hasta motivo de cariñosas afecciones; pero es á la vez que todo esto, y de un modo más inmediato, punto de partida y término de la existencia terrena, un todo al que pertenecemos por la parte corporal de nuestro ser, un medio con el cual hemos de hallarnos en comunicación incesante, porque de él hemos de recibir los elementos precisos para nuestra conservación y desarrollo.

La necesidad de los medios materiales acompaña á todas las funciones de la vida humana, lo mismo á las del orden físico que á las que corresponden al espíritu. Ne-

cesitamos las cosas de la Naturaleza, no sólo para la nutrición, el vestido y el albergue, sino también y de igual modo en el cumplimiento de los fines más elevados y espirituales; la religión ha menester de los objetos sensibles para el culto, la moralidad para realizar el bien y el derecho para hacer efectiva la organización social; la ciencia exige el libro, la colección, el aparato; el arte bello ha de dar forma material á sus concepciones, y la industria nada puede ó muy poco, si no cuenta con la máquina ó las fuerzas naturales para aumentar la eficacia del trabajo. Todos nuestros movimientos y relaciones se hallan acondicionados por el empleo de los medios materiales; todo hemos de hacerlo mediante la Naturaleza y su concurso.

Sin embargo, ese continuo servicio que la Naturaleza nos presta, y esa comunidad que nos enlaza con ella, no nos autorizan para pensar que el mundo exterior, que todo lo sensible tenga como única razón de su existencia el bien del hombre, que la materia carezca de sustantividad y de fin propios, siendo no más que un puro medio puesto á nuestra disposición y á merced de nuestro arbitrio. Todos los seres, sin excepción alguna, se hallan dotados de utilidad, sirven para algo, que explica su creación, y ocupan un lugar determinado en el admirable plan del universo; pero no todos se refieren al destino del hombre, ni se dan como medios para él mismo. La experiencia se encargaría de desvanecer tal ilusión si llegáramos á formarla, mostrándonos á cada momento cosas de la naturaleza, ora sustancias, ora fuerzas ó accidentes suyos, nocivos para la especie humana, que nos producen obstáculos y nos causan dolor, la enfermedad y aun la muerte. Tanto tiene que trabajar el hombre para combatir lo que es adverso, como para aprovechar lo que es útil; por eso Schäffle ¹ divide los bienes eco-

¹ Obra citada, parte I, pág. 73.—Traducción del alemán, por Bocardó.

nómicos en *positivos* y *negativos*, según que se aplican inmediatamente á las necesidades ó sirven únicamente para evitar un daño, como sucede con las construcciones defensivas, de higiene, etc. La Naturaleza tiene distinto fin que el hombre, y éste no puede considerarse como dueño y señor absoluto de los seres inferiores. El fin de la Naturaleza y el humano se enlazan armónicamente, porque aquélla nos suministra ciertos medios, y á la vez exige de nosotros una conducta determinada. El hombre tiene sin duda el derecho de disponer de las cosas hasta el límite de sus necesidades, pero viene obligado á mantenerse dentro de él, reconociendo y respetando la sustantividad del orden físico y de cada uno de los seres que le forman, y poniendo todo aquello que dependa de su acción para favorecer el cumplimiento de las leyes que rigen la materia. Nuestra comunicación con la Naturaleza, en tanto que racional y consciente, ha de ser ordenada y excluye la arbitrariedad y la disposición caprichosa en el uso de los bienes materiales.

Ello es que no todas las cosas de la Naturaleza son útiles y medios para el hombre; pero además, entre aquellas que nos sirven, hay que distinguir todavía dos categorías diferentes: unas, cuya utilidad aprovechamos sin esfuerzo alguno de nuestra actividad, *gratuitamente*, porque se hallan en íntima y necesaria relación con el organismo humano; tales son: el aire, la luz y el calor del sol, la electricidad, etc.; y otras de utilidad *onerosa*, que no podemos aplicarnos sino mediante el trabajo, como sucede con los minerales, las plantas y los animales inferiores; llámanse las primeras, esas cosas que la Naturaleza *nos da*, medios *continuos*, ó sean inmediatos á la necesidad, y se dicen esas otras que la Naturaleza *nos ofrece*, pero que hemos de tomar por nosotros mismos, medios *discretos*, separados, como á distancia del cuerpo, que los reclama. Obsérvese, no obstante, que los continuos pasan á ser medios discretos siempre que se los aplica á un servicio distinto del que ellos prestan espon-

táneamente; el aire utilizado como motor ó para el buzo, la luz en la fotografía, la electricidad en el telégrafo, etc., se encuentran en este caso.

Dedúcese de lo expuesto que una parte de la relación del hombre con la Naturaleza, bajo el punto de vista de la utilidad material que ésta encierra, es independiente de nuestra actividad, se verifica sin nuestra intervención, mientras que la otra depende en un todo de la voluntad y de la acción humanas. La Naturaleza satisface algunas de nuestras necesidades; pero el mayor número de éstas se halla á cargo del hombre mismo.

Los actos con que el hombre, obrando sobre el mundo exterior, se proporciona los medios materiales y los aplica á la satisfacción de sus necesidades, constituyen un orden especial, que se denomina *económico*. Es de advertir, sin embargo, que el comercio con la Naturaleza, la renovación y el cambio continuo de la materia, la *vida económica*, en suma, se impone á todos los seres, por más que en el hombre se realice conscia y reflexivamente y en los otros seres se cumpla por movimientos mecánicos ó puramente instintivos. La planta que extrae de la tierra los jugos con que se nutre, el animal que construye su nido, busca la presa y almacena provisiones, desarrollan también una actividad, que es ciertamente económica; pero esa relación, sujeta á leyes fatales, á modos y límites invariables, no puede confundirse con la que establece el trabajo racional del hombre. La descomposición y las trasformaciones que sin cesar experimenta la materia, engendran y sostienen la vida de una inmensa variedad de seres; pero no salen del orden puramente físico; en tanto que las modificaciones introducidas en la Naturaleza por la acción del hombre libre, desenvuelta conforme á un plan que él mismo traza y cambia á cada instante, espiritualizan la materia, la imprimen el sello de nuestra personalidad, y refiriéndola á nuestro fin, la elevan á un bien que es superior á los del orden sensible. La del hombre es, sin duda, la vida

económica *por excelencia*, y así únicamente de los actos humanos se dice que sean económicos, mediando aquí algo semejante á lo que ocurre tratándose del derecho, que suele mirarse como cosa privativa de los hombres, cuando la condicionalidad que representa ese principio abraza, sin excluir á ninguno, todos los seres de la creación.

Ahora bien: los medios materiales, que hemos calificado de discretos y á que los economistas llaman *agentes naturales de la producción*, aquellas cosas cuya utilidad requiere para hacerse efectiva la aplicación de nuestras facultades, se reducen á dos clases de objetos: sustancia y movimiento, ó sean materia y fuerza, así como son dos también los usos á que pueden destinarse, según consistan, ora en *medios de satisfacción*, cosas directamente aplicables á las necesidades, ora en *medios de adquisición* ó para fines industriales, á título de auxiliares é instrumentos del trabajo ¹.

Los medios materiales ó cosas útiles para el hombre existen en una cantidad que es invariable, porque la materia y las fuerzas que la agitan, aunque sujetas á continuas mudanzas y trasformaciones, no aumentan ni disminuyen; pero con relación al sujeto, los medios económicos crecen indefinidamente á medida que el desarrollo de sus necesidades exige, y su conocimiento de la Naturaleza le permite descubrir, una utilidad nueva ó mayor y en proporción á los recursos de que dispone para hacerse dueño de ella.

La actividad económica dota á los objetos sensibles de las condiciones precisas para la satisfacción de nuestras necesidades; los ocupa primero, los modifica después por un trabajo de preparación más ó menos prolongado y enérgico en cada caso, y los convierte así en *cosas que valen*—para la satisfacción,—en elementos de

¹ Roscher.—*Principes d'Economie politique*, traducción de Wolowski, tomo I, pág. 74.

riqueza—suma de los medios materiales disponibles é inmediatamente aplicables á nuestro bien.

El hombre, con la acción de sus facultades, se *apropia* las cosas de Naturaleza en dos sentidos: primero, porque las adapta á nuestras necesidades, y después, porque las refiere á la necesidad de un sujeto determinado; el trabajo hace á las cosas útiles, *propias* para la satisfacción, y *propias*, por otra parte, de aquel que ha obrado sobre ellas. La *riqueza* y la *propiedad* se producen simultáneamente como consecuencias de la actividad económica, ó en otros términos, la propiedad es forma necesaria de la riqueza, ya que ésta, según hemos indicado antes, consiste en el estado de disponibilidad de los medios materiales, y la propiedad representa el punto hasta donde el hombre ha conseguido establecer su dominio sobre la Naturaleza. De aquí que la Economía se haya definido por uno ú otro de los dos conceptos y se la considere como ciencia de la propiedad ó de la riqueza.

Fundada la propiedad en la limitación de nuestra naturaleza y en las condiciones del orden sensible, es una relación esencial, que ha de ser mantenida necesaria y constantemente por todos los individuos, asociaciones y entidades de la especie humana. No podemos ser ó dejar de ser propietarios, hemos de serlo forzosamente para subsistir. Cada cual habrá menester, según sus necesidades y circunstancias, la disposición de bienes materiales en cantidad y de calidad determinada, y el *cuánto* como la *especie* de la propiedad variarán, por consiguiente, respecto á cada sujeto; la organización social influirá en el régimen de la propiedad, haciendo que sea individual ó colectiva en uno ú otro grado, y las fomas de la institución ofrecerán, por tanto, una variedad considerable; pero la relación en sí misma es inalterable y permanente. Las graves cuestiones que la propiedad suscita se refieren no más que á los modos de su establecimiento y disfrute, porque no hay doctrina ni siste-

ma alguno que desconozca la posición en que el hombre se encuentra respecto de la Naturaleza, y la necesidad absoluta que le aqueja de los medios materiales.

Constituyen, pues, la propiedad y la riqueza fines perfectamente racionales, y es el aspecto económico de nuestra vida, tan interesante como los demás, que podemos distinguir en ella. La actividad económica influye en todos los bienes particulares que el hombre ha de realizar, en tanto que éstos dependen de la aplicación de los medios materiales, y recibe á su vez las influencias que emanan de los otros órdenes; el fin religioso, el moral, el científico y el jurídico han de referirse al principio económico y deben consultarle, y la actividad económica tiene que informar todos sus movimientos en la religión, la moralidad, la ciencia y el derecho. El orden económico se halla en íntima comunicación con los restantes, y ocupa entre ellos un lugar determinado por la armonía que á todos los enlaza.

Por eso es tan absurdo desdeñar los bienes materiales como hacer de ellos la única aspiración y el exclusivo objeto de la actividad; uno y otro error pugnan abiertamente con la doble constitución de nuestra naturaleza *psico-física*, mutilan y contrarían el destino humano.

Por eso es también equivocado pretender que la vida económica tenga como criterio el principio del *interés personal* y esté regida por *leyes naturales* DISTINTAS de las que actúan en las restantes esferas; la actividad económica es una cierta dirección, una aplicación no más de la única y total actividad del hombre, y está sometida al bien, principio superior y común de los actos voluntarios, natural y propia ley de toda la vida humana.

II

La adquisición y el empleo de la riqueza.

La vida económica se descompone en dos momentos ó funciones capitales: la obtención de los medios materiales—*producción*—y su aplicación á las necesidades humanas—*consumo*.

Producir económicamente es hacer efectiva para nuestras satisfacciones la utilidad de la materia, mejorar la condición de los objetos sensibles, convertir en *bienes* las cosas de la Naturaleza, y *consumir* es hacer uso de las cosas producidas, emplearlas en la satisfacción para que sirven.

La producción crea el valor, la *utilidad plena*, y forma la riqueza; el consumo deshace los valores, aprovecha las utilidades y merma ó destruye los bienes en que consiste la riqueza.—Pero la producción y el consumo no alteran esencialmente la materia; no ponen ni quitan nada en ella; si el hombre para producir los bienes económicos toma grandes cantidades de objetos y de fuerzas, luego los devuelve á la Naturaleza por medio del consumo, cumpliéndose de este modo las leyes del mundo físico, en que no hay aniquilamiento de materia, sino mudanza de formas.

Los medios con que el hombre cuenta para la producción son dos primeramente: sus propias facultades y la utilidad natural; después, cuando la riqueza adquiere cierto desarrollo, aparece un tercer elemento, el capital.

La acción productiva del hombre—*trabajo económico*— es esencialmente espiritual, sus facultades físicas son débiles é imperfectas; pero su inteligencia dirige y combina los medios materiales, se apodera de las fuerzas ciegas de la Naturaleza, y las adapta á sus fines. Las cosas útiles, que no obstante su pasividad y su inercia se llaman en el lenguaje de la economía *agentes naturales*, ofrecen la base y son la materia de la producción. El *capital*, por último, es obra del trabajo, es un producto sustraído al consumo inmediato, y destinado á auxiliar al trabajador, haciendo más eficaz y menos penoso el ejercicio de sus facultades. El capital, que como dice un economista portugués ¹, es á la vez *sobra é instrumento* de la producción, consiste en *provisiones, materias primas ó auxiliares, construcciones*, etc.; pero de las muy varias formas que puede revestir, es sin duda la más interesante la que toma en las *máquinas*, llamadas á sustituir con las fuerzas naturales, incansables y potentísimas, la acción muscular del hombre. El concurso de cada uno de esos factores de la producción varía según las épocas de la cultura; dominan primero los agentes naturales, porque el trabajo no tiene más energía que la necesaria para ocupar las cosas útiles, que la Naturaleza le ofrece por sí misma; luego el trabajador redobra y acumula sus esfuerzos, dedicándose á formar el capital para imponer su voluntad á la materia, y finalmente, en nuestros días, el hombre, dueño ya de un capital considerable, descansa en él y le confía las tareas más penosas. El trabajo es, sin embargo, el elemento activo por excelencia, el que dirige y regula la producción; con el auxilio del capital se transforma, haciéndose cada día más espiritual y menos sensible; pero no cesa ni disminuye, porque la acción inteligente del hombre nunca llegará á ser enteramente sustituida por las fuerzas naturales.

Las aplicaciones del trabajo económico reciben el

¹ Oliveira Martins.— *O Regime das riquezas*, pág. 31.

nombre genérico de *industria*, y dan lugar, como en el capítulo anterior queda indicado, á un orden especial que se organiza conforme á las leyes que son esenciales y comunes á toda actividad humana. Al establecer el hombre la relación económica con la Naturaleza, del mismo modo que al cumplir cualquiera otro de sus fines, siente los poderosos vínculos que le ligan á la especie, ve en los demás individuos necesidades iguales á las propias, medios también de satisfacción idénticos, y reconoce la *solidaridad* de su condición, la comunidad de objeto y de destino, que le unen indisolublemente con sus semejantes. El fin económico es de todos, y ha de ser realizado por el esfuerzo colectivo; la acción se ejercerá personalmente y determinará una esfera *individual*, pero ha de acomodarse á un plan y régimen *sociales*. El trabajo *se divide* porque es uno; precisamente porque todos son llamados á la obra, cada cual ocupará en ella un diferente lugar. Enlazados los esfuerzos que se dedican á la producción económica, el resultado que se obtenga en ella tendrá también carácter colectivo y se comunicará, mediante el *cambio*, á todos los individuos de la Sociedad.

Pero además de esta organización interior que en el mundo industrial se mantiene con la división del trabajo y el comercio, es preciso que el orden general económico se relacione y componga con los restantes círculos de vida. La actividad económica representa una división del total trabajo humano, que atiende, al par que á la riqueza, á la religión, el derecho, la ciencia, etc., y como por otra parte cada una de estas esferas necesita los bienes materiales, y la industria á su vez ha menester el concurso de los otros órdenes, resulta indispensable que las actividades, consagradas á fines especiales, se inspiren en la unidad de su objeto, y que los bienes, producidos por todos ellos, se comuniquen y cambien entre sí.

De tales principios deduciremos dos consecuencias, que particularmente interesan al objeto que se proponen estas consideraciones: el valor económico de los servi-

cios ó actos personales, y la posibilidad de adquirir los bienes materiales sin ejercitar un trabajo industrial é inmediatamente productivo.

En efecto, merced á la identidad de las facultades humanas y á la *cooperación* en que socialmente se verifican las operaciones productivas, cada cual dispone para el fin económico de su esfuerzo propio y del ajeno; yo puedo y debo trabajar para satisfacer las necesidades de los demás; y de igual suerte tengo opción á utilizar el trabajo de los otros empleándole en mi servicio. El industrial, mediante el *salario*, cede ó adquiere los esfuerzos productivos, y valiéndose del *cambio* transmite los productos que él obtiene para recibir los que necesita. Por donde las facultades del hombre vienen á ser objeto ó medio para la relación económica, que no se mantiene ya con la Naturaleza solamente, sino también con nuestros semejantes, de cuya actividad podemos servirnos para lograr los bienes materiales.

Y así como los trabajos industriales se enlazan y se permutan, cámbianse también los servicios económicos en general con los dedicados á todos los otros fines. Del mismo modo que el fabricante obtiene los productos de la agricultura sin trabajar sobre el suelo y el labrador goza de la manufactura en que no ha tomado parte, los que ejercen las llamadas profesiones consiguen los bienes materiales á pesar de que no los producen por sí mismos, y el sacerdote, el científico y el artista alcanzan la riqueza como *precio ó retribución* de sus servicios á la religión, al arte y á la ciencia.

Hay que distinguir, por consiguiente, una producción *directa*, la que se realiza con la aplicación del trabajo económico, y otra *indirecta* ó mediata, la que se consigue empleando la actividad en esferas distintas de la industrial, y hay que reconocer como legítima la existencia de individuos, clases y entidades sociales, que viven sin ejercer inmediatamente el trabajo económico, y participan, sin embargo, de la riqueza tomándola como

pago y á cambio de los servicios que prestan con relación á otros fines de la vida. Resuélvense de este modo la dificultad y el largo debate que los economistas sostienen acerca de si han de admitirse una producción y una riqueza *inmateriales*. La riqueza es suma de objetos y bienes *sensibles*, y no hay más que un modo de producirla: la transformación de las cosas, la apropiación á nuestras necesidades de la utilidad natural; cualquiera otra aplicación que hagamos de nuestras facultades dará un resultado tan interesante como se quiera, un bien tan estimable como el primero; pero en ningún caso un producto económico ni un aumento de riqueza. La producción verdadera y *absoluta* es la que lleva á cabo el trabajo propiamente llamado industrial; los que hacen valer sus servicios de índole moral y los cambian por bienes materiales, obtienen, sí, los productos ya formados por otros: producen *para sí*, pero no crean de modo alguno la riqueza. Antes bien, el médico, el literato, el Estado, la Iglesia, etc., cuando adquieren los bienes materiales, no ejecutan una operación realmente productiva, sino un acto de *consumo* ó aplicación de la riqueza á los fines que ellos sirven y representan.

Precisamente en esa participación general de la riqueza, en la *distribución* que ha de hacerse del producto, primero entre los que directamente han contribuído á formarle, y luego entre aquellos que reclaman una parte de él, á nombre de los otros fines de la actividad y de su cooperación más ó menos próxima á la industria, es donde surgen los difíciles problemas que atormentan á la ciencia económica, y esos graves conflictos, preocupación de todos los espíritus, en que se hace consistir la *cuestión social*, porque realmente constituyen el aspecto más delicado y temible del total problema que se ofrece á nuestra cultura y nuestro tiempo. El bien económico depende más de la distribución proporcionada y equitativa de la riqueza, que del aumento de la producción; una riqueza considerable, cuando está mal repartida, no

da lugar al cumplimiento ordenado y satisfactorio del fin económico, sino que provoca ó agrava el contraste desconsolador de la opulencia y la miseria. Y esas dificultades no se vencen con la teoría de las *riquezas inmateriales*, ni con el principio de *libre concurrencia*, que proclaman los economistas *ortodoxos*, porque no se trata de la participación de todos en la riqueza, sino del *cuánto* que debe corresponder á cada uno, y porque la competencia de *los intereses* no da garantías de paz y de justicia, siendo muy á menudo causa de desórdenes y de violentos despojos.

La vida económica, dice acertadamente Schäffle ¹, no es solamente lucha de producción con la Naturaleza, sino lucha también de adquisición y de reparto entre las unidades sociales; la oposición de éstas se mantiene en otras épocas de una manera violenta; hoy se continúa por medio de los contratos, y la concurrencia no es más que una transformación de aquellas brutales luchas por el disfrute de los bienes materiales, que dan lugar á la esclavitud y la conquista.

Pero esta situación del orden económico no es *natural*, ni puede ser aceptada como definitiva. Hay que poner término á la *guerra del mercado*, porque si es fecunda la emulación en el bien, es desastroso el choque de los egoísmos. La ciencia económica comienza ahora á abandonar el principio exclusivo del *interés personal*, invocando la moralidad y el derecho como norma de las relaciones industriales; pero no da todavía una forma práctica á esa tendencia, no determina los procedimientos con que ha de conseguirse una organización verdaderamente social y á la par libre del trabajo económico, y una distribución equitativa de sus resultados. Tal vez los socialistas tienen razón en atribuir los errores y los vacíos de la Economía á que ésta considera más la riqueza que no los fines para que sirve, y tal vez el camino para una

¹ Obra citada, parte III, pág. 249.

solución ha de buscarse atendiendo no sólo al esfuerzo productivo, título ciertamente legítimo para el disfrute de los bienes materiales, sino también á las necesidades, objeto y fundamento de la propiedad y de la riqueza.

Por lo demás, el trabajo económico se rige por el principio del *mínimo esfuerzo y máximo resultado*, que es común á todas las aplicaciones de nuestra actividad. El trabajo tiene el carácter de precio ó condición de los diversos fines á que aspiramos, y el ideal en cada una de las esferas de la vida consiste en que al menor esfuerzo corresponda la mayor cantidad de bien posible.

No puede pretenderse, sin embargo, la reducción del trabajo en absoluto, sino relativamente á un producto determinado. El esfuerzo debe ser siempre tan intenso como consientan las facultades; lo que se procura es que los resultados crezcan incesante y progresivamente.

En cuanto al consumo, sus leyes son:

1.^a La legitimidad de las necesidades que satisface. Nuestra disposición de las cosas de la Naturaleza, ya lo hemos dicho, se funda en que nos son indispensables y medios para el bien, que nos toca realizar, y sólo así podemos emplearlas, no siendo racional ni lícito, por consiguiente, destruirlas sin objeto, ó para alimentar vicios y pasiones contrarias á la moralidad, la higiene, etc.

2.^a El uso adecuado de los bienes materiales. Cada producto ha de ser aplicado á la satisfacción para que sirve y en la cantidad precisa que la satisfacción misma reclama. El consumo excesivo que destruye una utilidad mayor en cantidad, ó de calidad superior á la necesaria para el caso, incurre en el vicio de la *disipación*, y al contrario peca por defecto y es igualmente antieconómica la *avaricia*, que no hace uso de los medios disponibles y restringe violentamente el consumo, sacrificando, al goce de la mera posición de la riqueza, las satisfacciones más legítimas ¹.

¹ Sobre el concepto del *lujo*, véase nuestro *Vocabulario de la Economía*.

Y 3.^a La proporcionalidad de cada una de las satisfacciones entre sí, y de todas ellas con las circunstancias y posición económica del sujeto. Siendo múltiples las necesidades, hay que graduarlas conforme á su intensidad y preferencia, para distribuir ordenadamente los bienes económicos. El plan de esta distribución, que no ha formado la ciencia todavía, ha de establecerse, sin embargo, atendiendo por una parte al valor absoluto de las mismas necesidades, y por otra á la variedad que en ellas introducen las condiciones personales de cada individuo ó entidad social. Además, como las necesidades son ilimitadas y los medios de atenderlas consisten siempre en una suma determinada, el *cuánto* de las satisfacciones respectivas ha de medirse por la extensión que tenga el patrimonio ó riqueza disponible. Computadas todas las necesidades las actuales y las futuras, las personales y las de la industria, se da lugar al *ahorro*, forma normal del consumo, que asegura contra las eventualidades del porvenir, engendra los capitales y es condición necesaria del progreso.

Aparte de otras distinciones, que no hacen á nuestro propósito, el consumo se divide en *público y privado*, según la personalidad que lo ejecuta, y en *productivo é improductivo*, por razón de sus efectos económicos. Es consumo productivo el que se hace con miras industriales y da lugar á la formación de una riqueza mayor que la destruída, y se dice improductivo el que definitivamente destruye la riqueza y no deja en pos de sí más que la satisfacción de una necesidad determinada. Son, pues, improductivos todos aquellos consumos que se dedican á las necesidades personales, y también los que, aplicados á la industria, no consiguen el objeto de crear nuevos valores.

La producción y el consumo son actos correlativos y que se enlazan necesariamente. No puede consumirse sino lo que está ya producido, y no es dado tampoco producir sin hacer algún gasto de riqueza; pero el término

de la evolución económica está en el consumo improductivo, que es el que cumple el fin de la actividad en este orden. Conviene fomentar el trabajo industrial y que el consumo productivo crezca; mas hay que tener en cuenta que el hombre no ha nacido para producir únicamente, y que la riqueza es sólo un bien en cuanto sirve de medio para otros fines.

SECCIÓN TERCERA

VIDA ECONOMICA DEL ESTADO

I

El consumo público.

El estudio que dejamos hecho acerca de la naturaleza del Estado y de las condiciones generales del orden económico, nos permite establecer ahora fácilmente la relación de ambos términos, tanto más cuanto que no se trata de examinar aquí la total política económica, cuyas bases quedaron antes expuestas ¹, sino únicamente de considerar al Estado como sujeto de vida económica.

Es el Estado una institución humana, y como tal necesita de los bienes materiales para existir y realizar su objeto; tiene que adquirir y manejar riqueza, desarrollando una especial actividad económica.

El Estado ha menester de todos los medios que sirven para el bien humano, porque éste es, bajo cierto aspecto, el fin que se propone, y se vale de todos los elementos que la cultura social le ofrece; emplea las facultades personales en la organización y cumplimiento de sus fines, recibe el auxilio de las otras instituciones, la ciencia, la

¹ Página 117.

religión, etc., é informa su conducta en ellas, y utiliza, por último, las cosas sensibles, aplicándolas, ya directamente para el ejercicio de su acción, ya de un modo indirecto, y como retribución de los servicios que se le prestan. Todas las ciencias, por consiguiente, han de contribuir á la satisfacción de las múltiples necesidades del Estado; así, la educación, la enseñanza se encargarán de formar las aptitudes precisas para la Administración y el Gobierno, y la tecnología estudiará el modo de obtener los instrumentos y medios materiales que hayan de usarse para el desempeño de las funciones públicas; pero todas esas necesidades entran en el objeto de nuestra ciencia, en tanto que han de ser satisfechas mediante la riqueza. La *Hacienda* no da directamente al Estado todo lo que necesita, sino los medios de procurárselo; no trata, por ejemplo, de los procedimientos mejores para conseguir funcionarios celosos é inteligentes, ni dice cuál es el material más conveniente para los diversos servicios públicos; pero se ocupa de cómo y con qué ha de pagarse á aquéllos y debe ser adquirido éste. Los medios del Estado, en tanto que consisten en cosas económicas ó se adquieren con ellas, son el asunto de la *Hacienda*, y por eso, no sólo tiene ella autoridad para ocuparse de todas las necesidades del Estado, sino que es la única competente para decidir acerca de ellas bajo uno de sus aspectos más interesantes.

La vida económica del Estado se desenvuelve en actos de producción y consumo de la riqueza, pero importa afirmar desde luego que si en esto y en todo lo esencial convienen la economía pública y la privada, median entre ellas grandes diferencias con respecto á los modos y condiciones de organización y desarrollo. El Estado es una institución de carácter *social* y *coercitivo*, y esto impide que su conducta en la adquisición y el empleo de los bienes materiales pueda equipararse á la que siguen los particulares. No ha existido ni se concibe un Estado que se mantenga por los medios comunes de adquirir; al lado

de éstos, en más ó menos, figuran siempre los modos que son privativos suyos: el impuesto, la prestación obligatoria en cualquiera de sus formas; y en cuanto al uso de la riqueza, el Estado halla en las leyes positivas límites á su acción y el deber de una contabilidad pública, que á la vez lleva consigo la reglamentación, las solemnidades, etc. Los actos económicos del Estado son siempre *públicos*; los unos por su misma naturalaza, porque son exclusivamente suyos y nadie más que él puede ejecutarlos, y los comunes, como la compra, la venta, la donación, etc., por razón del sujeto que los realiza. En rigor, el Estado no da lugar á una esfera económica *privada*, y es una preocupación causa de muchos errores el pensar que su actividad ha de tener por modelo la que corresponde á los individuos y á las asociaciones particulares y *voluntarias*.

No menos equivocada y perniciosa es la idea contraria, que hace de los fenómenos económicos relativos al Estado una categoría aparte y enteramente separada de los demás de ese orden, estableciendo para ellos principios fundamentalmente distintos y aun opuestos á los que tienen el carácter de generales.

Si la acción económica del Estado no ofreciera condiciones especialísimas, nuestra ciencia no tendría objeto; y por otra parte, si no fueran aplicables al Estado las leyes cardinales de la Economía, no sería la Hacienda derivación y rama suya. Precisamente la dificultad que ha de resolver y la misión del conocimiento que nos ocupa, consisten en determinar, qué es lo que debe hacer el Estado para cumplir los principios económicos y cómo se modifican éstos cuando á aquél se refieren.

Muéstranse ya las consecuencias de esos prejuicios que combatimos, desde la consideración de las necesidades del Estado, que es el punto de partida para el examen de su actividad económica. Aunque en el tiempo es antes producir que consumir, en la razón es antes el consumo, porque representa el fin á que la producción se dirige; la

riqueza es el *medio* que sirve para las satisfacciones, y ha de ser adquirida y manejada conforme á lo que éstas pidan. Pues bien: la índole del consumo público, sus efectos económicos y los límites á que ha de reducirse, primeras cuestiones que la *Hacienda* se debe proponer, dan lugar á dos teorías contradictorias y falsas igualmente; según una de ellas, el consumo, por el mero hecho de ser público, es un *bien*, no merma la riqueza, y conviene extenderle todo lo posible para gozar de sus ventajas ¹; y conforme á la otra, los gastos del Estado son un *mal* inevitable, un obstáculo al progreso y al bienestar económico, y es preciso reducirlos á toda costa é incesantemente ².

El consumo público tiene como razón y por objeto los fines del Estado; es el coste del derecho y de ciertas funciones sociales, representa la aplicación de la riqueza á necesidades del orden moral. Los gastos del Estado destruyen los bienes económicos del mismo modo que los particulares, y no tienen en diverso grado que éstos la ventaja de activar la circulación y de servir de estímulo á la industria. Los Gobiernos absorben la actividad de los funcionarios que les sirven, los recursos que se destinan á pagarlos y los elementos de todas clases que la acción administrativa necesita; es verdad que al tomar el Estado esos medios de la Sociedad ofrece *colocaciones* á las facultades individuales y *salidas* á los productos de la industria; es verdad también que deja en la circulación el numerario que recibe; pero otro tanto hacen los particulares, porque en definitiva todo consumo recae sobre el esfuerzo preciso para la satisfacción obtenida; el disipador, por ejemplo, favorece á sus abastecedores,

¹ Así ha llegado á decirse que los consumos públicos fomentan la producción, *hacen marchar al comercio*, y son la mejor aplicación que puede darse á la riqueza.

² En este sentido se afirma que el consumo del Estado es destructor y nocivo, y que es el mejor Gobierno el más barato.

no altera por de pronto la cantidad de moneda que existe en el mercado, y antes bien, parece que la aumenta por el movimiento que da á los cambios; pero disminuye la riqueza en todo el importe de los medios—servicios y cosas—que consagra á sus goces y caprichos. Todos los consumos, sin excepción alguna, por razón de las personas que los ejecutan ó del fin que se proponen, son destrucción de valores económicos, y no son buenos ni malos en absoluto y por sí mismos; la distinción entre ellos y su calificación han de hacerse con relación al objeto que consiguen, siendo legítimos y provechosos los que satisfacen una verdadera necesidad, y todos los demás perjudiciales y censurables.

El Estado toma para sus atenciones una parte de la riqueza social, un valor como 100, y le devuelve á la circulación en forma de remuneraciones ó precios, es decir, recibiendo en cambio otra suma igual de 100 en productos y trabajo; luego toma dos veces y sólo devuelve una, pide 200 y reintegra sólo 100; la diferencia representa la satisfacción de sus necesidades, y se convierte para la Sociedad en bienes de carácter jurídico, en valores, si queremos decirlo así, que no corresponden al orden económico. Cuando se atiende al beneficio que la Sociedad reporta con la acción del Estado, y se ve que él emplea la riqueza como medio para el mantenimiento de la justicia, la protección y el fomento de los intereses comunes, entonces se afirma que el consumo público es un bien, y cuando se mira únicamente que las necesidades del Estado se satisfacen á costa de las privaciones individuales, que en aquéllas se invierten cuantiosas sumas, que aplicadas como capitales aumentarían considerablemente la producción y el bienestar general, entonces se reniega de los gastos públicos y se protesta contra ellos; pero esas dos consideraciones, la puramente jurídica ó del fin, y la económica ó del medio, son, como ya hemos dicho, parciales é inexactas; el consumo público es bueno y es legítimo en tanto que se dirige á

los fines racionales que ha de cumplir el Estado, y en este caso no da lugar á una *pérdida* de riqueza, sino que verifica una recta aplicación de los bienes económicos á su objeto. El consumo público no se halla en oposición con el privado, por lo mismo que el Estado no niega, sino que desarrolla y perfecciona los fines individuales, y los gastos que el Estado hace para atender al derecho, á la religión, á la cultura moral, etc., son de la misma naturaleza y de efectos enteramente iguales á los que realizan los individuos y las entidades especiales en cada una de esas esferas.

Después de esto, resulta ociosa la discusión acerca de si es el consumo público productivo ó improductivo. Para sostener que los gastos del Estado son *económicamente* productivos, es necesario considerarle como un *industrial*, que produce justicia, organización social, etc., ó como un *asegurador* de vidas y haciendas, y es preciso admitir esa doctrina de las industrias *subjetivas* y de las riquezas *inmateriales*, que llega hasta hacer de las facultades del espíritu una *materia primera*, de las aptitudes un *capital* y del hombre mismo un *producto*. En esta teoría el consumo público es un *gasto de la producción*, la *prima de un seguro*, que cambia la forma de la riqueza, y en lugar de disminuirla la acrecienta. Pero, como dice Schäffle ¹, hablar de riquezas inmateriales es lo mismo que tratar de *materia imaterial*, y de todas suertes, reducir la misión del Estado al orden económico, convertirle en gerente de una empresa anónima y secundaria, es desconocer la alteza y el alcance de los fines que debe realizar, y aun la índole de la Sociedad misma, que no es mera comunidad de productores, sino de hombres que solidariamente mantienen numerosas y varias relaciones. El Estado, forzoso es repetirlo, no se propone la formación de la riqueza, y los resultados de su acción no son bienes económicos. ¿Á quién le ocurriría

¹ Obra citada, parte III, pág. 321.

incluir en el inventario del haber social, y valorar en pesetas, la organización política, la función de los poderes públicos, los servicios del Gobierno y la seguridad, la cultura ó la justicia? Si el Estado contribuye á la producción con las garantías que da á la propiedad y al trabajo, iguales medios presta á los demás órdenes de la vida, y sin confundir lo que es condición de la actividad económica con la actividad misma, no podemos calificar de industrial al Estado porque mantiene el derecho, como no le tendremos por sacerdote, artista ó maestro, aunque también sirve á los fines de la religión, de la moralidad y de la ciencia.

El Estado no gasta para producir, no tiene en general intención ni miras directamente económicas, y sus consumos han de ser por lo tanto improductivos. Hay, sin embargo, una excepción de esta regla, la de aquellos gastos que hacen los Gobiernos para intervenir en el orden económico, porque éstos influyen de una manera inmediata en la riqueza; tales son: 1.º, los que se dirigen á fomentar la producción por medio de subvenciones, premios ó auxilios directos de cualquier clase; 2.º, los dedicados á ciertos servicios administrativos, como la construcción de caminos, la fabricación de la moneda, los correos, telégrafos, etc., y 3.º, los que tienen por objeto establecer industrias de carácter fiscal, cuyos rendimientos sirvan de ingreso al Tesoro público. Estos consumos pueden ser productivos, y lo serán en tanto que su efecto útil importe más que ellos mismos; pero semejante productividad es meramente relativa, porque el Estado priva á la actividad individual de los capitales que dedica á aquellos fines, y los servicios que él presta, como las industrias que dirige, dan un resultado menor del que se obtendría de ellos ejercidos libremente, y es lo común que perjudiquen más de lo que favorecen la riqueza. De suerte que aun en esos gastos de índole económica, el consumo público viene á ser también en cierto sentido improductivo y antieconómico,

por más que, como acertadamente afirma Wagner, el Estado en casos tales no *gasta*, sino que *invierte* ó capitaliza la riqueza, y lo que hace es convertir en bienes públicos, en propiedad colectiva, una parte de los que tenían antes el carácter de privados.

Mucho mayor interés y trascendencia que este punto tiene la cuestión acerca de los límites naturales del consumo público. Las necesidades económicas del Estado no consisten en una cantidad fija é inalterable; son, como las individuales, progresivas y susceptibles de satisfacciones diversas cuyos grados recorren una escala indefinida, y se hallan, por otra parte, sujetas á todas las influencias que en la vida social se manifiestan. ¿Cómo determinar la cantidad de riqueza necesaria para que la definición del derecho sea completa y acertada, para que la justicia tenga ejecución perfecta, para que el Estado llene cumplidamente su misión ordenadora y armónica? Tanto valdría preguntar cuántos son los medios económicos que el hombre necesita para la alimentación y el abrigo, para el cultivo de la inteligencia y de la voluntad, para educar todas sus facultades y sentimientos, para alcanzar, en fin, la realización de su destino. Pero es que en la vida económica el problema se ofrece en otros términos, y no es así como ha de plantearse. La satisfacción se refiere á la necesidad; pero depende del medio y no es *la mejor*, sino *la posible* en cada caso: las satisfacciones no se acomodan á lo que piden las necesidades, sino á lo que otorgan los medios, y en definitiva se proporcionan á la extensión y condiciones que éstos tienen. Aparte del influjo que la posesión del medio ejerce en la aparición misma de la necesidad, lo cierto es que ésta no puede ser atendida fuera del límite de los recursos disponibles. Por eso, aunque las necesidades económicas son indefinidas, las satisfacciones de esta clase, en un momento y con relación á un sujeto determinado, hállanse fatalmente contenidas en cierto punto, dentro del cual han de componerse y ordenarse todas

ellas; los gastos posibles para el Estado, como para cada uno de los individuos que le forman, están sujetos á un *máximum*, que á su vez determina, de un modo matemático, la satisfacción proporcional que corresponde á las necesidades, por una cantidad de riqueza absolutamente fija é invariable.

El problema del consumo no consiste más que en distribuir una *cierta* suma de bienes económicos, *la existente*, entre todas las necesidades racionales conforme á su intensidad y preferencia. Tratándose, pues, del consumo público, lo primero que hay que saber es cuáles son los recursos con que cuenta el Estado, qué parte de la riqueza social puede tomar legítimamente para aplicarla á sus fines. El punto de partida, la base para el plan de la vida económica del Estado está en la fijación de la suma disponible y á repartir entre sus múltiples atenciones, del mismo modo que en la economía privada, todo hombre prudente consulta para decidir sobre sus gastos la cuantía de su fortuna.

Claro es que al hablar de los límites del consumo público nos referimos á las necesidades ordinarias del Estado, porque hemos de prever ciertas eventualidades, momentos críticos y de apuro, causa de gastos extraordinarios, que se regulan con un criterio distinto del económico: cuando el Estado vea amenazada su existencia ó su dignidad ofendida, lícito ha de serle aplicar á mantenerlas todos cuantos recursos halle á su alcance, siguiendo la misma conducta de los particulares, que tampoco miden ni regatean los sacrificios de la riqueza, que la vida ó el honor demandan. Respecto de estas necesidades, la ciencia no tiene que hacer sino estudiar los medios más expeditos y eficaces de que el Estado puede valerse para atenderlas; pero en cuanto á las exigencias económicas que determina la existencia normal y diaria de los Gobiernos, es indudable que la *Hacienda* tiene el deber de precisarlas.

Ahora bien: tal vez porque la Economía, como en el

capítulo anterior dejamos indicado, no se ha propuesto la clasificación general de las necesidades humanas, ni una investigación fundamental de las leyes del consumo; los escritores de *Hacienda* no se han ocupado tampoco de la cuestión que examinamos, ó lo han hecho ligeramente y sin resultado alguno. Si los economistas hubieran formado un cuadro en que apareciesen graduadas todas las necesidades, en él se señalaría el lugar correspondiente á las de carácter social que experimenta el Estado, y se marcaría la parte alícuota de la riqueza que les toca consumir, reduciéndose entonces el trabajo de los hacendistas á hacer aplicación de ese criterio en vista de las condiciones y circunstancias de cada uno de los Estados; pero la falta de esa base y ejemplo, que la ciencia económica debiera dar, no libra á los financieros de la obligación en que están de resolver este punto capitalísimo en la materia del consumo público.

Sin embargo, el mayor número de los tratadistas de *Hacienda*, lejos de aceptar el deber que señalamos, comienzan por declararse incapaces de cumplirle, dejando á cargo de la política y del derecho el cuidado de fijar las necesidades *económicas* del Estado y limitándose á una consideración parcial y empírica de los medios que tienen los Gobiernos para adquirir la riqueza. ¿Cómo han de establecer el límite natural y propio del consumo del Estado aquellos que estiman fuera de su jurisdicción y de su examen toda la materia de los gastos públicos? Y aun de los escritores que estudian en toda su extensión la vida económica del Estado, unos no han hallado la dificultad en que tropezamos, y otros han pasado sobre ella afirmando que es ocioso y hasta imposible resolverla. Adam Smith no hace más que reconocer la influencia que los diversos grados del desarrollo social tienen en las necesidades del Estado¹, indicando que su satisfacción

¹ Ésta es también la opinión de Esquiron de Parieu, que dice debe determinarse la proporción entre la riqueza general y el consumo público,

debe de ser siempre lo más completa posible; pero no son causas de variedad, sino al contrario, principios para la fijeza del gasto público los que buscamos, y nada dice tampoco esa amplitud que se desea á las satisfacciones del Estado, porque es evidente que otro tanto debe pedirse respecto de todas las necesidades individuales y colectivas. Garnier ¹ quiere que los consumos públicos sean *moderados*, siguiendo á Montesquieu, que recomiendan la *sabiduría* y la *prudencia* para establecerlos; en cambio Hoffmann entiende ² que el Estado debe consumir toda aquella riqueza que él pueda emplear mejor que los particulares, y en general, los economistas individualistas, que se llaman ortodoxos, defienden que los gastos comunes han de reducirse al *mínimum* preciso para costear la administración de la justicia, mientras que los socialistas de todos los matices pretenden que el consumo público ensanche continuamente su esfera, obre como regulador en la distribución de la riqueza y *corrija las asperezas y defectos de la economía privada* (Schönberg) ³. Nuestro Canga-Argüelles se contenta con afirmar «que el límite de los gastos públicos no debe exceder de la cuarta parte del importe total de los consumos del pueblo» ⁴. Girardin quiere que «bajo ningún pretexto sea mayor que la vigésima de la renta bruta, la décima de la renta líquida, el medio por ciento del capital nacional» ⁵, y Leroy-Beaulieu cree que puede fijarse empíricamente al consumo público un límite mínimo y un límite máximo, que no serán invariables, sino solamente aproximados. «Nosotros consideramos—dice este escritor francés, hablando del impuesto—que es muy mode-

atendiendo á elementos variables, según los tiempos y los lugares.—*Theorie des impôts*, tomo I, pág. 85.

¹ *Traité des finances*, pág. 18.

² *Principios sobre el impuesto*.

³ *Handbuch der politischen Öconomie*, traducción de Boccardo, pág. 25.

⁴ *Elementos de la ciencia de la Hacienda*, pág. 79.

⁵ *L'impôt*, 6 edit. pág. 136.

»rado cuando no excede del 5 ó 6 por 100 de la renta de
»los particulares. El impuesto es todavía soportable
»cuando no pasa de 12 ó 14 por 100. Una proporción
»más alta es exorbitante: puede que el país sufra un tal
»gravamen; pero seguramente que los progresos de la
»riqueza pública serán entonces muy difíciles; la liber-
»tad de la industria y aun de los mismos ciudadanos se
»verán en este caso amenazadas y reducidas por las ve-
»jaciones y la inquisición que necesariamente llevan
»consigo la complicación y la elevación de los tributos.
»Tres naciones corresponden en Europa á esos tres gra-
»dos del impuesto *ligero*, el impuesto *moderado* y el im-
»puesto *pesado*: tales son la Bélgica, la Inglaterra y Fran-
»cia»¹. Como se ve, este distinguido publicista nos da
lo que había ofrecido: una solución empírica del proble-
ma; pero desde luego ocurre preguntar en vista de ella:
¿cómo puede hacerse la clasificación del impuesto en le-
gítimo ó excesivo, si no hay un criterio que sirva para
establecerla? Atiéndese sin duda para aplicar esos ca-
lificativos á la proporción en que se hallan los gastos
públicos con la totalidad de la riqueza; luego se parte de
la idea de que ha de mediar entre ellos una cierta rela-
ción; luego se reconoce la existencia de un principio orde-
nador del consumo, sean cualesquiera las dificultades con
que la ciencia tropiece para llegar á formularle. Por últi-
mo, Wagner sostiene que este problema sólo puede plan-
tearse sobre el falso concepto de una relación *extrínseca* y
mecánica entre el Estado y la economía nacional, cuando
esa correlación no puede menos de ser *orgánica*²; pero
ante esta opinión, cuya grande autoridad reconocemos,
nos permitiremos observar que el carácter orgánico de

¹ *Traité de la science des finances*, tomo I, pág. 12.—Nótese que el 6 por 100 señalado por Leroy-Beaulieu es límite del *impuesto* y no del consumo público, porque admite además de ese recurso los bienes del Estado, los monopolios fiscales, etc., etc. Sin embargo, en el fondo la cuestión que este escritor se propone es la misma que nosotros discutimos.

² Obra citada, libro I, pág. 60.

esa relación no excluye, sino que exige la investigación del principio que la determina, y que tratándose de términos numéricos, ha de expresarse por una cantidad. Proudhon es el único que se aproxima á nuestras ideas. Hé aquí sus palabras: «El Estado debe obrar, respecto de la nación, como el padre con la familia, fijando á sus gastos un límite que no puedan exceder. En buena economía doméstica, dada una renta, cada clase de gastos se proporcióna por sí misma, tanto para la mesa, tanto para la habitación, tanto para las enfermedades, los accidentes, etc. Luego *à pari*, tanto para el impuesto» ¹. Añade que esa proporción normal que corresponde á los gastos del Estado en el presupuesto de la familia no ha llegado á determinarse, porque ningún Gobierno consiente en reducir sus gastos á la porción congrua que le toca, y propone que, á falta de una solución científica, se adopte como en hipótesis y punto de partida el gravamen de 10 por 100, el *diezmo*, que la tradición recomienda, y sirve todavía de base á muchos de los impuestos vigentes.

Para nosotros es indudable que el consumo público ha de consistir en una parte alícuota de la riqueza social, y ha de guardar una relación fija, precisa con los consumos privados. El Estado no puede tomar para sí toda la riqueza disponible, no puede tomar siquiera de ella la cantidad que le plazca, porque la necesidad que satisfacen sus gastos no es la primera, ni la única, y ha de armonizarse con todas las demás. La vida económica del Estado no puede desconocer las necesidades individuales y debe respetarlas. Tenemos, pues, una cantidad determinada de riqueza que solicitan con igual empeño el consumo público y el privado, alegando cada una de las partes, para fundar su derecho, la legitimidad de los fines á que corresponden, y es forzoso, para decidir este verdadero pleito ó cuestión de propiedad, hacer la comproba-

¹ *Theorie de Pimphot*, pág. 100.

ción y el examen de esos títulos. El gasto se funda en la necesidad, y la necesidad revela un fin; luego la cuestión ha de resolverse estableciendo la relación en que se hallan los fines individuales y aquellos que el Estado cumple, porque de esa relación deduciremos lógica y naturalmente la que ha de mediar entre los consumos respectivos. Aquí, como en todas las cuestiones capitales de la *Hacienda*, hemos de recurrir á la idea del Estado, que en vano quiere excluirse de nuestra ciencia. El fin individual y el social son uno mismo, representan no más que fases ó aspectos del destino humano, como la acción privada y la acción pública son modos ó formas de la actividad racional única, y los medios económicos disponibles constituyen, por lo tanto, un fondo solo y común para esas dos aplicaciones. Aunque la distinción entre las funciones del individuo y las del Estado sea *cualitativa*, económicamente ha de expresarse por la diversa *cantidad*, ya del *esfuerzo* que suponen, ya de los *medios* que exigen unas y otras. En este sentido, una *parte* del bien, fija, absoluta, en cada momento y caso históricos, está á cargo del individuo; otra *parte* se halla al del Estado, y en proporción exactamente igual se determina la participación que les toca en la riqueza.

Así, dado que el total de los bienes económicos disponibles, ó sea la renta de la Sociedad, consiste en una suma como 100, y que admitimos cinco fines especiales en el humano destino, la religión, la moralidad, la ciencia, el derecho y lo económico, resulta que siendo todos estos fines igualmente dignos de atención y cultivo, corresponde aplicar á cada uno la quinta parte de la riqueza social, un 20 de aquellos 100. Hemos convenido también, antes de ahora, en que es misión propia del Estado la de hacer efectivo el derecho. ¿Le adjudicaremos, según esto, el quinto del haber social que al orden jurídico señalamos? No, ciertamente, no puede recibir íntegra esa cuota, ni siquiera la mayor parte de ella, porque el Estado sólo cumple el derecho externo y coactivo, y es mu-

cho más considerable el número de relaciones y fines jurídicos que toca realizar á la actividad privada. Es necesario, pues, dividir ese 20 por 100 en dos porciones desiguales, y debiendo pasar al Estado menos de lo que quede al individuo, parece natural una proporción según la que, una cantidad como 12 represente la participación de la actividad privada en el cumplimiento del derecho, y otra como 8 sea la correspondiente á la función del Estado en ese orden.

Pero el Estado, sujeto del derecho, contribuye además, y en virtud de esa misma condición, al cumplimiento de todos los restantes fines sociales, ejerce en ellos una acción de unidad, de estímulo y de armonía, que siendo parte de su ejecución, le confiere también una disposición proporcionada de los medios que se consagran á tales fines. Calculando que la acción *mediata* del Estado en cada una de las esferas especiales, representa la décima parte de la actividad total que á ellas se aplica, hemos de reconocerle el derecho de tomar un 2 de los bienes materiales como 20, adjudicados respectivamente á la religión, la moralidad, la ciencia y lo económico, con lo cual obtenemos una dotación de 8 en riqueza, que corresponde á la misión reguladora y complementaria del Estado.

De suerte que, evaluadas en 8 las exigencias económicas de la justicia social y en otra suma igual el coste de los fines mediatos del Estado, resulta que los gastos ó consumos públicos han de hallarse con la riqueza disponible en una proporción de 16 á 100.

Para juzgar este cómputo, han de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

1.^a Que entendemos por consumo público el que se hace para servir al derecho común y á los intereses generales de la Sociedad, y comprendemos en él, por tanto, lo mismo aquellos gastos que el Estado realiza por sí, que los ejecutados por su delegación y en su nombre á cargo de las provincias y municipios; pero no los otros gastos con que estas entidades satisfacen las atenciones locales.

2.^a Que el tipo obtenido para el consumo público se separa de los que la realidad ofrece, por iguales causas y en la misma medida que la existencia actual de los Estados se aparta de su naturaleza y de su organización racional. Si el Estado gasta más de lo que le corresponde, será porque disipe ó dé una extensión indebida á sus funciones, del mismo modo que sólo puede reducir su natural consumo cuando desatienda los fines que le son propios. Además, en cualquiera de estos casos, el exceso del consumo público se convertirá en defecto del privado y viceversa, no pudiendo establecerse, ni justificarse esa relación anormal entre ellos, si no es en virtud del principio que nosotros invocamos, es decir, conforme á la misión que respectivamente se atribuya al individuo y al Estado en el cumplimiento de los fines sociales.

Y 3.^a Que la dificultad de inventariar con la exactitud necesaria la riqueza de la Sociedad, ni es insuperable, ni dice nada contra la verdad del principio formulado.

Nuestro empeño consistía en demostrar que el consumo público está sujeto á regla y á medida, y esto creemos haberlo conseguido: el procedimiento que hemos empleado para llegar á determinarlas, aunque no sea enteramente satisfactorio, indica, y por eso le exponemos, la posibilidad de otro más acertado y más científico. Que no parece lícito señalar una dificultad y excitar á los demás á resolverla, sin dar antes el ejemplo de aplicar á su estudio algún esfuerzo.

Insistiremos, pues, en la necesidad de que la *Hacienda* considere atentamente los fenómenos del consumo público, rechazando una vez más la opinión de los que quieren que nuestra ciencia se limite al examen de los ingresos ó medios de adquisición del Estado. Privar á la *Hacienda* de que estudie y determine *económicamente* los gastos del Estado, es despojarla de lo capital y más interesante de su asunto, es hacer además imposible su tarea. ¿Cómo regulará los ingresos no teniendo acción sobre los

gastos? ¿De qué servirá invocar los principios de justicia respecto de la naturaleza y el reparto de las cargas públicas, si no se comienza por aplicarlos á la fijación de las cargas mismas? La trascendencia de ese error tiene no pequeña culpa de la situación en que actualmente se encuentra la hacienda de los Estados; los llamados á regirla no pueden introducir en ella orden, ni plan alguno, porque no se les reconoce competencia más que para inventar nuevos impuestos ó aumentar el producto de los ya establecidos; se les exige que recauden mucho, comúnmente más de lo posible; apenas se oye su opinión, cuando debiera ser decisiva al señalar los límites del gasto, y se les obliga á proceder de una manera arbitraria.

Las cuestiones de *Hacienda* son antes de gastos que de ingresos. La necesidad en sí misma, ya lo hemos dicho, ha de ser juzgada con el criterio económico; pero aun reconocida la necesidad como legítima y atendible, el modo de su satisfacción, la cantidad de los recursos que á ella pueden destinarse, cosa es, tratándose del Estado, que toca exclusivamente á la ciencia de que nos ocupamos.

Y así entendida la misión de la *Hacienda*, hay que convenir también en que es forzoso hacer algo en el sentido de lo que dejamos expuesto.

II

Determinación de los gastos del Estado.

Jai

† Establecidos ya los límites naturales del consumo público, debemos estudiar ahora las circunstancias que en la realidad influyen para la determinación de los gastos del Estado. La extensión que á los fines de la institución política se asigne, las condiciones de organización con que el Estado funcione, el grado de progreso que la cultura general alcance y la situación económica, tales son las causas que tienen mayor acción sobre el importe de los gastos públicos.

La misión que se señala al Estado ejerce, como es consiguiente, una influencia decisiva en la cuantía de sus consumos. Cuando, obedeciendo á los principios de la escuela individualista, el Estado se limite á la *administración de la justicia* en el más estricto sentido, entonces su organización será sencilla, escasos los servidores y elementos que necesite y muy poco costoso mantenerle. Pero allí donde se le impongan grandes deberes y se le recargue de atribuciones, su mecanismo será muy complicado, exigirá gran número de funcionarios y de recursos materiales y elevará considerablemente la suma de los gastos públicos. Un Gobierno que se mezcle en todo, que haya de sostener el culto religioso, que se encargue de la enseñanza y de la beneficencia, que ejerza operaciones industriales y que pretenda dirigir por completo el movimiento social, centralizando mucho la au-

toridad, ese Gobierno, decimos, ha de imponer forzosamente grandes sacrificios á las fortunas privadas.

No diremos nosotros, como J. B. Say, que el mejor plan de hacienda es el de gastar poco, ni es ciertamente la baratura la cualidad más esencial que ha de llenar el Estado, porque lo importante es que su misión sea bien cumplida; pero bueno es tomar en cuenta que la acumulación de funciones en el poder público cuesta muy cara, además de ser perjudicial en otros conceptos más atendibles. El único remedio para la situación precaria que en todas partes tiene la hacienda pública, consiste precisamente en la reducción del Estado á sus fines esenciales: es ineficaz el aumento de los impuestos y la mezquindad en la retribución de los servicios públicos, y es preciso adoptar como criterio el de que el Estado haga bien, pero no haga más que aquello que le compete.

Las formas políticas y el espíritu que anima á la organización del Estado trascienden á su vida económica y se revelan también en la extensión y el carácter de los gastos públicos. «La naturaleza del Gobierno—dice Can-
»ga-Argüelles—ejerce un influjo directo en los gastos
»públicos. Cuanto más se aproxima al pueblo, es decir,
»cuanto mayor sea la intervención del que produce las
»riquezas en el señalamiento de los consumos públicos,
»tanto menores serán éstos y más cierta será la utilidad
»que podrá lisonjearse adquirir con ellos. Los Gobier-
»nos absolutos, en los cuales la voluntad de uno decide
»de la suerte de las naciones, hacen más consumos im-
»productivos que los moderados. ¿Cuántos consumos exi-
»ge el aparato de un Soberano en las Monarquías, cuán-
»ta mayor fuerza armada sostienen éstas, porque son más
»fáciles los accesos de las pasiones, y cuántas mercedes
»y desembolsos, que apenas se conocen ó son infinita-
»mente menores en las Repúblicas y en los Gobiernos
»moderados? Por esto es exacta la consecuencia que saca
»un economista moderno de que las Monarquías son más

»costosas que las Repúblicas.» (Storch. *Cours d'Economie politique*, lib. VII.)¹

El desarrollo de la civilización hace crecer los gastos del Estado, que no puede menos de seguir el movimiento general de la cultura mejorando incesantemente sus servicios para responder á las exigencias sociales, mayores cada día. El desenvolvimiento de todas las instituciones y las formas nuevas de la actividad, obligan á los Gobiernos á ensanchar su acción y perfeccionarla para no quedarse detrás y fuera de los adelantos comunes. La Sociedad, por su parte, sería injusta con tales pretensiones si no aumentara los recursos del Estado; pedir más y pagar lo mismo ó menos son cosas que no pueden conciliarse, aunque muy á menudo lo quiera el contribuyente.

Pero el adelanto de las Sociedades en tanto obliga á mayores gastos públicos, en cuanto da los medios de atenderlos, y así puede decirse que el progreso económico influye especialmente en los consumos del Estado. Por lo mismo que el gasto público ha de guardar una cierta relación con el total de la riqueza, á medida que ésta cambia, es diferente también la parte alícuota que al Estado corresponde. Por fortuna los intereses materiales se devuelven al mismo tiempo ó más deprisa quizá que los órdenes restantes, y de este modo se explica que puedan cubrirse progresivamente las necesidades del Estado, y que los gastos públicos, subiendo sin cesar, sean, sin embargo, cada vez menos gravosos á la riqueza privada. La ley general que obra en los precios eleva el sueldo de los funcionarios y el coste de las cosas que el Estado emplea; pero esto no da lugar al encarecimiento de las satisfacciones sociales, porque sólo afecta á la cifra absoluta del consumo público. Compárese lo que cuesta hoy cada una de las funciones del Estado con lo que importaba en otras épocas, y se notará considerable au-

¹ *Elementos de la ciencia de la Hacienda*, pág. 78.

mento; pero hágase la misma comparación entre el sacrificio que antes hacía el particular para sostener el Gobierno y el que ahora se le exige, y se verá también que si el guarismo es mayor en absoluto, no así relativamente, porque no ha crecido con tanta rapidez como los medios con que cuenta para satisfacerle.

Hállanse, pues, los gastos públicos en razón directa de las atribuciones del Estado, del carácter autoritario de su organización, de los progresos sociales y del acrecentamiento de la riqueza. Pero además de estas influencias hay que reconocer en la práctica la acción de otros motivos no menos considerables, aunque no sean tan legítimos. La desproporción y el exceso que los gastos públicos ofrecen en las naciones modernas se deben en gran parte á los vicios generales de que adolece la gestión de la hacienda del Estado, y más especialmente á los abusos del crédito, que han dado lugar á la existencia de grandes deudas públicas, y á la enormidad de los gastos militares, producida por el mucho coste del moderno material de guerra y las funestísimas invenciones de la paz armada y el servicio militar obligatorio á todos los ciudadanos.

Aparte de otras clasificaciones menos interesantes, los gastos públicos se dividen, por razón de la necesidad que los origina, en *ordinarios* y *extraordinarios*; y atendiendo al objeto en que se emplean, en gastos de *personal* y de *material*.

Son gastos ordinarios los que reclama la vida normal del Estado, y se hacen por lo mismo de una manera constante, anualmente ó con periodicidad conocida, y pueden determinarse con anticipación.

Son extraordinarios los gastos producidos por circunstancias excepcionales que les dan el carácter de transitorios é impiden que sean previstos. Los acontecimientos que perturban la existencia de los Estados, tales como la guerra civil ó con el extranjero; los estragos de una epidemia, de grandes inundaciones ó de otras cala-

midades semejantes, son el origen de los gastos extraordinarios.

El efecto de los gastos ordinarios no pasa del período financiero en que se verifican, mientras que las consecuencias de los extraordinarios duran mucho más que el motivo que los ocasiona, por la manera que en lo general se adopta para hacerles frente; suele acudir al recurso de distribuirlos entre un período de tiempo más ó menos largo, anticipando los fondos necesarios por medio del crédito, como en su lugar veremos, y por eso la amortización y los intereses de las deudas que en tales ocasiones contraen los Gobiernos, deben ser considerados como gastos extraordinarios, porque son el efecto y la continuación de atenciones de esta clase.

De aquí lo mucho que importa fijar con exactitud el carácter ordinario ó extraordinario de los gastos. Cada clase de necesidades da lugar al empleo de recursos adecuados y especiales, de suerte que, declarando extraordinarios gastos que no tengan esta condición, se autoriza el uso de los recursos también extraordinarios, que sólo pueden utilizarse legítimamente en circunstancias críticas y anormales, se falsea la vida económica del Estado y se excede el límite propio de sus consumos. Con frecuencia se echa mano de este expediente para justificar la disposición de los recursos extraordinarios, y en él tienen origen muchos abusos del crédito y graves quebrantos de la hacienda pública.

La distinción de los gastos públicos en personal y material obedece á la división fundamental que puede hacerse de los medios económicos en *servicios* y *cosas*. Las funciones del Estado requieren el empleo de agentes que las desempeñen y la existencia de establecimientos y medios materiales adecuados á las operaciones de cada uno de los servicios. Constituyen, pues, los gastos del personal las retribuciones de las personas que directamente sirven al Estado, y los del material el importe de todas las cosas que la Administración pública utiliza.

El principio de la división del trabajo, y la complicación y dificultad que hoy tienen las funciones del Estado, exigen que haya un cuerpo especial de empleados públicos, es decir, un cierto número de personas que hacen su *profesión* del servicio del Estado, y le consagran voluntaria y permanentemente toda su actividad. El desempeño de aquellas funciones públicas que son obligatorias ó accidentales, como las de elector, representante, jurado, etc., no dan el carácter de empleados á los que las ejercen ni determinan tampoco retribución ó pago, dando lugar únicamente á *indemnizaciones* en ciertos casos.

Los servidores del Estado se dividen en varias categorías, y, como dice Bluntschli ¹, no son todos funcionarios públicos. La función supone *determinación propia* en cierta esfera; autoridad, ejercicio de la soberanía, y se distingue de aquellos otros cargos que tienen una misión sin esas circunstancias, como la enseñanza, la asistencia médica, el servicio de los ingenieros, cajeros, etc. Schmithenner llama á los primeros *funcionarios de gobierno* y á los segundos *funcionarios técnicos*. Otra categoría puede hacerse con los que auxilian á los funcionarios y dependen de ellos, como los escribientes, vigilantes, recaudadores, etc., llamándolos *empleados del Estado*; y, por último, están aquellos servicios de carácter exclusivamente mecánico, como el de los hujieres, ordenanzas, porteros, etc., que dan lugar á una clase que pudiera llamarse de *domésticos del Estado*.

La designación ó nombramiento de los servidores del Estado ha de hacerse con las garantías necesarias de su idoneidad, mediante los estudios, preparación y examen teórico para aquellos cargos que lo requieren, y en todo caso, previo el noviciado ó aprendizaje y examen práctico correspondiente. La función es del Estado, por eso no puede otorgarse en propiedad, ni admitirse la heren-

¹ *Theorie generale de l'Etat*, pág. 467.

cia, ni la enajenación, ni los contratos de derecho privado acerca de ella, y por eso también tiene siempre el Estado la facultad de suprimir ó modificar los cargos públicos, sin perjuicio de la indemnización privada á que pueda haber lugar ¹.

Las diferencias que caracterizan al servicio público con relación al de los particulares son, según Wagner ²:

1.^a Que el trabajo ofrece en cada ramo de la Administración una serie de cargos enlazados, que gradualmente son superiores y más difíciles, lo cual da al empleado público la posibilidad del *ascenso* y determina condiciones de aptitud, influyendo también en la retribución.

2.^a El servicio del Estado exige una preparación especial que, además de ser costosa, no sirve en muchos casos para las ocupaciones ó trabajos de carácter privado.

3.^a Que el empleado es necesario á veces removerle en interés del Estado y del servicio, ya temporal, ya definitivamente.

De todas suertes, las personas dedicadas á la gestión de los intereses comunes, que consagran á este fin un trabajo de cualquier clase que sea, han de percibir remuneración por este servicio que prestan á la Sociedad y que les impide atender de otra manera á sus necesidades económicas. La retribución de los funcionarios ó empleados públicos se denomina *sueldo*, porque si bien en el fondo es igual al salario del trabajador, se diferencia de él en la forma. El salario es resultado de una estipulación clara y expresa, mientras que el sueldo se determina por una sola de las partes; aquél sigue la ley de la oferta y la demanda y las oscilaciones del mercado, éste es fijo é independiente de esas circunstancias, que sólo influyen en él muy á la larga.

El sueldo es en muchos casos un precio de monopolio, porque el Estado es el único que demanda ciertas aptitu-

¹ Bluntschli.—Obra citada, pág. 469.

² Obra citada, parte I, pág. 139.

des, y ni el juez ni el militar pueden ofrecer sus servicios á la actividad privada; pero el Estado no puede hacer uso de esa ventaja ni aprovechar tampoco la concurrencia de pretendientes en todos los cargos públicos que produce la afición á los puestos del Estado: primero, porque el orden de la Administración pide que los sueldos sean fijos y no estén sujetos á las oscilaciones de la oferta y la demanda; segundo, porque los servicios públicos exigen una cultura mayor y una representación más costosa que los privados del mismo género, y tercero, porque el Estado debe procurar que sus servidores sean los de condición superior, los más aptos en cada clase de trabajo; y para ello necesita ofrecerles una retribución mayor que la que obtendrían en las profesiones libres. No puede menos de perjudicar á la administración de justicia, por ejemplo, que el juez ó magistrado tenga un sueldo mucho menor que la remuneración obtenida por la generalidad de los buenos abogados.

Los sueldos se regulan teniendo en cuenta: la aptitud ó preparación que se exige al empleado; la intensidad del esfuerzo que debe poner; el coste de la representación que se le impone; la estabilidad de las funciones, y, por último, las consideraciones, honores y ventajas sociales que el cargo proporcione, así como las responsabilidades que le acompañen. De este modo se explican las grandes diferencias de los sueldos, y así se ven cargos difíciles y penosos poco retribuídos y quizá gratuitos porque son muy honoríficos, y destinos sencillos y aun mecánicos, como el de tesorero, pagados con exceso relativamente al trabajo para compensar la responsabilidad que llevan consigo.

El mínimum de los sueldos debe contener siempre lo que necesite el empleado para cubrir con decencia sus necesidades actuales, y para formarse por medio del ahorro un pequeño capital que le mantenga en los últimos días de su vida.

El sueldo, por otra parte, se compone de dos elemen-

tos: la retribución actual y la opción á los ascensos y mejoras. Puede también aumentarse—en aquellos cargos que tienen carácter industrial—con una participación concedida al empleado en el resultado de sus funciones, para interesar su celo.

Para los ascensos pueden adoptarse dos sistemas: el uno, que consiste en hacer una escala con los cargos de cada ramo, no autorizar el ingreso más que por los inferiores, y que se vayan recorriendo todos sucesivamente; y el otro, que mantiene al empleado en la categoría por donde ingresa y le otorga un aumento de haberes proporcionado á sus años de servicio. El primer sistema, que atiende únicamente á la antigüedad, es menos costoso, pero adolece de graves inconvenientes; obliga á exigir una gran capacidad para el desempeño de los puestos inferiores, porque se reconoce desde luego al que los ocupa el derecho de subir hasta los más altos; quita todo estímulo al empleado asegurándole el ascenso por el mero trascurso del tiempo, y además, como dice Bluntschli, haciendo que todos pasen y permanezcan largos años en los cargos inferiores, se perjudica á su capacidad con el trabajo mecánico, y los puestos más importantes, que requieren el vigor de las facultades, vienen á ser patrimonio exclusivo de los viejos. La permanencia del funcionario en un mismo cargo encarece mucho los servicios, favorece también el abandono y contraría el natural deseo del empleado de mejorar su categoría. Lo mejor es combinar ambos sistemas de manera que la antigüedad sirva para el ascenso dentro de los diversos grados de cada categoría; y para el ingreso, como para subir de las categorías inferiores á las superiores, se empleen la oposición y el concurso en la forma que aconsejen las condiciones de cada ramo del servicio público.

El sueldo es personal, no de carácter hereditario, y por consiguiente el Estado no tiene la obligación de abonar las viudedades y orfandades (Bluntschli). Sin

embargo, lo común es que, además del sueldo *activo* que percibe el funcionario, se le reconozca un haber *pasivo* para después que cesa en el servicio, y no sólo como pensión para la familia cuando ocurre el fallecimiento de aquél, sino también en el caso de separación no motivada por su conducta, y en el de jubilación ó retiro por causa de inutilidad para el trabajo.

Alégase para justificar la existencia de los haberes pasivos: 1.º La mezquindad de las retribuciones que paga el Estado, muy inferiores á las que se obtienen en las ocupaciones libres; el sueldo activo, se dice, no es más que una parte de la remuneración, y ha de haber otra, que el Estado debe ir reservando hasta formar un capital, con cuyos réditos pueda dar al empleado, mientras est  cesante, lo necesario   mantener su decoro; cuando se incapacite   llegue   la vejez, medios bastantes de subsistencia, y después que ha fallecido, una pensión   su cónyuge y   sus hijos para que no caigan en la indigencia. 2.º Que asegurada por medio del haber pasivo la suerte del empleado y su familia, puede éste dedicarse exclusivamente y sin preocupación alguna al desempeño de su destino. Y 3.º Que de este modo se evita la imprevisión del funcionario que gasta cuanto recibe sin acordarse del porvenir.

Pero el sueldo, como pago que es de servicios, debe ser percibido únicamente por aquellos que los prestan y mientras duran los servicios mismos, y ha de remunerar desde luego   íntegramente el trabajo del funcionario. Eso de que el Estado reserve una parte de la retribución para el porvenir es injusto y da lugar á grandes desigualdades entre los empleados, de los cuales algunos no llegan á disfrutar los derechos pasivos, y   su muerte tienen que dejar en beneficio del Estado el capital destinado   producirlos, y aun los que gozan de ellos los obtienen en proporciones muy diferentes, según sus circunstancias y las de sus familias.  No es una arbitrariedad someter al mismo descuento al joven y al viejo, al

enfermo y al robusto, al célibe y al casado? Por otra parte, no hay esa incompatibilidad que se pretende entre la misión del empleado y una conducta prudente y previsora; el funcionario público puede conciliar muy bien las obligaciones de su cargo con sus deberes personales, del mismo modo que el industrial y el abogado cuidan de sus propios asuntos sin que se resienta la profesión que ejercen. El Estado cumple con pagar á sus servidores lo que les corresponde, y no está en el caso de imponerles hábitos de economía. ¿Por qué ha de convertirse el Erario público en una caja de ahorros para los empleados? ¿Acaso no habrá muchos funcionarios que puedan y quieran legítimamente gastar todo su sueldo en el momento? Pero, además, lo que resulta con ese sistema es que se mata la previsión y se da lugar al mismo mal que se teme. El empleado, que cuenta con los derechos pasivos, gasta alegremente toda la parte del sueldo que recibe, y luego, cuando llega el caso, se encuentra sin ahorros, y con que aquellos que ha hecho el Estado por él son una cantidad mezquina que apenas basta para ocultar su miseria. Lo que reclaman el derecho y la conveniencia del empleado es que se le entregue ese capital que se reserva el Estado, para que por sí mismo le haga productivo y le aplique á sus necesidades.

Las *cesantías* no tienen más razón de ser ni otro carácter que el de una compensación á la arbitrariedad en la provisión de los destinos públicos. El que una vez es empleado no debe dejar de serlo sino por su voluntad ó por no cumplir bien con su cargo, y en ambos casos no tiene derecho á haber alguno. Únicamente la supresión ó reforma de las funciones puede dar motivo para una indemnización al empleado cesante. Las *jubilaciones* tampoco producen más que inconvenientes, pues en virtud de ellas muchos jóvenes aptos para continuar sirviendo se retiran en cuanto llegan á adquirir el máximum del haber pasivo, y otros continúan para alcanzarle mucho

tiempo después de ser inhábiles para el trabajo. Respecto de los que mueran ó se inhabiliten por causa inmediata del servicio público, la *pensión* para ellos ó sus familias debe determinarse según las circunstancias especiales de cada caso.

Finalmente: es necesario computar entre los gastos del personal el coste de las habitaciones que el Estado concede á los que desempeñan un gran número de cargos; lo que se gasta en esas construcciones y para su entretenimiento y conservación, aunque invertido en material, debe ser considerado como aumento de los sueldos. Englobando estos gastos en un concepto general ó con los otros del material, no puede fijarse con exactitud el coste de los servicios á que corresponden.

En cuanto á los gastos del *material*, el Estado puede hacerlos, bien dedicándose á formar por sí mismo las cosas que necesite, y entonces se dice que las adquiere por *administración*, ó valiéndose del industrial que las produce, y entonces las recibe por *contrata*. El primer medio, que aplicado en general obligaría al Estado á ejercer todas las industrias, sólo debe emplearse respecto de aquellos objetos que no produzca el trabajo libre; todos los demás han de ser obtenidos por contratos hechos mediante licitación ó subasta pública. De este modo se satisface el interés del Estado, que se encuentra económicamente y bien servido, se estimula la industria privada y se la concede una protección que es perfectamente legítima y provechosa.

III

Conceptos del gasto público.

Los gastos públicos son: unos *generales* porque se refieren á la constitución y existencia misma del Estado y se dirigen al cumplimiento de todo su fin, y otros son *especiales* porque se aplican al desempeño de alguna función determinada.

Es cantidad constante y fuera de discusión la necesaria para constituir el organismo jurídico y establecer el Gobierno. Estos gastos generales, ó *de la organización política*, se distribuyen en los conceptos siguientes:

I. *Dotación del jefe del Estado*, Monarca ó Presidente que ejerce el poder moderador y representa el elemento común, el principio de la unidad y la armonía. Puede cubrirse esta atención de dos maneras: constituyendo un patrimonio con cuyos productos viva el jefe del Estado, ó bien asignando para su retribución una cantidad anual. El sistema del patrimonio, además de los inconvenientes á que da lugar la formación y administración de éste, es contrario al principio que exige no se haga ningún gasto cuya cantidad no sea determinada y aparezca en el presupuesto; por eso es lo general que la dotación del jefe del Estado, ó *lista civil*, según se dice tomándolo de Inglaterra, figure como la primera partida de los gastos públicos anuales. Esta consignación debe fijarse con la amplitud necesaria para que se lleve dignamente la representación de la autoridad suprema, y ha de ser pro-

porcionada á la situación económica del país y á la importancia de las funciones que retribuye. En todas las naciones el jefe del Estado disfruta además un patrimonio que consiste no en bienes productivos, sino en palacios, residencias y posesiones de lujo y de recreo.

II. *Las Cámaras ó asambleas legislativas* ocasionan el gasto preciso para su instalación y para las oficinas, dependencias y material que necesitan sus funciones. Ofrecese aquí la cuestión de si debe ser ó no retribuido el cargo de representante del país, y si bien admitimos el principio de que en general todo servicio público debe dar lugar á indemnización ó paga, teniendo en cuenta que ese cargo es *legalmente* voluntario y que por la consideración social, ventajas y satisfacciones que proporciona es solicitado con exceso, pensamos que la retribución no es necesaria y que ha de agravar los males que padece la verdadera representación política. Son por lo menos muy discutibles los beneficios del sistema contrario adoptado en las naciones que, como Francia é Italia, señalan á los legisladores dietas y emolumentos diversos.

III. *El poder ejecutivo ó Gobierno*, propiamente dicho, impone el sostenimiento de la organización administrativa central ó superior, constituida por los jefes de los diversos ramos ó Secretarios responsables, que reunidos forman el *Consejo de Ministros*, y por un cuerpo consultivo, *Consejo de Estado*, á cuyo dictamen se someten los negocios más importantes del Gobierno.

IV. *La fuerza pública*.—El Estado obra por medio de la coacción, y así es que, además de los institutos armados afectos al servicio de poderes especiales ó de ramos determinados de la administración pública, tales como la policía judicial, la de seguridad, los resguardos fiscales, los aduaneros, etc., se necesita una fuerza de carácter general, que sea como el brazo del Estado y sirva para garantizar la ejecución de las decisiones del poder público, haciendo frente á las resistencias que pueden encontrar y á las alteraciones de la paz interior,

y se halle dispuesta á mantener la dignidad y los intereses del país en las relaciones internacionales, asegurando su independencia. Estas necesidades se satisfacen por medio del *ejército permanente*, compuesto de fuerzas terrestres y marítimas, en la proporción que aconsejen la posición y circunstancias de cada pueblo. El límite racional de los gastos militares se halla en la consideración de que la guerra es un accidente que debe prevenirse; pero no un estado normal, que haya de servir de base para la organización de las naciones. El ejército debe ser el suficiente para la tranquilidad interior, para acudir á las primeras necesidades de la defensa en el caso de ataque, y para servir de núcleo á un armamento más extenso, que pueden exigir, ya la misma defensiva, ya la necesidad de una acción en el extranjero. Los Estados contemporáneos, separándose de estos principios, han dado á sus ejércitos y á los gastos militares proporciones verdaderamente inconcebibles y absurdas; el sistema de los armamentos en masa, que hace soldados de todos los hombres útiles, señala un retroceso de la civilización y asemeja las naciones de nuestros días á las sociedades de la Edad Media ó á las tribus primitivas, en que la ocupación de las armas absorbe lo mejor de la actividad. 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 conculcación del derecho es la que determina el aprecio de la fuerza, porque los opresores la invocan para mantener su dominio y los oprimidos acuden á ella para rechazar la injusticia, y así, cuando vemos que los Gobiernos y los pueblos son estimados únicamente por la cantidad de hierro y plomo que manejan, bien podemos asegurar que es poco racional su conducta y que tiene escasa acción sobre unos y otros el amor á la justicia. ¡Por cierto que los venideros formarían bien triste idea de la cultura de nuestro tiempo si la juzgaran con el solo dato

de la organización militar, que ha puesto en boga! Sumados los ejércitos que *en pie de paz* sostienen actualmente (1891) las principales naciones de Europa, es decir, Alemania, Austria, España, Francia, Inglaterra, Italia y Rusia, llegamos á un total de más de *tres millones de hombres* y á una suma de gastos militares que excede en cada año de *cuatro mil millones de pesetas*. Agréguese á esto el valor que representan las construcciones militares, los campos de maniobras y sobre todo los caballos, buques, cañones y elementos materiales de todas clases que esos ejércitos necesitan, y habrá que convenir en que es un espectáculo desconsolador el de tanta actividad y tan inmensa riqueza aplicadas á la destrucción. ¡Cómo podría regenerarse la Europa con sólo dar á esos grandes elementos un empleo más legítimo! Pero tal estado de cosas no puede sostenerse: los gastos de la guerra desnivelan todos los presupuestos, absorben la mejor parte de los ingresos, impidiendo que sean debidamente atendidos los demás servicios públicos, obligan á establecer impuestos enormes y vejatorios, producen incesantemente el aumento de las deudas, causan, en fin, la ruina de la hacienda de las naciones y son á la vez motivo de grandes injusticias, de miseria, de malestar y de general sufrimiento. En vano se alega que las condiciones de la guerra moderna exigen tales conocimientos de táctica y de estrategia, que es muy difícil formar los oficiales y soldados, siendo preciso tenerlos siempre instruídos y en disposición de combatir, en primer lugar, porque esto sólo justificaría que el ejército cumpliese principalmente el fin de la educación militar y que los hombres permaneciesen en las filas el tiempo indispensable para adquirir la instrucción necesaria, y en segundo, porque ese argumento no resuelve tampoco las dificultades que produce el coste de los ejércitos existentes. Hé aquí la prueba de que las consideraciones económicas son decisivas en cierto límite: demostrado por la *Hacienda* que es *racionalmente imposible* dedicar al soste-

nimiento de la fuerza pública los medios que reclama su organización actual, es ya de todo punto inútil hablar de las ventajas que ésta proporciona.

Estudiamos aquí á la fuerza pública como origen de gastos para el Estado, y no nos toca hablar de los sistemas que pueden aplicarse á la constitución de los ejércitos permanentes, sino en tanto que es diverso el gravamen propio de cada una de estas formas. Indicaremos, pues, únicamente que si el ejército de conscriptos, el servicio obligatorio, es más barato que el ejército compuesto de soldados voluntarios y retribuidos, esto no arguye de modo alguno la ventaja del primer sistema ni aun bajo el punto de vista económico. El servicio obligatorio, adoptado generalmente, es el que ha dado lugar á la enormidad de los gastos militares, y este abuso que lamentamos sería del todo imposible con el alistamiento voluntario, primero, porque no se hallarían hombres dispuestos á seguir la profesión de las armas en el número necesario para formar los ejércitos actuales, y después, porque no habría manera alguna de sostenerlos en tales condiciones.

V. *Tribunal Supremo de Justicia.*—Para que el poder judicial sea digno de este nombre y no se halle á merced del Gobierno ó poder ejecutivo, es necesario que esté representado en la constitución política por un órgano superior encargado de regirle con independencia y representarle cerca de los otros poderes del Estado. Los gastos de este Tribunal Supremo estarán reducidos á los precisos para instalarle y retribuirle con el decoro que corresponde á la más alta expresión de la justicia social.

VI. *Representación en el extranjero.*—La intimidación del trato y relaciones que los Estados mantienen unos con otros obliga á cada uno de ellos á sostener en los demás representantes, cuya misión consiste en facilitar esa comunicación y prevenir ó resolver las cuestiones que puede suscitar. La representación internacional se halla á cargo de dos clases de agentes, unos *diplomá-*

ticos, los embajadores, plenipotenciarios, etc., que cuidan de las negociaciones políticas y de los asuntos generales del país, y otros *consulares*, delicados á la protección de las personas é intereses de sus nacionales en una localidad determinada y á promover el tráfico y las relaciones comerciales. Esta clase de gastos será proporcionada en cada Estado á la extensión é importancia de sus relaciones; pero deben establecerse con el criterio de que importa tanto reducir la ostentación de los diplomáticos como fomentar la modesta y provechosa misión de las agentes consulares.

Los *gastos especiales* que implica el desarrollo de las funciones del Estado se clasifican en la práctica por razón de los Ministerios ó centros administrativos que los verifican; pero como éstos no se hallan organizados con arreglo á un principio científico, resulta de aquí que aparecen unidos gastos heterogéneos y distribuidos en diferentes secciones gastos que se hacen por el mismo concepto. Para introducir en ellos algún orden seguiremos el de los fines del Estado, y así tendremos:

I. *Gastos de la administración de justicia y el servicio de seguridad*.—El cumplimiento del fin jurídico en la parte que esencial y directamente incumbe al Estado, requiere el sostenimiento de magistrados y tribunales dotados con la amplitud conveniente para asegurar su independencia y su prestigio. Estos tribunales necesitan numerosos auxiliares y una fuerza pública distinta de la general del Estado, que favorezcan sus investigaciones y garanticen la ejecución de sus fallos. La institución de la policía judicial es tan delicada y difícil de establecer, como es interesante para lograr la eficacia de las leyes. La administración de justicia supone, por último, la existencia de establecimientos penitenciarios, organizados de tal manera que la pena no resulte una crueldad inútil, sino un remedio á propósito para la corrección del delincuente.

No es lícito escatimar nada en este punto, y el límite

de tales gastos sólo puede hallarse en la perfección de los servicios que retribuyen. Sin embargo, no es, como pudiera creerse, el coste de la justicia la partida mayor que figura en el presupuesto de las naciones cultas; y lejos de esto, guarda una proporción insignificante con el total de los gastos públicos y aun con los de otros muchos ramos. Prusia, que es la que hace mayor sacrificio con ese objeto, sólo gasta en la justicia el 6 por 100 de sus recursos; Inglaterra, Austria y Bélgica no pasan del 5 por 100; Holanda invierte el 4, Rusia el 2,50, y en los Estados restantes los gastos que nos ocupan son menores todavía. Demás de esto, y aunque la administración de la justicia, como función eminentemente social, debiera ser gratuita para el que la recibe y costeada á expensas del Tesoro público, se halla muy generalizado el sistema de exigir una retribución al litigante por medio del papel sellado, y hay que rebajar aún de aquellos gastos los ingresos que se obtienen por este concepto. Conste, pues, que los apuros financieros, los grandes *déficits* y la mucha deuda pública no son ocasionados porque los Gobiernos se esfuercen en realizar la justicia, sino más bien por atender á fines distintos y amenudo contrarios al derecho.

Al lado de la administración de justicia hemos de colocar el servicio de seguridad, que la completa y da motivo para los diversos ramos de la policía administrativa, cuyo objeto consiste en la prevención y la vigilancia. Las medidas é instituciones de carácter preventivo se armonizan difícilmente con la libertad individual, y conviene por eso reducirlas al punto necesario para que la represión sea posible y eficaz. Las disposiciones meramente preventivas son para los Gobiernos más cómodas y más baratas; pero resultan muchas veces inútiles y siempre vejatorias: el mejor sistema de prevención es reprimir con prontitud y energía, y la vigilancia debe estar organizada para lograr este fin. El movimiento de las personas, la seguridad de los medios de comunicación, y sobre

todo de los ferrocarriles y vías marítimas, los establecimientos nocivos ó peligrosos y las atenciones de la higiene pública, tales son los principales objetos del servicio de seguridad, que no se halla por lo común tan bien dotado como requiere su grande importancia.

II. *Gastos en materia de religión.*—El Estado no puede profesar, ni menos imponer una religión, y la impone en cuanto obliga á pagarla; por eso sus gastos de esta clase no deben consistir en el sostenimiento de un culto determinado, sino en el auxilio que ha de otorgar á todos los reconocidos, en proporción al número é importancia de los adeptos con que cuenten en el país. Además de los principios que dejamos expuestos en otra parte ¹, los mismos intereses de la religión aconsejan que se siga esa conducta, porque las Iglesias, desde el momento en que reciben su paga de los Gobiernos, parece que dependen de ellos, y tienen que sufrir las exigencias á que se creen autorizados, sobre todo en circunstancias críticas, cuando más asegurada debían tener aquellas su libertad de acción. Aun en el caso de que el Estado se imponga el mantenimiento de algún culto, debe fijar sus gastos, atendiendo á que la mayor parte de ellos ha de ser cubierta por los fieles libre y voluntariamente, porque tal es la natural condición de la vida religiosa. La tendencia al cumplimiento de estos principios se manifiesta más clara cada día, y sólo ante consideraciones históricas se justifican los gastos excesivos que en materia de religión verifican actualmente los Gobiernos.

III. *Gastos con relación á la moralidad.*—Este orden, muy próximo al religioso y absorbido en él frecuentemente, es también ocasión de gastos públicos, porque el Estado suele realizar obras de beneficencia sosteniendo establecimientos donde cura al enfermo, socorre al desvalido y acoge al huérfano ó abandonado. Pero la caridad ejercida por el impuesto, medio único de que disponen

¹ Capítulo III de la Sección I, pág. 113.

los Gobiernos, es contraria á su propio sentido y priva á los esfuerzos individuales de recursos que ellos emplearían más rectamente. El amor del prójimo y el dulce sentimiento que nos lleva á compartir sus desgracias, ni se imponen ni pueden reemplazarse con los cuidados mercenarios, más costosos y puramente mecánicos, de los empleados públicos. Ni en los grandes conflictos, ni en las desdichas ordinarias de la vida puede ser eficaz la acción benéfica del Estado, que si socorre á un pobre, tiene que hacer antes dos con el impuesto, porque necesita exigir no sólo la limosna del socorrido, sino los gastos de una administración difícil y costosa. La administración pública amontona los enfermos y los acogidos en hospitales y establecimientos sin condición alguna de salubridad, los separa de la familia y amigos, privándoles de sus auxilios, nunca más necesarios, y agrega de este modo los dolores del espíritu á la miseria y á los sufrimientos físicos. La enfermedad y la muerte sin más asistencia ni consuelo que los reglamentarios del hospital son verdaderamente horribles; por eso morir en el hospital ha sido siempre considerado como la última de las miserias y la más tremenda de las desgracias, y por eso los desvalidos no acuden á la caridad oficial sino en el último extremo. La asistencia domiciliaria del enfermo y el socorro individual apropiado á las condiciones del indigente, resultan carísimos y hasta imposibles para los agentes mercenarios de la administración, que en todo caso servirán para llevar al pobre medios y recursos, pero no son capaces de prestarle la atención cariñosa, la frase de consuelo, que confortan y alivian más eficazmente que los elementos materiales. Por otra parte, el aparato de la beneficencia oficial produce un lamentable efecto en el ánimo de las clases menesterosas, que contando con ese recurso se abandonan y no adquieren los hábitos de previsión y economía que les son indispensables, mientras que la caridad privada no ofrece tales inconvenientes; porque, mucho más modesta, ni hace va-

nos alardes, ni aparece hasta que la necesidad la llama. La acción del Estado en lo que toca á la moralidad y á la beneficencia debe ser indirecta y puramente condicional ó supletoria: relacionar, organizar los institutos y elementos de que la actividad privada dispone, ayudarles en su tarea con auxilios discretamente repartidos: hé aquí lo que el Estado puede hacer, sin extralimitarse, por medio del presupuesto.

IV. *Gastos en el orden de la ciencia y el Arte bello.*— La cultura del espíritu ofrece, sin dula, un grande interés social, y aunque ha de ser en primer término obra de la acción individual, da motivo para que el Estado intervenga favoreciendo la ilustración general y procurando que progrese el cumplimiento de este fin y se mantenga al nivel de los otros de la vida. Los Gobiernos, sin embargo, entienden generalmente que su deber en este punto consiste en sostener y dirigir por completo la enseñanza, y esto da lugar al absurdo de que haya una *ciencia oficial* que cambia á medida que se suceden los representantes del poder público, y á la anomalía de que el catedrático explique no la verdad que su conciencia le dicta, sino los principios que el reglamento le impone, ó al no menor contrasentido de que el Gobierno vea impasible cómo los profesores, que retribuye y considera dependientes suyos, inculcan á la juventud ideas opuestas á las que él mismo pretende simbolizar. La enseñanza oficial, como toda extensión indebida de las atribuciones del Estado, tiene además el inconveniente de que paraliza la actividad privada, porque el individuo acepta, por malo que sea, lo que recibe ya establecido, y por otra parte lleva consigo la reglamentación, es decir, la igualdad de lo que es esencialmente distinto, porque el reglamento oprime las inteligencias y prescinde de las aptitudes sujetándolas á un nivel común.

Algunos quieren que la acción del Estado se reduzca á la instrucción primaria ó sea más eficaz en ella porque todos los ciudadanos la necesitan; pero aquí tropezamos

con una dificultad nueva y considerable. Ciertamente que hay un *mínimum* de instrucción que todos deben tener; ¿mas acaso es siempre igual? ¿Qué es lo que constituye esa primera enseñanza? Las infinitas condiciones en que puede encontrarse el individuo, las circunstancias de la profesión que abraza, la época en que vive y hasta la localidad que habita, todas influyen en el grado de instrucción que le es indispensable. Señalar, como suele hacerse, la lectura y la escritura por límites de la instrucción primaria es puramente arbitrario, toda vez que ésta consiste en una cantidad variable, que ha de determinarse en cada caso, y que siendo perfectamente conocida para el particular, no puede ser apreciada por el Estado.

Cualquier sistema que se adopte producirá siempre grandes dificultades en la enseñanza oficial; mas la opinión se inclina todavía al aumento de esta clase de gastos, sobre todo en lo relativo á instrucción primaria, cuya necesidad es más urgente y en la cual es mayor el atraso de la iniciativa privada, así como á la emancipación progresiva de los grados superiores de la enseñanza y del movimiento científico.

La intervención del Estado en las Bellas Artes se quiere justificar suponiendo que éstas perecerían sin su auxilio. Preocupación lamentable de que se hace uso en todos los órdenes por los que desean una grande extensión de atribuciones en el Estado. Hemos repetido que éste carece de recursos propios, que todos los recibe de particulares, y, por consiguiente, si sostiene el Arte es á expensas de los individuos. El cultivo de las Bellas Artes existirá sin necesidad de los Gobiernos siempre que lo consientan la inspiración y la fortuna de los pueblos; si no se desarrolla ó parece algún día, será porque no cuenta con medios de existencia, y en vano pretenderá entonces el Estado sostenerle artificialmente; no lograrán sus esfuerzos más que darle una vida miserable, produciendo en lugar de beneficio una grave perturbación en la riqueza, que será aplicada á un objeto relati-

vamente superfluo, cuando la reclaman otros indispensables.

El Estado no debe costear ni menos dirigir el movimiento científico y artístico ni hacerse tampoco cargo de las respectivas enseñanzas, y los gastos legítimos en este concepto son únicamente aquellos que tiendan á fomentar la cultura por medio de auxilios á la actividad privada, al sostenimiento de las Bibliotecas y Museos nacionales y á la creación de algún establecimiento de superior investigación científica que dé unidad á los esfuerzos de los individuos y de las corporaciones é institutos libres.

V. *Gastos en la esfera económica.*—Con arreglo á los mismos principios que venimos exponiendo, se determina la relación del Estado con el orden de la industria. No le toca crear la riqueza ni dedicarse á la producción, y no debe, por lo tanto, constituirse en empresario de explotaciones agrícolas, manufactureras ni comerciales; ha de permanecer neutral en las luchas del mercado, procurando suavizarlas por medios indirectos, y su acción supletoria ha de ejercerla únicamente excitando el espíritu de asociación, y ayudando con suma prudencia aquellas empresas que tengan un interés y una importancia excepcionales. El Estado no debe obtener por sí mismo más que aquellos productos que, siendo indispensables para sus funciones, no puedan confiarse, por razones de seguridad, á la industria privada ó no le sean ofrecidos por ella.

Á pesar de esto, los Gobiernos intervienen ampliamente en la esfera económica: so color de *protección* reglamentan la industria, dirigen arbitrariamente el comercio internacional por medio de los aranceles aduaneros, y ejercen numerosas industrias y monopolios, principalmente la acuñación de la moneda, la construcción de caminos, la explotación de minas, bosques, correos y telégrafos, de la sal, el tabaco, etc. Estas atribuciones son más bien origen de ingresos que causa de gastos pú-

blicos, y en este sentido hemos de examinarlas más adelante; pero algo hemos de decir aquí á propósito de las vías de comunicación, que dan lugar al gravamen más considerable de este concepto.

Leroy-Beaulieu ofrece acerca de las obras de esa clase una consideración interesante. Las empresas privadas, dice, no pueden hacer que paguen los beneficios de una construcción de interés general todos aquellos que los reciben; esto sólo puede conseguirlo el Estado por medio del impuesto. Un canal, un ferrocarril, por ejemplo, favorecen las otras líneas á que afluyen, y aprovechan del mismo modo al propietario, que se sirve de la nueva vía para trasportar sus productos, que al que sin hacer uso de ella utiliza el aumento de precios á que da lugar, en el mercado de su misma localidad, la disminución de la oferta ¹. Pero esto, que es sin duda verdadero, no justifica que el Estado haya de construir la obra con los fondos del presupuesto, porque entonces la pagarán no sólo los favorecidos, sino los que no reporten ninguna ventaja, y aun los que sufran perjuicio, que siempre existen algunos en este caso. La observación, por otra parte, como que se funda en la solidaridad de los intereses, es aplicable á todas las industrias que influyen en el bienestar general y, sin embargo, sólo son costeadas por los que directa é inmediatamente se sirven de sus productos.

Wagner quiere que, tanto los caminos terrestres como las vías fluviales y marítimas, sean costeados en parte por aquellos á quienes sirven más especialmente, y en parte con los fondos generales, porque la facilidad de las comunicaciones es asunto de interés común ó social. De aquí que los propietarios de terrenos, minas, fábricas é industrias y los habitantes del país que beneficiaran la obra de un modo directo y más inmediato, deban contribuir especialmente á construirla y conservarla con la

¹ Obra ya citada, tomo I, pág. 118.

prestación de trabajo, de materiales y aun de dinero. Si no hay una ventaja local manifiesta, entonces, añade el sabio catedrático alemán, lo procedente es que paguen el camino los que vengan á hacer uso de él, mediante impuestos especiales ó derechos sobre el tránsito.

Los caminos, en último resultado, no son más que unas máquinas de que se vale la industria para vencer la distancia, uniendo el lugar de la producción y el del consumo, y nadie mejor que los particulares que han de usarlos pueden saber el modo y la oportunidad de construirlos. No hay, por otra parte, motivo para temer que la libertad en esta materia dé lugar á la anarquía, cuando lo único que puede producir es la abundancia, como prueba elocuentemente el ejemplo de Inglaterra.

Muchos pasan por la libertad tratándose de caminos ordinarios, pero se detienen en los ferrocarriles, porque exigiendo grandes capitales su construcción y no cabiendo en ellos la competencia, creen que vendrán á constituir el monopolio de ricos empresarios ó compañías poderosas; mas esto dista mucho de ser exacto, porque el monopolio es muy difícil y existe de hecho la competencia. Desde el momento en que se establece una red de ferrocarriles hay centros diferentes, y por lo tanto resultan varios caminos para un mismo punto; y cuando una compañía tratase de imponer la ley, como la velocidad del medio lo permite, eso se evitaría con un pequeño rodeo. El abuso no puede ser muy considerable, porque siempre quedan los caminos ordinarios y los antiguos medios de conducción dispuestos para el servicio; así vemos todavía competir ventajosamente con el ferrocarril para el transporte de leñas, carbones y otros productos análogos á las carretas de bueyes.

De igual naturaleza es otro argumento que se presenta; los precios de los ferrocarriles, se ha dicho, descenderán, porque es indudable que á cada rebaja los productos aumentan por la mayor afluencia de viajeros y mercancías; pero esto sucede sólo hasta cierto límite; supo-

niendo que sea 10 el precio máximo, se podrá bajar hasta el 5; pero desde este número al cero los gastos crecen en mayor proporción que los rendimientos, y la ganancia se hace cada vez menor. Ahora bien: siendo esto cierto, no conviene dejar la explotación de los ferrocarriles en manos de los particulares, que nunca pasarán de ese punto en que las ganancias llegan á su máximo y desde el cual empiezan á descender, sino que debe estar á cargo de los Gobiernos, que podrán reducir los precios á lo estrictamente necesario para satisfacer los gastos. Sin duda que hay algo de verdad en este razonamiento; pero basta detenerse un poco para conocer que se funda en principios demasiado absolutos y que no autoriza de modo alguno la conclusión que de él quiere sacarse. Existe ese límite que se señala como término á la baja de los precios; pero el interés de la misma empresa está en salvarle de una manera indirecta, y lo consigue dividiendo en clases los viajeros, aumentando las comodidades, utilizando los gastos permanentes con rebajas extraordinarias en los trenes de recreo, en el transporte de tropas, etc. Mas aparte de estas consideraciones especiales, ¿acaso ese fenómeno es peculiar de la industria de los transportes por ferrocarriles? ¿Por ventura la disminución del precio en todos los productos no aumenta su consumo y proporcionadamente la ganancia del industrial hasta ese punto determinado? Luego si se quiere que el Estado dirija los ferrocarriles para evitar los inconvenientes del interés particular, debe, por igual razón, y con mayor motivo, encargársele también de la industria del panadero y la del sastre, de todas, en una palabra, á fin de librarnos de la remuneración del empresario. ¡Como si la administración del Estado no fuera siempre mucho más costosa que el premio que se reserva la actividad individual! La intervención del Estado puede invocarse alguna vez, alegando ó buscando la *calidad* del producto, de ningún modo su *precio*.

Hemos de conceder á la cuestión de los ferrocarriles

la atención que merece por su actualidad y su importancia financiera; pero basta lo dicho para que podamos afirmar ahora, que no hay en realidad ninguna consideración que obligue á encomendar al Estado la construcción de los caminos en general, y que respecto de ellos, como de las restantes obras públicas, su acción sólo será legítima cuando se ejerza en cumplimiento de fines políticos ó verdaderamente sociales, y no á título de funciones económicas que no le competen.

VI. *Gastos para la administración de la Hacienda pública.*—Los mismos gastos que dejamos indicados, engendran otros que consisten en las operaciones necesarias para satisfacerlos todos. La obtención de los recursos que el Estado necesita para atender á sus obligaciones y la aplicación de aquéllos á cada una de éstas, supone un mecanismo complicado y dispendioso, y así es que el coste de la administración del haber público figura en todos los presupuestos con guarismos importantes. La cuantía de estos gastos depende principalmente del número y la índole de los recursos adoptados, y luego del orden y la pureza de la gestión económica del Estado, según tendremos ocasión de ver en el estudio de los ingresos, de los sistemas de recaudación y de la organización administrativa.

Los gastos de la Hacienda deben referirse proporcionalmente á cada uno de los servicios que los ocasionen y como aumento de su coste. Así Guerra, por ejemplo, no gasta sólo lo que invierte, sino además tanto como es necesario para establecer y hacer efectivos los ingresos que deben producir aquella suma.

Tal es, debiera ser al menos, el cuadro de los conceptos *permanentes* del gasto público, que dan lugar á las necesidades ordinarias y extraordinarias, porque éstas lo mismo pueden afectar á las obligaciones generales, como en el caso de revolución interior ó guerra extranjera, que á las atenciones especiales, según ocurre en los momentos de inundación, terremoto, peste, etc.; pero la nece-

sidad de prevenir el uso del crédito público, justificado unas veces por la precisión de hacer gastos verdaderamente extraordinarios, é impuesto más á menudo por el desorden de la vida económica de los Estados, cuyos gastos exceden generalmente á sus recursos, nos obliga á colocar un nuevo epígrafe al lado de los anteriores.

VII. *Deuda pública.*—Formada ésta por la suma de los anticipos hechos á los Gobiernos, compromete al abono de los intereses convenidos con los acreedores y á la amortización ó reintegro de los capitales en que consiste. La condición de deudor no puede ser normal en el Estado, sino puramente accidental y transitoria, porque la deuda contraída en situaciones excepcionales debe comenzar á pagarse tan pronto como cesen las circunstancias que obligaron á contratarla. El coste de la deuda será imputable unas veces á los gastos generales y otras á los especiales, según la clase de necesidades de que proceda. Las guerras y los vicios de la administración pública son, sin embargo, sus causas más frecuentes. Éste es el origen de los inmensos descubiertos que abruman á los Gobiernos contemporáneos, porque absorben en algunos países el tercio de los ingresos—Francia el 36 por 100—y en muchos de ellos más de una cuarta parte—España, Italia, Inglaterra, Rusia, etc.—Los gastos militares y los de la deuda pública son los que hacen imposible en la actualidad la nivelación de los presupuestos.

De todas suertes, ésta es una atención sagrada que ha de ser cubierta con toda exactitud y empeño, porque en ello están interesados no sólo la conveniencia política, sino el buen nombre de las naciones y los principios más elementales de la moralidad y la justicia, de cuya observancia toca dar ejemplo á los Estados.



IV

Los recursos económicos del Estado en general.

◁ Ser de necesidades económicas el Estado es, por ende, sujeto de una propiedad que ha de darle la disposición de los medios materiales precisos para el desempeño de sus funciones; es decir, bienes inmuebles, semovientes y muebles, y además el numerario indispensable para retribuir con él los servicios que reclama. En su objeto la propiedad del Estado no se diferencia de la privada, y ha de corresponder á las necesidades, no sólo en el *cuánto*, sino en el *modo* y el *cuándo*. ▷

◁ Pero así como el individuo adquiere los bienes de la riqueza directamente y por esfuerzo propio, y haciendo de los productos capitales, los dedica á la reproducción, el Estado obtiene la propiedad sin ejercitar la industria; no capitaliza y no percibe rentas ni beneficios, disponiendo únicamente de las cosas que exige su consumo. La actividad privada *crea* el valor, produce y saca la riqueza de los agentes naturales; el Estado *toma* los valores ya formados; *adquiere*, pero no produce, y saca su propiedad de la existente. Las adquisiciones individuales son *origi-narias*, proceden de la acción del trabajo sobre la Naturaleza; las del Estado son *derivadas*, no aumentan la riqueza y provienen del haber social. ▷

◁ Es que el Estado ha de recibir los medios económicos, como los demás que necesita, de la Sociedad á que perte-

nece. Del mismo modo que el orden económico no es bastante ó capaz para producir el derecho, así el orden jurídico no sirve para la producción de la riqueza. El Estado existe para hacer efectivo un principio formal de la actividad, una cierta organización, y no puede pedir-sele otra cosa. Pedirle á él riquezas ó capitales, es como pretender que dé ideas, dogmas ó bellezas, cuando sólo es capaz de dar justicia. Por eso, si la administración pública se dedica á operaciones industriales, las hace siempre mal, y su resultado es contrario, que no favorable á la riqueza. «Perjudica, en efecto, á la sociedad económica, porque maneja con torpeza lo que ésta pudiera manejar con inteligencia; y perjudica á la sociedad política, porque distraído—el Estado—en operaciones industriales, separa la atención de su propio fin, que es el Derecho, trayendo impurezas á la vida de éste por la ingerencia en él de un extraño principio..... No hay que acudir, por tanto, para condenar la acción industrial del Estado, al argumento poco discreto de que se rebaja ejerciendo tales funciones, como si la profesión del comerciante ó del fabricante no fueran tan altas y dignas como la del magistrado público..... No es la deshonra, es la ilegitimidad la que veda al Estado ejercer funciones económicas» ¹.

Tampoco debe alegarse como razón decisiva, y cual se hace comúnmente, la de que el Estado no puede ejercer la industria, porque su acción, desempeñada por mercenarios, no siente el poderoso estímulo del *interés personal*. Esta consideración, lógicamente aplicada, proclama la absoluta incapacidad del Estado, y niega hasta la posibilidad de su existencia. Todas las funciones del poder público han de estar necesariamente á cargo de agentes retribuidos, y de idéntica manera, con igual procedimiento, se organizan la justicia, el cuidado de la seguridad, etc., que se montan las empresas económicas de los

¹ Lozano.— *Compendio de Hacienda pública*, pág. 49.

Gobiernos. ¿Qué diferencia media, bajo el punto de vista del *interés personal*, entre el magistrado que administra justicia y el empleado que dirige una fábrica ó maneja una explotación del Estado? Ninguna absolutamente; porque lo mismo afectan al primero las consecuencias de sus fallos, que alcanzan al segundo los resultados de su gestión; uno y otro obran *para los demás* y mediante cierta retribución; ambos están *personalmente desinteresados* en el desempeño de sus funciones, y son igualmente accesibles á la idea del deber y al entusiasmo de la vocación. El interés es un motivo general de actividad, y si porque falta en el Estado le excluimos de la producción económica, tendremos que rechazar también á éste de todos los demás órdenes. El Estado debe abstenerse de ejercer la industria, no por las condiciones especiales de su actividad, siempre la misma, sino porque corresponden á otra esfera su acción y su destino; está en el mismo caso que el juez, el médico ó el artista, dedicados á fines distintos de la producción de la riqueza.

(Por excepción puede verse el Estado en el caso de establecer por su cuenta alguna industria, cuando la producción libre no le ofrezca los objetos que necesita. Así suelen encargarse los Gobiernos de la fabricación de las armas y los pertrechos de guerra y de ciertas construcciones militares ó civiles, como algunas vías y medios de comunicación, etc.) Pero entonces debe observarse: 1.º, que los capitales precisos para el establecimiento de tales industrias los toma el Estado de la Sociedad; 2.º, que esos trabajos no tienen por objeto la formación de riqueza, sino que se dirigen al logro de los fines del Estado, el orden, la seguridad, la independencia nacional, etc.; 3.º, que esas operaciones no dan lugar á valores de *cambio* y para el mercado, sino á cosas que se destinan exclusivamente para el *consumo* del Estado; 4.º, que esas industrias no son, por lo tanto, origen de beneficio ni renta alguna, y 5.º, que los trabajos de que venimos hablando no tienen en realidad carácter productivo, y son

© P

más bien la forma indispensable de ciertas satisfacciones ó consumos del Estado.

Ahora bien, si el Estado ha de recibir de la Sociedad los bienes materiales, esto sólo puede suceder de dos maneras: ó se le entregan espontánea y voluntariamente, ó los exige valiéndose de la coacción y de la autoridad de que dispone. La *donación* y la *imposición*; hé aquí los dos únicos modos de adquirir la riqueza con que cuenta el Estado: uno, el primero, de carácter común y reconocido por el derecho civil; el otro, privativo de la institución política y correspondiente á la esfera del derecho público.

La *donación* puede satisfacer las necesidades económicas del Estado, porque cabe que consista:

A. En la prestación gratuita de los *servicios* necesarios para el desempeño de las funciones del Estado.

B. En la transmisión al Estado, por título también gracioso, de las *cosas* que le sean precisas.

La *imposición* puede aplicarse de igual manera:

A. Al desempeño obligatorio de los cargos públicos.

B. A la exacción de los bienes materiales.

Pero la donación es un medio precario é insuficiente para las necesidades del Estado. La existencia y los fines de éste no dependen de la voluntad de los individuos y no pueden quedar tampoco á merced suya los medios indispensables para realizarlos. La donación, por otra parte, supone una energía del sentimiento del derecho y un arraigo del amor á la comunidad, que son poco frecuentes y no puede contarse con ellos de ordinario como base para la vida económica del Estado. De aquí que las prestaciones obligatorias, la coacción, sea la fuente más copiosa de los recursos económicos del Estado, la que garantiza la satisfacción de sus necesidades y hace efectiva su participación en la riqueza social.

La actividad económica del Estado es no sólo *indirecta*, porque recae sobre la riqueza ya formada, sino también *coactiva*, porque impone la prestación de sus medios

materiales. Por eso repiten tan á menudo los escritores alemanes que es el Estado *un ente económico coercitivo y obligatorio*.

Luego que el Estado adquiere por esos modos un peculio ó patrimonio, hace uso de los medios generales, que sirven para la disposición y manejo de la propiedad, y verifica compras, ventas, arriendos, contratos de obra, operaciones de crédito, etc.; pero semejantes negociaciones, en tanto que se hacen con cosas que él no ha producido, no dan lugar á verdaderas adquisiciones, y son más bien trasformaciones de la propiedad del Estado.

Según esto, tendremos que:

Las *adquisiciones primarias* del Estado proceden de la *donación* ó la *imposición*.

Las *adquisiciones secundarias*, de cualquiera de los modos comunes que sirven para lograr la propiedad.

«Sólo en algún caso especial puede obtener el Estado rendimientos ó beneficios de los bienes que aplica de una manera inmediata al desempeño de sus funciones. De ordinario, el material de los servicios públicos, terrenos, edificios, mobiliario, instrumentos, etc., dará lugar á la cesión ó venta de los sobrantes, de los efectos inútiles ó que se renueven, es decir, á pequeños ingresos, pero no á renta ó verdaderos recursos para el Tesoro público.»

Sin embargo, el Estado *puede* también, y cuenta que aquí no hablamos ya de la *posibilidad científica*, sino en vista de los hechos que la realidad nos muestra, puede, decimos, el Estado capitalizar una parte de su propiedad y hacerla origen de renta, poseyendo bienes inmuebles: terrenos cultivables, minas, bosques, etc.; valores mobiliarios: dinero, títulos de crédito, acciones del Banco y empresas mercantiles, ó bien ejerciendo alguna industria en competencia con la actividad privada.»

«Es de igual modo corriente que el Estado se valga de la coacción para exigir que sean retribuidos los servicios

que presta la administración pública, con arreglo á una tarifa de precios que él mismo fija discrecionalmente, y para reservarse el monopolio de ciertas industrias ó producciones en provecho del erario.

Y por último, el ejercicio mismo de las funciones naturales del Estado es origen de algunos ingresos para la hacienda pública, tales como el producto de las penas pecuniarias y la adquisición de los bienes vacantes ó abandonados por sus dueños.

De donde resulta que el cuadro definitivo de los recursos económicos, que *de hecho* utilizan los Gobiernos, hemos de formarle en estos términos:

Modos comunes de adquirir.

La donación.

El producto de los bienes afectos á los servicios del Estado.

La propiedad de capitales.

El ejercicio de industrias libres, sin monopolio legal.

El uso del crédito.

Modos de adquirir privativos del Estado.

La retribución directa é inmediata de los servicios públicos.

El ejercicio de industrias constituídas en monopolio.

La imposición, hecha conforme á principios generales y por servicios ó cuotas determinadas:

De prestaciones personales.

De cosas ó cantidades.

La expropiación forzosa de cosas especiales.

Las penas pecuniarias.

La ocupación de los bienes vacantes.

Esta es la clasificación de los recursos del Estado que nos parece más completa y á propósito para conciliar los principios científicos y las exigencias de la práctica. No

la compararemos con las otras que presentan los escritores de estas materias, porque juzgamos que este trabajo sería inútil, y citaremos tan sólo una muy reciente y autorizada para indicar con ocasión de su examen las dificultades que ofrece este asunto.

En una obra que acaba de publicarse en Alemania¹, bajo la dirección de Gustavo Schöenberg, y siendo colaboradores Schall, Holferich, Wagner y otros no menos distinguidos economistas, los recursos del Estado se dividen de esta suerte:

I. Ingresos que no proceden del impuesto.

II. Productos de las contribuciones é impuestos, de cualquier clase que sean.

El primer grupo se subdivide en otros dos:

1.º Rentas industriales del Estado.

2.º Derechos remuneradores, pago de los servicios públicos.

El fundamento de esta distinción es el mismo que nosotros hemos establecido; es decir, que se separan las adquisiciones del Estado por los modos comunes de las conseguidas por los modos singulares suyos, ó sea mediante la coacción; pero la aplicación de este principio nos parece poco exacta, porque bajo el epígrafe *rentas industriales* se comprenden conceptos tan diversos como la mera propiedad del Estado y el beneficio de sus explotaciones en monopolio, respecto de las cuales es indudable el carácter coercitivo y la base de la imposición; no pueden confundirse los rendimientos que el Tesoro público percibe como dueño de una mina, por ejemplo, que explota en concurrencia con otras propias de particulares, con los beneficios que obtiene reservándose la exclusiva producción ó venta de ciertos artículos, como la sal, el tabaco, etc. Además, los que se llaman *derechos remuneradores* se confunden también con los impuestos, y

¹ *Handbuch der politischen Economie*.—Consta de dos volúmenes, y la mayor parte del segundo está dedicada á las cuestiones de *Hacienda*.

son de índole coactiva en unos casos, porque el precio que el Estado exige excede al coste de los servicios, y da lugar á verdaderos tributos; en otros, porque se trata de servicios que sólo puede prestar el Estado, y siempre, porque esas remuneraciones no se debaten libremente en el mercado, sino que se fijan por una de las partes y se cobran conforme á los aranceles administrativos. Por último, en la clasificación que nos ocupa no se concede lugar á recursos tan legítimos é importantes como la donación al Estado y el crédito público.

Si desde la consideración del origen de los recursos del Estado pasamos á la idea de su aplicación, nos veremos obligados á clasificarlos de nuevo. En efecto, los medios económicos deben ser proporcionados, como ya hemos dicho, no sólo en cantidad, sino en la condición ó calidad á las necesidades, y el Estado debe tener aquello que le haga falta en el momento mismo en que le sea preciso; los recursos han de ser de tal índole que coincidan con las obligaciones en cuanto al tiempo. De aquí que siendo ordinarias y extraordinarias las atenciones del Estado, haya de haber recursos adecuados para hacer frente á las unas y las otras. Al hablar de los gastos públicos hicimos ver cómo importaba fijar bien los que corresponden á la situación normal del Estado, y cuáles son los propios de las circunstancias excepcionales en que éste puede encontrarse, precisamente para manejar con acierto sus recursos *ordinarios* y *extraordinarios*, que no es indiferente ni siquiera lícito echar mano de los unos ó los otros en cualquier caso. Tiene, pues, esta distinción un interés grandísimo, y ella nos compromete á estudiar cada uno de los modos de adquirir, que hemos reconocido al Estado; bajo ese doble aspecto, ó sea primero como medio de atender á las necesidades diarias de los Gobiernos, y luego como recursos á que puede acudir en los momentos críticos y de apuro.

Ese estudio parcial, que vamos á emprender, nos enseñará también la influencia que tiene en el predominio de

unos ú otros modos de adquirir por el Estado, el grado de la cultura que alcanzan las Sociedades, y cómo se marca claramente en la historia una evolución, que reduce incesantemente el empleo de los modos comunes y ensancha y perfecciona la aplicación de los recursos privativos del poder público. En los pueblos atrasados el patrimonio del Soberano y las prestaciones personales bastan para satisfacer las necesidades públicas; los impuestos de carácter real son pocos, en especie y establecidos únicamente sobre algunas clases sociales; más tarde, cuando el movimiento de la civilización y la riqueza lo consienten, aparecen las prestaciones pecuniarias, que se generalizan y se extienden hasta ser el origen más considerable de los ingresos del Tesoro público. En los Estados contemporáneos se conservan las huellas del régimen financiero primitivo, y todavía existen, aunque en muy escaso número, las imposiciones de servicios personales, y aun tienen en algunos países importancia los rendimientos del patrimonio del Estado; pero en todas partes disminuyen esos recursos en la misma proporción con que crecen y se desarrollan los productos del impuesto. No creemos nosotros, como Leroy-Beaulieu ¹, que la tendencia á constituir una propiedad industrial del Estado pueda engendrar en el porvenir un movimiento contrario, ni llegaremos á afirmar tampoco con Adolfo Wagner ² que el aumento de las adquisiciones *públicas* ó *coercitivas* del Estado sea un signo de la transformación del orden económico, que pasa del predominio de los elementos *privados* á la consagración, cada día más enérgica, del carácter *colectivo* y *obligatorio*, limitándonos á consignar el hecho de que esa evolución es favorable á los principios que venimos exponiendo, y aproxima la vida económica del Estado á sus naturales condiciones.

¹ Obra citada, tomo I, pág. 17.

² Obra citada, Introducción, pág. 9.

Recursos ordinarios.—La donación y el crédito.

Son, como queda dicho, recursos económicos ordinarios del Estado, aquellos de que éste hace uso continuo y de que se sirve en las circunstancias normales para atender á su necesidad de los bienes materiales. Hemos de comenzar su examen por los que consisten en modos de adquirir de carácter común ó general, y hablaremos primero y juntamente de la donación y el crédito, porque es poco lo que hay que decir acerca de ellos.

1. La *donación* es un origen de la riqueza perfectamente lícito y aceptable para el Estado. No hay motivo alguno para que el poder público rechace aquello que voluntariamente se le ofrezca por consideración á sus fines y con el propósito de facilitar su cumplimiento, y lo único que debe lamentarse es que el sentimiento público no dé mayor consistencia y aplicación á este recurso. Falta en los ciudadanos la buena voluntad, necesaria para entregar espontáneamente sus bienes al Estado ó prestarle de un modo gratuito sus servicios; y aunque esa generosidad fuera frecuente, siempre resultará que los rendimientos de la donación son eventuales y que no puede fiarse en ellos para la satisfacción de las necesidades públicas, que son fijas é ineludibles. No basta, por otra parte, que se brinden al servicio del Estado personas que tal vez no tengan las facultades necesarias, ó que se le

ofrezcan cosas distintas de aquellas que le hacen falta; el servicio público reclama precisamente aptitudes y cosas determinadas, que no puede esperarse obtener de una manera gratuita. Los donativos, que en la antigüedad y en la época feudal tuvieron mucha importancia, apenas se aplican hoy más que al desempeño de algunos cargos públicos, declarados honoríficos, y muy rara vez figuran entre los ingresos de los Estados modernos como recurso *ordinario*.

II. El crédito es para el Estado, más bien que una manera de adquirir, un medio de anticipar los recursos con que cuenta. El crédito, en general, no da la propiedad, sino la disposición temporal de los capitales, que obliga á devolverlos en un plazo más ó menos largo, y á pagar durante él un interés convenido. El particular, sin embargo, no sólo acude al crédito para hacer frente á sus necesidades personales, sino que le convierte en origen de renta y modo de adquirir, logrando con su industria que el capital recibido á préstamo le produzca un beneficio más alto que el interés que abona por su uso. El Estado no se halla en este caso, porque no siendo él industrial ó comerciante, el crédito no puede ser en sus manos instrumento de producción, sino forma del consumo. Aun cuando el Estado ejerza por su cuenta alguna industria, las condiciones de su administración no consienten que ejecute esa operación que realizan los particulares, porque no logrará una diferencia favorable entre el beneficio que obtenga y los intereses que pague por los capitales que tome prestados de la circulación. Además, los individuos y las asociaciones se valen del crédito para suplir la falta del capital ó aumentar los que poseen, ensanchando sus negocios, y esos motivos no pueden ocurrir de igual suerte en la vida normal del Estado, cuya actividad económica está sujeta á límites precisos, y tiene, por otra parte, asegurados todos los recursos de que en cada momento puede disponer lícitamente. Por último, no puede vivir á expensas del crédito una insti-



tución como el Estado, cuyas funciones, siendo permanentes, reclaman un origen de ingresos susceptible también de uso continuo, mientras que el crédito es una fuente que se agota y concluye dentro de límites más ó menos amplios, pero ciertos é infranqueables.

Lo dicho no es obstáculo para que el crédito juegue un papel muy importante en la vida ordinaria del Estado, en la cual recibe las aplicaciones siguientes:

1.º Para atender al desnivel momentáneo en que pueden hallarse las obligaciones y los recursos del Tesoro público.

2.º Para cubrir las necesidades imprevistas y el aumento que ocurra en los gastos calculados dentro de cierto período.

3.º Para negociar el anticipo ó capitalización de recursos determinados.

El primer modo de hacer uso del crédito los Estados es corriente ó inevitable en toda gestión económica, porque las obligaciones y los recursos no coinciden siempre exactamente; á veces se anticipan aquéllas ó retrasan éstos, y ocurre un desequilibrio transitorio, que hace preciso acudir á préstamos de corto plazo.

La segunda de aquellas maneras del crédito reconoce por causa la índole especial de la economía pública. Los Estados regulan por años ó períodos, llamados *ejercicios*, sus gastos y sus ingresos, no tienen comúnmente reservas ni sobrantes, ni otros fondos disponibles que los necesarios para la ejecución del presupuesto corriente, y de aquí que cuando se presentan necesidades urgentes y no previstas, ó resulte mayor el coste de algunas de las que fueron computadas, haya de recurrirse también al préstamo para anticipar recursos, que no pueden hacerse efectivos hasta el siguiente ejercicio por medio de los impuestos.

Como se ve, los dos empleos del crédito público que acabamos de indicar se reducen á sencillas operaciones de *caja* ó *tesorería*, y ellos son los que dan lugar á la

deuda flotante que tienen todos los Estados, representada por créditos de corto vencimiento que deben liquidarse á la terminación del presupuesto para cuyo cumplimiento se contraen. Por eso el estudio de los procedimientos y formalidades con que tales operaciones se verifican, tendrá lugar adecuado cuando más adelante hablemos de la administración y manejo de la hacienda pública.

La tercera aplicación que hemos reconocido al crédito del Estado en circunstancias normales tiene ya mayor alcance. Hay ciertos gastos públicos que, sin dejar de ser ordinarios, han de distribuirse entre varios años, afectando á algunos presupuestos consecutivos, porque cada uno de éstos no puede dar más que una parte de los recursos necesarios: así, por ejemplo, la reforma del sistema penitenciario adoptado, que obliga á construir de nuevo los establecimientos de esta clase, la necesidad de un cambio en el armamento del ejército, etc., son atenciones que, sin considerable violencia, no pueden cubrirse en un momento y con los recursos de un solo presupuesto. Consignar una cantidad anual y limitarse á ella ofrece grandes inconvenientes, porque retarda la consecución del objeto y no ofrece los elementos precisos para llevar á cabo la obra en buenas condiciones. Pues bien, mediante el uso del crédito se logra una combinación que todo lo concilia: el Gobierno contrata el préstamo de la suma necesaria para ejecutar la reforma ó la adquisición propuesta, y por el tiempo que se juzga indispensable para allegar esos fondos de los recursos ordinarios, y las consignaciones anuales del presupuesto se dedican al pago de los intereses y amortización del anticipo. De esta manera no se aplaza la satisfacción de la necesidad, ni se excede el límite de los gastos ordinarios, y el coste de la operación es menor que la economía obtenida, con disponer desde luego de todo el capital que ha de emplearse, y con evitar las pérdidas y accidentes que sufren todas las obras cuando se ejecutan lentamente.

Las funciones complementarias del Estado, sus fines de cultura, y dentro de ellos los que tienen carácter económico, son los que más especialmente exigen esa aplicación del crédito. No puede pretenderse que un Gobierno que haya de construir grandes obras públicas, ferrocarriles, puertos, etc., saque inmediatamente del impuesto los recursos necesarios, ni sería tampoco equitativo que pesara sólo sobre unos cuantos presupuestos el gravamen de tales gastos, cuyos beneficios han de tocarse precisamente después de ese período de la construcción. Es en cambio natural y facilísimo que ese Gobierno, que cuenta con 15 ó 20 millones anuales para favorecer el desarrollo de la riqueza, levante un empréstito de 300 ó 400 millones, reintegrable en un término prudencial, con esos mismos recursos ordinarios.

Algunos hacendistas, Wagner entre ellos ¹, quieren que los gastos de esta clase se califiquen de extraordinarios y sean atendidos en tal concepto, fundándose para ello en que afectan á un número de años más ó menos considerable; pero nosotros creemos que no es la *duración*, sino su misma naturaleza la que determina el carácter de las necesidades, y esas de que ahora hablamos nada tienen de extraordinarias, porque si algo representan es normalidad y progreso; y sobre todo, que es preciso evitar, con gran cuidado, que so color de gastos extraordinarios se traspasen de continuo los límites naturales del consumo público.

El crédito es el recurso extraordinario por excelencia con que cuenta el Estado, y al examinarle bajo este respecto, tendremos ocasión de ver cuán diferentes son esos *empréstitos temporales* de que ahora hablamos de aquellos otros á que se apela en circunstancias difíciles, así como las formas y condiciones con que pueden emitirse. Por ahora nos basta indicar que estas operaciones no hacen

¹ En varios pasajes de su ya citada obra, y señaladamente en la página 111 de la parte I.

más que negociar ó capitalizar recursos actuales y efectivos, impuestos ya establecidos y á disposición del Estado, y dan lugar á *deudas especiales* que deben quedar afectas á los servicios que las producen.

(Ello es que la *deuda flotante* representa un gravamen ocasionado por la administración de la hacienda, y las *deudas especiales* son también obligaciones ó descubiertos del Tesoro público que pesan sobre capítulos determinados del presupuesto, de suerte que resulta confirmado lo que al principio dijimos; esto es, que el crédito es para el Estado, más bien que origen de ingresos, la forma que necesita ó le conviene dar á ciertos gastos.)

VI

Rendimiento de los bienes que el Estado emplea en sus funciones. — La propiedad de los montes.

Aunque sólo hemos de ocuparnos aquí de una de las especies de la propiedad del Estado, conviene llegar á ella desde la consideración de las diversas formas del dominio en que el Estado interviene, y aun de los principios generales que establecen las relaciones del Estado con el orden entero de la propiedad.

Es la propiedad relación de sujeto y cosa *determinados*, mediante la que el primero aprovecha y aplica á sus necesidades la utilidad que encierra la segunda. Los bienes cuya existencia se ignora, ó cuyo dueño es desconocido, no se hallan en propiedad. La propiedad representa aquella parte de la utilidad de la Naturaleza que el hombre ha conseguido hacer efectiva poniéndola á su disposición, se constituye por medio del trabajo sobre los objetos sensibles, y es, por tanto, una institución que corresponde primaria y fundamentalmente al orden económico. Como relación esencial que es para la vida humana, la propiedad comprende á todos los individuos y entidades ó personas colectivas, y por razón de su origen es de igual suerte individual ó social, según que proceda del esfuerzo aislado ó bien de una cooperación—sociedad—más ó menos extensa y complicada. Sin embargo, esos dos caracteres que predominan alternativa-

mente en la propiedad han de darse siempre en ella. La propiedad, aun siendo una relación personal, que debe establecerse y regirse libremente, no puede menos de reflejar, en esa misma esfera individual, la naturaleza social del sujeto que la mantiene. Yo, dueño de ciertos bienes, dispongo de ellos con entera libertad; pero siento la precisión racional de aplicarlos á las necesidades de la familia á que pertenezco, al fin del municipio, de la nación, del Estado, de la Humanidad misma de que formo parte. Esa propiedad, que en mí se da, es un medio para el fin humano y yo no puedo reducir el bien al que particularmente me interesa. Por eso ha dicho Ahrens ¹: «Hay un principio que atraviesa todos los grados de la »propiedad, señala á todos obligaciones y llega hasta la »Providencia, que ha unido los deberes morales á la posesión de la riqueza.» La propiedad concebida como pura relación individual ó colectiva, en tanto que se trate de entidades, asociaciones ó fines *parciales*, como la familia, el Estado, la nación, la Iglesia, etc., no puede hallar ni *la unidad*, ni *la organización* que necesita. Esto sólo puede obtenerse afirmando desde luego su aspecto colectivo y haciendo á la Humanidad sujeto de esa relación. Esta doctrina, que reconoce la esfera personal en la propiedad, no lleva al comunismo, ni consagra siquiera la existencia de un *dominio eminente*, anterior y superior al individual, porque no cabe prioridad ni supremacía entre los elementos que forman un organismo.

[² Ha de haber, pues, tantas clases de propiedad cuantas son las personalidades ó entidades humanas.

Bienes *comunes* ó propios de la Humanidad, aquellos que son precisos para el cumplimiento de los fines sociales y no consienten el aprovechamiento exclusivo, tales como el mar y sus riberas, las corrientes navegables, la pesca en estos lugares, etc.)

Bienes *nacionales* los que necesita, crea y disfruta la

¹ *Cours de droit naturel*, 6.^a edición, tomo II, pág. 107.

sociedad-nación, porque son indispensables para su existencia y desarrollo, los puertos, ciertas vías de comunicación interior, etc.

«Bienes *locales* los que en iguales condiciones pertenecen á las corporaciones de este género, provincias, municipios, etc.»

«Bienes *familiares*, constituídos por el peculio ó haber común de la sociedad doméstica.»

«Bienes *individuales*, de libre disposición y para el aprovechamiento exclusivo de los particulares.»

Y luego contarán con recursos propios y adecuados á su objeto todas las colectividades, asociaciones voluntarias y fines especiales, la Iglesia, el Estado, la ciencia, la industria, etc., resultando, por consiguiente, *bienes eclesiásticos, públicos, industriales*, etc.

Veamos ahora cuál es la posición en que con respecto á la propiedad se encuentran, el principio del derecho y su agente, ó sea el Estado.

«La propiedad no es hija del derecho, que es un principio formal de la actividad, sino que nace á impulsos de una actividad especial, de la económica. La propiedad es un supuesto para el derecho, un hecho que coexiste con él y á que debe acomodarse. Hay un derecho para la propiedad, como le hay para la religión, la ciencia, el arte, y para todas las manifestaciones de la vida humana, sin que por eso dependan éstas del principio jurídico. Precisamente la propiedad es la institución que mejor resiste, tal es su consistencia, la hipótesis del aislamiento y la ausencia de toda civilización: el hombre nómada, Robinson mismo, son ya propietarios fuera de toda ley y autoridad positiva. El derecho no hace más que dar á la propiedad condiciones, formas y garantías.»

El Estado, de consiguiente, cumplidor del derecho, no tiene más que esa acción sobre la propiedad; facilita su adquisición, sanciona los modos naturales de lograrla y asegura su aprovechamiento. El Estado no contribuye á

la existencia y desarrollo de la propiedad más que de un modo indirecto, lo mismo que la Iglesia, la Universidad y las otras instituciones sociales que no tienen un carácter inmediatamente económico, y si al igual de éstas, y por razón de sus fines, ha de participar de la riqueza, no puede alegar título alguno para atribuirse un *dominio eminente* ó superior al de todos los restantes dueños.

2º La teoría del *dominio eminente* del Estado es verdaderamente atentatoria y peligrosa para la propiedad individual que queda, según ella, á la mera discreción del poder público. El dominio supone facultades ilimitadas, absolutas; ha de ser siempre eminente, y si sólo reconocemos esta calidad al del Estado, el derecho de los demás propietarios será derivado, precario, concedido por aquel único y efectivo dueño de todas las cosas. Esa doctrina del dominio eminente, ya generalmente desechada, es una reminiscencia de las primitivas organizaciones sociales, de aquellas épocas en que la propiedad era atributo de la soberanía. La ciudad antigua y el señor feudal se consideraban como dueños de todo, y los reyes absolutos, herederos de aquellos elementos, se atribuyeron ese mismo derecho de propiedad, mirando la privada como mera concesión y gracia suya. Las nuevas ideas políticas y el cambio de las formas de Gobierno, han hecho después que esa facultad pierda su carácter personal y se trasmita y reconozca al Estado. Pero hoy, dice Bluntschli ¹, se distingue bien el *imperium* ó facultad que tiene el Estado de mandar sobre todo el territorio, del dominio ó propiedad de éste, que es cosa privada, aun en la parte que corresponde al mismo Estado.

Quiere ahora fundarse el dominio eminente en la misión que el Estado ejerce respecto de la propiedad y en la necesidad de mantener el carácter social de ésta; pero tampoco así puede hallar base. Para guardar la propie-

¹ Obra citada, pág. 223.

dad y hacer que se ajuste al derecho, no necesita el Estado declararse dueño de los bienes de los demás; el *impuesto* que percibe no representa siquiera un *condominio*, no es un derecho real á cargo de la propiedad¹, sino que tiene por motivo la obligación personal de contribuir al fin jurídico, y la *expropiación forzosa*, por utilidad común, lejos de ser una prueba del dominio eminente, es la consagración del derecho de los ciudadanos, que no es á título de propietario como el Estado *expropia* ó *indemniza*, sino porque no lo es. Las funciones del Estado respecto de la propiedad individual son de *protección* y *garantía* para su existencia, de *régimen* ó *sanción* para su aprovechamiento y disfrute, de *participación* por el impuesto y de *armonía* entre las necesidades privadas y las públicas por medio de la expropiación forzosa, en ningún caso de dueño. En cuanto al aspecto colectivo de la propiedad, si, como antes hemos visto, no justifica el dominio eminente de la Humanidad, menos dará razón al del Estado.

El Estado tiene perfecto derecho á la disposición de todos los medios materiales necesarios para la realización de su fin, los cuales constituyen una propiedad privada de iguales condiciones que la individual.

Después, y conforme á lo expuesto, mantiene con los diversos órdenes de la propiedad las siguientes relaciones:

En los *bienes comunes*, como que son para todos, tiene opción á su disfrute á título de entidad social.

En los *bienes nacionales* tiene parte también en su aprovechamiento, como elemento que es de la nación.

En los *bienes públicos* de carácter *local*, en los *privados* y en los *especiales* de todas clases, tiene la participación que le concede el derecho de establecer impuestos sobre ellos.

¹ Nos referimos aquí á la naturaleza propia del impuesto, y prescindimos del carácter que le dan los sistemas tributarios establecidos, porque dirigiéndose éstos á las cosas y no á los dueños, constituyen algunos verdaderos *censos*, dan lugar á *hipotecas* y otros gravámenes semejantes.

Circunstancias históricas, sin embargo, hacen que sea hoy mayor la acción del Estado sobre los bienes comunes, los nacionales y algunos de los especiales; el aprovechamiento de los primeros, á falta de un Estado-Humanidad que lo regule, se halla regido por las convenciones internacionales y el principio de la soberanía territorial, que se reconoce á cada uno de los Estados particulares; por no hallarse tampoco constituídos los organismos nacionales con distinción del Estado, encuéntranse en poder de éste los bienes de aquella clase, y por último, algunos especiales, religiosos, científicos, artísticos, etc., míralos el Estado como suyos, por cuanto tiene á su cargo tales fines ó contribuye ampliamente á realizarlos.

¶ Viniendo ahora á lo que particularmente nos interesa, ó sea á la consideración de la propiedad que el Estado posee ó interviene, como fuente para él de recursos económicos, observaremos que los bienes comunes, como los de carácter nacional, puede utilizarlos, del mismo modo que los ciudadanos, aplicarlos alguna vez directamente á sus servicios, pero no atribuirse exclusivamente su provecho; y si se tiene en cuenta la vigilancia y el cuidado que ha de ejercer sobre estos bienes para lograr su conservación, para evitar las usurpaciones y los conflictos que puede ocasionar su uso, debe deducirse que esas formas de la propiedad colectiva darán lugar á algunos *ingresos*, pero de ningún modo á una *renta* para el Estado, porque ha de ser mayor que aquéllos el coste de los deberes que le imponen. En cuanto á los bienes consagrados á fines especiales, el Estado no tiene más que la administración y el encargo de aplicarlos á su objeto, y debe considerarse como una especie de tutor ó curador respecto de ellos. >

¶ Queda únicamente el haber *privado* ó patrimonio del Estado, y estos bienes, empleados en los servicios públicos, dedicados á satisfacer de una manera inmediata las necesidades del Gobierno, no tienen la condición de ca-

pitales ni carácter alguno productivo. Pueden dar accidentalmente algunos rendimientos de muy escasa importancia, que deben aceptarse siempre que sean compatibles con el servicio que prestan tales bienes, pero no serán ocasión de *beneficios* ó renta para el Estado. Así, la administración pública cede ó arrienda la parte sobrante de los edificios que ocupa; utiliza, por ejemplo, los pastos que se dan en los campos de instrucción ó maniobras militares, vende los efectos de desecho, etc.; mas todos estos pequeños ingresos no son, en definitiva, sino una minoración insignificante de gastos considerables. Una sola excepción debemos reconocer en este punto, la que ofrecen los *montes*, porque siendo una riqueza muy importante y de poca aplicación directa á las necesidades del Estado, pueden dejar y dejan de hecho en algunos países beneficios muy atendibles al Tesoro público.

La propiedad de los montes no puede colocarse, como suelen hacer los hacendistas, entre los demás bienes que constituyen el *dominio fiscal*. Si el Estado posee los montes, no es á título de capitales ó bienes reproductivos, sino porque juzga que le corresponde velar por la conservación de esa riqueza; no consulta para ello su propio interés, sino la utilidad común, y buena prueba es de lo que decimos el hecho de que el Estado posea los montes aun en aquellos países, como el nuestro, en donde esa propiedad, en vez de ser beneficiosa, da lugar á gastos de alguna cuantía. Cabe discutir si el Estado *debe* ó no ser propietario de los montes; pero es indudable que lo es, porque esa cuestión se resuelve, por lo común, afirmativamente, en virtud de consideraciones que no atienden á la conveniencia particular de la institución Estado, sino á la satisfacción de apremiantes necesidades sociales. Trátase, por consiguiente, de unos bienes que están afectos á determinadas funciones, que el Estado posee, no para su provecho, sino para cumplir ciertos deberes que, respecto de ellos, se le imponen, y así es como aquí debemos estudiarlos.

El monte es terreno inculto ó que no se cultiva de continuo y está cubierto de vegetación.

Es monte *alto* el que está poblado de árboles, y se llama *bajo* el que contiene arbustos, matas y hierbas. Cuando se habla de montes sin otra determinación, se entiende que es de los bosques ó montes altos, y á ellos se refiere la cuestión propuesta.

El árbol es, al comienzo de la civilización, un enemigo del hombre; ocupa los terrenos más fecundos, le cierra á menudo el paso y sirve de guarida á los animales dañinos. Son necesarios grandes esfuerzos para ensanchar lentamente los dominios de la agricultura, y la tradición de esa lucha y de esa oposición de intereses contribuye quizás á mantener la aversión que los labradores tienen al arbolado. La abundancia de las leñas y maderas les quita todo valor y nadie piensa entonces en atribuirse la propiedad de los montes; pero luego que la población aumenta, crecen las necesidades y toman precio los rendimientos del bosque, comienza su apropiación por los individuos, los pueblos y los Gobiernos, siendo de notar el carácter colectivo que esta propiedad reviste durante largo tiempo, las numerosas servidumbres y restricciones que pesan sobre ella como reminiscencia de la condición primitiva de los montes. Las talas para el aprovechamiento de las maderas y la roturación incesante disminuyeron de tal modo la extensión de los bosques, que antes de que concluyera la Edad Media comenzaron á dictarse en todas partes leyes y disposiciones, encaminadas á proteger su conservación y á remediar la carestía de materias primeras y artículos de indispensable consumo privado y público. La intervención del Estado en la propiedad de los montes, aunque ha venido haciéndose cada día más pronunciada y enérgica, no ha conseguido impedir su destrucción en grande escala, y de aquí que se haya aceptado la necesidad de reducirlos á su dominio. Cálculase actualmente en unos 270 millones de hectáreas la superficie cubierta de bosque que se conser-

va en toda Europa, y aunque esta extensión, que viene á ser el 28 por 100 de la total del continente, pudiera considerarse suficiente, es necesario tener en cuenta que se halla repartida con mucha desigualdad, porque de ella poseen 220 millones de hectáreas la Rusia y la península escandinava, 190 millones la primera y 30 la segunda, quedando á los demás países cantidades exiguas y desproporcionadas ¹.

Mientras sólo se alegan consideraciones económicas ó industriales para pedir que el Estado tenga la propiedad de los montes, la cuestión no presenta dificultad alguna. Ni la necesidad del combustible y de las maderas de construcción, ni las exigencias de la marina, menores cada día, porque los buques se hacen principalmente con el hierro, pueden dar motivo para que el Estado se declare dueño de esa considerable riqueza, pues entonces sería necesario confiarle la producción de otros muchos artículos, cuya abundancia y baratura interesan mucho más que la de las maderas. Más bien pudiera aducirse en este terreno un argumento contrario á la protección de los bosques, porque el bajo precio de la madera se obtiene, en cierto modo, á expensas de la carestía del trigo y de la carne, á cuyas producciones se priva de la parte del suelo ocupado por aquéllos. Pero cuando se demuestra que la existencia de los montes es indispensable para la regularidad del cultivo agrícola, para la vida de las especies animales y aun la del hombre mismo; cuando se ve que los bosques influyen en la salubridad y en el clima, porque templan los vientos mitigando los fríos y refrescando los cálidos, mantienen la humedad en la tierra y en la atmósfera, evitan la acción directa del sol sobre el terreno, favorecen la formación de las capas vegetales por medio de la acumulación del *humus* y regularizan el curso de las aguas, impidiendo por una parte la sequía y por otra los torrentes é inundaciones,

¹ Mr. Joville, citado por Leroy-Beaulieu, tomo I, pág. 44.

entonces el problema se plantea en términos que afectan á la misión del Estado, porque se refiere á necesidades comunes y apremiantes, á los servicios de la seguridad é higiene públicas, que corren, naturalmente, á cargo de los Gobiernos. Una vez colocados en este punto, no falta ya para decidirse más que ver si la actividad privada basta, como algunos suponen, para que aquellas necesidades sean atendidas, ó si es preciso, cual otros sostienen, que el Estado cuide de la conservación de los montes.

Es indudable que hay alguna exageración en las ventajas que se atribuyen comúnmente al arbolado: su influjo sobre los climas no es tan decisivo como se ha supuesto, y las ciencias naturales demuestran que la sequedad y la lluvia no dependen de los árboles, sino de los vientos, comprobándolo así la experiencia, que nos muestra á unas mismas comarcas víctimas alternativamente de prolongadas sequías y de terribles inundaciones; pero no es menos cierto y conocido que los bosques modifican la temperatura y las condiciones del aire atmosférico y producen una distribución ordenada de las aguas pluviales, que absorben á manera de esponja, devolviéndolas lentamente y dando lugar á manantiales y arroyos, cuyo caudal mantiene un nivel constante ó aproximado en los ríos. La despoblación de árboles en las montañas hace que las aguas se precipiten rápidamente sobre los valles, inundándolos y ocasionando las repentinas crecidas de los ríos, que tantas víctimas personales causan y tantos daños producen en la riqueza. Siendo, pues, necesario, por motivos de salubridad y de seguridad para las poblaciones y los campos, que cada país tenga una cierta extensión de monte alto, colocado además en sitio y circunstancias determinados, la intervención del Estado en este asunto hállase justificada, y no puede dar lugar á controversia sino en cuanto á sus límites y sus formas.

La producción de los montes constituye uno de los ra-

mos de la industria agrícola, cuya condición especial depende de que exige un anticipo considerable de los capitales, por el largo trascurso de tiempo que se necesita para llegar á percibir sus rendimientos. El desarrollo de las especies de árboles maderables requiere trabajos y dispendios que se prolongan durante dos ó tres generaciones, y hay pocos individuos con la fuerza de voluntad y la previsión necesarias para acometer las plantaciones, y que dispongan además de capitales bastantes para someter parte de ellos á una amortización tan considerable. Esas dificultades tienen como compensación la perspectiva de los beneficios que en definitiva se obtienen del cultivo, y se atenúan también con la plantación por escalas y el establecimiento de turnos para las cortas; pero de todas maneras, sea por tales inconvenientes, en virtud de preocupaciones ó por efecto de otras causas, ello es que la actividad privada planta poco y tala mucho, porque los dueños de los bosques son vencidos de ordinario por las continuas sugerencias de la codicia, que les impulsan á realizar, mediante el descuaje de los montes, grandes sumas, que sólo son productivas á larguísimo plazo; sobre todo cuando el terreno es susceptible de roturación y de un cultivo más rápido. La producción individual, dado que exista, se inspirará en este caso, como en todos, en las consideraciones del interés económico, y no puede confiarse en ella para la satisfacción de las necesidades comunes á que responde la conservación de los bosques. Es verdad que también los montes públicos se han destruído; pero esto es imputable á los vicios administrativos, y no es una consecuencia necesaria de la intervención del Estado, sino que ha tenido lugar á pesar de ella, que se propone precisamente el evitarlo.

Responsable el Estado de que los montes existan en condiciones preestablecidas, debe conservar, si ya la tuviere, la propiedad de los necesarios, y plantarlos ó adquirirlos en otro caso, haciendo de su cuidado un ramo del servicio administrativo. La inspección del Estado so-

bre los montes de propiedad privada, además de vejatoria sería ineficaz para el objeto, siendo de temer que este sistema mixto sumase inconvenientes y multiplicara los abusos, con el antagonismo que establece entre el interés público y el de los dueños. La propiedad individual de los montes debe ser tan libre como otra cualquiera, y la conducta de los particulares en este asunto sólo debe ser tenida en cuenta por los Gobiernos para deshacerse de los bosques que posean, á medida que vean asegurada y enteramente á cubierto la satisfacción de las necesidades que se ponen á su cargo.

(Los problemas á que da lugar la conservación, repoblado y explotación de los montes tienen un carácter técnico que los pone fuera de nuestra competencia, por lo que antes hemos dicho, porque esta propiedad no busca el beneficio del Tesoro, sino el bien y el servicio de la comunidad. Tanto mejor si el Estado al cumplir sus obligaciones respecto de los montes consigue algún provecho; pero el objeto fiscal es aquí secundario y enteramente subordinado, y será frecuente el caso de que el servicio de montes grave el presupuesto de gastos en más de lo que contribuya á los ingresos.)

En todas las naciones de Europa el Estado posee montes, aunque en muy diversa escala. Distínguense en este concepto Rusia, que tiene 128.000.000 de hectáreas de montes en poder del Estado; Austria, con 3.112.000 hectáreas; Prusia, con cerca de 2.000.000, y en sentido contrario, Inglaterra, donde los grandes bosques son de propiedad privada, y el Estado posee únicamente 24.300 hectáreas de montes, y los países del Mediodía, que han dejado devastar la mayor parte de los suyos. Francia conserva en manos del Estado cerca de 1.000.000 de hectáreas, y en España se calcula á los montes que el Estado conserva una extensión de 393.000 hectáreas ¹,

¹ Camacho.—*Memoria sobre la Hacienda pública de España en 1881* á 83, pág. 481.

en gran parte despoblados. En los pueblos del Norte, donde la superficie ocupada por los montes del Estado es conocidamente excesiva, se obtienen de ellos rendimientos importantes. Rusia figura en el presupuesto de ingresos para 1890 14.461.520 rublos, si bien aparecen á cargo del *Ministerio de los Dominios* más de 24.000.000 de gastos, sin que podamos apreciar qué parte de esta suma debe imputarse al servicio de los montes, y Prusia en el mismo año calculaba los ingresos por este concepto en 57.980.090 marcos y los gastos en 32.000.000 de la misma moneda, lo cual supone un producto líquido de unos 26.000.000 de pesetas. Francia obtiene anualmente un ingreso de 25.000.000 de francos de los montes del Estado, y en España, como tendremos ocasión de ver más adelante, cuesta este servicio 1.500.000 pesetas sobre la exigua suma que produce.

En resumen, los bienes que el Estado posee para aplicarlos *inmediatamente* al ejercicio de sus funciones dan lugar á algunos *ingresos* poco importantes, pero no son origen de *renta*. Exceptúase de esta regla la propiedad de los montes, de los cuales puede obtener el Estado algún provecho, á la vez que cumple su misión respecto de ellos.

VII

La propiedad de capitales y el ejercicio de la industria como origen de renta para el Estado. Minas, ferrocarriles.

Llámanse *dominio fiscal* á la suma de bienes que el Estado posee con miras económicas, que aplica á sus necesidades de una manera *mediata*, manejándolos como capitales y orígenes de renta. Ya hemos indicado cuánto repugna á la naturaleza del Estado la posesión de esas riquezas en calidad de productivas; pero hemos dicho también cuán general es su existencia, y es preciso examinar las cuestiones que surgen de este hecho.

En la historia del pasado, como en los tiempos presentes, hallamos continua traza de los dominios fiscales, aunque con gran variedad en su extensión y en sus formas. La adjudicación al Estado de una vasta porción del territorio para que con sus rendimientos atienda á las necesidades públicas, la constitución para ese mismo objeto de una propiedad en bienes semovientes y muebles de todas clases, y el establecimiento por cuenta de los Gobiernos de empresas industriales y negocios de comercio, son procedimientos que en lo antiguo suplen las faltas de otros orígenes de ingresos, y en nuestros días coexisten con el sistema de los impuestos generales y los demás recursos que han hecho posibles el aumento y más activa circulación de la riqueza. Según Diodoro, las tierras del Egipto se hallaban divididas por partes igua-

les entre el Rey, los sacerdotes y los guerreros. En las Repúblicas de Atenas y Espartá el Estado poseía grandes dominios rústicos y urbanos, siendo muy importante para la primera los beneficios que obtenía de las minas de Laurium, y Roma fundaba el sistema de su hacienda sobre la base del *ager publicus*. En la época de las invasiones los Reyes adjudican á la Corona considerables propiedades, y en las florecientes Repúblicas italianas de la Edad Media, Venecia, Florencia y Génova, se ejercían la industria y el comercio y se operaba el crédito por cuenta de los Gobiernos.

En los tiempos modernos el dominio territorial del Estado ha disminuído sensiblemente, siendo en parte aplicado á los servicios públicos y en parte enajenado; pero el patrimonio industrial ha crecido de un modo considerable, ya por el desarrollo de las producciones, que desde antiguo se hallan á cargo de la Administración pública, como la minería, la acuñación de la moneda, la conducción de la correspondencia, la fabricación del tabaco, etc., ya por el establecimiento de nuevos servicios semejantes, como el telégrafo, el teléfono y sobre todo el transporte por los ferrocarriles, industria á que tan aficionados se muestran los Gobiernos de nuestros días.

Leroy-Beaulieu establece con oportunidad un paralelo entre dos naciones á cual más adelantadas, que presentan señaladísimo contraste en materia de dominio fiscal; la una, dice, puede afirmarse que no tiene rentas de ese origen; tan insignificante es, con relación al total de su presupuesto de ingresos, el importe de las que conserva, y lo que es más, no muestra deseo ni tendencia alguna de apelar á ese recurso; la otra, muy al contrario, sin perjuicio de obtener por medio del impuesto la mayor parte de sus ingresos, percibe rentas considerables de las propiedades inmuebles del Estado, de las industrias que éste explota y aun de capitales y valores mobiliarios, colocados dentro y fuera del país, y esta nación no sólo parece satisfecha de su sistema, sino que manifiesta pro-

pósitos de extenderle más y más ¹. La primera de esas naciones es Inglaterra, cuyos ingresos, por razón del dominio fiscal, fueron en 1890 de 430.000 libras en un presupuesto de cerca de 88.000.000, no llegando, por tanto, á 0,50 por 100 de las totales rentas públicas; la segunda es Prusia, que en la misma fecha y por igual concepto obtuvo un producto bruto de más de 900.000.000 de marcos en un presupuesto de 1.514, ó sea el 60 por 100 de los ingresos ². ¿Cuál de esos dos pueblos sigue una conducta más acertada? ¿Cuál de ellos puede ofrecerse como modelo para el porvenir? Nosotros optamos sin vacilar por el ejemplo de Inglaterra, que tiene una hacienda pública próspera y sólidamente establecida, y creemos que la Prusia, cuya situación económica dista mucho de ser tan favorable, tendrá que retroceder y abandonar al cabo su sistema.

Pero en el dominio fiscal es menester introducir una división muy importante, separando aquellos bienes que el Estado posee como capitales, que cede mediante un interés ó explota por sí mismo, creando industrias, que funcionan en concurrencia con las privadas, de aquellos otros que emplea en el establecimiento de monopolios, cuyo ejercicio se reserva ó arrienda, segun ocurre en la producción de la sal, del tabaco, etc. Respecto de los primeros, el Estado se halla en la misma condición que el capitalista ó industrial privado, y se limita á hacer uso de uno de los modos comunes de adquirir, mientras que los segundos sirven de instrumentos para hacer efectivo un impuesto sobre los consumidores de los artículos monopolizados, y los beneficios que de ellos se obtienen son ya resultado de la coacción. Y como aquí tratamos de los modos generales de adquirir con aplicación al Estado,

¹ *Traité de la science des finances*, I, pág. 19.

² *Annuaire de l'Economie politique*, 1890. Los guarismos del texto son diferentes de los que cita Leroy-Beaulieu, por la diversidad de las fechas. Los suyos se refieren al año de 1874.

sólo hemos de ocuparnos del *dominio* propiamente dicho, dejando los *monopolios fiscales* para cuando estudiemos las adquisiciones privativas del Estado, entre las cuales hallarán cabida á título de servicios retribuidos directamente ó como *impuestos indirectos*, que es la naturaleza que en definitiva revisten tales instituciones. Es de notar también que no incluimos en el dominio fiscal los capitales afectos á los ramos de correos, telégrafos, acuñación de la moneda, enseñanzas agrícolas y otros parecidos, porque en estos servicios, además de existir el monopolio, la intervención del Estado no obedece á fines económicos, sino á consideraciones sociales de orden diferente. Estos conceptos no deben ser origen de *renta*, y los *ingresos* que producen tienen lugar señalado en el examen de la retribución de los servicios públicos.

Aunque en algunos países el dominio fiscal comprende muchos y variados bienes, hállese en general reducido á la propiedad de los montes, las minas y los caminos de hierro. En Rusia, Prusia, Austria, Baviera y en los otros pequeños Estados alemanes, los Gobiernos poseen grande extensión de tierras cultivables, dehesas, viñedos, etc., y los hacendistas de esas naciones ¹ discuten con minuciosidad los pormenores relativos á la administración de tales propiedades. No entraremos nosotros en cuestiones que tienen un interés puramente local, y nos limitaremos á decir sobre este punto, que las conclusiones á que llegan los escritores alemanes rechazan la explotación directa del Estado y aconsejan el arrendamiento, hecho por subasta, á largo plazo y por pequeñas parcelas. En Prusia, el Estado es además accionista del Banco Imperial de Alemania, tiene una reserva metálica ó tesoro de guerra, y sumas considerables invertidas en fondos públicos, títulos de la deuda de los Estados Unidos, de Inglaterra, valores de las compañías de ferrocarriles y otros; pero este ejemplo ha tenido to-

¹ Véase especialmente la obra de Rau-Wagner.

davía menos imitadores, y la Prusia, defendida por algunos en cuanto á la formación del tesoro de guerra, ha sido fuertemente censurada por esas especulaciones á que dedicó una buena parte de la indemnización que exigió á Francia después de la última guerra. Y en efecto, eso de que los Gobiernos tengan á su disposición grandes capitales en numerario ó valores para negociar con ellos libremente, no sólo es contrario á la doctrina económica, sino que pugna también con los principios políticos y las conveniencias morales. Sin embargo, forzoso es hacer una excepción con respecto á los Bancos privilegiados. Si, olvidando los principios económicos en que se funda la libertad bancaria, se considera la emisión de los billetes como una regalía del Estado, al igual de la acuñación de la moneda, es en verdad contradictorio é inadmisible el que se abandonen á una empresa ó sociedad los beneficios de ese monopolio. El Banco único se establece mediante la aportación que hace el Estado de un privilegio y la de un capital que ponen los accionistas, y es de justicia que los productos del negocio alcancen proporcionalmente á las dos entidades que le organizan. Lo absurdo del sistema opuesto se manifiesta en las enormes ganancias que realizan los Bancos privilegiados. Por eso es de alabar en este punto y debe recomendarse el ejemplo de Alemania, que al crear en 1875 el *Banco del Imperio*, señaló al Estado una participación considerable en los beneficios y acaba de aumentarla cuando ha prorrogado la concesión desde 1.º de Enero de 1891.

Sólo necesitamos, pues, tratar con algún detenimiento de las *minas* y los *ferrocarriles*, porque en lo que toca á los montes ya hemos visto en el capítulo anterior que su propiedad tendrá únicamente carácter fiscal en la parte que exceda á la satisfacción de ciertas necesidades de seguridad é higiene, que ha de atender el Estado.

La interesante cuestión de la propiedad de las minas admite tres soluciones distintas, que han encontrado ilustres defensores: la que reconoce el derecho del inventor

ú ocupante, propuesta por el insigne Turgot, en una *Memoria* consagrada especialmente al examen de este asunto; la que decide en favor del dueño del terreno, sostenida por Dunoyer en su obra acerca de *La libertad del trabajo*, y por último, la que hace al Estado dueño de las minas, aceptada por Herón de Villefosse y Carlos Compté, que ha dedicado á esta cuestión largos capítulos en su *Tratado de la propiedad* ¹.

Conviene dejar sentado desde luego que el problema de las minas es franca y exclusivamente fiscal. Puede establecerse el pretendido derecho del Estado sobre consideraciones jurídicas más ó menos exactas y elevadas; pero no se alega para consagrarle la satisfacción de ninguna necesidad social, ni se persigue más objeto que el de la conveniencia económica, el provecho de la hacienda pública.

Veamos ahora si hay algo en la condición de la riqueza minera que dé lugar á esas dificultades y cuestiones. La mina es un bien material, una cosa útil, que mediante la acción del trabajo, que la descubre y explota, suministra objetos á propósito para la satisfacción de necesidades numerosas; tiene, pues, la misma índole económica que todos los *agentes naturales* ó *sustancias productivas*. La mina es un *depósito*, pero no un *producto* formado por la Naturaleza, es una utilidad de igual género que la ofrecida por los frutos espontáneos de la tierra, que la misma fecundidad que hay en el suelo. En tanto que es desconocida su existencia, la mina se halla en el mismo caso que la fertilidad de un país inexplorado; ni es objeto de propiedad ni elemento de riqueza; el descubrimiento, la ocupación de los bienes naturales es el primer momento de su *apropiación* económica y jurídica, porque el trabajo no es el fundamento, pero sí el único origen legítimo de la propiedad y la riqueza. Las minas son bienes comunes, forman parte de las cosas que se hallan á

¹ Baudrillart.—*Manuel d'Economie politique*.

disposición de todos los hombres, y que hace suyas aquel que ejercita sobre ellas su actividad productiva. La industria minera no tiene por único objeto la *explotación* de esa riqueza, sino que consiste primeramente en la *invencción* de los depósitos ó criaderos de sustancias minerales. ¿Por qué ha de ser libre la aplicación del trabajo sobre las cosas comunes, cuando recae en la superficie de la tierra, y ha de encontrar obstáculo cuando se dirige al subsuelo?

Opónese al derecho del ocupante la propiedad del terreno en que la mina se encuentra; mas aparte de que esto sólo puede ocurrir respecto de aquellas minas que se hallen en lugares sujetos al dominio *privado*, es necesario ver si es que realmente existe esa incompatibilidad que se supone. El que posee una cierta superficie no es dueño de la tierra misma, sino de la utilidad que aprovecha en ella, dedicándola á la edificación, al cultivo, etc., y es absurdo el principio que declara al propietario del suelo dueño del cielo por una parte y por otra del centro de la tierra. La acción del hombre no llega en profundidad ni en altura más allá de cierto límite; ¿cómo pasará de él el derecho de la propiedad? Si el problema de la navegación aérea, que parece haber dado en estos instantes un gran paso hacia la solución, llegara á resolverse, ¿le ocurriría á nadie que fuera necesario el consentimiento ó la expropiación de los dueños de la tierra para atravesar el espacio libremente? Pues idéntico es el caso del minero, que penetra á grandes profundidades en busca de la plata ó de la hulla, con relación á los propietarios de la superficie. Es decir, que si el señor de un terreno no puede alegar título alguno de posesión, ni de trabajo sobre la mina, cuya existencia desconoce y que puede haber en la finca, para atribuirse su propiedad el día en que sea descubierta, merced á los esfuerzos de un tercero, tampoco hay incompatibilidad entre ambos dominios, y vemos que, por lo común, tienen lugar simultáneamente en una misma tierra la explotación minera y el cultivo agrícola.

La adjudicación al Estado de la propiedad de las minas quiere fundarse, ya en el dominio eminente y en la soberanía territorial, ya en el carácter social y en la cuantía de esa riqueza que hacen injusto el aprovechamiento exclusivo de los particulares, ó bien en consideraciones de orden público y para evitar colisiones y choques de los mineros entre sí, y de éstos con los propietarios de la superficie. Hemos hecho ya la crítica del dominio eminente, y en cuanto á la soberanía territorial, que da al Estado la facultad de ocupar las cosas *nullius*, no excluye un derecho igual en los individuos. Hemos visto también que la naturaleza de las minas no es distinta de la que tienen los demás bienes comunes, y claro es que el valor más ó menos considerable de la riqueza no determina un régimen diverso en la propiedad. La última razón es exacta y atendible para justificar la intervención del Estado; la especialidad de la industria minera consiste ciertamente en lo ocasionada que es á las luchas de los inventores y á los conflictos con los dueños de la tierra; el descubrimiento de las minas exige la práctica de catas y tanteos en los terrenos donde se supone que existen; la explotación requiere también el uso de una cierta superficie, y es difícil que por convenio se acuerden los intereses de unos y otros propietarios. Pero el Estado no necesita ser dueño de las minas para evitar esas perturbaciones, y conciliar los derechos del inventor con los de la propiedad territorial; basta con que, desempeñando su función jurídica, legisle sobre ellos y regule su ejercicio. El Estado debe *reconocer* y *declarar* el derecho del ocupante, y no le toca más participación en las minas que la que tiene por medio del impuesto en todas las formas de la riqueza. La libertad de la industria minera es, por otra parte, muy favorable á su desarrollo, y el dominio del Estado produce en ella vejaciones y obstáculos que impiden su establecimiento ó detienen sus progresos.

Apesar de todo, y fuera de Inglaterra, donde se acepta

la doctrina de que las minas son propiedad del dueño del terreno, es lo general que este dominio se considere como *regalía de la Corona ó del Estado*. Los Gobiernos se reservan la disposición de las que juzgan convenirles, y *conceden* á los inventores, mediante ciertas restricciones y gabelas, la explotación de las restantes. Distínguense también en este punto la Prusia y los otros Estados alemanes, que poseen y benefician por sí mismos buen número de minas. En España la propiedad minera del Estado, que hoy está muy reducida, ha sido considerable. Casi todas las naciones, sin excluir las alemanas, han enajenado recientemente la mayor parte de las minas y han entregado por regla general á la industria privada la explotación de las que conservan; de suerte que los rendimientos más importantes que se obtienen hoy por este concepto, proceden de los impuestos especiales que gravan la minería.

Lo contrario sucede en materia de ferrocarriles, respecto de los que se marca una tendencia muy pronunciada en favor de las adquisiciones del Estado.

La cuestión de los ferrocarriles es muy compleja, y se descompone en las siguientes:

1.^a ¿Debe ser el Estado propietario de los caminos de hierro?

2.^a Admitida esa propiedad, ¿debe el Estado encargarse de construirlos por sí mismo?

3.^a Dado que no se encargue de la construcción, ¿ha de sufragar los gastos que ocasione, ó contribuir á ellos?

4.^a Dueño de los ferrocarriles, ¿debe el Estado explotarlos directamente?

5.^a La renta que el Estado perciba administrando los ferrocarriles, ¿debe regularse como un beneficio puramente industrial, ó será lícito aumentarla con un impuesto sobre la circulación por esas vías?

Hablamos aquí de los ferrocarriles como parte del dominio fiscal ó productivo, y los problemas, por tanto,

que de un modo directo nos interesan son los relativos á su propiedad y explotación; de la construcción nos hemos ocupado ya al hacer el examen de los gastos públicos ¹, y de las exacciones sobre el transporte hablaremos al tratar de los impuestos de esta clase.

Las vías de comunicación en general y los ferrocarriles, como todas ellas, requieren necesariamente la intervención del Estado, porque no pueden construirse sin llevar á cabo la expropiación de los terrenos que atraviesan. La declaración de la utilidad común ó pública interesada en la obra, y la facultad de expropiar, corresponden al Estado exclusivamente; pero una vez hecha aquella declaración, y cuando no se trate de un camino estratégico ó indispensable para los fines políticos, el cual debe hallarse en propiedad y á disposición de los Gobiernos, sino de vías que satisfacen las necesidades generales de la comunicación social, intereses locales ó exigencias económicas, entonces el Estado debe otorgar el derecho de expropiación á los constructores, respetando el dominio que éstos adquieren sobre el camino mediante sus trabajos y desembolsos. De suerte que el Estado no da una *propiedad* que no tiene, sino la *autorización* para construir, y su *concesión* no envuelve privilegio ni ventaja alguna que deba ser motivo de retribución, puesto que se da, no á personas ó empresas determinadas, sino por consideración al fin que se proponen realizar. La prueba de que el Estado no es dueño de los caminos por el mero hecho de la concesión, está en que para adquirir su propiedad necesita costearlos ó subvencionar la construcción en una ó en otra forma. Si el Estado se reserva la propiedad y sólo hace la cesión por cierto plazo, la vía no se ejecutará sino mediante la adopción de tarifas para el transporte, calculadas de manera que el empresario se reintegre enteramente y amortice en el tiempo de su explotación todos los gastos de

¹ Véase lo dicho en la pág. 176.

la obra. Es decir, que en este caso el Estado no hace ningún desembolso directamente, pero autoriza un sobreprecio del transporte, que tiene todas las condiciones del impuesto, y en último resultado adquiere esa propiedad por un título oneroso. Esto es lo que con ser tan fundamental se olvida comúnmente al hablar de los ferrocarriles como origen de renta para el Estado. No se trata de una propiedad que éste puede conservar sin sacrificios, de unos bienes que puede obtener gratuitamente, sino de una adquisición costosa, de un negocio industrial, de una colocación de capitales procedentes del impuesto. Por eso la cuestión de los ferrocarriles es primero de gastos que de ingresos.

Ahora bien: dejando á un lado los argumentos, examinados ya antes de ahora y relativos al supuesto monopolio que los ferrocarriles envuelven, á la cuantía de los capitales que su construcción exige y á la necesidad de abaratar los trasportes, en que quiere fundarse la propiedad del Estado, veamos las consecuencias económicas y financieras á que da lugar ese dominio. Ante todo, si los Gobiernos se encargan de dirigir la construcción de los ferrocarriles, quedan constituidos en árbitros de las necesidades de la circulación; la extensión de los caminos, la oportunidad de ejecutarlos, el trazado, los pormenores y las condiciones todas de obras tan considerables, quedarán exclusivamente á merced de las decisiones administrativas. ¿Y qué garantías de competencia y justificación ofrece el criterio gubernamental en un asunto tan ajeno á sus funciones? ¿No es de temer que las intrigas políticas y las influencias personales se apoderen de ese vasto campo para satisfacer mezquinas pasiones ó intereses egoístas? Los hechos nos enseñan cuán frecuentes son los errores y los abusos en este punto, y no tendríamos necesidad de ir muy lejos para adquirir esa experiencia, porque nos bastaría recorrer la historia de la construcción de los ferrocarriles en nuestra patria para ver á los Gobiernos, presa de la manía constructora, absorber

todo el capital circulante del país, desconociendo sus necesidades económicas y las conveniencias del tráfico, y á los caminos trazados por motivos muy distintos de la pública utilidad. Luego el Estado, para hacer ó subvencionar los ferrocarriles, tiene que acudir al empréstito, sacando los capitales de la circulación, y ha de gravarse con el pago de intereses que salen del presupuesto; si ejecuta las obras por sí mismo, resultarán muy costosas, y si apela á las contratas ó subvenciones, entonces dará lugar á grandes agios, los caminos se harán mal con la complicidad del poder público, y llegarán á construirse, no porque sean necesarios, sino para realizar el negocio que la construcción ofrece. De suerte que es muy de temer que la acción de los Gobiernos cause á la riqueza general daños mucho más considerables, que el servicio que pueda prestarla impulsando el desarrollo de las vías de comunicación. Finalmente, el interés de la hacienda pública está en contradicción con los demás que debe consultar el Estado, como dueño de los ferrocarriles, y son aspiraciones imposibles de conciliar las de que éste dé, por una parte, á la circulación facilidades, baratura y buen servicio, y obtenga por otra un beneficio considerable de los caminos de hierro. En este, como en otros muchos casos, la conveniencia fiscal y la económica se hallan en manifiesta oposición. Para que el Estado percibiese una renta por este concepto, sería necesario que tuviera gratuitamente la propiedad de las líneas, ó que las construyera y administrase en mejores condiciones que la actividad privada, y como entrambas cosas son irrealizables, de aquí que tampoco pueda hacerse efectiva aquella renta. Una de dos: ó el Estado se limita á sacar el interés corriente de los capitales que invierte en los ferrocarriles, y entonces no hay el gran beneficio que se pretende, ni siquiera un verdadero provecho fiscal, porque pierde las contribuciones que pagaría esa riqueza en manos de los particulares, ó bien trata de explotar su monopolio para lograr un interés más alto, y enton-

ces los ingresos del Tesoro no proceden de ganancias industriales, sino que toman todos los caracteres de un impuesto establecido sobre los viajeros y mercancías.

Hase dicho que en materia de ferrocarriles la cuestión no está entre el interés personal y el colectivo, porque se trata de la propiedad del Estado ó la de grandes compañías por acciones, cuya organización y procedimientos se asemejan mucho á los de la entidad política. Pero lo que hay de cierto en esto es, que los inconvenientes de la acción del Estado disminuyen en las grandes empresas industriales, donde se requieren capitales muy cuantiosos que sólo pueden reunir las sociedades anónimas, relativamente á aquellas otras industrias en que domina el elemento trabajo y que con facilidad se desarrollan por la iniciativa individual ó las pequeñas asociaciones. Aquellos inconvenientes, aunque atenuados, subsisten en las grandes industrias, y la semejanza entre la gestión de la sociedad anónima y la del Estado no da lugar á que se confundan y puedan igualarse la actividad privada y la administración de los Gobiernos. Los mismos defensores de la propiedad del Estado lo reconocen así implícitamente, cuando muchos de ellos piden que los ferrocarriles se hagan por contratas y se exploten por medio de concesiones y arriendos á la actividad privada. Y en efecto, ¿por qué haremos una excepción respecto de los caminos de hierro y no confiaremos al Estado todas las empresas económicas de magnitud igual ó aproximada? ¿Por qué el Estado, dueño de las líneas férreas, no ha de serlo también, y por ejemplo, de las grandes líneas de navegación marítima?

En definitiva, para nosotros la cuestión de los ferrocarriles, la verdadera cuestión aún no resuelta, y que tampoco nos compete decidir, consiste en determinar: cómo debe cumplir el Estado su misión jurídica y sus deberes sociales en relación con ese poderosísimo y moderno medio de transporte; cuál ha de ser su criterio para declarar la utilidad pública y hacer las concesiones; qué

vigilancia le corresponde ejercer, bajo el punto de vista de la seguridad y el orden, en la construcción y explotación de las vías férreas, qué intervención le toca en el régimen de las tarifas, dentro de qué límites y en qué forma debe estimular las construcciones, por virtud de su función complementaria de la actividad privada. Todas estas relaciones son muy dignas de estudio y difíciles de establecer por su misma naturaleza de un lado, y de otro porque no tienen precedente alguno y son peculiares de los Estados contemporáneos; pero ninguna de ellas determina la propiedad de los ferrocarriles por el Estado, que, según hemos visto, no puede fundarse tampoco sobre consideraciones financieras. Cuanto á la construcción y á la explotación directas, en el caso de que el Estado sea dueño de los ferrocarriles, basta para condenarlas recordar todo lo que llevamos dicho acerca de las condiciones que reúne la actividad industrial de los Gobiernos, y ver por la estadística cómo esas operaciones resultan siempre en sus manos imperfectas y costosas.

Sin embargo, los hechos nos ofrecen el problema en términos bien distintos, y no podemos contentarnos con una solución exclusivamente teórica. Admitido generalmente el principio de que el Estado tenga la propiedad de los ferrocarriles, vemos que en casi todas las naciones ha construído algunas líneas, que le pertenecen en absoluto dominio, y ha concedido las demás mediante la reserva del dominio directo y por un plazo de 99 años. Los Estados de Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Alemania, Austria, Francia é Italia poseen ferrocarriles, aunque en proporciones diversas, de extensión siempre considerable, y como, por otra parte, el tiempo de las concesiones transcurre rápidamente, de aquí que se haya pensado si convendría á los Gobiernos construir por su cuenta las líneas necesarias para completar la red de cada país y rescatar á la vez las concesiones hechas á las compañías para llegar á ser dueños y explotadores únicos de los caminos de hierro. Las ventajas

que con esta combinación se prometían eran muy considerables y de índole estratégica, económica y financiera; bajo el punto de vista militar, la plena disposición por el Estado de los ferrocarriles le permitiría organizar en ellos libremente los servicios de guerra, y le daría facilidades y elementos muy valiosos para la contingencia de una lucha armada; en el orden económico, la unidad de la explotación traería la igualdad de las tarifas y reglamentos, la uniformidad del material, la supresión de los trasbordos y las complicaciones que tanto molestan al comercio cuando las líneas pertenecen á compañías diferentes, y por lo que hace á la hacienda pública, los ingresos de los ferrocarriles permitirían regenerarla, porque llegarían á ser el recurso más pingüe del presupuesto y harían posible la supresión de las contribuciones sobre el consumo de los artículos de primera necesidad. Seducidos ante esa bella perspectiva, muchos Estados acometieron decididamente la construcción, y sobre todo, el *rescate* de las líneas férreas, distinguiéndose entre ellos Bélgica, Prusia, Italia, Austria y Francia; pero este movimiento, más impulsado por los Gobiernos que bien acogido por los pueblos, se detuvo pronto; los hechos hicieron ver cómo eran irrealizables los sacrificios económicos que tales proyectos exigían del Estado, y la reflexión demostró que eran, por otra parte, ilusorios aquellos beneficios que de ellos se esperaban. El Estado no necesita ser dueño y administrador de los ferrocarriles para emplearlos en los servicios militares; la unidad de la explotación, conveniente sin duda bajo ciertos aspectos, es ocasionada al estacionamiento y la rutina, mientras que la existencia de diferentes compañías ó empresas en los caminos de hierro da lugar á una emulación y competencia entre ellas, que puede ser origen de progresos y mejoras, y en cuanto á los rendimientos de las líneas en manos del Estado, lo primero que ha podido observarse es un aumento considerable en los gastos de la explotación, por efecto del mayor número de empleados y los

sueldos más altos que paga el Estado con relación á las compañías y el menor cuidado con que trata el material. Á todo esto se agregan consideraciones sociales y políticas de mucha importancia, que rechazan la administración de los ferrocarriles por el Estado. No conviene de modo alguno extender los deberes del poder público con encargos que le distraerán de sus funciones esenciales, aumentando por una parte su responsabilidad y dándole por otra medios de acción tentadores y peligrosos. ¡Cuántas súplicas y reclamaciones no se aducirán ante los Gobiernos administradores de los ferrocarriles! ¡Cuántos intereses resultarán ora favorecidos ó lesionados por sus decisiones! La suma de los empleados en los caminos de hierro es muy considerable, llega en algunos países á ser de cientos de miles, y este inmenso número de plazas á disposición del Gobierno, que coloca bajo su dependencia una gran masa de ciudadanos, así como los beneficios que puede dispensar con el manejo de las tarifas y la organización de los trenes, son temibles elementos de corrupción electoral y administrativa. Y luego, los abusos de las compañías en los ferrocarriles pueden tener como correctivo la acción de los tribunales y del Gobierno; pero ¿qué garantía ofrecerá la reparación de los perjuicios que ocasione el Estado mismo?

«No es de extrañar, por tanto, que el mayor número de los Estados abandone sus propósitos de nuevas construcciones de ferrocarriles y del *rescate* de los concedidos á las compañías. Italia ha reconocido los vicios de la administración por los Gobiernos. Francia, donde cuarenta y seis consejos generales y cuarenta y cinco cámaras de comercio se pronunciaron contra el rescate, hubo de conceder, ó más bien de imponer á las grandes empresas de ferrocarriles la construcción de 8.360 kilómetros y la explotación de 2.525 de las líneas que se hallaban en poder del Estado, y el Consejo federal de Suiza, en vista de que las líneas administradas por el Estado consumen en Alemania el 59 por 100 de los ingresos, en Bélgica el 63, en

Dinamarca el 71, en Austria el 73 y en Noruega el 74, mientras que los caminos suizos, administrados privadamente, no gastan más que el 55 por 100, ha rechazado en 1883 la adquisición de los caminos de hierro, declarando que no aprovecharía al Estado, ni sería beneficiosa para el pueblo. Bélgica, los países alemanes é Italia son los que insisten en esa política, que extiende las adquisiciones del Estado y que nosotros tenemos por funesta ¹.

La cuestión, como se ve, no está todavía resuelta. La única conducta lógica es la de aquellos Estados que abandonan por completo la construcción y explotación de los ferrocarriles á la actividad privada, ó la de estos otros que, dueños de algunas líneas y hallando conveniente esta propiedad, tratan de aumentarla con nuevas construcciones y con el rescate de las vías concedidas á las empresas. Por otra parte, la continuación del actual estado de las cosas lleva necesariamente á la propiedad de los Gobiernos, porque éstos irán adquiriendo el dominio pleno de los caminos de hierro, á medida que espiren los plazos de las concesiones. Y ahora bien, ¿no cabe otra solución que la propuesta? Se habla de que el Estado conserve y aumente los derechos que hoy tiene sobre los ferrocarriles; ¿por qué no examinar la conveniencia de que los enajene y se desprenda de ellos? Por de pronto, la venta de

¹ En Mayo de 1890 Alemania tenía en propiedad del Estado 36.967 kilómetros de ferrocarriles, y éste administraba además 315, propios de sociedades, ó sea un total de 37.000 kilómetros de los 50.000 que cuentan de extensión los caminos del imperio. En Austria-Hungría el Estado era dueño en 1.º de Enero de 1890 de unos 9.000 kilómetros de vías férreas y explotaba también otros 6.000 de los 25.000 que pertenecen á compañías. Bélgica tenía en poder del Estado el año de 1889 3.201 kilómetros, y en el de las empresas 1.246. (*Almanach de Gotha* para 1891.)

Bueno es colocar al lado de estos ejemplos el de Inglaterra, cuyos 32.000 kilómetros de ferrocarril son de propiedad privada, y el de los Estados Unidos de América, donde con el mismo sistema de libertad, 62 millones de habitantes disponían en 1.º de Enero de 1890 de 259.510 kilómetros de ferrocarriles.

los ferrocarriles del Estado y la conversión en totales y definitivas de las concesiones temporales pendientes, no ofrecerían ninguna de esas dificultades que han hecho pensar á los partidarios de las adquisiciones del Estado, en aplicar á las compañías las leyes sobre expropiación forzosa; después, y mientras que las nuevas construcciones y el rescate de las líneas hechas imponen abrumadores gravámenes al presupuesto y exigen penosísimos esfuerzos del crédito público, la enajenación aliviaría considerablemente los gastos públicos, permitiría hacer una reducción, que es indispensable, en la deuda de las naciones y daría de una manera segura é inmediata esos recursos necesarios para reformar los impuestos y la vida económica del Estado, que se buscan por el camino contrario, muy largo é inseguro cuando menos, y por último, los inconvenientes políticos y económicos que produce la administración de los Gobiernos, se trocarían con la enajenación en las ventajas consiguientes á una acción del Estado sobre los ferrocarriles, que se inspirase únicamente en su misión jurídica y en sus funciones tutelares de la riqueza pública y el bienestar general.

La ejecución de esta idea es susceptible de una forma sencillísima, que evita toda dificultad y todo obstáculo: bastaría para llevarla á cabo operar la conversión de una parte de las deudas públicas en acciones y obligaciones de las empresas establecidas ó que se constituyesen para adquirir los ferrocarriles del Estado. No habría, pues, que reunir y desembolsar grandes capitales, no se produciría crisis ni trastorno alguno en la economía de las naciones, y antes bien se lograría simplificar numerosas y complicadas relaciones con nuevo provecho para la administración pública y los intereses sociales. La penuria en que generalmente viven los Estados es un obstáculo que detendrá sus proyectos de adquisición de los ferrocarriles, y hace en cambio muy probable que prevalezca la opinión que defendemos.

Por lo demás, la solución indicada con motivo de los

ferrocarriles es aplicable á las tierras, las minas, los valores, á todas las otras formas de los dominios fiscales. La posesión por el Estado de tales bienes, que ha de manejar productivamente, le distrae, le saca de su terreno, y es antieconómica porque desnaturaliza y limita la actividad industrial; la enajenación de estos capitales alivia á los Gobiernos de cuidados ajenos á su instituto, mejora las producciones para que sirven y fomenta la riqueza.

VIII

La retribución directa de los servicios del Estado.

Hemos colocado el primero entre los recursos de carácter coactivo de que dispone el Estado la retribución de los servicios que presta á la Sociedad el poder público ¹, fundándonos en que, si bien los actos que dan lugar á ella son comúnmente voluntarios, se trata, unas veces de funciones que son privativas del Estado, otras de monopolios que él mismo se atribuye, y siempre de una retribución que no se fija por la libre acción de la oferta y la demanda, sino por decisiones administrativas.

Si el Estado se redujera á los servicios propiamente sociales, que deben ser costeados por la comunidad, no habría ocasión ni motivo para las retribuciones especiales; pero como los Gobiernos desempeñan otras funciones que, aun dirigiéndose al bien general, recaen particularmente sobre personas y cosas determinadas, de aquí que se haya adoptado el principio de que esos servicios sean retribuídos directamente por aquellos que los utilicen de una manera más inmediata, y la necesidad de que así suceda, para evitar por una parte que haya desigualdades injustas, y por otra que lleguen los impuestos á un límite intolerable.

◀ Bajo el punto de vista de la retribución, los servicios

¹ Página 186.

públicos hemos de clasificarlos en tres grupos: 1.º, el de aquellos que son necesarios para el cumplimiento del fin que privativamente se reconoce al Estado; 2.º, el de los que se encomiendan al poder público para satisfacer necesidades comunes que se consideran mejor atendidas de esta suerte, y á los cuales podríamos llamar *servicios administrativos*, y 3.º, el de aquellos otros que el Estado establece en beneficio del Tesoro público y con miras de lucro exclusivamente, los cuales constituyen otros tantos *servicios ó monopolios fiscales*. El primer grupo comprende las funciones directamente encaminadas á la realización del derecho, la *administración de la justicia* y los diversos ramos incluídos bajo la denominación genérica de *policía*; en cuanto á éstos, la retribución no puede justificarse. Los servicios administrativos del Estado, que se fundan en la manera de entender la misión tutelar y complementaria para con los restantes órdenes sociales, la religión, la ciencia, el arte, etc., y dan lugar á instituciones tales como la enseñanza oficial, la acuñación de la moneda, las vías de comunicación, la conducción de la correspondencia, etc., hechas por los Gobiernos, deben ser retribuídos, y motivo de *ingresos* por lo tanto, pero no origen de *renta*. Los monopolios fiscales, por último, no pueden admitirse, y hemos de hacer de su estudio un capítulo aparte, porque más bien que *servicios* prestados por los Gobiernos, son *gravámenes* impuestos en su provecho. >

Cuando se estime legítima, la retribución de los servicios del Estado ha de hallarse, dice Wagner, en razón inversa del interés general ó público á que atienden los actos de la administración; en otros términos, la remuneración debe proporcionarse á las *ventajas diferenciales* que resulten del servicio entre los particulares. Todos los servicios del Estado tienen por fin el *bien público*, y no debe sufragarlos en totalidad el individuo que inmediatamente los emplea, sino que algo ha de quedar á cargo de la comunidad, que también los aprovecha, aunque sea de

un modo indirecto. Por eso hemos de decir que los servicios públicos en general, ni pueden ser origen de una renta, ni deben siquiera estar individualmente costeados. >

◀ Son servicios de carácter jurídico retribuidos de ordinario, los que tienen por objeto hacer constar el estado civil de las personas, los nacimientos, matrimonios, defunciones, cambios de residencia y nacionalidad, etc., y los que prestan los registros de la propiedad, mercantiles, de buques, de testamentos, etc.; pero la publicidad y la inscripción de todos esos hechos deben ser gratuitas, si se las declara obligatorias por el interés general que satisfacen, y lo único que consiente la retribución son los certificados y documentos expedidos á instancia de los ciudadanos, á quienes particularmente convenga acreditar tales actos. Otro tanto hay que decir de los servicios de contraste para medidas y metales preciosos, de inspección de subsistencias, vigilancia de las industrias, etc. Son ya de índole distinta las concesiones de gracias autorizadas por las leyes, en virtud de condiciones individuales, como el anticipo de la mayor edad, la legitimación de los hijos, la adopción, etc., y aquí la retribución puede admitirse por el carácter singular que toma la intervención del Estado. En este mismo caso se hallan las concesiones que atribuyen determinados provechos, como la de ferrocarriles, canales, privilegios industriales y marcas de fábrica. Es también una especie de retribución, que debe condenarse sin reserva, la exigencia del papel sellado para toda solicitud ó comunicación dirigida á las autoridades y funcionarios públicos. Puede imponerse el uso del timbre cuando lo consienta la naturaleza del servicio reclamado; pero hacerle obligatorio en todo caso, es dificultar el acceso de los particulares ante la autoridad, que debe estar siempre expedito. >

◀ En cuanto á la administración de la justicia en su sentido estricto, como función social por excelencia, debiera ser gratuita para todo el que á ella acude en defensa de

un derecho. Hay que distinguir, sin embargo, entre la justicia civil y la penal, y dentro de la primera, la jurisdicción voluntaria de la contenciosa. Los actos de la jurisdicción voluntaria son los únicos de carácter civil en que puede tolerarse alguna retribución, porque en ellos se marca bien la conveniencia personal; pero la contenciosa debería ejercerse gratuitamente, porque supone la negación de un derecho, cuyo restablecimiento envuelve siempre un grande interés social. La justicia penal debe ser pagada por el delincuente como indemnización de los gastos que su conducta ocasiona, y da lugar á otros pequeños ingresos con las *penas pecuniarias* y los *establecimientos penitenciarios*, que tampoco tienen el carácter de retribuciones y de los cuales más adelante hablaremos.

Aldmitido el principio de la remuneración, queda aún que resolver la grave dificultad de hacerla proporcionada y equitativa. En materia civil pueden medirse las retribuciones por el interés del litigante, y entonces se determinan según es la cuantía del negocio, ó bien por la intensidad del servicio que se pide al juez y del trabajo que se le impone, en cuyo caso se atiende á la complicación del asunto, á la naturaleza del procedimiento y al *grado* del tribunal en que se sigue; pero ninguno de esos medios da un resultado satisfactorio: si la retribución se gradúa por el valor de la cosa litigada, se prescinde de la acción del tribunal, que es precisamente lo que constituye el servicio, y se comete la injusticia de cobrar lo mismo por la resolución de cuestiones muy sencillas que por aquellas otras en que han de vencerse grandes dificultades; y si sólo se toma en cuenta el trabajo ó la categoría de los jueces, quedarán excesivamente gravados los negocios de poca importancia. El sistema más razonable es el de computar en primer término la naturaleza de los diversos procedimientos judiciales, y establecer luego dentro de cada uno de ellos alguna relación con la cuantía del asunto. Así el tipo de la retribución sería distinto en los juicios más solemnes del señalado para los de ín-

dole sumaria, uno para la primera y otro para las sucesivas instancias, y siempre proporcionado al valor de aquello que se litigue.

La retribución de la justicia penal debe medirse, no como quiere Wagner por la gravedad del castigo impuesto, ni según la condición del reo, sino por la extensión del proceso y la jerarquía del tribunal llamado á decidirle.

De todas suertes, ha de ponerse gran cuidado en que la retribución no pase de lo estrictamente preciso para cubrir los gastos del servicio. Si se lleva algo más de lo que cuesta, el exceso vendrá á ser, como dice Bentham, un impuesto sobre la desgracia de tener pleitos ó causas y un *precio* de la justicia, que la pondrá fuera del alcance de muchas fortunas.

La *seguridad* que proporciona el Estado no se limita á impedir los ataques directos contra las personas y las propiedades, sino que da lugar, como hemos indicado, á varios ramos de la administración pública. El principio relativo á este servicio, como fuente de recursos para la hacienda, es todavía más absoluto que respecto á la administración de justicia; cabe aceptar en ésta pequeñas retribuciones, pero la seguridad ha de ser necesariamente gratuita. Es verdad que también la acción del Estado en esta forma produce determinadamente beneficios á tal ó cual ciudadano, que ve repelidas ó evitadas las agresiones de que pudo ser víctima; pero si le exigimos que pague este servicio, ¿cuál es la ventaja que reporta de la Sociedad? ¿Qué compensación tienen los desembolsos que hace para satisfacer los impuestos? Además de que, por individual que se suponga el caso, el bien influye en la generalidad y el interés social predomina siempre en punto á seguridad. El Estado tendrá, por consiguiente, derecho á reclamar todo cuanto necesite para mantenerla, mas no podrá pedir que se retribuyan directamente sus funciones, ni mucho menos convertirlas en un origen de renta. Los pasaportes, cédulas de vecindad, licencias

para la apertura de establecimientos nocivos ó peligrosos y todos los documentos de policía preventiva no deben dar lugar á remuneración alguna. La policía sanitaria, cuyo objeto es cumplir las prescripciones de la higiene pública, y que principalmente se aplica á evitar el desarrollo y propagación de las enfermedades epidémicas y contagiosas por medio de las cuarentenas, lazaretos, etc., no puede ser tampoco motivo para un ingreso. Si la autoridad, guiada por su interés y prevalida de su fuerza, detiene á los viajeros y los confina en un lazareto, no tiene derecho alguno para realizar la injusticia que hoy suele practicarse de exigirles todavía que satisfagan ciertos derechos para cubrir los gastos que causa su detención. Ya que no se indemnice al que sea víctima de esos procedimientos vejatorios, debe al menos hacerse que para él sean gratuitos y que los costee el Estado, que los decreta y aprovecha. >

La acción de estímulo y fomento que al Estado toca en las demás esferas particulares será, en el orden natural, ocasión de gastos, no de ingresos; mas como los Gobiernos desempeñan generalmente esas funciones tomando á su cargo servicios determinados, de aquí los ingresos de la instrucción pública, por ejemplo, que es retribuída en los grados superiores y de carácter profesional, y el que se haya querido hacer orígenes de renta á otros servicios de ese mismo género, como la fabricación de la moneda, la construcción de caminos y los medios de correspondencia, de los cuales habremos de ocuparnos especialmente.

< La tradición nos muestra la acuñación de la moneda, aneja siempre á la soberanía política, como uno de los atributos del poder supremo, y la costumbre de verlos reunidos ha dado lugar á la preocupación de creerlos inseparables. Pero si dejando los precedentes históricos se analiza bien el hecho, pronto se adquiere el convencimiento de que nada hay de común entre la fabricación de la moneda y la idea del Estado, y de que esa función

mecánica no puede ser inherente ni constitutiva de la soberanía.

◁ No es la moneda un signo de riqueza, ni es tampoco una simple mercancía. Cualquiera de estas opiniones legitimaría el abuso, por desgracia frecuentemente cometido en otras épocas, de adulterar la calidad de la moneda, y la iniquidad, también ejecutada, del *papel-moneda* con curso obligatorio. Es, sí, una mercancía la moneda; pero tiene además la cualidad de servir como tipo de comparación para las otras, y de ser universalmente aceptada como instrumento de cambio. ¿Acaso esta cualidad especial puede hacer necesaria la intervención del Estado? De ningún modo; se relacionará con el derecho la moneda porque éste lo comprende todo, pero no reclama más intervención que cualquier otro producto. Por esa razón habría que convertir al Estado en exclusivo productor de muchos objetos, que están dotados de *cualidades especiales*, el hierro, por ejemplo, que sirve para la fabricación de armas, y las piedras preciosas, porque tienen mucho valor y son ocasionadas á la falsificación. El padre Mariana decía, con harto fundamento: el Rey debe tasar la moneda porque tasa todos los productos. Esto era perfectamente lógico; pero ¿cómo llegaremos hoy á la misma consecuencia partiendo del principio opuesto? Ahora decimos que el Rey no debe tasar ningún producto, y queremos, sin embargo, que tase la moneda.

◁ La moneda es cosa social, pero no cosa jurídica; es un instrumento ó medio industrial, y toca al orden económico su régimen. Únicamente en el caso de que la actividad privada no se sintiese capaz de producirla, podría justificarse la fabricación por el Estado.

◁ Y sin embargo, hay quien negando al Estado el derecho de ser industrial, se resiste á entregar en manos de los particulares la fabricación de la moneda, porque cree indispensable la garantía que presta aquél. Los que así piensan no reparan en otros valores mucho más delicados que la moneda, que no necesitan la garantía del Estado

para circular y ser admitidos; ¿quién emite las letras de cambio, los billetes de Banco y esa multitud de documentos de crédito? No llevan más que la firma de un particular ó de una asociación, carecen de valor intrínseco, y todo el mundo los acepta sin reparo. Cualquiera fabricante daría á la moneda tanto crédito como el Estado, más sin duda, porque ningún otro se permitiría las escandalosas falsificaciones que éste ha cometido, mostrándose muy poco digno de la confianza que quiere dispensársele. No es el sello del Gobierno el que garantiza la moneda; es el crédito general, y aquel que particularmente inspira el que la entrega; la prueba está en que la moneda falsa tiene todas las apariencias de legítima, y hay que examinar comúnmente sus condiciones intrínsecas para llegar á conocerla. No se hable, pues, de que volveríamos á los ensayos primitivos, si la moneda fuese libre, porque esos ensayos hay que hacerlos hoy mismo en aquellos países, como el nuestro, donde la falsificación es muy frecuente. Es decir, que la confianza en la moneda no depende ó depende muy poco de la intervención del Estado; debe éste garantizar la moneda como todos los demás productos, reprimiendo el fraude con toda la severidad que se juzgue necesaria; pero basta para ello con exigir que lleve cada moneda la indicación de su ley y de su peso. >

Otro argumento de índole diferente se opone á nuestra doctrina. Se dice que la unidad á que aspiramos hoy en todo quedaría defraudada en la moneda, si se dejase hacerla á los particulares, porque cada fabricante adoptaría tipos distintos; volveríamos á la confusión de las monedas feudales y resultarían al comercio dificultades y perjuicios. Esta objeción no tiene sino una fuerza aparente. Concediendo que la unidad sea ventajosa, el Estado no tiene medios de conseguirla; lo más que puede hacer es imponerla, y la unidad, como todos los progresos, no debe ser obra de la violencia, sino traída por la fuerza de las cosas mismas. La necesidad ó el interés del co-

mercio son móviles bastante poderosos para llegar á la unidad monetaria, y la obtendrían desde el momento en que la creyesen conveniente. Así, cuando las costumbres lo han exigido, se han unificado los trajes sin intervención del Estado y sin que haya sido un obstáculo el gran número de los sastres. El Estado no puede menos de tener un sistema monetario para sus necesidades; las contribuciones que pide, los sueldos que abona, los cobros y pagos de cantidades que se ve obligado á hacer, han de referirse forzosamente á alguna unidad determinada y conocida; pero otra cosa es que el Estado imponga ese sistema á las relaciones económicas de los particulares, que le declare exclusivo ó el único admitido y sancionado.

Bien puede asegurarse que el interés fiscal ha tenido más parte que todas esas consideraciones alegadas posteriormente, en el hecho de que el Estado acuñe la moneda. Esta fabricación se ha considerado como una *regalía* ó derecho productivo de la Corona, y quiere sostenerse á título de renta para la hacienda pública.

Ciertamente que la monetización no puede ser gratuita; el metal acuñado tiene, además de su valor intrínseco, el que representan los gastos hechos para elaborarle, y una utilidad mayor, que consiste en la certeza de su calidad y de su peso, del mismo modo, dice Canga-Argüelles, que un vestido hecho vale más que la tela de que se forma. Por esto, en la acuñación debe mezclarse con los metales finos la cantidad de *basto* necesaria para compensar los gastos de fabricación, y aumentar al mismo tiempo la resistencia que el oro y la plata oponen al desgaste. Pero el Estado no se contenta con esa indemnización de su trabajo, sino que quiere sacar de él el beneficio industrial correspondiente y un algo más, que sea como el precio de su monopolio, lo que ha venido llamándose derechos *de señoreaje*. De aquí la renta de la moneda, aumentada con la ganancia considerable que deja la acuñación de la de vellón ó cobre, cuyo valor nominal es mucho más alto que el efectivo.

Ahora bien: como función inherente á la soberanía, la acuñación de la moneda debiera ser gratuita; como servicio de garantía, debe ser retribuído; mas en el uno como en el otro de esos conceptos, es inadmisíble y hasta contradictorio que llegue á ser origen de una renta. Si el Estado tiene el deber de velar por la pureza y la baratura de la moneda, no puede cumplir su misión ni conseguir su objeto gravándola con un impuesto especial, que además de ser injusto y desproporcionado, ha de encaecer y perjudicar á la materia sobre que recae.

Las anteriores consideraciones no son aplicables á la moneda auxiliar ó divisionaria que circula con un valor puramente nominal. El beneficio que acuñándola reporta al Estado no es una retribución, porque excede mucho al coste del servicio, y no es tampoco un impuesto, porque no le paga nadie. Ese provecho nace del crédito que la circulación otorga á la moneda ó de la obligación de recibirla que el Estado impone dentro de ciertos límites. Lo mejor sería que toda moneda tuviera efectivamente el valor que representa, y son muchos los medios que pueden emplearse para conseguirlo; pero mientras haya monedas convencionales, su fabricación habrá de reservarse para el Estado.

El privilegio de la acuñación en manos del Estado le obliga á resolver cuestiones económicas gravísimas y sustituye la acción de la oferta y la demanda, en cuanto al valor de la moneda, por el criterio de los Gobiernos, que causarán graves daños á la circulación y la riqueza con cualquier error por exceso ó por defecto, y que á título de industriales tienen interés en forzar la producción. Por eso, aun cuando el monopolio de la *fabricación* se establezca, debe ser enteramente libre la *emisión* de la moneda, limitándose el Estado á acuñar los lingotes que los particulares y el comercio le entreguen para ese objeto.

La renta de la moneda es por otra parte un estímulo para la falsificación, porque los particulares acuñándola

fraudulentamente, aunque con las condiciones legales, obtienen ese mismo beneficio que disfruta el Estado y el aumento que les resulta de las mejores condiciones industriales en que se hallan colocados respecto de él.

Por último, la intervención del Estado plantea una cuestión de interés relativamente al desgaste de la moneda. Mr. Dumas ha demostrado que cada pieza de cinco francos pierde anualmente cuatro milésimas de su valor, y las monedas pequeñas se deterioran en un seis y fracción, siendo mayor la pérdida cuanto menor es el tamaño. De manera que admitiendo estos datos como exactos, cada país tendría que gastar muchos millones para que fuera completo el peso de la moneda circulante, y merece discutirse si esa pérdida ha de quedar á cargo de los particulares á quienes vayan á parar las monedas defectuosas, ó debe sobrellevarla el Estado, recogiénolas por todo su valor nominal para acuñarlas de nuevo. Las opiniones de los economistas se han dividido en este punto; pero nosotros creemos que la dificultad se resuelve á la vez y en el mismo sentido que el problema de la acuñación. Si el Estado ha de fabricar la moneda porque es cosa social ó porque es necesaria su garantía, él debe sufragar el desgaste, á ello le compromete la misión que se le asigna y que sería completamente ineficaz en otro caso; y si la acuñación se mira como una industria que debe ser libre, es preciso aceptar para sus productos la condición que tiene toda otra mercancía, cuyo deterioro está á cargo del tomador que voluntariamente la recibe. Por donde la renta de la moneda viene á sufrir una disminución considerable con el gravamen de la reacuñación, que impone á los Gobiernos.

Al tratar de los gastos públicos hemos visto que la construcción de los caminos constituye *de hecho* una de las atenciones del Estado, y con motivo de los *dominios fiscales*, nos hemos ocupado también de la propiedad de los ferrocarriles; pero ahora necesitamos examinar en ge-

neral si este servicio de las comunicaciones debe ser ó no retribuido. >

Quieren algunos que sea gratuito el disfrute de las vías de comunicación, cuando se hayan construido con los recursos generales, porque en este caso, dicen, todos han pagado la obra y todos pueden usarla. Esto no sería justo, sin embargo, porque si todos contribuyen al impuesto y todos pueden disfrutar la vía, la verdad es que no todos la disfrutan, y que los inmediatamente beneficiados constituyen siempre el menor número. Si los fondos provienen de un empréstito, entonces todos opinan que el peaje debe satisfacer lo necesario para amortizar la deuda que se ha creado.

El que por necesidad ó por capricho se traslada de un punto á otro, y los efectos que transporta el comercio, ejecutan un hecho indiferente al Estado, y no reciben más beneficios que los que permanecen siempre en el mismo sitio. Personas y cosas, sin embargo, utilizan la vía construída por el Gobierno, y tienen obligación de pagar el servicio que reciben. La circulación, de consiguiente, no puede ser objeto de un impuesto ó motivo para una renta, ni debe tampoco ser gratuita: el impuesto gravaría á los menos en beneficio de los más, y la gratuidad haría que pagasen todos lo que sólo aprovechan unos pocos. El servicio en las vías de comunicación de todas clases debe ser retribuido, pero sin que el precio exceda de su coste. Para ello se gravará la circulación de manera que se obtenga el reintegro del capital invertido en la obra, y al mismo tiempo lo necesario para atender á su conservación ó entretenimiento, con lo cual se compensarán las partidas correspondientes del presupuesto de gastos.

Las bases para la retribución han de establecerse teniendo en cuenta la diversa naturaleza de los caminos: en los terrestres ordinarios, hay que atender al deterioro producido en ellos por el uso, y éste depende de la velocidad, porque cuanto más despacio va un vehículo, tan-

to más hace sentir la carga; del número de caballerías que le arrastran y de la forma más ó menos cortante de sus ruedas. En los ferrocarriles y construcciones marítimas es preciso echar mano de otros datos: no es equitativo atender al valor de los objetos transportados, porque el servicio es independiente de él, y lo mejor es computar para las vías férreas la distancia recorrida, el peso y la condición de las mercancías, y por lo que hace á los puertos, las toneladas y el calado de los buques que los aprovechan.

La conducción de la correspondencia inspira un alto interés, ya porque la facilidad de comunicaciones contribuye poderosamente al desarrollo intelectual y económico, ya también porque á ella se encomienda la satisfacción de necesidades afectivas que son muy respetables. Mas apesar de estas circunstancias, el servicio de correos no es otra cosa, ni merece considerarse de otro modo que como una rama especial de la industria de trasportes. Nada hay en él que demande la intervención del Estado, y puede atenderle perfectamente esa misma actividad privada, que recibe á cada paso de manos del comercio efectos de no menos valor é importancia.

La única diferencia que media entre la conducción de la correspondencia y las demás industrias, es la de que el Gobierno necesita valerse de ella para comunicar con sus agentes extendidos por el país; pero esto no legitima que se establezca su monopolio. El Estado podrá tomar cuantas precauciones quiera respecto de su correspondencia y aun encargarse de conducirla por sí mismo, si no le inspiran confianza los particulares; pero de igual manera debe respetar el derecho de cada uno para valerse del medio que le acomode en la conducción de la suya, y para encargarse de conducir la que otros le confíen.

Dos objeciones se presentan contra esta teoría, para justificar el monopolio del servicio de correos. Se dice, en primer lugar, que el sagrado de la correspondencia



estará más seguro en manos del Estado. Mas los que tal afirman, no recuerdan el sinnúmero de veces que los Gobiernos han violado el secreto impunemente y no reparan en que un particular, sujeto á la ley común, se guardará de cometer desmanes, que por otra parte habrían de ser perjudiciales al crédito de su empresa. Además, ¿de dónde saca el Gobierno sus empleados de correos? ¿No son unos simples ciudadanos, los mismos quizá de que se valdría un empresario mucho más interesado en su probidad? Todavía añaden los partidarios del Estado en esta materia: «Si los particulares se encargan de conducir la correspondencia, estarán muy bien servidas las grandes poblaciones, mientras que nadie se acordará de las pequeñas, que no ofrecen utilidades.» Esta objeción es verdadera; pero enuncia una ley natural que se cumple respecto de todos los servicios y producciones. No faltará en ningún pueblo quien se encargue de la conducción; lo que habrá es que el precio estará en razón inversa del número de pliegos, y resultará tanto más caro cuanto menos sean éstos. Otra solución puede darse á esta dificultad: toda vez que el Estado necesita un servicio especial que habrá de ir á todas partes, puede admitir la correspondencia que se le entregue voluntariamente, y de este modo no quedará sin correo ninguna localidad.

Apesar de todo, la conducción de la correspondencia se halla admitida generalmente como una función administrativa, tal vez porque, según Smith, el servicio de correos es el único negocio comercial que han dirigido con éxito los Gobiernos. Otro tanto sucede con los telégrafos y teléfonos, á los cuales son aplicables todas las consideraciones expuestas, aunque este último medio de comunicación es libre en algunos países, y es de notar también que hay muchos cables marítimos en manos de empresas particulares.

Establecido, pues, el monopolio, sólo toca á la Hacienda rechazarle como origen de renta. Debe, sí, ser retribuído el servicio de correos por el particular que le

disfruta; pero no debe exigirse más por él que lo preciso para sostenerle. Cuando sus rendimientos sean mayores que los gastos, debe emplearse el excedente en mejorar el servicio y bajar los precios; de lo contrario, vendrá á establecerse un impuesto sobre la correspondencia, que no tiene fundamento alguno.

La doctrina económica aconseja que el pago sea posterior al servicio para que garantice la ejecución; mas consideraciones de otra clase han hecho á los Gobiernos establecer el pago anticipado de la correspondencia, el franqueo previo, mediante el uso de timbres ó sellos, creados al efecto; Inglaterra fué la primera en adoptar este sistema, que es ventajoso, porque simplifica considerablemente el mecanismo de la administración, evita muchos abusos y asegura los derechos del Tesoro público ¹. La retribución ha solido proporcionarse al peso de cada pliego y á la distancia que recorre; pero estas circunstancias, que es sin duda lícito tomar en cuenta, influyen poco en los gastos del servicio, porque la conducción es muy barata, y lo que más importa son los gastos generales de manipulación, distribución, etc., iguales para todas las cartas. Por eso ha llegado á proponerse la uniformidad de los precios y se han reducido considerablemente las diferencias por razón del peso, y sobre todo de la distancia.

El servicio de comunicaciones es para muchos Gobiernos productivo, y así es frecuente que se le denomine *renta de correos*. En algunos países, Alemania, Inglaterra, Francia é Italia, se han organizado como anejos á este ramo el ahorro, el giro y la conducción de

¹ Suele atribuirse la invención de los sellos de correos á Rouland-Hill, que en 1837 propuso su adopción al Gobierno inglés; mas parece que el autor de la idea fué un tapicero, llamado Roberto Muray, que vivió en tiempo de Carlos II y había establecido, por su cuenta, un servicio de comunicaciones, aunque tuvo que abandonarle en virtud de una sentencia, solicitada por el Duque de York, á quien se otorgó el monopolio de los correos.

valores y de ciertos efectos de comercio; pero estas instituciones, que suscitan debates interesantes bajo el punto de vista económico, tienen poca importancia financiera.

En suma, la retribución de los servicios públicos no nos ofrece el medio de atender á las necesidades económicas del Estado. En muchos de esos servicios la remuneración es imposible: ¿cómo se pagará directamente la organización política, el jefe del Estado, la fuerza pública, etc.? Y respecto de aquellos en que puede hacerse efectiva, ya hemos visto que en unos sería injusta y en otros no debe pasar del límite de su coste. Todo lo que aquí encontramos es el origen de algunos ingresos, que no constituyen verdaderas adquisiciones, porque no hacen más que aminorar, ó compensar á lo sumo, los gastos necesarios para obtenerlos.

L. 19

Los monopolios fiscales.

Es tan compleja la naturaleza de los recursos que consisten en monopolios fiscales, que es muy difícil clasificarlos, y hemos tenido que hablar de ellos al ocuparnos de la propiedad del Estado de que forman parte, como tendremos que mencionarlos al tratar más adelante de las contribuciones sobre el consumo; pero es indispensable hacer aquí una consideración especial de esos recursos, ya que se obtienen en forma de retribución á un servicio público, aunque *impuesto* por el Estado en interés exclusivo de su hacienda.

Los apuros financieros, que en vez de ser únicamente cosa de nuestra época, eran mucho mayores y más frecuentes en los pasados tiempos, absorbían con exceso el producto de los innumerables tributos que gravaban en todas direcciones la riqueza pública, y los Gobiernos; buscando con afán nuevas fuentes de recursos, pensaron dedicarse al ejercicio de la industria y del comercio. Mas la industria del Estado no puede resistir la competencia de la privada; hubo, pues, aquél de rechazar el trabajo individual, y declaró exclusiva su producción, estableciendo los monopolios fiscales. Introducidos en el siglo XVII por aquellas hambrientas monarquías, se presentaron al principio en forma de compañías mercantiles, á quienes se concedía el privilegio de comerciar con el extranjero ó las colonias, ó de traficar con artículos

determinados. Inglaterra se anticipó á las demás naciones, creando en el siglo XVI la Compañía de las Indias. Francia, Austria é Italia adoptaron también este sistema, y Federico II de Prusia llegó á tal extremo en su afición á los monopolios, que impuso á los judíos la obligación de emplear, al tiempo de casarse, 500 escudos en porcelana de la fábrica real de Berlín. En España se estableció una compañía que explotaba el comercio de Filipinas. Durante el siglo XVIII los monopolios fueron el recurso predilecto de los arbitristas; así es que se conocieron muchos de todas clases, que después han ido reduciéndose lentamente.

Prescindamos del violento ataque que, abusando de su fuerza, dirige el Estado á la moralidad y al derecho, al prohibir el ejercicio de la industria que él se reserva, castigando como delitos actos de trabajo, no sólo lícitos, sino meritorios, aunque esta consideración sería bastante para condenar en absoluto los monopolios fiscales, y vamos á examinar ligeramente las consecuencias á que dan lugar, sobre todo en el orden económico.

Si el fisco ha de obtener por medio del monopolio rendimientos aceptables, éste tendrá que recaer sobre materias de primera necesidad, ó al menos de un consumo generalmente extendido, cuyo precio habrá de elevarse notablemente. El consumidor pagará sobre el precio natural del producto el coste de una administración antieconómica y la renta del Tesoro, cuyas dos partidas vienen á constituir un impuesto *sobre el consumo* de determinados artículos, con todos los inconvenientes que luego señalaremos á los tributos de esta clase.

Sin embargo, hemos de indicar ahora que los monopolios industriales del Estado se defienden, alegando: la cuantía de sus productos, imposible de sustituir; la facilidad de su cobro, que les quita el carácter de tributos, y la preocupación popular, que los prefiere al aumento de las contribuciones directas. Pero todas estas afirmaciones carecen de fundamento. Es verdad que los monopos-

lios producen un ingreso considerable; mas si se observa que para obtenerle es necesario poner trabas á la industria y al desarrollo de la riqueza y exigir un sacrificio mucho mayor que el líquido que recibe el Erario, se verá que sus inconvenientes son mayores que las ventajas y que su misma supresión daría lugar á otros impuestos que los reemplazasen. Es también cierto que el pago de los monopolios es menos sensible, porque se presenta envuelto con el precio de los productos; pero esto quiere decir que hieren á traición, que sorprenden al contribuyente, y no evita que su administración sea más costosa que la de los otros tributos. Por último, negamos que exista esa preocupación favorable á los monopolios, y caso de que existiera, sólo podría citarse para combatirla, no para hacerla servir de apoyo á instituciones condenadas por la ciencia.

Los monopolios fiscales tienen todos los inconvenientes de las industrias del Estado, y engendran además aquellos males que son la consecuencia de todo monopolio; afectan á la riqueza en general y dañan especialmente á la industria sobre que recaen, privándola de los beneficios del trabajo libre, de la acción de la concurrencia y de los impulsos del interés personal.

Los monopolios fiscales son susceptibles de diversas formas: pueden ser explotados directamente ó cedidos por un tanto á empresas particulares, y pueden abarcar una industria determinada por completo ó aplicarse solamente, ora á la producción, ora á la fabricación ó la venta del artículo. En la actualidad domina el sistema de la administración directa por el Estado, y son, como ya hemos dicho, muy pocos los monopolios que se conservan. Hablaremos, pues, únicamente de los que son más comunes ó trascendentales: aquellos que recaen sobre la sal, el tabaco y los juegos de azar, *la lotería*.

Pocos productos reúnen condiciones tan favorables como la sal para ser objeto del estanco: de general consumo, de producción muy barata y de difícil contrabando

por su mucho peso, llamó desde luego la atención del fisco, y así es que entre los judíos, y entre los romanos luego, estuvo monopolizada. Las naciones modernas se apresuraron también á gravar la sal, y desde el siglo XII se la sujetó al tributo en casi todos los pueblos, tardando un poco más los del Norte en adoptar este sistema porque, más sobrios y menos industriosos, no hacían tanto uso de ella. En España corrió igual suerte desde muy antigua fecha, y son pocas las naciones en que no se ha visto sometido este artículo á la renta.

Pero esas mismas circunstancias que la sal ofrece y que á primera vista seducen, se oponen al impuesto y le rechazan. Su consumo es grande, porque es un artículo de primera necesidad para la vida humana, para la agricultura y para la industria. Es indispensable para la vida y forma la base de algunos alimentos muy útiles á las clases pobres. Sirve en la agricultura como abono que vigoriza las tierras y hace más sabrosos los frutos y como pasto de los ganados, que usándola viven más y producen mejores leches. Tiene en la industria multitud de aplicaciones: el blanqueo de las telas, por ejemplo, y la salazón del pescado. La facilidad de su elaboración desaparece en manos del Estado, que la produce cara, y por último, la dificultad del contrabando se compensa con el insufrible vejamen de obligar á que muchos paguen un precio elevado por un artículo, que la Naturaleza ha puesto en abundancia al alcance de su mano.

El monopolio de la sal reduce á estrechos límites una industria muy importante cuando es libre, y perjudica con la carestía á otra porción de industrias que la demandan; es, por consiguiente, un impuesto antieconómico. Mas aunque no lo fuera, grava el consumo de un artículo de primera necesidad, que el pobre usa relativamente á sus medios más que el rico, y da lugar á una contribución desproporcionada, y por lo tanto injusta.

La forma del monopolio agrava de un modo considerable los inconvenientes del impuesto sobre la sal, por-

que el Estado no llega á producirla sin condenar á la amortización un capital de importancia, representado por las salinas, sin destinar sumas cuantiosas á la construcción de fábricas y á la adquisición de los demás instrumentos y medios materiales indispensables, sin practicar, en fin, variadas operaciones industriales, y dicho se está que semejantes actos ejecutados por los Gobiernos resultan siempre mal hechos y muy costosos. El Estado necesita, por consiguiente, gravar la sal, no sólo con el beneficio que desea obtener, sino con esos inmensos gastos que le ocasiona su producción, y que se elevan casi tanto como el impuesto mismo. Si á toda costa se quiere que este artículo sea objeto de un gravamen especial, es preferible establecer una contribución directa sobre la producción y el comercio de la sal y hasta un derecho sobre su consumo, porque cualquiera de estos medios consigue de una manera más expedita el objeto de la hacienda pública y favorece á otros muchos intereses.

Las consideraciones que, á nombre de la higiene pública, de la riqueza común, de la industria privada y de la conveniencia misma del fisco, rechazan el monopolio de la sal han sido reconocidas en casi todos los países, y este artículo es ya libre generalmente—Austria é Italia conservan el monopolio,—aunque suele ser objeto de imposiciones especiales.

Menos perjudicial, menos injusto que el monopolio de la sal se presenta el del tabaco. Este artículo reúne, en efecto, condiciones que le hacen á propósito para ser origen de una renta; su producción es poco costosa; no entra como materia primera de ninguna otra industria, y su consumo, aunque no es necesario, sino vicioso, se halla muy generalizado en todas partes. El único inconveniente que tiene es la facilidad del contrabando, porque el peso y el volumen son pequeños con relación al valor de la mercancía.

Si la *Hacienda* no tuviese más objeto que arbitrar re-

cursos sin reparar en la forma; si hubiera de proponerse el sacar dinero únicamente, nosotros aceptaríamos el monopolio del tabaco, que recae sobre una materia de necesidad ficticia, nociva más que útil á la salud, y que produce al mismo tiempo ingresos considerables. Pero la exacción ha de obedecer antes que nada á la justicia, y la justicia se opone á que el tabaco sufra más gravámenes que otro artículo cualquiera. ¿Qué hay de común entre el vicio de fumar y la existencia del Estado? ¿Por qué los fumadores han de contribuir á las cargas públicas en mayor cantidad que los que no lo sean? Este hecho no hace que reciban aquéllos más beneficios, ni da razón para diferencia alguna. Por otra parte, la forma que se da al impuesto, el monopolio, ataca también á la libertad de trabajo y de comercio, restringe la producción y obliga á verificar el consumo en condiciones arbitrarias de calidad y de precio.

Desde el punto de vista económico, este monopolio perjudica á la riqueza, sobre todo en países como el nuestro, donde podría cultivarse el tabaco en abundancia. Bajo el punto de vista financiero, el estanco da lugar á una gestión complicada y difícil para el Estado, que, como respecto de la sal sucede, y con mayor motivo todavía, se ve obligado á duplicar el gravamen para hacer frente á los gastos de su mala administración.

Francia, Italia, Austria, España, Portugal y Turquía, que lo ha establecido recientemente—en 1883,—son las naciones donde existe el monopolio del tabaco. En Alemania y Bélgica se grava el cultivo, en Inglaterra se exigen fuertes derechos de aduanas á la entrada del tabaco, cuya producción en el Reino está prohibida, y en otros países, como Rusia y los Estados Unidos, además de los aranceles, se aplican á ese artículo impuestos especiales sobre la fabricación y la venta.

Las necesidades económicas de los Gobiernos y su consiguiente ansia de lucro han llegado á hacer de los

juegos de azar objeto de monopolio, que no otra cosa significa la institución de la *lotería*.

El juego es un delito en la amplia y filosófica idea del derecho, porque se propone una adquisición inmoral de la riqueza, y aplica viciosamente la actividad y los bienes materiales; ¿pero es un delito punible socialmente? El robo y el juego, únicos medios con que el hombre cuenta para eludir la ley de su naturaleza, que le impone el trabajo productivo, son en verdad distintos, aunque se encuentran muy próximos. No todos los criminales serán aficionados al juego; pero pocos jugadores dejarán de pasar á la categoría de delincuentes, porque esa funesta pasión ahoga los sentimientos nobles, desarrolla las más bastardas inclinaciones, y es una verdadera preparación para el crimen. De aquí que todas las legislaciones, por temor á las consecuencias del juego, le han reglamentado ó prohibido, señalando duras penas á los infractores de sus disposiciones.

Sea cualquiera la opinión que se profese acerca de la intervención del Estado en esta materia, preciso es convenir en que su acción para impedir el juego es muy difícil, y tiene escasa eficacia; sus clasificaciones de los juegos resultarán siempre arbitrarias, y sus persecuciones y castigos darán poco resultado. Es inútil fijar, como suele hacerse, el *máximum* del tanto que lícitamente puede atravesarse en cada partida, porque mientras para unas clases de la sociedad será insignificante, constituirá para otros jugadores una suma de importancia. Tampoco es lógico ni eficaz prohibir unos juegos y permitir otros, cuando todos son á la vez inocentes y viciosos. La inmoralidad del juego no depende de la cantidad que en él se cruza, ni de la forma en que se hace; consiste en el deseo de adquirir la riqueza sin el trabajo, y depende por consiguiente de la intención de los jugadores: si éstos no tienen más objeto que el solaz ó el pasatiempo, su acción es legítima ó indiferente; si les mueve la idea de la ganancia, entonces su conducta es viciosa é inmoral.

Sin embargo, todo puede hacerlo el Estado con respecto al juego, menos reconocerle y sancionarle: cabe discutir, y es asunto digno de ello, los límites y los procedimientos de su acción, si debe obrar en este punto directa ó indirectamente, y por qué medios; pero es inquestionable que ha de poner cuanto esté de su parte para impedir el juego ó reducirle.

Si los Gobiernos, movidos por unas ú otras consideraciones, se decidiesen á no intervenir en el juego hasta que con ocasión suya se cometiera algún otro delito, se comprendería en cierto modo que, estimulados luego por la necesidad ó arrastrados por el ejemplo, se dedicasen á jugar como los particulares; pero lo que no tiene explicación posible es que, á la vez que prohíben el juego y le reprimen, se pongan á cometer ese mismo delito que castigan.

Pocos son ya los Estados jugadores; pero todavía hay algunos, por desgracia el nuestro entre ellos, que presentan la anomalía de atribuirse el privilegio del vicio, y que le monopolizan por medio de la *lotería*, más inmoral que ninguna otra clase de juego, y en la que el Estado tiene la seguridad de ganar sin riesgo de perder, puesto que su mecanismo consiste en repartir á unos pocos jugadores parte de lo que arriesgaron todos, guardando lo restante para el fisco.

Este origen de renta no sólo es injusto é inconveniente, sino que es además indecoroso, porque ofrece el espectáculo de un Gobierno que en interés de su hacienda fomenta y estimula el más terrible de los vicios, no dudando en hacer que cunda la inmoralidad con tal de que se aumenten sus ganancias.

En el orden económico la *lotería* hace una competencia desastrosa á las cajas de ahorros, arruina ó empobrece á muchos, es ocasión por parte de los gananciosos de disipaciones y desórdenes, y esteriliza una cantidad de riqueza considerable, que mueve continua y estérilmente, puesto que no hace más que llevarla de unas á otras manos, dejando parte en las arcas del Tesoro.

No hay una causa que carezca de defensores, y por eso los ha encontrado también la lotería. Siendo imposible, dicen algunos, que concluya el juego, porque la fantasía hace que en las situaciones apuradas se arriesgue lo poco seguro por lo mucho desconocido, es mejor que el juego salga á la luz del día y se verifique en la plaza pública con intervención del Estado, que no hacerle esconderse en los *burdeles*, donde aumenta la inmoralidad con las trampas y el escándalo. Este argumento es absurdo, y se apoya además en una hipótesis falsa. Tendría aplicación si la lotería desterrase los demás juegos; pero sucede todo lo contrario. El que se halla dominado por esa terrible pasión ó necesita jugar, no se satisface comprando billetes de la lotería, que no producen emociones ni alternativas tan violentas ni tan frecuentes como él las busca. La lotería no priva á los *garitos* de un solo concurrente, mientras que convierte en jugadores á honrados padres de familia, que nunca lo hubieran sido á no verse acosados por el Gobierno, que desea vender sus cédulas.

Por otra parte, ¿cómo ha de ser útil quitar al vicio la sanción natural que le acompaña y presentarle agradable y rodeado de garantías por la autoridad pública? De este modo lo que se consigue es que el juego, en vez de ocultarse, pierda el pudor y se ostente con todas las apariencias de un acto lícito.

Se dice que la lotería es un impuesto voluntario, de fácil recaudación y que deja productos considerables. Precisamente ha de ser voluntario cuando se funda en el vicio; la recaudación, aun sin computar los perjuicios económicos, que antes hemos indicado, resulta bastante costosa, y, por último, la cuantía de sus rendimientos no es tanta que haga imposible la abolición de este triste recurso financiero, exigida principalmente por elementales razones de moralidad y de decoro.

La lotería se conserva en Prusia y en algunos otros Estados alemanes, en Italia, Portugal y España. En In-

glaterra quiso establecerse, pero fué unánimemente rechazada, y Francia, que la tuvo desde el siglo XVII, la suprimió en tiempos de su segunda república, con visible provecho para las cajas de ahorros.

Los monopolios fiscales, ya lo hemos visto, tienen los inconvenientes de toda industria oficial y de todo monopolio, y además, si recaen sobre artículos de primera necesidad, como la sal, el jabón, las cerillas fosfóricas, etc., dan lugar á desigualdad é injusticia y graves males, y si se aplican á objetos como el tabaco, el juego, las bebidas alcohólicas, etc., entonces lesionan también los principios morales, porque se hace consistir el interés de la hacienda en el desarrollo y la extensión del vicio.

El impuesto.—Su concepto.

El término *impuesto* indica, ante todo, el carácter obligatorio ó de necesidad de las prestaciones á que se aplica, y es más propio que el de *contribución*, cuyo significado es genérico: aquél da idea de una relación jurídica, éste expresa mejor el deber moral. Impuesto no puede decirse más que al servicio ó cuota que el Estado exige; contribución se llama á toda cooperación, bien sea económica ó de cualquiera otra clase. Lo que se hace ó se paga en beneficio del Estado es una *contribución*; pero inevitable, forzosa, *impuesta*. Por otra parte, aun tomadas como sinónimas esas palabras, para determinar la relación económica, la denominación de impuesto es más adecuada al sujeto Estado, y debe usarse con preferencia tratando de sus recursos, porque él es el que fija é *impone* las exacciones, mientras que la de contribución señala más bien la posición del ciudadano, que por ese medio coadyuva al cumplimiento de los fines políticos ¹.

¹ La palabra *tributo* tiene sabor y carácter feudales, porque así eran llamadas las prestaciones pecuniarias de los vasallos en reconocimiento del señorío. La de *subsidio* dice también concurso económico; pero envuelve la idea de contingencia, de auxilio transitorio, de subvención ó socorro. El término alemán *stener* es quizás el más adecuado para el objeto de todos los que se emplean, porque significa *timón, medio de gobierno*, y señala de este modo las notas esenciales, el fin, la razón y los límites del impuesto.

Todo el mundo—dice Leroy-Beaulieu¹—sabe perfectamente lo que es el impuesto, y llama de este modo á cualquier suma que el poder público le exige en una ú otra forma, y por la cual no obtiene un equivalente visible é inmediato; es decir, á toda exacción de la autoridad que se destina á satisfacer los gastos del Gobierno. Que tales gastos sean buenos ó malos, añade, esto no altera la condición material del impuesto. Semejante idea, que reduce á la coacción la nota característica y el fundamento del impuesto, deriva lógicamente del concepto que tiene ese distinguido publicista acerca de la misma ciencia de la *Hacienda*. Prescindiendo en ella de la finalidad del Estado, no dando valor ético á sus actos, es como puede admitir que el impuesto sea origen de medios lo mismo para el bien que para el mal, limitándose á desear que *los gastos del Gobierno sean en lo posible justos y útiles para la Sociedad*. El impuesto *es* eso ciertamente; pero no basta descubrir un hecho para formar su concepto científico, y Leroy-Beaulieu así lo reconoce. Las sumas que disipan Gobiernos como el de Turquía, citados por este escritor, aunque se exigen en forma y á título de impuestos, son producto de exacciones ilegítimas, de verdaderos despojos con que la autoridad pública abusa de su fuerza. La idea del impuesto no puede separarse de la consideración de su naturaleza, de su fundamento y de su objeto.

El impuesto es prestación obligatoria, ya de cosas, ya de servicios, hecha en favor del Estado; es decir, una relación que es *económica*, porque se mantiene en el orden de los bienes materiales, y *jurídica*, en tanto que obligatoria primero, y después como sostenida por el Estado, que es órgano y agente del derecho. Su fundamento económico está en la naturaleza del Estado, que siendo una entidad humana, necesita para existir los medios materiales, y no puede adquirirlos directamente

¹ *Traité de la science des finances*, I, págs. 105 y 106.

y por sí mismo; su razón jurídica consiste en que los fines del Estado son comunes y determinan en la institución política el derecho de pedir, y en los individuos y organismos sociales la obligación de dar todas las condiciones necesarias para su cumplimiento, entre ellas las económicas. En el fondo, el impuesto es una institución económica; en la forma, se acomoda á los principios jurídicos.

Considerado económicamente, el impuesto ha de facilitar al Estado los bienes materiales que sean precisos para la consecución de su fin, y ha de regularse mediante la armonía de las necesidades públicas y las privadas, adjudicando á unas y otras la cuota que proporcionalmente les corresponda en el total de la riqueza disponible ¹. Mirado jurídicamente en lo que toca al Estado, la exigencia del impuesto debe contenerse en el límite de sus necesidades racionales, y por lo que hace al ciudadano, la negativa ó el fraude en el pago constituyen un delito.

La facultad de disponer de una parte de las riquezas sociales es *condición necesaria* para la existencia del Estado; el derecho por medio de la coacción hace efectivos esos elementos materiales, y de aquí el impuesto que representa y puede definirse: *la participación económica que legalmente toma la Sociedad en los fines del Estado*.

Los gastos ó consumos públicos satisfacen una necesidad común é imperiosa, que en todo caso sería atendida libremente como las demás humanas, pero que recibe la sanción de la ley para que esa indispensable é interesante aplicación de la riqueza, se halle garantida contra la arbitrariedad de las voluntades individuales, se haga normalmente y alcance por igual y como carga de justicia á las fortunas privadas. Por eso no se reduce al impuesto la cooperación económica que la Sociedad presta al Estado, y es para éste la donación un medio usual y perfectamente legítimo de adquirir.

¹ Véase lo dicho acerca del consumo público en el cap. I de esta Sección.

Todos los errores profesados acerca del impuesto tienen por causa la exageración ó el desconocimiento de uno de sus dos caracteres esenciales. Cuando no se mira en él más que una relación puramente económica, como hacen generalmente los individualistas, se dice que es la *prima de un seguro, un gasto de producción necesario para la explotación del capital nacional ó el pago de los servicios del Estado*, y se discute luego si es un mal, que disminuye la riqueza, ó un bien, que estimula la actividad productiva y favorece la circulación. Cuando se atiende exclusivamente á la condición jurídica del impuesto y á la misión del Estado, y así es como suelen considerarle los socialistas, entonces se hace de él un instrumento directamente aplicable á la consecución de la moralidad y la justicia, el medio de acción más eficaz con que cuentan los Gobiernos para el servicio del progreso, para corregir la desigualdad de las condiciones y las fortunas, para cambiar, en suma, la organización social y económica de los pueblos.

Que el impuesto no es prima ó dividendo de un seguro mutuo, según indica Montesquieu ¹, y sostiene resueltamente Girardin ², ni tampoco un gasto de la producción nacional, como ha dicho Menier ³, se comprueba observando:

1.º Que el Estado no es una asociación dedicada exclusivamente á fines económicos. Si lo fuera, habría que excluir de él á los desvalidos que nada poseen, ni tienen qué asegurar, á todos aquellos que por su inutilidad ó sus desdichas representan un valor negativo y son una carga para la Sociedad. El principio del seguro nos llevaría á la consecuencia de que el Estado debe tratar á cada uno según lo que paga y no conforme á lo que necesita.

¹ *Esprit des lois*, lib. XIII.

² *L'impôt*.

³ *Theorie et application de l'impôt sur le capital*.

2.º Que el servicio de *seguridad* no es el único ni el más costoso de los que el Estado presta. Con esa idea del impuesto es necesario rechazar todos los gastos públicos que tienen por objeto la cultura, el perfeccionamiento y la organización de la Sociedad.

3.º Que el Estado de hecho *no asegura* las personas, ni las propiedades; porque se propone únicamente evitar y reprimir los ataques que se las dirijan, y *no indemniza* en los casos de *sinistro* producido por las violaciones del derecho. No quiere esto decir que la indemnización repugne á la idea y á la misión del Estado; al contrario, sería el natural complemento de sus funciones jurídicas. La justicia pide que todo delito dé lugar á la reparación del daño causado, y cuando por carecer el delincuente de los medios necesarios ó por cualquiera otra causa no pueda hacerse efectiva su responsabilidad personal, la colectividad, el Estado, vienen subsidiariamente obligados á dar la indemnización, porque mientras ésta no se verifica subsiste la perturbación del derecho. Mas aunque se hiciera de este modo la indemnización del Estado tendría un fundamento, y se regularía con un criterio bien distinto de los que existen para las compañías de seguros.

4.º Que el seguro se estipula convencionalmente, se acepta ó se rechaza, es voluntario, y el impuesto es ineludible, no dependiendo tampoco su *cantidad* de un contrato.

Y 5.º Que el principio del seguro exigirá la aplicación de un impuesto proporcionado, no á la productividad, sino á la índole de la riqueza, porque de ella dependen en primer lugar los riesgos, y esta idea es contraria al sistema de sus mismos defensores, que piden luego que el impuesto se proporcione al capital ó la renta.

Algo más amplio es el concepto de Mad. Royer¹ y Proudhon², que hacen del impuesto el pago de los ser-

¹ *Theorie de l'impôt.*

² *Theorie de l'impôt.*

vicios del Estado, la consecuencia de un contrato *do ut facias*, según dice este último escritor; pero es también inadmisibles:

1.º Porque la obligación de sostener al Estado es independiente de los servicios que presta, y se funda en la sociabilidad y en la necesidad del fin jurídico.

2.º Porque el cambio ó precio de los servicios es resultado de un pacto y el impuesto es obligatorio, y se fija por sí mismo, como que depende de las necesidades del Estado y de la relación en que éstas se hallen con la riqueza social.

3.º Porque entonces el impuesto no es ya una relación económica que haya de medirse por la riqueza de cada contribuyente; sino por las ventajas que personalmente recibe del Estado, y éstas se hallarán en razón inversa de los recursos y la posición social del individuo. El coste de los servicios del Estado y los servicios mismos son mayores relativamente para las pequeñas que para las grandes fortunas; la protección del poder público y los servicios que éste sostiene para favorecer la cultura y el bienestar generales, como la enseñanza, las comunicaciones, etc., aprovechan más á los pobres que á los ricos, porque éstos podrían obtenerlos por sí mismos, y así la idea del pago al Estado trae como consecuencia necesaria la de que el impuesto grave especialmente á las clases inferiores y peor acomodadas de la Sociedad ¹.

Y 4.º Porque siendo precio de los servicios del Estado, el impuesto exige la especialidad de las cuotas. Con ese principio no puede conciliarse la existencia de impuestos generales, será necesario establecer uno para cada servicio y determinar respecto de él la ventaja que individualmente reporta al ciudadano, lo cual, sobre ser

¹ Si el Estado no existiese, dice Stuart Mill, los que son más débiles de espíritu ó de cuerpo serían esclavos seguramente; ellos son, pues, los que más ventajas obtienen de la acción de los Gobiernos.—*Principes de économie politique*, II, pág. 338.

injusto, y en definitiva irrealizable, daría lugar, con sólo intentarlo, á unas complicaciones en la administración y contabilidad de la Hacienda, que harían su marcha imposible.

En el orden económico el impuesto representa la satisfacción de una necesidad, es una forma del consumo y una condición necesaria para la obtención de ciertas condiciones sociales, jurídicas y de cultura. No se propone, ni puede realizar directamente, el aumento de la riqueza; mas no la daña, y aun la favorece de un modo indirecto, en tanto que la aplica á la consecución de bienes de otro género. Sus efectos en este sentido quedaron estudiados al hablar en general de los gastos ó consumos públicos.

Igual consideración merece el impuesto por lo que hace á la moralidad, al régimen social y á la esfera del derecho, porque si realiza el bien, que consiste en la adquisición de un medio necesario, si hace efectiva la armonía entre el elemento individual y el colectivo y contribuye á la justicia con los recursos materiales que su ejecución reclama, no tiene otra trascendencia en esos órdenes, ni puede obrar en ellos de una manera inmediata.

La doctrina socialista, que quiere valerse del impuesto para hacer efectiva la intervención de los Gobiernos en todo el orden social, y principalmente para que sirva como de regulador en la distribución de la riqueza, esa doctrina es falsa en dos sentidos: primero, porque no señala, cual debiera hacerlo, un procedimiento nuevo y adecuado para el logro de los fines *económico-sociales* que asigna al Estado, y en segundo lugar, porque desnaturaliza el impuesto y se sale de la idea, que es la propia. Si se admite que el Estado debe corregir las injusticias que se cometan en la distribución de la riqueza, tomando, de los que gozan beneficios excesivos, una parte que ha de adjudicarse á los que resulten perjudicados, hay que convenir también en que esto se debe realizar de una mane-

ra franca y expedita, no mediante el impuesto, que, sobre ser un recurso hipócrita, es un camino que no lleva al objeto eficaz y rectamente. Cuando el Estado grava lo superfluo de los unos, con la mira de procurar á otros lo necesario, entonces no ejecuta un acto de adquisición, toma para devolver, no piensa en sus necesidades, sino que atiende á las ajenas, no adquiere, sino que se limita á transferir la riqueza, y esa exigencia no tiene ya de impuesto más que su carácter de obligatoria. La *exacción reguladora*, encaminada á nivelar las fortunas, no se refiere á la *vida económica del Estado*, sino á la vida de la Sociedad, deja de ser una *institución del fisco* para convertirse en elemento del orden económico general, y queda fuera, por consiguiente, del asunto que corresponde á la ciencia de la Hacienda.

Toca decidir á la Economía si el Estado ha de ejercer alguna acción sobre el reparto de la riqueza, y á ella incumbe resolver después si es el impuesto medio, qué debe aplicarse á la consecución de aquel objeto; aquí sólo podemos considerar el impuesto bajo el aspecto financiero, para ver en él únicamente el modo de adquirir los bienes materiales que se conforma mejor con la naturaleza del Estado ¹.

Mirado de esta suerte y consultando á su fin, aparecen como requisitos esenciales del impuesto en el orden económico: la *suficiencia* y la *movilidad*, y en el respecto jurídico la *generalidad* y la *igualdad*.

El impuesto ha de dar ciertamente los bienes materiales en la *cantidad* y de la *calidad* que reclamen las necesidades del Estado, y en este sentido afirma con razón

¹ Esta reflexión á propósito del socialismo es enteramente igual á la que motiva la escuela llamada *proteccionista*. Así los derechos de aduana son una institución fiscal en tanto que se proponen dar recursos al Estado; pero pierden la condición de impuesto en cuanto tienden á favorecer ciertas industrias. Y es de notar que no sólo se distinguen en una y otra teoría los *actos fiscales* de los *actos protectores* de clases determinadas, sino que además es manifiesta la oposición que existe entre ellos.

Wagner que con condiciones esenciales la *suficiencia* y la *movilidad*, esto es, que baste el impuesto ahora y pueda bastar en lo sucesivo para las atenciones del Gobierno; pero aquel distinguido escritor se excede, á juicio nuestro, cuando declara que esas cualidades son las *preferentes* y más atendibles que los motivos de la justicia. El *cuanto* que puede pedirse al impuesto, ó sea la determinación de las necesidades económicas del Estado, se hace ó debe hacerse con arreglo á los principios que fijan los límites naturales del consumo público y que en su lugar quedan expuestos.

La *generalidad* se funda en que el deber de contribuir económicamente á las necesidades del Estado alcanza sin excepción alguna á todos los miembros de la Sociedad; nadie puede alegar excusa que motivadamente le exima de cooperar á una obra que es común, y no hay tampoco clase ó forma de la riqueza que pueda legítimamente rechazar un gravamen establecido á nombre del derecho. Este principio, con ser tan elemental, es necesario afirmarle, sin embargo, porque se ha visto contrariado en la Historia y no alcanza todavía una aplicación absoluta. El impuesto se ha considerado durante largos siglos como signo de dependencia, como carga propia de las clases inferiores, y los nobles, los sacerdotes, los profesores de artes liberales, todos los poderosos é influyentes han sacudido sobre los labradores y artesanos el peso de los tributos. Los *economistas financieros* del siglo XVIII, Boisguillebert y Vauban especialmente, reclamaron ya contra la injusticia de las exenciones y privilegios fiscales; pero hasta la revolución de 1789 no llegó á consagrarse la generalidad del impuesto, que ha ido luego introduciéndose lentamente en todos los pueblos cultos.

La igualdad exige que el impuesto pagado por todos sea para cada uno proporcionado á sus medios económicos. Por lo mismo que el gravamen ha de ser general, es de justicia que luego se acomode y varíe, según las posiciones individuales. La cooperación á los fines del

Estado es debida por todos los que le forman; el *tanto* de esa cooperación, en el orden económico, como en las otras relaciones, depende y se determina conforme á las condiciones ó posibilidad que tenga cada cual para prestarla. De idéntica manera que en el desempeño de las funciones públicas, á que sin excepción son llamados los ciudadanos, ocupa cada uno un lugar diferente en armonía con sus aptitudes, así á las necesidades económicas del Estado, unos contribuirán con mucho, otros con menos y algunos con muy poco. «En el caso—dice Stuart Mill—de una suscripción voluntaria para objetos de interés colectivo, se considera que cada cual ha cumplido su deber cuando se ha suscrito conforme á sus recursos, es decir, cuando hace un *sacrificio igual* al de los demás en aras del bien común; el mismo principio debe aplicarse á las contribuciones obligatorias, y es inútil buscar para ellas base más ingeniosa» ¹.

Finalmente, como el Estado ha menester de las dos clases posibles de medios económicos, esto es, de *servicios* y de *cosas*, la exigencia de los primeros dará lugar á impuestos que deben llamarse *personales*, porque consisten en aplicar á fines comunes, de un modo obligatorio, las facultades espirituales ó físicas de los individuos, y la exacción de las segundas se logrará por medio de imposiciones *reales*, que llevarán á manos del poder público valores determinados.

Veamos ahora qué condiciones deben cumplir los impuestos personales y los reales para mantenerse dentro del concepto y de las ideas generales que acabamos de exponer.

¹ Obra citada, pág. 339.

516
265
—
251

OTG 17 OTG

XI

L. 23

Los impuestos personales.

Separándonos de opiniones que reconocemos son autorizadas y respetables, nosotros creemos que la *Hacienda* no puede menos de ocuparse de los servicios que el Estado se proporciona por medio de la coacción, haciéndolos obligatorios. La mayor parte de los tratadistas entienden que nuestra ciencia sólo estudia actos de adquisición y consumo de la riqueza, y que se hallan, por consiguiente, fuera de su asunto aquellos servicios que, como los del soldado, obtienen los Gobiernos sin necesidad de los bienes materiales y valiéndose del alistamiento ó de la quinta. Mas ¿acaso el servicio militar y todos los demás que el Estado exige no constituyen verdaderos *impuestos*? Y esas *imposiciones*, ¿no se refieren á la vida económica del Estado? ¿No se dirigen á satisfacer sus necesidades de este orden, dándole la disposición de facultades ó actos humanos?

Cierto es que los impuestos personales no llevan nada á las arcas del Tesoro público, y aun dan motivo para gastos considerables, porque facilitan tan sólo uno de los elementos que son necesarios para el servicio mismo á que se aplican, y el Estado, que obtiene gratuitamente soldados ó trabajadores, por ejemplo, ha menester luego gastar en el sostenimiento y equipo del ejército, y para el material indispensable en las obras públicas; pero siempre resultará que las funciones del Estado serían

mucho más costosas si los servicios adquiridos de ese modo hubiesen de conseguirse mediante la retribución y el contrato, que tales imposiciones *economizan* á los Gobiernos grandes desembolsos, y que representan, por lo tanto, un *valor económico* perfectamente estimable. Los impuestos personales no bastan como único recurso del Estado, porque todos los ramos de la Administración pública requieren, además de cierto esfuerzo, el material correspondiente; pero es indudable que con las prestaciones obligatorias de ese esfuerzo, se realizan por el poder público verdaderos actos de *adquisición y consumo de medios económicos*.

Ahora bien: el desempeño de las funciones públicas, que supone la consagración de una cierta actividad al logro de los fines comunes, no se concibe que pueda ser racionalmente objeto de imposición. Los servicios del Estado deben ser retribuidos por punto general, y sin más excepción que la de aquellos actos que realizan el cumplimiento de los deberes políticos, tales como la elección, la representación, etc. Estos cargos son por una parte generales, alcanzan á todos, y por otra son leves y pasajeros, no absorben toda la actividad, y se concilian perfectamente con las ocupaciones económicas. Además, las funciones meramente políticas no son susceptibles de coacción, no pueden hacerse obligatorias por la ley, y tienen *en este sentido* carácter de renunciabiles. Pero cuando se trate de cargos administrativos, que exigen preparación ó aptitudes determinadas, que temporal ó permanentemente requieren la aplicación de todo el esfuerzo individual, entonces la retribución es inevitable y justa, y su idea es inseparable de la del servicio.

Se comprende que el Estado acepte la donación de aquellos servicios que quieran prestársele de este modo, y que existan los cargos *honoríficos y gratuitos*, por más que sea muy difícil que coincidan la voluntad de prestar esos servicios y las condiciones personales necesarias

para desempeñarlos; pero no se justifica que el Estado *confisque* á unos cuantos ciudadanos para dedicarlos al servicio de la comunidad.

En efecto, la imposición de los cargos públicos no puede hacerse respetando los principios de la generalidad y la igualdad. El desempeño de las funciones del Estado no puede ocupar á todos los individuos, de donde resultará que unos serán llamados á ellas y otros no. Los cargos más ó menos elevados de la Administración sólo pueden imponerse al número, relativamente corto, de personas que tienen las condiciones necesarias para servirlos, y respecto de aquellos esfuerzos que son de un carácter principalmente mecánico, como el trabajo en las obras públicas, el servicio militar, etc., aunque el gravamen se extiende ya considerablemente, nunca llegará á fundarse sobre aptitudes comunes, y quedará exenta de él la mayor parte de la población, las mujeres, inválidos, etc. Aun tratándose de cargas enteramente iguales, su peso será distinto para cada uno de los que le sufren, porque recae sobre las condiciones personales, esencialmente distintas, y jamás se logrará la justicia con esta clase de imposiciones.

La prestación obligatoria de servicios públicos es una reminiscencia del sistema feudal: su origen se halla por una parte en la dependencia personal que el feudalismo establece entre la autoridad y el súbdito, y por otra en la escasez de la riqueza, que hacía imposibles en aquel tiempo las exacciones en numerario. Por eso todos los impuestos de carácter personal que hoy se conservan existían ya en la Edad Media; la única transformación que modernamente han sufrido consiste en que se han hecho redimibles por dinero.

Las nuevas organizaciones políticas y los progresos de la riqueza han ido desterrando de las sociedades cultas los impuestos personales, y apenas se mantienen ya otras prestaciones de este género que las del servicio militar y el trabajo en las obras públicas. En cambio la imposi-

ción del servicio militar, el *impuesto de sangre* ha recibido en nuestros días unas proporciones y una agravación monstruosas, que pugnan con la cultura de que presume la época moderna.

Al hablar de los gastos públicos hemos reconocido que la existencia de una fuerza pública figura legítimamente entre las atenciones comunes; pero esto no determina la necesidad del servicio militar *obligatorio*, ni menos del servicio *general*. En las circunstancias normales y ordinarias no es preciso que todos los ciudadanos sean soldados, basta que lo sean algunos, y el más elemental principio de división del trabajo pide que lleven las armas aquellos que tengan las condiciones y la voluntad necesarias para ello. Puede llegar á admitirse que en los momentos de guerra entren en el ejército todos los hombres útiles del país ¹, pero es indudable que en los días de paz el servicio de las armas debe ocupar una parte muy pequeña de la población, y es natural que sea atendido en la misma forma que todos los demás servicios públicos. Cuando el Estado necesita abogados, médicos, ingenieros ó funcionarios de cualquier clase, así como cuando ha menester terrenos para sus construcciones, instrumentos y utensilios para sus dependencias, no confisca aquellas aptitudes ni estas cosas, sino que trata con los que las poseen y abona el precio de sus servicios á los empleados civiles y á los propietarios y fabricantes el valor de sus productos; pues de igual modo cuando necesite hombres aptos para la guerra no debe *embargar* á los que sirvan y aun *á los que no sirven* para el objeto, sino solicitar los que sean á propósito mediante una retribución proporcionada. El servicio militar es por todas sus circunstancias el que menos puede ni debe imponerse, y ha

¹ Es de notar que la creación de las fuerzas militares permanentes realizó un progreso porque limitó la guerra á la *lucha de los ejércitos*, mientras que con el servicio general y obligatorio de las armas volvemos á los *choques en masa de unos con otros pueblos*.

de constituir una profesión aparte, dando lugar al ejército *voluntario y sostenido por todos* con los fondos del impuesto.

El ejército compuesto de voluntarios es, sin duda, muy costoso; pero es lo único que puede evitar las grandes iniquidades y perjuicios que trae consigo el servicio obligatorio. Supone éste una de dos instituciones á cual más vejatorias é injustas: *la quinta*, es decir, el azar y la desigualdad fatal é irremediable, ó el *servicio general*, que hace pasar á todos los hombres útiles por las filas del ejército, arrebatándolos de la Universidad, del taller ó de los campos, que interrumpe la vida civil, abriendo en ella un paréntesis más ó menos largo, pero siempre en los mejores años de la juventud, y que no logra impedir la desigualdad por lo mismo que afecta con idéntico gravamen á condiciones personales y de posición social muy diferentes. La quinta, sobre todo, es verdaderamente insostenible y absurda; más lógico sería, ya que el servicio militar se reduce con ella á los *hombres*, y de éstos á los *útiles* y de *cierta edad*, elegir luego á los *más aptos* de entre ellos en el número necesario, que no fiar á la suerte la designación de los soldados, renunciando á todo criterio y garantía de acierto para convertir en lote del destino una carga tan pesada.

En cuanto á los reparos que se ponen á la calidad de las fuerzas voluntarias, basta observar para contestarlos que los jefes y oficiales, alma y dirección de los ejércitos, son en todas partes voluntarios, que lo es también el ejército inglés, cuya solidez es alabada unánimemente, y aducir, por último, las brillantes empresas realizadas, sin distinción de tiempos ni países, por tropas que voluntariamente combatieron en defensa de la patria, de las ideas religiosos y de las convicciones políticas. Entre nosotros especialmente hablan en favor de ese sistema, por el pasado, el recuerdo de nuestros famosísimos *tercios*, y en el presente, los meritorios servicios de la Guardia civil, sin que diga nada contra estos hechos el que

hayamos presenciado un infeliz ensayo de ejército voluntario, llevado á cabo en tales condiciones políticas, económicas y hasta técnicas, que hacían inevitable su fracaso ¹.

Todo lo que llevamos dicho es aplicable al trabajo obligatorio en las obras públicas. Aquí la generalidad halla un nuevo obstáculo: el de que esos trabajos no se verifican sino en puntos determinados, y no pueden concurrir todos á ellos; únicamente en las pequeñas localidades cabe dar alguna generalidad á tales prestaciones, y por eso se aplican principalmente como impuestos locales; pero esa generalidad es no más que relativa, porque claro es que no comprende sino á los hombres útiles, y la desigualdad del sacrificio es tan enorme como la diferencia de medios y aptitudes para soportar ese gravamen.

Otro tanto ha de suceder, dada su naturaleza y sea cualquiera la aplicación que reciban, con todos los impuestos personales, que además tienen el inconveniente de hacer necesarias por vía de atenuación, y conforme á la justicia, otras tres instituciones: la *redención* del servicio, la *imposición en otra forma* á los exceptuados de prestarle, y la *indemnización* á aquellos que le prestan.

La redención de las prestaciones personales obligatorias suscita odiosidades, y pone de relieve la desigualdad que ocasionan; pero no puede condenarse en buena lógica. Cuando el Estado pide un soldado, un obrero, etc., no tiene interés alguno en que sea persona determinada la que le preste el servicio, y no ha de prohibir que los ciudadanos pacten entre sí libremente la sustitución de unos por otros, negando el ejercicio de un derecho que á él en nada le perjudica, y en cambio favorece al sustituido y al sustituto. Del mismo modo, si la prestación es valuable, si la necesidad común queda atendida por la

¹ Aludimos á la ley dictada en 17 de Marzo de 1873, creando 80 batallones de soldados voluntarios, que hubo necesidad de disolver inmediatamente.

entrega de una cantidad ó suma de riqueza, con la que el Estado se proporciona fácilmente el servicio que reclama, no hay razón tampoco para que éste se oponga á ese cambio en la forma del impuesto. La sustitución y la redención por dinero limitan el gravamen personal á las clases inferiores de la Sociedad, convierten en un sacrificio pecuniario, ligero para el rico, lo que es para el pobre privación de la libertad y exposición de su vida; pero esto no agrava, sino que únicamente hace más visible y pone de manifiesto la desigualdad y la injusticia, irremediables en los impuestos personales. Abolida la redención, no se alivian en lo más mínimo los sufrimientos de las clases menesterosas, que en todo caso habrán de soportar las mismas cargas, y se empeora la condición de los que pueden librarse de ella. Si obligamos á todos indistintamente á que vayan al cuartel y á las obras públicas, entonces imponemos un sacrificio mucho mayor á las personas cultas y acomodadas que á las otras dedicadas continuamente á trabajos corporales y cuyo régimen de vida se diferencia poco del que exigen aquellos servicios. Y no hay motivo para perjudicar á los unos en nombre de los otros, á quienes nada se favorece, porque con esto no se logra remediar el mal, sino extenderle. Invocando la igualdad, no es la redención lo que ha de suprimirse, sino los impuestos personales, que la hacen necesaria.

Las imposiciones especiales á los exceptuados por cualquier causa de los servicios obligatorios son el único medio de dar á estos gravámenes la generalidad que consienten. La mujer y el inválido no han de ingresar, por ejemplo, en las filas del ejército; pero como la obligación de contribuir al sostenimiento de una fuerza pública es general, y nadie debe eximirse de ella, los que no puedan concurrir personalmente á cumplirla, han de hacerlo con los medios de que dispongan. Muy difícil es hallar una prestación equivalente á la personal, de que se libran los exceptuados; mas esto no es motivo para

renunciar á la igualdad posible, y cabe apelar al medio de la exacción pecuniaria, que es aplicable á todos, y puede proporcionarse á las circunstancias individuales. En Suiza está ya consagrado este principio, y allí se exige un impuesto en numerario á los exceptuados del servicio militar.

Finalmente, los servicios obligatorios no pueden dar lugar á una verdadera retribución, porque ésta supone la libertad de aceptarla y el convenio para establecerla; pero atribuyen perfecto derecho á una indemnización equitativa. Si el Estado exige el desempeño de algunas funciones públicas, bastante carga hay ya en la imposición para que además haya de hacerse que el servicio sea enteramente gratuito. El sacrificio de la vida, de la libertad ó del trabajo en provecho de la comunidad, pide en justicia una compensación por parte de ésta, que ha de otorgarse no sólo con ventajas ó consideraciones sociales, sino también por los medios económicos.

Es de notar que aquí hablamos de los impuestos personales como recurso ordinario, porque si en condiciones normales el Estado debe disponer de los elementos necesarios para organizar por medio de la retribución todos los servicios públicos, en situaciones críticas y de una manera excepcional, puede valerse de la coacción para ese mismo objeto, según veremos en el lugar oportuno.

20/8a

XII

Impuestos reales.—Las bases de imposición.

La prestación obligatoria de cosas ó medios materiales puede exigirla el Estado de dos maneras distintas: bien *en especie*, es decir, reclamando á cada ciudadano una parte de la riqueza misma que posee, de los productos que directamente obtiene; bien *en numerario*, esto es, mediante una exacción uniforme para todos y que consista en *dinero*. Los impuestos en especie no cumplen los principios de generalidad é igualdad; son contrarios á este último, sobre todo, porque hacen diversa la cuota en cada caso, mientras que la intervención de la moneda en esta, como en todas las relaciones económicas, da unidad y medida á los valores. Además, los impuestos en especie son de un rendimiento inseguro, que no admite previsión, y obligarían al Estado á hacerse industrial para utilizar las materias primeras, máquinas, etc., que se le entregasen, ó á hacerse comerciante para enajenar los productos que no correspondieran á sus necesidades. Por eso los impuestos en especie sólo existen en los pueblos atrasados y quedan abolidos tan pronto como la riqueza aumenta y se generalizan los cambios por moneda ¹.

¹ Persia recanda todavía más de 6 millones de pesetas anuales de tributos pagados en trigo, arroz, sedas, etc.

Descartados los impuestos en especie, desechados también los personales y rechazados antes otros medios de adquirir de que pueden hacer uso los Gobiernos, queda como único recurso económico propio para la vida ordinaria del Estado, como su modo de adquirir por excelencia, *el impuesto real en numerario*. De aquí que la doctrina relativa á las imposiciones de esa clase sea, ya que no toda la ciencia de la *Hacienda*, como han pretendido algunos, parte fundamental y muy interesante en ella.

La legitimidad de los impuestos reales no halla contradictores ¹, y con la misma unanimidad es aceptado el principio de que han de ser aquéllos proporcionados á la fortuna ó posición económica de cada ciudadano. Mas cuando se trata de precisar en qué consiste ó cómo se determina y mide la fortuna; cuando se quiere fijar cuál debe ser la *base ó materia de la imposición*, aquello sobre que ha de recaer y á que debe referirse la cuantía del impuesto, entonces las ideas se separan y los sistemas se multiplican, cosa que no sorprenderá, teniendo en cuenta que dan motivo para ello, de un lado la dificultad misma del problema, y de otro la diversidad de los conceptos reinantes acerca del impuesto.

Procuraremos, antes de plantear esa cuestión tal como nosotros la comprendemos, dar una idea de las soluciones que se ofrecen para ella. Las bases que se proponen para el impuesto son: *Las personas—Los gastos ó consumos—La renta y El capital*.

I. + La idea del *seguro* y la del *pago de servicios*, como fines del impuesto, han llevado á la consecuencia de que *las personas* deben ser *materia de imposición*. La seguridad que da el Estado recae, en primer término, sobre la vida,

¹ Schäffle dice, sin embargo, que los sistemas tributarios modernos son legítimos como consecuencia inevitable del actual régimen económico, en que predomina la acción individual, siendo muy incompleta todavía la coordinación de los esfuerzos productivos; pero que los impuestos desaparecerán tan luego como la producción colectiva llegue á ser *socializada*.—Obra citada, parte II, pág. 687.

la libertad y el ejercicio de las facultades individuales; los servicios de la autoridad pública se aprovechan principalmente con el goce de esos bienes; luego las personas deben estar sometidas al pago de una *prima*, retribuir directamente, por medio de un impuesto especial, las ventajas que disfrutan. Y como los riesgos que corren los ciudadanos son iguales para todos y el valor de las personas es idéntico, como los servicios del Estado se dirigen á todos igual é indistintamente, de aquí que el *precio del seguro* ó el *pago de las funciones públicas* haya de consistir, por razón de las personas, en una cuota fija y la misma para todas, dando lugar á la *capitación*, ó sea un impuesto que se establece á tanto *por cabeza*.

Sin embargo, sobre las personas puede fundarse también lo que se llama la *capitación graduada*, el *impuesto de clases*, defendido especialmente por el distinguido economista Pastor ¹, que quiere proporcionar el gravamen á la jerarquía ó posición social, porque cree que ésta es la mejor medida de las ventajas que cada cual obtiene de la institución política.

No hemos de repetir lo que llevamos dicho para demostrar que el impuesto no es prima de un seguro, ni pago de servicios, y nos bastaría el recuerdo de la falsedad de esos principios para condenar las instituciones que de ellos se deducen; pero las estudiaremos en sí mismas, indicando, ante todo, que las personas no pueden servir de *base* para ninguna imposición de carácter *real*, y es notoria la impropiedad que se comete llamando *personales* á los impuestos de esta clase. Los impuestos que consisten en exacción de cantidades, recaen sobre las cosas y se pagan en razón de ellas. La capitación no puede hacerse efectiva sino mediante la disposición de bienes económicos, y estos recursos, que no la personalidad, son la base del impuesto y los que deben medirse para establecerle.

¹ *Ciencia de la contribución.*

Impuestos personales son únicamente aquellos que se pagan con la persona, y consisten, como hemos visto en el capítulo anterior, en actos ó servicios; los demás son todos reales. Á lo sumo podrá decirse que la capitación es un impuesto *sobre las personas*; de ningún modo que sea un impuesto *personal*, por la misma razón que no se llaman *rentísticos ó consuntivos* los establecidos *sobre* las rentas y los consumos. Fuera de esto, la capitación es contraria á la justicia, precisamente por la igualdad absoluta que da al gravamen; así el padre de numerosa familia pagará muchas cuotas, por aquello mismo que es causa de su miseria. Bajo el punto de vista financiero, la capitación es un recurso insignificante, porque si han de satisfacerla todos, su tipo tendrá que ser muy pequeño para que puedan soportarle las últimas fortunas. Quiere justificarse la capitación por consideraciones políticas, suponiendo que su pago es título que habilita para el ejercicio de los derechos de esta clase, el sufragio por ejemplo, y garantía para la gestión de los negocios comunes, en que todos resultan directamente interesados; mas esto es una nueva prueba de cómo se confunden relaciones diferentes. La acción política se ejerce con unas facultades, el impuesto se paga con otras; yo puedo ser muy apto para ejercitar los derechos políticos y ser indigente al mismo tiempo, y otro, dueño de una fortuna considerable, podrá prestar un gran concurso económico al Estado, siendo incapaz de contribuir á su objeto en otra forma. Como que el derecho á intervenir en el fin jurídico social se funda en la personalidad, y la obligación de pagar el impuesto en la posesión de la riqueza. No es necesario, por otra parte, recurrir á la capitación para que paguen todos; basta con establecer una imposición que se proporcione á todos los haberes.

En cuanto á los impuestos de clases, si, cual sucede en Alemania, dividen á la población, atendiendo á circunstancias económicas, ya no son imposiciones sobre las personas, sino que tienen por base *la renta*, y si se fun-

dan, como Pastor quiere, en condiciones del orden moral, entonces se hallan fuera de la razón y la justicia. ¿Por qué pagará más el duque que el comerciante, cuando tal vez cuenta aquél con menores recursos que éste? La jerarquía social, ora se deba al nacimiento, ora al esfuerzo propio, no es materia imponible por sí misma, ni dato que sirva para medir con exactitud la posición económica. Además, las ventajas que se obtienen del Estado dependen de muchas circunstancias, y es arbitrario querer determinarlas por la categoría ó el rango en que se vive. Así, por ejemplo, en virtud de ese principio deberían pagar más el sano que el enfermo, el instruído que el hombre inculto, etc., porque respectivamente logran mayores beneficios de la Sociedad. En el sistema de Pastor hay una tendencia muy digna de aplauso: la de querer que se computen para el impuesto las circunstancias personales del contribuyente; pero toma mal camino para llegar á determinarlas.

II. *Los gastos como base de imposición.*—El hecho de gastar no aumenta ni influye para nada mis deberes con respecto al Estado; yo no he de pagar mayor contribución porque gaste más que otro, sino porque tenga más que él; de suerte que sólo en el caso de que el consumo sea un signo cierto de la fortuna, puede servir de base para el impuesto. Viene, pues, á sintetizarse la teoría del impuesto sobre los consumos en esta máxima, cuya inexactitud se percibe con sólo enunciarla: *dime lo que gastas y te diré lo que tienes.*

El consumo supone la riqueza en que consiste; pero revela también la necesidad que le origina y se verifica en cada caso, no proporcionadamente á los medios del sujeto, sino cediendo unas veces á exigencias ineludibles, á impulsos de la vanidad ó de la pasión en otras, y siempre influido por las múltiples y varias condiciones que determinan la manera de ser de cada uno. Dos gastos enteramente iguales significan, ora la ruina, ora un pequeño sacrificio para aquellos que los hacen; el enfermo

gasta más que el sano en la misma posición económica, el casado que el célibe, y el avaro y el pródigo, por último, consumen en una relación inversa á su fortuna. El Estado no puede adoptar el principio de que cada cual dedique al fin jurídico una satisfacción semejante á la que concede á las otras necesidades, de manera que quien gaste mucho en lo demás, gaste mucho también para el derecho, y al contrario, porque el consumo excesivo hecho, por grandes necesidades, con miras de ostentación ó para sostener los vicios, no es buena materia de imposición, como la parquedad miserable del avaro no debe reducir su parte de gravamen, y el poder público no puede aumentar aflicción al afligido, ni hacerse cómplice de la mala conducta económica del que atesora ó derrocha, tomando para sí una cantidad de riqueza desproporcionada al haber del ciudadano. El impuesto sobre el consumo es, sin duda, general, porque todo el mundo gasta poco ó mucho; pero es conocidamente desigual é injusto.

Sin embargo, una imposición general sobre el consumo habría de establecerse exigiendo que cada individuo contribuyera á los gastos públicos con una cuota proporcionada á la totalidad de sus gastos privados, lo cual haría necesaria una estadística absurda é imposible, ó bien gravando el consumo de todos, absolutamente todos los artículos, cosa también complicadísima é irrealizable. De aquí que, contradiciendo el principio mismo que se invoca para ofrecer los consumos como base de imposición, se reduzca ésta luego á unos cuantos artículos, con lo que la generalidad desaparece y la desigualdad se hace mayor y más visible. No han de gravarse las cosas que son ya caras y cuyo consumo es limitado, porque los rendimientos serían nulos; es preciso cargar sobre los objetos de uso común, los artículos de primera necesidad, sustancias alimenticias, alquileres, etc., y entonces la injusticia aumenta, porque esos consumos son los que menos relación guardan con la fortuna. El pobre, ha di-

cho Rousseau, que sólo gasta en lo indispensable, es decir, en los artículos cuyo consumo está gravado, tiene que convertir en impuesto la mayor parte de su haber, mientras que para el rico lo que gasta en pan, vino, sal, etc., en las cosas que son objeto de imposición, representa una parte pequeñísima de su fortuna. Y esta clase de impuestos sobre el consumo, aunque es la más perjudicial y más odiosa, es también la más usada, porque, como ya se ha dicho, es la única que puede dar un producto considerable, afectando á un corto número de artículos. Si se establecen algunos impuestos de carácter *suntuario*, es por vía de excepción y sobre aquellos consumos á que la moda, la vanidad ó el vicio han dado una cierta generalidad. Los legisladores se han mostrado siempre enemigos del lujo, y á las antiguas prohibiciones se han sustituido modernamente los impuestos sobre el gasto de lo superfluo, que tienen por lo mismo una tendencia moral y algún sabor socialista. El uso de ciertos adornos y distinciones, el número de los criados, los coches, caballos, etc., son de ordinario la materia de tales imposiciones, que han de ser muy elevadas para que den rendimientos, si bien en este caso disminuyen ó hacen cesar el consumo y dan lugar al empleo de medios que disfracen el gasto y permitan eludir la contribución; por eso dice de ellas Leroy-Beaulieu que con tarifas moderadas producen poco, y con tarifas muy altas todavía menos.

Finalmente, los impuestos de consumos, cualquiera que sea su género, adolecen para la recaudación de graves males. Como que gravan actos determinados, ó han de hacerse efectivos sobre la circulación de la riqueza, exigen una administración delicada y costosísima, una vigilancia muy difícil é investigaciones odiosas y vejatorias; producen inevitablemente obstáculos á la industria y trabas para el comercio, y comprometen la moralidad con la ocasión y el provecho, que brindan para los fraudes.

Si los impuestos sobre el consumo se hallan establecidos por todas partes, no es porque se desconozcan sus malas condiciones, es porque son muy productivos y un recurso cómodo y expedito para atender á las urgencias más ó menos justificadas de los Gobiernos.

III. *El impuesto sobre la renta.* — La acepción propia de la palabra *renta* es la de beneficio, utilidad ó producto *anual* de una *cosa*, por donde resulta que se diferencia de los términos que empleamos para definirla, en la determinación que da al provecho, en cuanto al tiempo y al origen de que se obtiene, no comprendiéndose en ella los beneficios que proceden de la acción personal, ó sea de las diversas clases de trabajo. Es de notar también el carácter eventual que la *renta* tiene previsto en nuestro idioma, que llama *renta rentada* á la que es fija y segura ¹. Al ofrecerla como base para el impuesto, se entiende, sin embargo, que la *renta* comprende todos los beneficios económicos, cualquiera que sea su origen, por lo que sería más exacto valerse del plural, como propone Garnier, para indicar esa extensión que recibe el significado de la palabra.

La base de la *renta* parece desde luego conforme con el principio de que el impuesto recaiga sobre la riqueza disponible ó destinada al consumo de la Sociedad, porque es lógico después que á cada contribuyente se aplique el mismo criterio y pague según su *renta* individual. Así el impuesto sobre el capital es rechazado *à priori* y sin examen por muchos economistas en virtud de la idea, según la que *el impuesto no debe tocar los capitales*. Hablan también en favor de esta base de imposición los precedentes históricos que nos la enseñan, adoptada ya en la India, conocida en Grecia y Roma y establecida en Francia en el siglo XII, así como los ejemplos actuales de Inglaterra y Holanda, que la aceptan desde el siglo último; de Alemania, donde en el siglo actual se generalizan

¹ Véase el *Dic. de la A. E.*

los impuestos sobre la renta, y el de Italia y Portugal, que más recientemente han entrado por ese mismo camino. Apóyase, por último, este sistema en la autoridad de Adam Smith, Sismondi, Passy, de Parieu, Stuart Mill y otros muchos economistas y financieros, que son sus defensores.

Las ventajas del impuesto sobre la renta consisten, según sus partidarios: 1.º, en la generalidad con que alcanza á todas las fortunas; 2.º, en la equidad con que se proporciona á las diversas condiciones económicas; 3.º, en la facilidad de su recaudación, y 4.º, en que es un recurso dispuesto siempre para convertirse en extraordinario, propio para las circunstancias críticas y para evitar el empleo del crédito público.

La base de la renta no es, sin embargo, tan general como se afirma; no comprende toda la riqueza, sino solamente aquella que tiene una aplicación productiva. Es verdad que bajo el título de renta se incluyen todos los beneficios, lo mismo los que proceden de las varias formas del capital, que los conseguidos en el ejercicio de las profesiones y artes liberales, los sueldos, los salarios, etc., pero en cambio quedarán excluidos por ese concepto todos los bienes ociosos ó improductivos; el hombre acaudalado que abandona ó descuida los medios económicos de que dispone ó los dedica á proporcionarse satisfacciones y goces, invirtiendo su fortuna en palacios suntuosos, fincas de recreo, alhajas, objetos de arte y cosas que en vez de producir ocasionen grandes gastos de conservación, ése pagará muy poco y librará del impuesto la mayor parte de su riqueza. De esta suerte, y en tanto que favorece la negligencia y los gastos improductivos, la imposición de la renta viene á ser antieconómica.

Menos aún que de general tiene de equitativa la base que analizamos. Las rentas son tan diversas por razón de su origen, que es imposible equipararlas ante el impuesto; unas proceden de capitales, son alquileres, intereses, réditos; otras del ejercicio de aptitudes personales

y consisten en honorarios, sueldos, jornales, etc.; tales son fijas y permanentes, cuales aleatorias y temporales, y la justicia exige que la imposición varíe para cada una de ellas. Ahora bien: la clasificación de las rentas que se propone para obviar esta dificultad no es suficiente, y la que sería precisa resulta de todo punto irrealizable. No basta, como quieren Garnier y Leroy-Beaulieu, que se distingan las rentas en *perpetuas* y *viajeras* ó *temporales*, y en *productos de la actividad* é *intereses de capitales*; detenerse en este punto es renunciar al principio mismo que se invoca; sería necesario continuar la distinción hasta separar todas las formas posibles del capital y todas las aplicaciones diferentes del trabajo. ¿Han de pagar lo mismo las rentas que se obtienen de la propiedad inmueble, que las procedentes de las manufacturas ó del comercio, de los valores mobiliarios ó del crédito? ¿Someteremos á igual imposición los beneficios de las profesiones y de las artes manuales, los sueldos y los salarios todos, cuyas condiciones son tan varias? Y todavía ¿dos rentas del mismo origen y la misma suma representan acaso igual posición económica? De ningún modo, porque mil circunstancias que habría que determinar en cada caso, modifican su estabilidad, su consistencia, etc. Por eso, ni aun llegando en las clasificaciones á un límite impracticable son de esperar la igualdad y la justicia en las imposiciones sobre la renta.

Las facilidades para la recaudación de este impuesto están también muy lejos de ser las que se anuncian. En primer lugar, es necesario, para establecerle, averiguar no sólo la cantidad de la renta, sino la naturaleza de su origen, y después, como el gravamen se dirige á la *renta líquida*, es indispensable computar también los gastos de la producción. De aquí que la Administración haya de hacer y conservar una estadística de *los capitales*, las *rentas totales*, los *gastos* y las *rentas líquidas*, cosas todas de apreciación muy difícil y sujetas á continuas variaciones. La declaración del contribuyente, sistema inglés, ó la

imposición hecha directamente por la Administración en virtud de los datos que adquiere por sí misma, procedimiento alemán, son los dos únicos medios que pueden emplearse para la exacción del impuesto sobre la renta, y solos ó combinados luchan con graves inconvenientes, producen la arbitrariedad y ofrecen bien escasas garantías de acierto ¹.

En cuanto á las especiales cualidades que, como recurso extraordinario, se atribuyen á la contribución sobre la renta, basta considerar que idénticas condiciones tienen todos los impuestos sobre el capital ó el haber de los ciudadanos, calculado en cualquier forma, porque basta aumentar el tipo del gravamen para que se eleven sus rendimientos. Esto aparte de que, como en su lugar veremos, los impuestos no sirven para atender á las necesidades verdaderamente extraordinarias del Estado, porque no dan los recursos en la cantidad y con la urgencia que en los momentos críticos son indispensables. Así Inglaterra, que quiso evitar los empréstitos cuando la guerra de Crimea, aumentando la imposición de las rentas, tuvo, sin embargo, que acudir al crédito, como le había sucedido en otras épocas de su historia, á pesar de contar con ese medio.

Las dos aplicaciones más importantes del impuesto sobre la renta son las que nos presentan Inglaterra con el *Income-tax* y Prusia con las dos contribuciones denominadas *Classensteuer* y *Einkommensteuer*.

El *Income-tax* se crea á fines del pasado siglo, como recurso temporal, y con carácter extraordinario, á causa de las necesidades financieras que producía á Inglaterra su lucha con la Francia; reformado en varias ocasiones, dos veces abolido y siempre impopular, el Ministro Peel le restablece en 1842, á título de compensación indispensable para sus reformas arancelarias, y desde entonces

¹ Así lo reconoce Leroy-Beaulieu, á pesar de su opinión favorable á las imposiciones de esta clase. Obra citada, tomo I, pág. 430.

se mantiene merced á continuas prórrogas, que han llegado á hacerle permanente. Clasificanse las rentas para la exacción de este impuesto en cinco grupos: rentas de los propietarios de inmuebles, que proceden del arrendamiento; utilidades de los arrendatarios del suelo; intereses de fondos públicos, dividendos, etc.; beneficios industriales y mercantiles, salarios, etc., y por último, sueldos de los funcionarios públicos. El tipo de imposición es de 1,20 por 100, y quedan exceptuadas las rentas que no llegan á 3.750 pesetas, concediéndose á las menores de 10.000 pesetas la exención de las 3.000 primeras; de suerte que una renta de 9.000 pesetas pagará sólo el impuesto correspondiente á 6.000. Los datos para la percepción se obtienen por la declaración anual del contribuyente, á quien se exige cada año la cuota que corresponde á la riqueza declarada en el anterior. La investigación y las comprobaciones administrativas son diferentes para cada uno de los cinco ramos ó impuestos especiales en que éste se descompone. Los productos del *Income-tax* se calculan para el presupuesto de 1890-91 en 330.000.000 de pesetas. Como se ve, este impuesto es muy ligero, entra por poco en el sistema financiero del pueblo inglés, y los rendimientos que de él se obtienen, dadas sus condiciones de establecimiento, sólo son posibles allí, donde es tan grande la riqueza y la concentración de la propiedad. El *Income-tax* es injusto, sobre todo, porque no distingue el diverso origen de las rentas, gravándolas todas del mismo modo; da lugar á grandes ocultaciones, especialmente en la sección de beneficios industriales, y produce desigualdades y quejas incesantes, que más de una vez han conmovido hondamente á la opinión pública.

Los *Classensteuer* y *Einkommensteuer* prusianos constituyen un impuesto sobre la renta, dividido en dos secciones, que difieren únicamente en razón á la cuantía de la base y al tipo de la imposición. El primero se aplica á las rentas que siendo menores de 3.750 pesetas exce-

dan, sin embargo, de 525, y reparte á los contribuyentes en 12 clases, que pagan cuotas anuales de 3,75 á 90 pesetas, sin que el gravamen llegue á 3 por 100 de la renta. Es un impuesto de repartición y ligeramente progresivo, dentro de los límites señalados, que ha sufrido numerosas alteraciones desde su creación en 1820. El *Einkommensteuer* distingue 40 categorías en las rentas superiores á 3.750 pesetas; la primera hasta las 4.500, y la última de 900.000 á 975.000; la cuota fija de la primera clase es de 112 pesetas 50 céntimos, y la más alta de 27.000; desde 975.000 pesetas de renta anual el gravamen aumenta en 2.250 por cada 75.000. El tipo del impuesto resulta de 2 y $\frac{1}{2}$ á 3 por 100. Ambas imposiciones se exigen según la clasificación de las rentas que *de oficio* forman comisiones especiales y agentes de la Administración, y el contribuyente que se juzga perjudicado, tiene que comprobar el error haciendo una demostración de su fortuna. Estos impuestos rinden actualmente unos 150 millones de pesetas anuales. Aparte del carácter autoritario y de la grande arbitrariedad con que se fijan esas imposiciones, cosa que difícilmente soportarían las costumbres y el sentimiento individual de otros países, los impuestos prusianos que nos ocupan ofrecen la misma injusticia que hemos señalado en el *Income-tax*, de igualar la condición de todas las rentas, y de convertirse en una especie de capitación graduada, que obliga á pagar la misma cuota á fortunas reconocidas como distintas, pero que se hallan comprendidas dentro de los límites marcados á cada clase.

Austria, Hungría y Portugal tienen también impuestos sobre la renta, pero con bases de menor extensión. Francia é Italia le han establecido únicamente sobre los beneficios de la riqueza mobiliaria. Es digno de mención el sistema adoptado en este último país: divídense allí las rentas en cuatro grupos: el primero, A, comprende los rendimientos obtenidos de sólo el capital (préstamos de todas clases), y éstos pagan el impuesto sobre los $\frac{7}{8}$

de su importe; el 2.º, *B*, se refiere á los productos en que hay concurso del trabajo (comercio, industria), y éstos se gravan á razón de los $\frac{6}{8}$ de su valor; el 3.º, *C*, se forma con los beneficios de solo el trabajo (honorarios, jornales etc.), y paga por los $\frac{5}{8}$, y el 4.º, *D*, es el de los sueldos y pensiones, que sólo se imponen á razón de los $\frac{4}{8}$ de su importe.

En definitiva, la imposición de la renta se nos ofrece en los hechos, del mismo modo que en las doctrinas de sus partidarios, no como un recurso general y único, sino como parte y compensación en un sistema de impuestos sobre bases diferentes; se contenta desde el principio con una justicia y una igualdad aproximadas, que fía á procedimientos reconocidos como imperfectos, y suscita dificultades y protestas que no consiguen desvanecer las administraciones mejor constituídas.

Pero la razón fundamental que nos obliga á condenar la base de la renta es la de que *dos rentas absolutamente iguales*, aun en el supuesto de que llegaran á determinarse todas las circunstancias que en ellas influyen, *no deben ser objeto de la misma imposición*, según demostraremos en el capítulo que sigue á éste.

100 IV. *El capital como base de imposición.*—En este sentido, la palabra capital recibe una significación impropia y diferente de la que tiene en el lenguaje de la Economía. Capital es la riqueza destinada á la producción; pero cuando se ofrece como base para el impuesto, no se trata de gravar tan sólo á los bienes que reciben una aplicación productiva, sino á la riqueza toda sin distinción de formas ni de empleos, á la fortuna entera de cada ciudadano; se refiere y equivale al *patrimonio*, al *HABER*, y éste es sin duda el término de que debiera hacerse uso.

No tan numerosos como los de la renta, pero sí más entusiastas, son los defensores de la base del capital, entre los cuales se distinguen Girardin y Menier. En cuanto á precedentes y aplicaciones, el impuesto sobre el capital los halla en el *Eisphora* griego, el censo roma-

(1) *mejor que capital palabra de decir patrimonio.*

no, en la República de Florencia y en naciones tan adelantadas de nuestros días como los Estados Unidos de América y la Suiza.

La generalidad de este impuesto es evidente; no exime á nadie, porque todos poseen algo, y únicamente dejarán de pagarle aquellos que sean pobres, ó mejor dicho, indigentes. La riqueza, por otra parte, se halla toda apropiada, y las cosas, sin excepción, se encuentran comprendidas en esta base.

Si el impuesto es prima de un seguro, es lógico que afecte al capital, porque sobre éste, que no sobre la renta, recae la acción del Estado; si es pago de los servicios del Gobierno, al capital debe también proporcionarse, porque la renta es cosa que depende del uso que haga el individuo de sus medios económicos, no de las funciones del poder público; y por último, si es participación en el fin jurídico social, el impuesto ha de medirse del mismo modo por la riqueza que tenga cada cual á su disposición.

Así como no es justo que dos rentas iguales paguen el mismo impuesto si proceden de origen diferente, es natural que dos capitales idénticos sufran el mismo gravamen, aunque sean diversamente productivos. La productividad influye en el valor de las cosas; pero no es el único elemento que le determina, y la joya ó la estatua, por ejemplo, tienen un precio corriente en el mercado, apesar de que no dan lugar á renta alguna, y sólo sirven para procurarse ciertas satisfacciones. Resultará, en verdad, que aquel que tenga sus capitales ociosos ó colocados improductivamente, vendrá á pagar una cuota muy considerable con relación á sus utilidades; pero esto sólo es imputable á la voluntad que ha dado á sus bienes tal destino, y el impuesto no dejará por ello de ser proporcionado á los *medios económicos* poseídos. Un ciudadano no puede alegar, para disminuir sus obligaciones con respecto al Estado, que no utiliza su patrimonio ó que sólo es dueño de cuadros, libros ó jardines, porque la

posición económica debe medirse por la suma de la riqueza disponible, no atendiendo al uso que se hace de ella.

Precisamente por eso los efectos económicos del impuesto sobre el capital son saludables y preferibles á los que produce el de la renta. «El impuesto sobre el capital, ha dicho Girardin, obliga á los ciudadanos á hacer todos los años examen de su fortuna, como la religión les aconseja hacer todos los días examen de su conciencia. Es el más poderoso estímulo de la circulación, y ésta el más fecundo origen de la riqueza, porque con el impuesto sobre el capital, el que no circulaba, circula, el que dormía, se despierta, y el que ya trabajaba, redobla sus esfuerzos» ¹. Además de que, como dice Stuart Mill, no hay ninguna combinación fiscal que pueda hacer pesar el impuesto sobre las rentas, impidiendo que grave los capitales; esto depende sólo de su cuantía, y en cierto sentido todo impuesto recae sobre el capital, porque absorbe una parte de la riqueza que podría capitalizarse ².

Las dificultades que supone la evaluación de las distintas clases del capital no son mayores que aquellas á que da lugar el establecimiento del impuesto sobre las rentas, que ofrecen gran variedad, y han de ser también clasificadas. Los procedimientos aplicables son los mismos en ambas imposiciones: la declaración del contribuyente y las investigaciones administrativas; pero la diferencia está en que el capital es una cosa real, existente, que puede ser apreciada de un modo directo, y la renta es presumida, futura y de valor más contingente.

El argumento en que más se insiste para combatir la base del capital es el de que exime de todo impuesto á las clases que realizan mayores beneficios, al abogado, al médico, al artista; es decir, á aquellos que más favo-

¹ *L'Impôt*.

² *Principios de Economía política*, tomo II, pág. 354.

recidos resultan con la civilización, y á otras categorías no menos numerosas; á los profesores, á muchos negociantes, á los obreros, ó sea en junto á unas tres cuartas partes de los ciudadanos ¹. Nótese que esto lo dicen principalmente los mismos que se afanan para equiparar las aptitudes personales á los bienes económicos, sosteniendo que la *riqueza inmaterial*, es decir, el saber, la virtud y las condiciones morales son susceptibles de *valor económico—de evaluación* por lo tanto—de cambio, etc., porque pudiéramos contestarles que, ó su doctrina es falsa, ó no debe existir inconveniente alguno para que esos capitales soporten el impuesto que les toque. Pero es que no siendo riquezas el talento del profesor ó la inspiración del artista, no pueden ser tampoco objeto del impuesto, sin que de ello resulte excepción ni desigualdad alguna: el obrero, el abogado ó el médico no han de ser contribuyentes como tales, sino como dueños de algo, porque ganan y tienen bienes económicos determinados; luego tan pronto como, mediante el ejercicio de sus aptitudes, logren adquirir un peculio ó propiedad cualquiera, quedarán sometidos al impuesto en igual forma y proporción que los otros ciudadanos.

Se dice también que la estimación de los capitales no puede hacerse sin considerar la renta que producen; pero se olvida que las rentas no pueden apreciarse justamente sin investigar la naturaleza del capital que las da origen. Es verdad que hay capitales sin renta—los bienes improductivos—difíciles de valorar con acierto; pero hay del mismo modo rentas sin capital—los productos del trabajo—cuya evaluación no es menos delicada que la de aquéllos.

El impuesto sobre el capital existe en los Estados Unidos de América como recurso de carácter local, que los Estados particulares emplean en diversa forma, aunque combinándole de ordinario con impuestos de capita-

¹ Leroy-Beaulieu. Obra citada, tomo I, pág. 205.

ción y otros sobre las rentas. Comprende todas las clases de la riqueza, exceptúa las pequeñas fortunas y se aplica á las demás de un modo proporcional, conforme á la declaración del contribuyente, y en defecto de ésta, según la evaluación que se hace oficialmente. En Suiza este impuesto, donominado *Vermögensteuern*, se halla establecido por la mayor parte de los cantones al lado de otras imposiciones sobre la renta. Exceptúa las fortunas muy pequeñas, es moderado y ligeramente progresivo, y sus rendimientos son poco importantes. La distribución de estos impuestos es mucho más equitativa y ordenada en Suiza que en los Estados Unidos, por efecto sin duda de la diversa condición de ambos países.

Reconocemos que esos ensayos no son enteramente satisfactorios y decisivos; pero aun así, creemos que el principio del capital está más conforme con la justicia y las consideraciones económicas que la contribución sobre la renta. Mas si declaramos *preferible* el impuesto sobre el capital, no quiere esto decir que le aceptemos desde luego, porque esta base adolece del mismo vicio que las anteriormente citadas, y hay que convenir al cabo en que *la posesión de los capitales exactamente iguales no da motivo para la misma obligación con respecto del Estado*.

En resumen: de las bases que se proponen para el impuesto, *las personas* no pueden serlo; *los gastos* son un signo falible y puramente exterior de la fortuna; *la renta* es un efecto ó resultado que tampoco mide con exactitud la posición económica, y *el capital*, aunque se aproxima más á ella y nos da un dato importante, no basta para llegar á determinarla. La igualdad y la justicia del impuesto no pueden, por lo tanto, conseguirse con ninguna de esas bases.

XIII

Que el impuesto sobre los haberes líquidos es el único justo y proporcionado.

Al concepto del impuesto, prima de seguros ó pago de servicios, corresponden lógicamente, como bases de imposición, los gastos, la renta ó el capital, que no pueden, sin embargo, mantenerse ante la consideración de las obligaciones, que en el orden económico se derivan de la sociabilidad y el bien jurídico. Del mismo modo que aquellas ideas no penetran la verdadera naturaleza del impuesto, así estas bases no logran, ni procuran siquiera, la fijación de las condiciones contributivas. Propónense tales bases la determinación *aproximada* del *haber* individual; pero no pasan de ahí y no resuelven el problema del impuesto, porque no llegan á plantearle en sus naturales términos. El gasto es un hecho en que se prescinde por completo de la personalidad del que le hace; la renta se aproxima á aquélla y toma el dato de los beneficios obtenidos en la producción por cada uno; el capital estima ya todos los medios económicos unidos á la persona; vamos, pues, acercándonos á ésta, y por eso la última de dichas bases es la más perfecta y admisible; pero es necesario avanzar todavía más por ese mismo camino y pasar, desde el haber absoluto, al *relativo*. Aunque las personas no pueden ser materia imponible cuando la prestación es de *cosas* económicas, el impuesto, como relación jurídica, ha de ser *personalísimo*, en el sentido de

que debe computar todas las circunstancias individuales, y no sólo el guarismo de la propiedad ó fortunas poseídas.

El impuesto representa la aplicación de cierta cantidad de la riqueza á una necesidad determinada, la del fin jurídico, y ésta no puede fijarse individual ni socialmente, sino en relación con todas las demás necesidades. El Estado, respetando los otros fines distintos del derecho, no toma todo el haber de la Sociedad, sino la cuota que en él le corresponde ¹, y por igual principio, ha de considerar el patrimonio de cada ciudadano como el fondo común con que han de ser atendidas todas sus legítimas satisfacciones. Esto se desconoce, dando á la necesidad jurídica carácter absoluto, cuando ha de ser, como todas, relativa y sometiendo íntegros y sin restricción alguna los peculios individuales al gravamen fiscal, que no puede tener base tan amplia. Yo no puedo dedicar á mi alimentación, por ejemplo, todo cuanto poseo ni todo lo que quizás pide mi necesidad, sino que he de regularla con atención á las otras de que no puedo prescindir, y así, en lo que hace al impuesto, yo no quedaré obligado más que en aquello que consientan mis necesidades personales, en justa proporción á los medios de que dispongo para ellas.

Todas las doctrinas convienen en que el impuesto ha de ajustarse á las *facultades* individuales, á las condiciones de la POSICIÓN ECONÓMICA de cada uno; pero luego abandonan este principio y no sacan de él las consecuencias que inmediatamente se deducen. La posición económica no depende de la riqueza poseída, sino que se determina por la relación en que se hallan dos elementos diversos: uno, la suma de los bienes disponibles; otro, el número é intensidad de las necesidades que se sufren. Rico no es precisamente el que tiene mucho, sino el que

¹ Véase la teoría del consumo público expuesta en el cap. I de esta misma Sección.

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. Dos fortunas comprensivas de los mismos objetos, cuyos valores sean idénticos, darán lugar, sin embargo, á situaciones económicas bien distintas, según que sean unas ú otras las circunstancias de sus respectivos dueños. Las necesidades varían en número y extensión, influidas por las circunstancias exteriores y por el modo de ser individual; las exigencias económicas diferentes, en el sano, con relación al enfermo, para el hombre, comparado con la viuda ó con el huérfano, si se trata del célibe ó del padre de familia, etc., des-nivelan las condiciones que se fundan en una misma base de riqueza. Por eso decíamos en el capítulo anterior, que dos rentas ó capitales equivalentes no dan motivo para igual imposición, y hemos de añadir ahora, que nunca se establecerá el impuesto con justicia computando el *haber* únicamente, porque es necesario atender también al *debe*, al *pasivo*, á las *cargas* que afectan á la propiedad por razón de las especiales necesidades de su dueño. Para determinar la extensión de un *deber*, no sólo han de tenerse en cuenta las condiciones personales ó *subjetivas*, sino que éstas importan mucho más que los elementos puramente sensibles ú *objetivos* ¹.

Si la base natural de los impuestos está en la posición económica que resulta al ciudadano, para fijarla se hace indispensable:

1.º Apreciar los haberes individuales en sí mismos por la evaluación directa, no induciéndolos violentamente del signo de los *gastos*, ni por el dato falible de la *renta*.

¹ Wagner establece esa distinción entre el elemento *objetivo* y el *subjetivo* del impuesto; pero con otro sentido, porque él entiende que es objetivo todo el que recae sobre cosa determinada, la propiedad, la industria, etc., y subjetivo el que se refiere al conjunto de los bienes poseídos por el ciudadano; así es que en esta clasificación tiene carácter subjetivo toda imposición general sobre la renta ó el patrimonio.

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 cuál es la fortuna relativa de éste, su verdadera situación en orden á la riqueza.

De aquí que el único impuesto equitativo y proporcionado ha de ser el que compute y recaiga sobre los *haberes líquidos*. — Reconocemos que esta fórmula no corresponde exactamente á nuestra idea; pero no hallamos otra más adecuada para expresarla, y además las consideraciones, que anteceden, no dejan lugar á dudas acerca de nuestro pensamiento. Entendemos 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.

El impuesto puramente *real*, que sólo atiende al haber, se desnaturaliza por completo, convirtiéndose de relación personal en *censo* de la riqueza, sobre todo para ciertas formas de la propiedad. Los impuestos sobre las cosas, que se adhieren á ellas y las siguen de continuo, producen la desigualdad consiguiente á la diversa situación económica de los dueños por que va pasando la riqueza, objeto del gravamen, y dan lugar á efectos sensibles y muy dañosos para el régimen de la propiedad. La contribución territorial, por ejemplo, se capitaliza al modo de los censos y otras cargas que suelen pesar sobre los bienes inmuebles y se deduce del precio; el impuesto industrial se suma á los gastos de la producción y se incluye con ellos en el precio del artículo, y de aquí exenciones injustas y perjuicio evidente para las aplicaciones más productivas de la riqueza. Hoy es indudable que la propiedad inmueble ó fabril desmerece con relación al numerario y á los títulos de crédito, por razón de la diferente manera con que unos y otros sufren el impuesto: hoy el pobre huye de la propiedad del suelo y

de la industria por miedo á la contribución de que tal vez se libra, ó que al menos consigue reducir, llevando sus ahorros al Banco ó á la Bolsa, y el rico prefiere del mismo modo estas colocaciones con detrimento del bienestar general. La base de los haberes líquidos evitará todos esos inconvenientes de los impuestos sobre las cosas, porque hace independiente el gravamen fiscal del género de los bienes poseídos; con ella el ciudadano pagará como tal y no como terrateniente ó industrial; las trasformaciones de la propiedad no influyen en la cuota del impuesto; el que adquiere una tierra ó una fábrica no tendrá que pagar, por este cambio que hace en su fortuna, un impuesto que antes no se le exigiera, y la circulación de los capitales se verificará de un modo natural y sin otros motivos que los de su aplicación más provechosa.

Todo esto es tan elemental y tan sencillo, que tal vez por eso mismo se excluye de la ciencia y se lo declara inaplicable. Economistas y financieros renuncian de antemano á la igualdad absoluta del impuesto, pensando, como Proudhon, que en materia de impuesto toda pretensión de justicia es fatalmente una utopía, y se contentan con la *aproximación* á las fortunas, que pueden dar las imposiciones sobre el haber; pero como al mismo tiempo reconocen que los haberes no se fijan con exactitud por medio de los gastos, ni de la renta, ni del capital, y confiesan, además, que los procedimientos dedicados á la determinación de esas bases son sumamente imperfectos, resulta que la aproximación tampoco es asequible, y venimos á parar en que, según declaran sus mismos mantenedores, las doctrinas admitidas acerca del impuesto no tienen nada de científicas, ni se justifican por el éxito, encargándose la experiencia de demostrar cuán lejos andan los hechos de la justicia, y cuán verdaderas son, al hacer aquellas declaraciones, las teorías dominantes.

Sin embargo, es de notar cómo nuestro principio se

abre paso en el fondo de todos los sistemas, y se aplica dentro de ellos en la medida que consienten sus respectivos fundamentos. Los defensores del impuesto sobre las rentas hablan siempre de la *renta líquida*, computando, para deducirlos de la materia imponible, todos los gastos de la producción; y Girardin, al sostener la base del capital, se refiere al haber *neto*, es decir, previa la rebaja de las deudas é hipotecas con que aparezca gravado. Pero ¿es acaso legítimo dejar á salvo los intereses de la industria y prescindir de los del productor? La materia primera, el alimento de la máquina, ¿quedarán libres del impuesto, y no se tomará para nada en cuenta el sustento del trabajador y su familia? ¿Apreciaremos las cargas que pesan sobre las cosas, y no las necesidades que afectan al propietario? No, ciertamente, y es preciso que la *liquidación* alcance á las necesidades personales.

Avanzan todavía más en ese mismo camino aquellos economistas que hablan de un *mínimo libre*, es decir, de un límite hasta el que los haberes quedan exentos del impuesto. Stuart Mill es el que, siguiendo á Bentham, defiende principalmente este sistema; partiendo de su doctrina acerca de la *igualdad del sacrificio*, resumida en estos términos: «que ninguno sufra más que otro por la obligación de atender á los gastos públicos,» pide luego que se exima del impuesto aquel *mínimum* de renta, que es *estrictamente necesario para vivir sin sufrimiento físico*¹. Plausible es, sin duda alguna, la tendencia de Stuart Mill, y se acerca á nuestra idea, aunque hace de ella una aplicación arbitraria é imperfecta. La exención absoluta del impuesto no debe reconocerse más que á aquellos que no posean nada; el que algo tenga debe pagar, por poco que sea, puesto que se trata, según ya hemos visto, de una obligación que á nadie libra, y de satisfacer una necesidad tan urgente como la más imperiosa.

¹ Obra citada, tomo II, pág. 340.

Además, ¿cómo se fija el límite de lo estrictamente necesario, ó el grado de la privación en que comienza el sufrimiento físico? No es posible señalar una cantidad determinada para las necesidades personales, ni se garantiza de modo alguno la igualdad del sacrificio con la excepción de un *mínimum* de renta, porque muchos, exceptuados del impuesto en ese sistema, tendrán una posición económica más desahogada que otros cuya renta, siendo mayor, corresponda, sin embargo, á necesidades relativamente más considerables. Eximimos, por ejemplo, de la contribución á los que tengan una renta menor de 1.000 pesetas; pues es indudable que el soltero, disponiendo de esa suma anual, vivirá mucho mejor que el padre de familia sometido al impuesto con una renta de 1.500 á 2.000 pesetas. La igualdad del sacrificio sólo puede conseguirse con la imposición de los haberes líquidos.

Algunos economistas, entre ellos el portugués Forjaz Sampaio ¹, llegan á proclamar como base del impuesto la *renta libre* de cada ciudadano, entendiendo por ella, como Roscher ², «la porción de renta líquida que queda disponible, después que el productor ha satisfecho sus primeras necesidades.» Pero con esto se comete el error opuesto al que combatimos, porque se da á las necesidades domésticas un valor absoluto y un lugar secundario á los deberes políticos: las necesidades jurídicas y sociales no vienen después de las personales, sino que han de ser atendidas, á la par que éstas y con la misma medida, no con los recursos que excedan de los gastos individuales, sino con cargo al fondo común que nos da la renta líquida para todas las satisfacciones.

El temor á las dificultades de la práctica; hé aquí lo único que ha impedido la consagración del principio que

¹ *Novos elementos de economia politica*, págs. 163 y 304.

² *Principes d'économie politique*, trad. de Wolowski, tomo II, párrafo 145.

sostenemos. Los impuestos establecidos y los sistemas que se proponen para reformarlos, contentándose con la aproximación á las fortunas, hallan obstáculos que se consideran insuperables; ¿cómo no renunciar, en vista de ello, á pretensiones de justicia absoluta y de igualdad perfecta, que serán tanto más irrealizables? Empero la ciencia debe aceptar todos los principios que tengan la cualidad de ser verdaderos y ciertos, sin exigirles además condiciones de trascendencia ó aplicación inmediatas, porque, como ha dicho Tiberghien en su *Lógica*, la cuestión de legitimidad en todo debate social es de la competencia de la razón pura, de igual suerte que la cuestión de oportunidad pertenece toda entera á la experiencia. Lo *ideal* no es el bien impracticable, sino algo que está por cumplir y que *debe* realizarse: si excluimos los ideales de la esfera de la ciencia, ¿dónde tendrán cabida las aspiraciones desinteresadas á la perfección y á la justicia? El científico no puede señalar las dificultades de la práctica para retroceder ante ellas, y debe tomarlas en cuenta, ha de estudiarlas con el firme propósito de vencerlas.

Por eso, si el impuesto sobre los haberes líquidos satisface á la razón y se conforma con la equidad, lo que importa es ver cómo puede establecerse y hasta qué punto los inconvenientes de la ejecución pueden obligarnos á desechar su principio, no por *imposible*, sino como inoportuno.

Lo primero que reclama el planteamiento del impuesto sobre los haberes líquidos, es una estadística exacta de la riqueza social; pero cuenta que esta exigencia no es peculiar y exclusiva del sistema que proponemos, sino condición necesaria para el régimen ordenado de la vida económica de los Estados y aun de las mismas naciones, y requisito preciso para establecer racional y justamente las imposiciones fiscales de cualquiera clase que sean. De suerte que la imperfección de las estadísticas actuales no es motivo que pueda detenernos, porque lo mismo

que sirven para los impuestos vigentes servirían para el nuestro.

Una vez conocida la riqueza nacional, la *suma imponible*¹, se determina, según hemos visto al hablar del *consumo público*, con relación al haber total, y la *materia de imposición* deberá ser la renta que *por cálculo* corresponda, no la *efectiva*, porque si se tomara ésta como base, el Estado vendría á aceptar y á sufrir las consecuencias de una mala aplicación de la riqueza, que pudiera tener en gran parte un destino improductivo. Es decir, que la cuenta se haría de este modo: suponiendo una nación cuya total riqueza sea de 100.000 millones, como la quinta parte de esta suma, 20.000 millones, *debe estar aplicada al fin económico*, ó sea empleada productivamente, dado el interés medio corriente del 5 por 100, corresponde á ese país una renta de 1.000 millones, y si al Estado toca un 16 por 100 de la riqueza disponible para el consumo, obtendremos la cantidad precisa de 160 millones como suma imponible, todo conforme á lo que queda dicho en el lugar antes indicado. Hasta aquí no hay todavía nada nuevo y que no haya de aplicarse en todos los impuestos, que buscan siempre un rendimiento determinado y le procuran mediante cálculos hechos con uno ú otro criterio sobre la materia de imposición.

Ahora, para hacer efectiva la suma imponible con la base de los haberes líquidos, es necesario repartirla gradualmente por medio de colectividades, que vayan reduciéndose hasta llegar al señalamiento de las cuotas individuales. Las circunscripciones territoriales deben ser el punto de partida, y así, en el caso antes propuesto, han de distribuirse los 160 millones, primero á las provincias, y después el cupo de cada una de ellas entre los

¹ Entendemos por *suma imponible* la cantidad de riqueza que el Estado puede exigir ó tomar para sus necesidades, y por *materia de imposición* aquello sobre que recae y á que se proporciona el impuesto.

Municipios que comprenda. No puede, sin embargo, hacerse este reparto atendiéndose únicamente á la riqueza poseída en cada demarcación, porque entonces resultaría un impuesto proporcionado al *haber*, y para computar de la única manera que es posible, tratándose de grandes colectividades, las necesidades personales, es preciso acudir al dato numérico de la población: dividiendo la riqueza de cada provincia por el número de sus habitantes y haciendo esto mismo dentro de ella con los Ayuntamientos respectivos, tendríamos un tipo medio de la posición económica individual, al que debería proporcionarse el cupo exigible á la circunscripción, relativamente á las de su misma clase. En las pequeñas localidades la designación de las cuotas individuales se haría sin dificultad alguna, y para las grandes poblaciones se combinaría la división en distritos, parroquias, etc., con la separación de los contribuyentes por gremios, profesiones y clases de propiedad ó beneficios que disfrutasen. El principio para fijar los cupos de esas agrupaciones sería el mismo aplicado á las provincias y municipios. Toda demarcación ó agrupación de contribuyentes, responsable de un cupo del impuesto, elegiría de entre sus miembros un *jurado fiscal* que clasificaría á los ciudadanos, previa audiencia de todo el que lo deseara, valiéndose de los datos que la Administración pública habría de facilitarle, así como de los que él poseyera ó adquiriese por cualquier otro conducto, y atendiendo á todas las condiciones personales del estado civil, de familia, etc., que influyen en la posición económica de cada uno. Las decisiones del jurado habrían de ser razonadas, y las cuotas individuales del impuesto que señalasen, impugnables por los interesados, á quienes se admitiría la prueba de los errores cometidos al apreciar su situación económica ó sus circunstancias personales. Contra el acuerdo definitivo del jurado fiscal procederían, el recurso ante los tribunales ordinarios de justicia, ya que toda cuestión en materia de impuestos es

pleito de propiedad, y la acción criminal para los casos de mala fe que dieran lugar á exacciones ilegales.

No es necesario que insistamos más para hacer ver cómo la ejecución de nuestro sistema se desenvuelve sin ocasionar dificultades ni complicaciones mayores, que las producidas por cualquiera de los impuestos más generalizados. Lo dicho basta para que podamos rechazar desde luego el argumento, que se ofrecerá en primer término contra nuestra idea, el de que el impuesto sobre los haberes líquidos exige una estadística impracticable de las necesidades ó gastos y de los recursos económicos ó ingresos individuales. Esa estadística, imposible, ciertamente, no es necesaria: hace falta, sí, la estadística del haber general, sin la que no puede pasarse una sociedad culta y medianamente organizada; pero las fortunas particulares, los pormenores íntimos de la situación económica de cada ciudadano, no hay para qué hacerlos constar oficialmente, no adquieren notoriedad, ni es necesario que el Estado directamente los conozca é investigue. El impuesto será repartido dentro de cada clase ó grupo de contribuyentes por unos cuantos de entre ellos, y éstos son los que únicamente necesitan conocer aquellos datos de carácter personal, ó por mejor decir, los que harán uso de ellos, ya que la posición de sus convecinos, compañeros ó copropietarios les es perfectamente conocida de antemano por razón de tales vínculos, de suerte que la Administración pública no intervendrá sino en el caso de conflicto, cuando á los interesados les convenga y pidan que el asunto salga de ese terreno, en cierto modo confidencial y privado, en que se resolverá ordinariamente.

Fácil nos sería hallar la justificación de lo que proponemos en instituciones vigentes y sancionadas por la experiencia, tales como la intervención que en todas partes se concede á los Ayuntamientos en la distribución de las contribuciones, la participación de los gremios, etc.;

pero no tenemos interés ni empeño alguno en que se mantenga el sistema que indicamos para el desarrollo de nuestro pensamiento, y lo que nos interesa solamente es, que se reconozca y aplique en una ú otra forma el principio de que el impuesto debe ser proporcionado á los haberes líquidos. Y respecto del principio en sí mismo, no cabe el decir que sea impracticable, pues que se encuentra aplicado, aunque no con la extensión que reclaman de consuno la lógica y la justicia.

Inglaterra exceptúa del *income-tax* las rentas inferiores á 3.750 pesetas; en Prusia se eximen las que no exceden de 525, y Austria señala como límite del impuesto las rentas de 750 y 1.500 pesetas, según sea uno ú otro su origen. En los Estados Unidos sólo se exige el impuesto sobre el capital á los que poseen más de 1.250 pesetas de bienes muebles, ó de 5.000 en bienes raíces. ¿Qué significan esas exenciones, si no es el respeto de las necesidades personales? Además, en el *Einkommens-tener* prusiano se establece que la cuota de las dos categorías inferiores pueda moderarse y descender hasta el límite de la clase próxima, en virtud de circunstancias particulares tales como las *deudas*, *enfermedades* y el *gran número de hijos*. Aunque reducida á un solo impuesto y á contribuyentes determinados, no puede darse una consagración de nuestro principio más explícita que ésta. Á su lado debemos colocar la que nos ofrecen la mayor parte de los cantones de Suiza, que no sólo reconocen el *mínimo libre*, tanto en los del capital como en los de la renta, sino que otorgan considerables rebajas del impuesto á las *viudas* y á los padres de familia en proporción al número de sus hijos. Finalmente, cuando en el vecino Portugal se estableció el año 1880 el impuesto general sobre la renta, el proyecto presentado á las Cámaras, cuyas bases modificaron éstas luego, señalaba como motivos para la exención ó rebaja del impuesto, según los casos, las circunstancias siguientes: 1.^a *Considerable número*

de hijos. 2.^a Sostenimiento de parientes pobres. 3.^a Enfermedades persistentes en la familia. Y 4.^a Perjuicios imprevistos ó inesperados.

Hállase, pues, abierto, y en parte recorrido, el camino por donde queremos ir, y es para nosotros indudable que se avanzará en él muy deprisa. La proclamación de los haberes líquidos como base del impuesto no remediaría por sí sola los males que se padecen en las relaciones de esta clase, cuya curación definitiva puede esperarse únicamente de una moralidad y un sentimiento de la justicia mayores de los que reinan en las sociedades actuales; pero mucho habríamos adelantado adoptando como criterio y norma de conducta un principio verdadero, para sustituir á los puramente convencionales y relativos en que descansan hoy las imposiciones del Estado. La determinación de las condiciones personales económicas dará lugar sin duda á la arbitrariedad, no llegará á ser nunca absolutamente exacta y matemática; mas acaso ¿no ofrecen el mismo inconveniente las otras bases aceptadas para los impuestos? Siempre resultará que esos datos completos acerca de la posición individual económica, difíciles seguramente de obtener, son los que reclama la justicia, mientras que los de la renta ó el capital, que luchan con parecidos obstáculos, no pueden conseguirla, aun siendo obtenidos con absoluta verdad.

La base de los haberes líquidos cumple con la generalidad y la igualdad en el impuesto, y pone á su servicio los medios disponibles; los otros sistemas que atienden al haber únicamente, renuncian desde luego á esos principios, y lo primero que se necesita para realizar la justicia es ponerla en la intención y tenerla como objeto.

Aquí podría concluir para nosotros la doctrina del impuesto, porque el sistema que proponemos es completo; mas como los hechos se apartan de esa teoría, preciso es que examinemos ciertas cuestiones, que suscita, no la

naturaleza propia del impuesto, sino la condición de los que se hallan establecidos. Examinaremos, pues, los problemas relativos al *método*, las *formas* y la *difusión del impuesto*, que nacen de la falta de una base racional ó se ofrecen como medios para corregir los males de los impuestos vigentes.

XIV

Los métodos del impuesto.

Llámase método del impuesto, á la manera con que éste recae sobre la base adoptada para establecerle.

Tres son los métodos aritméticamente posibles: el *fijo*, el *proporcional* y el *progresivo*. El impuesto fijo exige un tanto siempre igual por las personas y las cosas del mismo género, sin atender á la posición económica de las primeras, ni á la especie ó valor de las segundas; el proporcional señala un tipo idéntico, un tanto por ciento que aplica invariablemente á la extensión de la base, rentas, capitales, estimaciones de cosas ó actos, de manera que si 100 unidades pagan 8, 200 pagarán 16, el gravamen de 1.000 serán 80, y así sucesivamente; el progresivo modifica el tipo en relación con la base y le aumenta á medida que ésta crece, de suerte que si la exacción es de 8 para 100, sea por ejemplo de 17 para una riqueza como 200, de 125 para la de 1.000, etc. Con el método fijo el impuesto es igual para todas las fortunas; en el proporcional la *parte alícuota* que el Estado toma de la riqueza es la misma en cada caso; con el progresivo el tanto de la imposición varía y se eleva, según que son mayores los valores á que afecta.

El impuesto fijo es muy sencillo; pero la igualdad matemática que ofrece se opone á la justicia, á los intereses económicos y á las conveniencias financieras, porque grava con el mismo peso á fuerzas muy distintas para

resistirle, porque los capitales menos productivos y los artículos de calidad inferior, sometidos á una imposición igual á la que pagan los de mejores condiciones, no podrán resistir la competencia de éstos, y será preciso abandonar muchas industrias, las más numerosas é indispensables, y finalmente, porque si ha de ser general, tendrá que reducirse al tipo mínimo que pueden soportar los pequeños haberes y los productos de menos precio en cada clase. Por eso el impuesto fijo, no sólo es el menos racional, sino también el menos productivo. Las principales aplicaciones de este método consisten en la *capitación* y en los impuestos de circulación, aduanas, consumos, etc., cuando sus tarifas no distinguen la calidad ó precio de los artículos del mismo género.

El impuesto proporcional tampoco da lugar á dificultades para su establecimiento, toda vez que se sirve constantemente del mismo tipo y lo que cambia con él son las cuotas individuales, por razón de las diferencias que se muestran en la base. La igualdad absoluta del impuesto fijo se hace relativa en el proporcional al tanto de la imposición; pero esa igualdad sigue siendo puramente aritmética, que no jurídica ni económica. Aunque el deber de contribuir á los gastos públicos sea general, no puede equitativamente traducirse en una fórmula numérica que se aplique sin distinción, y grave del mismo modo á todas las posiciones sociales, tan diferentes en el orden de la riqueza. «Una contribución proporcional, dice J. B. Say, ¿no es más onerosa para el pobre que para el rico?» ¹ Y este mismo escritor añade en otra parte: ² «Suponiendo el impuesto meramente proporcional á la renta, de una décima parte, por ejemplo, tomaría »30.000 francos á una familia que posee 300.000 de renta; esta familia conservaría 270.000 francos que gastar »en cada año, y bien puede creerse que con renta seme-

¹ *Cours d'économie politique*, parte VIII, cap. IV.

² En el *Traité d'économie politique*, 6.^a edic., pág. 513.

»jante, no sólo no carecerá de nada, sino que mantendrá
»todavía muchos de esos goces que no son indispensables
»para el bienestar, mientras que una familia que no po-
»seyese más que una renta de 300 francos y á la que el
»impuesto dejaría sólo 270, no dispondría de lo que en
»el estado actual de las costumbres y de las cosas es ri-
»guerosamente indispensable para la existencia..... Por
»eso, sin duda, ha dicho Adam Smith que no está fuera
»de razón que el rico contribuya á los gastos públicos,
»no sólo en proporción de su renta, sino con algo más
»que esto.»¹ Stuart Mill declara que con el impuesto
proporcional no puede conseguirse la *igualdad del sacrifi-*
cio, si bien la consecuencia única que de aquí deduce es,
como hemos visto en el capítulo anterior, la de que debe
dejarse libre de gravamen un *mínimum* de renta. Garnier
entiende también que el método proporcional «hace más
»sensible la carga para las pequeñas y las medianas que
»no para las grandes fortunas»², y nosotros creemos, en
vista de lo que es un hecho indiscutible, que no queda
con ese procedimiento satisfecha la justicia. El Estado
no tiene por misión evitar en la Sociedad las desigual-
dades económicas, ni es el impuesto instrumento que
pueda aplicarse á tales fines, cuando representa no más
que el medio de adquirir propio de la condición de los
Gobiernos; pero al medir las fuerzas contributivas de los
ciudadanos, es preciso tomar en cuenta esas desigualda-
des económicas y ajustarse á ellas para no agravarlas.

El impuesto progresivo es más complicado que los dos
anteriores, porque admite la diversidad, no sólo en las
cuotas, sino también en los tipos de la exacción. Busca
este método una variedad, una elasticidad que le permi-
ta ser de hecho proporcionado á la riqueza que grava, y
al efecto establece una escala para las fortunas y los va-
lores, á cuyos grados señala un tanto de imposición cada

¹ *Riqueza de las naciones*, lib. V, cap. II.

² *Traité des finances*, pág. 66 de la 4.^a edic.

vez más elevado; pero estas combinaciones, exclusivamente matemáticas, son mejores en la intención que por sus resultados. El defecto más grave del impuesto progresivo es el de que erige la arbitrariedad en sistema. ¿Cuál es el principio á que hemos de acudir para formar esa doble escala de fortunas y de tipos? ¿Diremos, por ejemplo, que el primer grado le forman las rentas que excedan de 1.000 pesetas, el segundo las que pasen de 2.000, el quinto las que pasen de 16.000, el décimo las de más de 512.000 pesetas, etc., y señalaremos como tanto por ciento para las imposiciones respectivas el 2, el 2,50, el 4, el 6,50, y así sucesivamente? Aquí hay una progresión, sin duda alguna; mas ¿por qué será legítima la *razón* en que se funda? ¿Debe ser aritmética ó geométrica? ¿La misma ó diferente para la base que para el tipo? ¿Y cuál es la relación que ha de establecerse entre ambos términos? ¿Debe resultar, por ejemplo, que el impuesto triplique cuando sea doble la fortuna, ó cuál debe ser la proporción establecida? 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, sino tantos como son sus defensores ó casos de aplicación.

Huyendo del método proporcional, la progresión acaba por aceptarle, puesto que los contribuyentes comprendidos en cada uno de los grupos pagarán con arreglo al mismo tipo. Si, como antes suponíamos, las rentas se clasifican desde 1.000 pesetas á 2.000, á 4.000, etc., una renta de 2.001 pesetas sufrirá el mismo impuesto, igual tanto por ciento que otra fortuna de 3.999 pesetas, á pesar de la distancia que hay entre ellas. El gravamen progresivo mantiene, pues, en el fondo la proporcionalidad, aunque no la establece continua y sistemáticamente, sino por medio de saltos.

Además, la progresión, siendo lógica é ilimitada, desnaturaliza el impuesto y le lleva á la confiscación, porque si comienza con el 1 por 100 y pasa luego al 2, más

tarde al 6, después al 20, y sigue sin detenerse, llegará necesariamente á ser de 100, absorbiendo entonces la base por entero y convirtiendo en impuesto toda la fortuna del ciudadano, desde el momento en que pase de cierto límite. Y si el impuesto progresivo se contiene dentro de un tipo máximo de exacción, contradice su principio y se convierte por otro lado en proporcional para las fortunas más considerables, que son precisamente las que quedan fuera de su alcance.

Sin embargo, la progresión ilimitada no tiene defensores ¹, y todos los esfuerzos de los partidarios de este método se dirigen á buscar sistemas que moderen y contengan el impuesto progresivo dentro de límites racionales, llegando alguno de ellos, Mr. Garnier, á proponer que se acentúe y marque esta tendencia por el abandono de la denominación corriente, y que se llame impuesto *progresional* el que se ajuste á tales condiciones. El procedimiento más sencillo para limitar la progresión, indicado ya por J. B. Say, consiste en hacer que el aumento de la imposición recaiga no sobre la base ó la fortuna entera, sino sobre el exceso que ésta ofrezca relativamente á la categoría inferior. Es decir, que si una renta ó capital de 1.000 pesetas paga á razón de 2 por 100, la fortuna de 2.000 debe satisfacer el 2 por las primeras 1.000 pesetas, y el 2,50 por las otras 1.000; un haber de 4.000 pesetas abonará 2 por 100 sobre 1.000, 2,50 sobre otras 1.000 y 3 por 100 sobre las 2.000 restantes, y así sucesivamente. De este modo nunca la renta total será absorbida por el impuesto; mas como dice Leroy-Beaulieu, el aumento de las rentas llegará á ser confiscado, y las fortunas hallarán un *máximum* infranqueable más allá del que todo crecimiento tendrá lugar en bene-

¹ Mad. Royer es la que acepta el impuesto progresivo sin limitación alguna y quiere que el *máximum*, ó sea el tipo de 100 por 100, se fije para una renta que sea igual á la del Estado, á fin de que nadie tenga mayor riqueza que él.

ficio del Estado. La diferencia bajo este aspecto entre la progresión ilimitada y la limitada es solamente de grado, que no de naturaleza: ambas son muy poco razonables, pero aquélla lo es todavía menos que ésta ¹.

Otro sistema de impuesto progresivo limitado es el que se emplea en la mayor parte de los cantones de Suiza, ora sobre el capital, ora para la renta, ya combinando entrambas imposiciones.

Consiste en establecer un tanto por 100 fijo de gravamen y en aplicar la progresión á la base solamente, de manera que según vayan creciendo las fortunas, sea mayor la parte de ellas que sufra la imposición ². Hé aquí las condiciones con que existe el impuesto progresivo sobre el capital en el cantón de Zurich:

De las primeras	20.000 pesetas,	10.000 pagan el impuesto.	
»	30.000 siguientes,	18.000	»
»	50.000 más,	35.000	»
»	100.000 »	80.000	»
»	200.000 »	180.000	»

Las que excedan de 400.000 pagan por la totalidad de la suma.

Así las fortunas menores de 20.000 pesetas pagan el impuesto por la *mitad* solamente; las que aumentan en 30.000 pesetas abonan á razón de los *seis décimos*; las 50.000 pesetas siguientes van gravadas en las *siete décimas* partes; 100.000 pesetas más de capital pagan la cuota correspondiente á *ocho décimos*; las 200.000 pesetas siguientes pagan por los *nueve décimos*, y en fin, las cantidades que excedan á la suma de las anteriores, ó sean los capitales mayores de 400.000 pesetas, pagarán desde este límite, por todo el importe de su guarismo.

Semejantes á esas son las bases del impuesto sobre la

¹ Obra citada, tomo I, pág. 144.

² Los precedentes de este sistema de imposición son bien antiguos, y se hallan en la contribución territorial establecida en la República de Atenas.

renta, establecido en el mismo cantón de Zurich. Pagan allí esta imposición:

2 décimas de las	1.500 pesetas primeras.
4 » »	1.500 » siguientes.
6 » »	3.000 » »
8 » »	4.000 » »
10, ó sea la totalidad por la renta que exceda de 10.000	» »

Con este método, como se ve, todas las fortunas quedan en parte exentas del impuesto y sólo las sumas que exceden de 400.000 pesetas en el capital y de 10.000 en la renta están sometidas en totalidad al gravamen. La progresión no es sólo limitada, sino muy ligera; el tipo, que es invariable, no puede confundirse con la base para absorberla, y el impuesto, en cuanto la fortuna pasa de los límites indicados, se hace proporcional. Según hace notar Leroy-Beaulieu ¹, esos ejemplos, que de él tomamos, y otros que cita de los cantones suizos, no son más que aplicaciones ingeniosas, sí, pero embrionarias y poco favorables al impuesto progresivo, porque sólo se trata en ellas de pequeños impuestos, cuya tenue progresión se detiene al llegar á las fortunas considerables, que son precisamente las que se quiere afectar con ese método.

El *income-tax* de Inglaterra y los impuestos de clases en Prusia son también ligera y muy limitadamente progresivos, como que no exceden del tipo de 3 por 100, y ciertas imposiciones especiales, como las que gravan los alquileres, las sucesiones, el timbre, etc., revisten de ordinario una forma semejante á ésta; pero en definitiva, el método progresivo no se aplica más que por excepción y en muy pequeña escala. Preciso es reconocer, no obstante, que no es ésta una idea abandonada y en decadencia, porque en la práctica avanza, aunque con lentitud, y gana cada día más terreno en la opinión general.

¹ Obra citada, tomo I, págs. 151 á 160.

De todas suertes, y sea cualquiera su condición actual y el porvenir que le aguarde en el orden de los hechos, el impuesto progresivo lucha entre la contradicción y la injusticia y sucumbe necesariamente á la arbitrariedad. Proudhon, su más decidido y afortunado adversario, dice de él: que produce desastrosos efectos económicos, porque es enemigo del ahorro y favorece la disipación, concede un privilegio á las pequeñas fortunas, impide la acumulación de los capitales y mata las grandes industrias y explotaciones agrícolas, porque la riqueza encuentra beneficio dividiéndose, concluyendo por afirmar que es un *juguete fiscal*, que no merece la importancia que se le da, una *hipocresía*, una limosna, que no puede ofrecer los resultados que de él se esperan, porque es mezquino y completamente ilusorio el alivio que procura á las clases necesitadas de la Sociedad.

Nosotros, sin incurrir en exageraciones, no podemos satisfacernos con el impuesto progresivo. Aceptamos su tendencia, el propósito que le anima en tanto que procura buscar las facultades individuales, la posición efectiva de cada contribuyente, aunque no admitimos el procedimiento de que se vale para lograrle, y hemos de condenar la progresión en cuanto quiera hacer del impuesto una máquina niveladora de las fortunas, una especie de bomba aspirante que, aplicándose á la riqueza acumulada, la impela luego sobre la masa social en provecho de las clases inferiores. Así es como le preconizan los escritores socialistas de todos los matices, entre ellos los modernos *de la cátedra*, Schäffle, Wagner, Scheel, etc., para quienes es el impuesto un *medio de política social*, el recurso más eficaz con que el Estado cuenta para modificar el organismo económico.

Desde nuestro punto de vista la discusión entre el impuesto proporcional y el progresivo, entre lo que ha llamado alguno la *teoría del interés* y la *teoría del sacrificio* ¹,

¹ Helfferich en el *Manual de economía política*, dirigido por Schoenberg.

tiene no más que un interés secundario. La progresión y la proporcionalidad son: combinaciones aritméticas de una generalidad incompatible con la equidad á que aspiran, procedimientos ó meros expedientes incapaces para remediar la injusticia de las bases á que se aplican. La proporcionalidad y la progresión consultando únicamente los haberes, la materia de la imposición, concluyen antes ó después en el impuesto fijo, porque llegan á la consecuencia de que una riqueza como 100 pagará idéntico tanto que otra del mismo valor, que dos fortunas de guarismo igual tendrán el mismo gravamen, aunque acusen una gran diferencia de posición económica por razón de las condiciones personales de sus respectivos dueños, y todo lo que sea dar generalidad, carácter absoluto y de fijeza á los términos de una relación que ha de ser individualmente mantenida, que pide por lo tanto la diversidad, es hacer el impuesto desigual é injusto.

El método fijo, por lo mismo que es el más absoluto y más *igual*, es también el más injusto; el proporcional, que mantiene el mismo tipo de imposición para todas las fortunas, le sigue en imperfección, y el progresivo, aunque admite más variedad y diferencia y se aproxima en algo á la justicia, queda todavía lejos de ella, porque conserva la igualdad del tipo para fortunas que no tienen de iguales más que el dato de la renta ó el capital en que consisten.

El impuesto, como prima del seguro, debe ser proporcional á los haberes; como pago de servicios, debiera ser progresivo en sentido inverso, es decir, hacia las pequeñas fortunas; como participación en el fin social, ha de ser una cuota determinada con arreglo á todas las circunstancias de la posición económica del individuo. Según nuestra doctrina, el impuesto no ha de ser proporcional, ni progresivo, según la renta ó el capital, ni han de existir normas absolutas, ni tipos fijos, y resultará en cada caso conforme á la base que presente la fortuna

real del ciudadano, porque dos haberes iguales no han de pagar lo mismo por este solo hecho, y será además necesario para ello que atribuyan al contribuyente iguales facultades económicas.

Dadas las actuales bases de imposición, sobre todo mientras haya impuestos de consumo, que dan una progresión inversa, el impuesto directo debe ser indudablemente progresivo para que haya alguna compensación. Así es que, obligados á elegir entre la proporcionalidad y el método progresivo, preferiríamos este último, establecido en condiciones semejantes á las que tiene en los cantones de Suiza, y que antes hemos expuesto; pero esta consideración de los métodos nos autoriza más y más y nos da nuevo motivo para insistir en la idea de que no hay otro impuesto racional que el de los *haberes líquidos*.

Las formas de imposición.

Por razón de su forma, el impuesto es *directo* ó *indirecto*, uno ó múltiple.

I.—La distinción de los impuestos en directos é indirectos obedece á una idea claramente percibida, pero que no ha logrado hallar una fórmula que la exprese con exactitud, aunque son muchas las que han intentado conseguirlo. Ante todo, convengamos en que se trata de una diferencia de *modo*, y es inútil acudir para determinarla á las condiciones esenciales del impuesto. Así, todas las *bases* de imposición darán lugar á tributos directos ó indirectos, según sea el uso que se haga de ellas, porque si bien la renta y el capital sirven comúnmente para los primeros, y los segundos se aplican en general sobre los gastos, hay también impuestos indirectos sobre los capitales y las rentas—los derechos de sucesión, por ejemplo—é imposiciones directas sobre el consumo, tales como la de alquileres, las suntuarias, etc.; los *métodos* son de igual manera compatibles con esas formas de los impuestos, y los unos como los otros pueden ser fijos, proporcionales ó progresivos, y finalmente, no es tampoco la naturaleza de la cuota la que da carácter á la imposición, porque los directos y los indirectos se exigen con arreglo á un tipo general, fijo y determinado.

Por eso, cuanto más profundas son las explicaciones que quieren darse de esa división, suelen ser menos pre-

cisas. Hoffmann ¹ dice que son directos los impuestos que recaen sobre la *posesión* de cualidades—personales, de clases, etc.—ó de bienes—renta, capital, etc.,—é indirectos los que recaen sobre *actos* determinados, de manera que aquéllos pesan sobre algo que es permanente ó duradero, y éstos gravan relaciones pasajeras ó accidentales. Esta doctrina que atiende á las bases de imposición es aproximada, pero no exacta; porque, como ya hemos dicho, hay impuestos directos de consumo que recaen sobre actos. Igual defecto tiene la regla que presenta el italiano Cossa ² con menos claridad, afirmando que los impuestos directos gravan la riqueza en sus *manifestaciones inmediatas*—persona, renta, patrimonio—y los indirectos afectan á las *manifestaciones mediatas* de la riqueza del contribuyente, como son las transmisiones y el consumo. Stuart Mill ³, al que siguen Rau y Wagner, cree que el impuesto directo es aquel que se pide á quien el legislador quiere ó se propone que le pague, é indirecto el que se exige á una persona para que lo adelante á título de intermediario, y se reembolse después á cargo de un tercero, que es el contribuyente efectivo. Aquí la distinción conviene, sin duda alguna, con el valor de los términos que la expresan; porque se dice directo el impuesto que recae de una manera *inmediata* sobre el que debe pagarle, é indirecto aquel en que se grava *mediatamente* y como de rechazo, con intervención de un primer contribuyente, que tiene el carácter de recaudador ó anticipante de la cuota; pero la máxima no es segura, ni científica, porque no depende de la intención del legislador, por otra parte difícilmente apreciable, que el impuesto sea para el que le abona *pago definitivo* ó *anticipo reintegrable*; esto toca al hecho de la difusión, que pronto estudiaremos, ó sea al movimiento, en virtud del cual

¹ *Principios del impuesto.*

² *Primi elementi di scienza delle finanze*, 3.^a edic., pág. 70.

³ Obra citada, tomo II, pág. 356.

el impuesto se extiende desde aquel que le paga á todos los que mantienen con él relaciones económicas, y las imposiciones, sean directas ó indirectas, se difunden por leyes y circunstancias semejantes.

Son condiciones meramente administrativas las que han de servirnos para distinguir los impuestos directos de los indirectos: en los primeros todo es determinado; en los segundos todo es anónimo y desconocido; el impuesto directo establece de antemano la persona que ha de satisfacerle, la base á que se ajusta, la época del pago, el tipo de la imposición y la cantidad total del gravamen para cada contribuyente; el indirecto desconoce al contribuyente, no fija el plazo ni el total de la cuota, y se reduce á adoptar una base eventual y un tipo de exacción que no se sabe á punto fijo cuándo, ni á quién, ni en qué medida llegará á ser aplicado. Yo sé cuánto pagaré por los impuestos directos y cómo he de pagarlos; pero ignoro lo que me toca de los indirectos, y el Estado, á su vez, obtiene de los primeros un rendimiento fijo, mientras que no puede prever con seguridad el resultado de los segundos. Los directos se recaudan mediante *matrículas* ó listas nominales, en que constan las circunstancias personales de los obligados; los indirectos, por medio de *tarifas* aplicadas á las cosas ó actos, en que no se tiene para nada en cuenta la personalidad de aquel que ha de pagarlos. Es, por tanto, la determinación ó la indeterminación personal lo que decide en la forma de los impuestos, y podemos decir que son: *directos, los que se exigen nominativa, periódicamente y en cantidad total de antemano establecida; é indirectos, aquellos que no tienen todas esas condiciones.* Tal vez empleando los términos de *personales é impersonales*, para indicar esa división de las imposiciones *reales*, se lograría evitar la confusión que reina en la materia.

Sin embargo, con ser la distinción que nos ocupa puramente formal, trasciende á la naturaleza de los impuestos, porque hace predominar en ellos, como ya he-

mos indicado, unas ú otras condiciones. Bajo el punto de vista de la proporcionalidad á la fortuna, los directos la buscan comúnmente, y los indirectos, por regla general, prescinden de ella. En cuanto á bases, las personas, la renta y el capital dan lugar á impuestos directos; los gastos ordinariamente, y siempre los monopolios y servicios del Estado, que son origen de renta, dan motivo á impuestos indirectos. Por eso la cuestión tiene una importancia de que carecería si se tratase no más que de accidentes externos, y así se explica que sea objeto de prolongados debates la preferencia de uno ú otro género de imposiciones.

Para nosotros el problema en realidad no existe: dado el concepto que nos hemos formado del impuesto, éste ha de tener carácter *real*, porque es una relación económica que se refiere á las cosas y es mantenida con ellas; pero ha de ser también *personalísimo*, porque es al mismo tiempo una relación jurídica, cuyos términos son el ciudadano y el Estado, y no concebimos que el impuesto se dirija á las cosas por sí mismas, ni podemos aceptar otra forma de imposición que la directa. El impuesto directo, bien llamado así porque va *recto* y grava *derechamente* la propiedad individual, sanciona un deber y dice sus fundamentos, mientras que el indirecto, siguiendo líneas tortuosas para sorprender las manifestaciones de la riqueza, hiere al contribuyente por el flanco ó por la espalda y no alega más razón que los provechos del fisco. Aquél se ve, es leal y franco, obedece á un principio y cabe que sea juzgado; éste se esconde, obra á ciegas y se siente, pero no se determina, ni puede justificarse. Los impuestos directos no son los mejores, sino los únicos que científicamente pueden aceptarse, y los indirectos quedan reducidos á la categoría de meras exacciones.

Preciso es, no obstante, que conozcamos los términos de la discusión que aquí se ofrece, ya que en los hechos lleva la mejor parte un criterio opuesto al nuestro.

Se dice contra los impuestos directos:

1.º Que no se logra con ellos la generalidad del gravamen, porque no alcanzan á las pequeñas fortunas, que son las más numerosas.

2.º Que no bastan para las actuales necesidades del Estado, porque sus rendimientos son escasos y crecen difícilmente.

Y 3.º Que son duros en la exacción y repugnan al contribuyente, porque se exigen en día fijo, por cantidad relativamente considerable y con procedimientos ejecutivos y vejatorios.

En favor de los indirectos se alega:

1.º Que afectan sin excepción á toda la riqueza y son el único medio de hacer que contribuyan á los gastos del Estado las clases inferiores de la Sociedad.

2.º Que son muy productivos y crecen mecánicamente, por sí mismos, de año en año y sin que aparezca la acción del Estado, cosa que ha de suceder para que aumenten los directos que, por otra parte, sólo pueden revisarse de tiempo en tiempo.

3.º Que son voluntarios, tanto en la cuota, que puede evitarse ó reducirse al menos, como en la época del pago, que el contribuyente elige porque depende de actos suyos.

4.º Que son más suaves y más políticos que los directos, más populares por tanto, en razón á que se abonan por ínfimas cantidades, insensiblemente y envueltos en el precio de las cosas.

Y 5.º Que sirven para atenuar y compensar las injusticias, inevitables en todo sistema de imposiciones generales directas.

Veamos ahora la verdad que tienen esas afirmaciones.

Los obstáculos que halla la generalidad del impuesto directo no nacen de su forma especialmente, sino más bien de las bases adoptadas para establecerle, de las imperfecciones de la estadística y de la condición económica de una gran parte de la Sociedad. Nada se opone á

que un impuesto directo recorra toda la escala de las fortunas desde las más altas á las más pequeñas; los mismos que ya existen sobre la renta y el capital en Alemania, en Inglaterra, Suiza, etc., si se detienen en cierto límite, no es por la imposibilidad de seguir más adelante, es porque adoptan el principio del *mínimo libre*, con lo cual por otra parte se comete una grande hipocresía, pues se exceptúa del gravamen á aquellos haberes que se considera no tienen la resistencia bastante para soportarle, y luego se invoca esa excepción para someterlos al peso, mucho más duro, de las imposiciones indirectas; es decir, se renuncia á gravarlos proporcionalmente, cuando se los tiene bajo la mano y en condiciones de hacerlo con equidad, para poder exigirles luego un sacrificio desproporcionado. Esto es precisamente lo que no pueden hacer los impuestos directos, que paguen *mucho* los que tienen *poco*, que paguen *más* aquellos que *menos* tienen; semejante milagro sólo pueden realizarle los impuestos indirectos. La dificultad de inventariar individualmente toda la riqueza de la manera que piden las bases de renta y el capital, es considerable sin duda alguna, pero no mayor que la de conocer todos los actos sujetos á las exacciones indirectas. Lo único que hay de cierto en el argumento que examinamos es que la penuria con que viven las clases obreras, los pequeños industriales, labradores, etc., y los hábitos de desorden que su triste situación engendra, impiden, ó al menos hacen difícil, obtener de ellos con regularidad y directamente una cuota algo crecida de impuesto, aun siendo mucho menor que la que satisfacen con los indirectos; pero esto sólo justificaría el establecimiento de una contribución indirecta muy módica, que supliese la imposición de los pequeños haberes. La generalidad del impuesto no autoriza para hacer que el pobre, á quien no pueden cobrarse directamente cinco ó seis pesetas en cada año, pague cincuenta ó más por vía de equivalencia.

Es verdad también que los impuestos directos no bas-

tarían, por sí solos, para cubrir los gastos actuales de los Estados. Si los presupuestos vigentes, con sus enormes partidas para la deuda pública y las atenciones de guerra, hubieran de recaudarse en forma directa, no habría Gobierno capaz de hacerlos efectivos, ni país que tuviera la resignación necesaria para sufrirlos. La paz pública sería imposible, si los ciudadanos de las naciones modernas se dieran cuenta exacta del sacrificio que les impone el sostenimiento del Estado, y que se encargan de ocultar los impuestos indirectos, produciendo, según la frase de E. de Parieu, *la bienhechora anestesia* de la ignorancia. Pero esto ¿es un inconveniente ó una ventaja? Para contestarlo es necesario decidir antes si son ó no legítimas las satisfacciones que piden los Gobiernos, porque si no lo fuesen, y en la actualidad resulta evidente que hay un exceso abusivo en el consumo público, habría que buscar, no la manera de favorecer las dilapidaciones y el desorden, sino, al contrario, los medios de reprimirlos ó evitarlos. Los impuestos directos, enseñando la verdad y haciéndola sentir á todos, son un correctivo eficaz para la demasía de los gastos públicos, al paso que la forma indirecta, con la oscuridad y la confusión que introduce en la vida económica del Estado, sanciona sus desarreglos y es cómplice, ya que no causa, de muchos de ellos. En cuanto á su crecimiento, las contribuciones directas se acomodan al desarrollo natural y positivo de la riqueza; un impuesto sobre la renta ó el capital aumentará inmediatamente después y en igual medida que se acrecienta la fortuna pública, que es todo lo que en razón puede exigirse; si los impuestos indirectos dan otro resultado y crecen más rápidamente, luego veremos cómo y á qué costa han de lograrlo.

Por último, el impuesto, como obligatorio que es, se hace efectivo por medio de la coacción, sea cualquiera la forma que reviste. Los impuestos directos, cobrados á día fijo y en cantidad determinada, son un elemento de previsión y regularidad, porque todas las necesidades deben

ser atendidas simultánea y ordenadamente; esas condiciones sólo pugnan con el abandono de las costumbres y la falta de régimen económico. Se dice que al ciudadano le desagradan la presencia en su domicilio y el roce de los agentes del fisco; ¿pero acaso los recaudadores de los impuestos indirectos no tienen ese mismo carácter, y un trato aún menos amable que el de aquellos que cobran los directos?

Pasemos ya al examen de las excelencias atribuídas á las imposiciones indirectas. En primer lugar, su generalidad no es tan absoluta como se afirma: sólo son generales las que recaen sobre actos que corresponden á necesidades primarias é inevitables, las que gravan, por ejemplo, el consumo de los artículos precisos para la subsistencia, y todavía en este caso la generalidad no es completa, porque disfrutan de exención los productores de los objetos gravados; así el cosechero no paga impuesto por el vino que se bebe, y el industrial, de cualquier clase que sea, se libra del derecho en los artículos que obtiene por sí mismo y aplica á su consumo. Después de esto, la generalidad se alcanza á expensas de la justicia, porque tales impuestos sobre el consumo de lo indispensable se convierten en una capitación ó en algo peor todavía, como es un gravamen progresivo en sentido inverso. Los derechos sobre los cereales, la sal, el vino y sobre todas aquellas cosas sin las cuales nadie puede pasarse y de que cada uno necesita una cantidad equivalente, dan por resultado, dice Passy, el que todos paguen al Estado una misma suma por razón de su consumo, y aun los pobres, precisamente porque no gastan de otros artículos, son los que hacen más uso de esos objetos, y de entre los pobres los más necesitados, aquellos que tienen á su cargo mayor número de hijos. «Así el impuesto, de clase á clase y dentro de cada clase de persona á persona, grava en razón inversa de las facultades ó de las rentas, y una capitación que produjese al Estado lo mismo que esos derechos sería menos perjudicial á las masas y menos

»contraria á las reglas de la proporcionalidad y la justicia»¹.

Otro es el efecto de los derechos que encarecen los productos cuyo consumo no es de una necesidad absoluta, tales como el café, el té, las telas, etc.; pero desgraciadamente, añade ese escritor, «entre los impuestos calificados de indirectos, los únicos que pueden producir grandes recursos son los que se dirigen sobre los artículos de primera y universal necesidad, y hé aquí por qué las sustancias alimenticias han sido gravadas con una lamentable preferencia, que ha hecho más difícil la vida de las clases obreras, y ha arrojado sobre ellas el mayor peso del fardo.» De suerte que las imposiciones indirectas, ofrecidas como medio de hacer que las pequeñas fortunas contribuyan á los gastos públicos, serían aceptables en este sentido si lograran su propósito, manteniéndose dentro del derecho; no pueden serlo, desde el momento en que, á trueque de conseguir aquel fin, prescinden de todo miramiento, cuando se trata precisamente de clases cuya condición obliga más y más á la equidad y á la prudencia.

Algo parecido ocurre con la productividad de los impuestos indirectos; son muy productivos en tanto que hacen pagar mucho á todos, á los pobres y á los ricos indistintamente, en tanto que se apoderan de la riqueza, sin regla ni medida alguna, y en lo que toca á su *elasticidad* tan ponderada, á esa virtud que tienen de crecer por espontáneo impulso, hemos de ver que es una nueva prueba de la iniquidad y la sinrazón con que proceden. Si los rendimientos de las contribuciones indirectas se sostienen ó aumentan, á la vez que disminuye ó se detiene el producto de las directas; si aquéllas crecen más deprisa que la riqueza, es porque no se proporcionan á ésta, porque gravan consumos, es decir, necesidades que son irreducibles, y se multiplican con la población, aunque

¹ *Dict. de l'Economie politique*, artículo *Impot.*

la riqueza sea la misma; es, en fin, porque les basta para prosperar con que crezca el número de pobres, aunque se haga menor el de los ricos.

Decir que los impuestos indirectos son voluntarios y se pagan en el momento más favorable para el contribuyente, es un sarcasmo, si se tiene en cuenta que su tipo más perfecto y su aplicación más continua consisten en la imposición de los artículos indispensables para la vida, que obliga al pago con ocasión de las necesidades más urgentes, y cuando se está bajo su influjo. Esto aparte de que la voluntariedad no es una condición buena para el impuesto, sino contraria á su naturaleza.

Políticos, sí, son los impuestos indirectos, en el sentido de fáciles y cómodos para el gobernante, porque tiene menos exigencias la arbitrariedad que la justicia; pero son altamente contrarios á las buenas costumbres públicas, y en definitiva, no evitan el disgusto de los ciudadanos que sufren su pesadumbre. No son tampoco suaves, sino insidiosos, porque se ocultan en el precio de las cosas, y si su abono se hace por sumas en cada vez muy pequeñas, como que se pagan de continuo, día por día, y con motivo de aquellas satisfacciones que más han de repetirse, se sienten bien y mortifican duramente. Por eso, lejos de ser populares, son odiados por las masas, que saben perfectamente cómo influyen en sus privaciones los impuestos indirectos, y aprovechan todas las ocasiones que los movimientos políticos les ofrecen, para mostrar la animadversión que les inspiran las gabelas de ese género.

Finalmente, ¿cómo pueden remediarse los males de los impuestos directos, combinándolos con las imposiciones de forma indirecta? ¿Se establecen derechos suntuarios ó sobre actos que no sean indispensables? Pues se gravará con ellos á las fortunas que ya pagaron en proporción al capital ó la renta, y no á las que se libraron de esta carga. ¿Se crean los derechos sobre el consumo de lo preciso? Pues entonces se afecta á todos indistinta-

mente, á los que pagan la contribución directa y á los que se eximen de ella. ¿Dónde está en ninguno de ambos casos la compensación de las desigualdades consentidas por el impuesto directo? Si convenimos en que éste es injusto, y queda demostrado que lo es de un modo indudable el indirecto, de la combinación de las dos formas no puede resultarnos la equidad, sino la acumulación de las injusticias que produce cada una.

Las ventajas que nos prometían los impuestos indirectos no hemos podido encontrarlas; pero en cambio los graves inconvenientes de que adolecen y que han reconocido sus defensores más entusiastas, son tan notorios, que no hay necesidad de insistir mucho sobre ellos y basta con anunciarlos. Aparte de lo que dejamos expuesto acerca de su desigualdad y de sus fatales condiciones jurídicas y políticas, las consecuencias que producen bajo el punto de vista económico y en orden á la moralidad son desastrosas y sus cualidades financieras verdaderamente detestables.

La mayor parte de los impuestos indirectos, dice Leroy-Beaulieu ¹, á pesar de la afición que muestra á esas instituciones, no puede percibirse sin alguna intervención del Estado en las industrias, sometidas á toda clase de formalidades é inspecciones que embarazan el trabajo y detienen sus progresos. Unas veces impiden al industrial organizar la producción como él quisiera, y otras, gravando ciertas materias primeras, turban la industria y hacen que el fabricante adopte artículos análogos, que tienen el privilegio de estar libres, aunque sean inferiores, creándose de este modo un régimen artificial, que es malo y no puede ya modificarse sin nuevas perturbaciones. Además de las trabas y los obstáculos que en general ponen á la circulación de la riqueza los impuestos indirectos, llegan á violentar el tráfico y le organizan arbitrariamente, torciendo sus corrientes naturales por medio

¹ Obra citada, tomo I, págs. 247 y siguientes.

de privilegios que favorecen á localidades y situaciones personales determinadas. Así las aduanas, por ejemplo, otorgan el monopolio del comercio á los lugares en que se establecen y concentran en ellos la población y la actividad de los negocios, con daño de otros puntos que reúnen tal vez mejores circunstancias. Á estos inconvenientes es preciso agregar otro que Leroy-Beaulieu no consigna, pero que ha notado con oportunidad Girardin, y el cual consiste en que el peso de los tributos indirectos recae especialmente sobre los productos de la agricultura, gravados ya con dureza por las imposiciones directas, y perjudica, con relación á las demás, á esa industria, que es la más interesante, la que más influye en la baratura y facilidad de la vida, lo que pudiéramos llamar industria madre, porque es la que mayor cantidad de materias primeras suministra, la que más conviene, en fin, que tenga prosperidad y desarrollo.

De dos maneras dañan á la moralidad los impuestos indirectos, sobre todo cuando son numerosos y elevados; la una porque incitan al industrial á la adulteración de los productos para mitigar el exceso de los precios, y la otra, porque ofrecen continuas y lucrativas tentaciones para la defraudación. También en los impuestos directos caben la ocultación y el engaño; pero estos males no adquieren nunca las proporciones que toman con las aduanas y los consumos, que dan lugar al contrabando, organizado como industria en grande escala, que se arma y lucha con la fuerza pública, que pone fuera de la ley en las comarcas fronterizas, y en los grandes centros de población especialmente, á un número considerable de personas.

La recaudación de las contribuciones indirectas es muy costosa y absorbe un personal numerosísimo, cuyos brazos se arrebatan á las ocupaciones productivas. Para la vigilancia y represión del fraude que ocasionan sobre todo los impuestos de aduanas y consumos, se requiere la existencia de agentes innumerables, de verdaderos ejércitos, que han de hallarse repartidos por costas y fronte-

ras y apostados á la entrada de las poblaciones, y todos estos empleados, cuyas funciones son delicadas, porque exigen inteligencia, sagacidad y buena fe, han de estar necesariamente retribuidos con amplitud, si se desea que presten bien su servicio. Son, por consiguiente, los impuestos indirectos de una administración muy cara y muy difícil, y habiendo de calcularlos con este dato resultarán ó muy gravosos ó poco productivos. Para conseguir con las imposiciones de esta clase una cantidad determinada de ingresos, será necesario agregar á ella los gastos de esa recaudación tan dispendiosa, estimar á la vez la importancia de la defraudación, y como además deben entrar en la cuenta los valores representados por los quebrantos, extorsiones y responsabilidades que se imponen á la circulación y la industria, y el interés del anticipo que se exige al productor, vendremos á parar en que habrá una diferencia enorme entre el sacrificio impuesto á la riqueza y el provecho que queda para el fisco.

No puede ser ya más terminante la condenación de los impuestos indirectos, que de todo lo expuesto se deduce, y sin embargo, los vemos establecidos por todas partes, fomentados con esmero y siendo el origen más copioso de los recursos del Estado. Francia recauda más de 2.000 millones de francos en contribuciones indirectas, es decir, cerca de las tres cuartas partes de su presupuesto de ingresos; Inglaterra 59 millones de libras, casi los dos tercios de sus recursos; en Italia, que cobra 800 millones, la proporción es de una mitad, y al lado de esta última se encuentra nuestra España, con un ingreso, por impuestos indirectos, de 400 millones de pesetas. Pero estos hechos no dicen nada contra la teoría, porque son una consecuencia de la falta de sentido jurídico en la vida económica del Estado, del desarreglo de sus necesidades y el excesos de sus gastos, de la carencia de una estadística de la riqueza, de la mala organización de las contribuciones directas, de la mísera situación de ciertas clases, de la imprevisión, la mala fe y el desorden indivi-

duales. Los impuestos indirectos se fundan en los vicios de nuestra organización social, y se conservarán hasta tanto que desaparezcan los males que los producen y á que hay necesidad de acudir para explicarlos.

Indicaremos, para terminar este asunto, que los impuestos directos pueden establecerse de dos modos diferentes, que los subdividen en *impuestos de cuota* é *impuestos de repartimiento*. Son de cuota aquellos en que se fija el tanto por ciento que ha de aplicarse á la riqueza de cada contribuyente, y de repartimiento los que no hacen más que fijar la cantidad total que ha de pagarse, y que luego se distribuye en proporción á la riqueza amillurada por grupos de contribuyentes, por provincias y municipios de ordinario, hasta llegar á la determinación de las cuotas individuales. Es decir, que el impuesto de cuota consiste para el ciudadano en un gravamen fijo y conocido de antemano, y da al Estado un rendimiento incierto, que depende de la extensión de la base y de las alteraciones que haya en ella, y en las contribuciones de repartimiento, el Tesoro percibe una cantidad fija, que él mismo determina, y son inciertas las cuotas individuales, que dependen, por una parte del cupo señalado, y por otra de las modificaciones que experimente la riqueza.

Dadas las actuales bases de imposición y los defectos de la estadística, la cuota es preferible, sin duda, al repartimiento, porque evita las desigualdades é injusticias que pueden cometerse en la distribución de los cupos, y ofrece además la ventaja para el fisco, de que estimula el celo de sus agentes para las evaluaciones de la materia imponible y para impedir su ocultación. Con el sistema de la cuota, el rendimiento depende de la cantidad de riqueza gravada, y la administración pública cuida de descubrirla y aumentarla constantemente, mientras que en el de reparto, los rendimientos son siempre los mismos, y el Gobierno no tiene interés en que la estadística sea verdadera. Los contribuyentes no se mueven más

que para reducir su cuota, y no adelantan nada con denunciar las riquezas encubiertas, porque su descubrimiento dará lugar á un aumento proporcionado en el reparto inmediato. El sistema de repartimiento acaba por inmovilizar y hace fijo el impuesto; el de cuota puede seguir con exactitud ó aproximadamente el desarrollo de la riqueza; por eso dice Leroy-Beaulieu que el primero es empírico y viola abiertamente la justicia, el segundo es científico y equitativo ¹.

II.—La cuestión de la *unidad* y la *multiplicidad* de los impuestos, que no lo es para nosotros en virtud de los principios que acerca de su naturaleza dejamos establecidos, parece no serlo tampoco en la realidad donde impera sin excepción alguna el sistema de una multiplicidad indefinida.

Entendemos que hay unidad en el impuesto cuando se da una sola base, un mismo método y una forma igual á todas las exacciones, cualquiera que sea su número, y decimos que es múltiple el impuesto si se establece con formas, métodos ó bases diferentes. No ha de tomarse, pues, la unidad del sistema tributario en el sentido de que el impuesto sea *único*: adoptados para la imposición el capital ó la renta, cabe distinguir luego, sin que el impuesto deje de ser *uno*, tantas contribuciones cuantas sean las formas ó manifestaciones que se descubran en la base, y así, tratándose de las rentas, se distinguirá el impuesto sobre los beneficios industriales, del que grave las utilidades del propietario, del que se exija por los rendimientos profesionales, los salarios, etc. La contribución territorial y el subsidio de la industria no rompen la unidad entre nosotros, como la mantienen en Prusia los dos impuestos de clases que allí existen y el *income-tax* inglés, á pesar de que se descompone en cinco contribuciones distintas.

La unidad es condición esencial para que el impuesto

¹ Obra citada, tomo I, pág. 309.

sea proporcionado y conforme á la justicia, porque sólo en esa forma puede obedecer á un principio y desarrollarle consecuentemente; la multiplicidad representa la ausencia de toda regla y criterio, la composición arbitraria de los principios más opuestos, la confusión y el desorden, que son enemigos de la equidad. Enlázase esta cuestión con la que antes examinamos, porque las imposiciones directas tienden á la unidad y las indirectas son necesariamente múltiples.

Ahora bien, el impuesto uno y directo es la sencillez, la baratura y simplicidad de la administración, la supresión de trabas y embarazos para la circulación y la industria, la extensión de la libertad civil, «porque un hombre es tanto más libre en sus movimientos, cuanto menor es el número de los impuestos que existen en el país donde vive;» es, en fin, la claridad y la fijeza del gravamen que el Estado exige, cuya cuenta individual es imposible hacer en la confusión actual. El impuesto múltiple es todo lo contrario, y no tiene más objeto que el de aumentar las rentas del Estado por medio de exacciones sobre los diversos aspectos de la riqueza, que viene á ser gravada muchas veces.

La tendencia á la unidad de los impuestos se manifiesta ya entre nosotros desde el siglo XVII en los escritos de Alcázar de Arriaza y el P. Dávila especialmente, y luego en los proyectos de Ensenada y Florida-Blanca. En Francia abogaban por esta idea Vauban, Boisguillebert, Law, y sobre todo, los fisiócratas con su *única* contribución sobre la tierra. Más recientemente Emilio Girardin contrapone al impuesto *único* el impuesto *inícuo*; D. Luis M. Pastor pide una sola contribución sobre las categorías sociales; Menier defiende un impuesto sobre los capitales fijos por su naturaleza ó su destino; el Congreso reunido en Lausanne para discutir la doctrina del impuesto estableció, en la primera de sus conclusiones, «que pueden reducirse á un pequeño número de impuestos, y en el porvenir á un impuesto úni-

»co, las diversas contribuciones que los Estados modernos han tomado de la fiscalidad de los antiguos,» y la casi totalidad de los economistas señala la unidad de los impuestos como la verdad de la ciencia y el ideal de la práctica.

Hemos de citar, sin embargo, á Proudhon y á Wagner como partidarios del impuesto múltiple, y á Leroy-Beaulieu, que reconociendo las ventajas de la unidad, disculpa y en cierto modo defiende á los sistemas vigentes. Proudhon, para ser siempre el hombre famoso, más que todo por sus *contradicciones*, después de haber dicho que «la multiplicidad de los impuestos ha nacido de la iniquidad feudal, y si esto no es bastante para condenarla, es una razón al menos para juzgarla detenidamente»¹, escribe poco después, que «por lo mismo que ninguna clase de impuesto es justo, equitativo ni racional..... cae por su base la hipótesis del impuesto único..... El impuesto único tendría el privilegio de la iniquidad, sería una iniquidad ideal y prodigiosa»². Leroy-Beaulieu afirma, animado del mismo espíritu, que «todo impuesto está preñado de iniquidades, y como es poco menos que imposible que los errores inevitables en la aplicación de cada uno caigan á la vez sobre el mismo contribuyente, aquel que resulte muy gravado con el uno, será *probablemente* más favorecido por algún otro, estableciéndose así un sistema de contrapesos, que logran el equilibrio»³. Pero esta manera de discurrir es por cierto bien extraña, como ya hemos dicho antes, porque busca la verdad sumando las falsedades, y admite que una primera injusticia dé título y razón á todas las posteriores. ¿Cuál ha de ser, en efecto, la compensación de una iniquidad, si no es una injusticia semejante? ¿Qué hay en ese principio de científico, ni cuál es la garantía que ofrece para el derecho?

¹ *Theorie de l'impôt*, pág. 33.

² En la misma obra citada, págs. 265 y 66.

³ Obra citada, tomo I, págs. 179 y 80.

El impuesto único, añade Wagner, es impracticable con la movilidad continua de las personas y de los capitales, que distingue á nuestro tiempo; es mejor por esto un *sistema* en que se graven todas las manifestaciones de la riqueza ¹. ¿Pero ese sistema, vicioso necesariamente por lo que tiene de complicado, según lo confiesa el mismo autor, no estará influido también por las condiciones de movilidad, que hay en la vida moderna? Cada uno de los impuestos parciales luchará con ellas, y el *sistema* agravará el mal con sus propios é inevitables defectos en lugar de remediarle.

El argumento decisivo en favor de los impuestos múltiples, ó por mejor decir, el único motivo que hace se mantengan, es el que nos sale siempre al paso, y que Passy formula en estos términos: «¿Hay acaso una materia de imposición que pueda dar ella sola todos los recursos que exigen las necesidades del Estado?» ² Nuestra respuesta será la que venimos repitiendo en casos parecidos: no siendo legítimos ni defendibles los actuales gastos públicos, no puede serlo tampoco la multiplicidad como consecuencia suya. Demás de esto, la materia de imposición siempre la misma y única que existe es la riqueza social, no hay otra base más amplia; y la multiplicación de los impuestos no la aumenta, ni puede extenderla; lo que hace únicamente es computar como una riqueza distinta cada una de las formas que ésta tiene, gravar unos mismos bienes repetidas veces, sin razón y sin justicia.

Concluyamos, que el impuesto debe ser uno y directo, y que ninguno cumple con estas condiciones mejor que el que nosotros hemos propuesto, con los *haberes líquidos* por base.

¹ Obra citada, lib. III, cap. II.

² Artículo ya citado del *Dict. de l'Economie politique*.

La difusión del impuesto.

El asunto que va á ocuparnos es para los economistas, como dice Leroy-Beaulieu, algo parecido á lo que es para los filósofos la cuestión del libre arbitrio: es un problema difícil, tenido por insoluble; una materia en que reinan la mayor diversidad de ideas, la confusión y la incertidumbre. El estado en que se halla esta parte de la ciencia de la *Hacienda* acusa bien sus defectos y los de la misma Economía política, y es á la vez una prueba de la irregularidad y el desconcierto que dominan en el orden general de la riqueza, porque la oscuridad y el conflicto con que aquí se lucha no nacen de la naturaleza propia de las cosas y las instituciones, sino de la viciosa organización que han recibido; no es un problema teórico, es un contrasentido que resulta de prácticas absurdas. Trátase de apreciar el verdadero efecto de los *impuestos establecidos*, de fijar las leyes de su movimiento y de su acción sobre la masa del haber social y en las fortunas individuales, y no se halla manera de lograrlo. ¿Debe esto sorprendernos? No, por cierto. Los sistemas tributarios corrientes y admitidos por los economistas no descansan en ningún principio sólido, tienen á la arbitrariedad por fundamento; ¿cómo extrañarnos después de que sus consecuencias sean desordenadas, imposibles de conocer exactamente, y sobre todo, inexplicables ante la razón y conforme á la justicia? Si nos abandonamos

al azar, es natural que paremos en lo desconocido y en el caos. Los efectos del *impuesto*, tal como debe ser, se determinan muy fácilmente; el resultado de las *exacciones* vigentes no puede ofrecer normalidad alguna, ni someterse á leyes racionales. Say, Thiers, Proudhon y otros muchos escritores financieros, al llegar á este punto, desaniman y caen en el escepticismo, se encuentran rodeados de las tinieblas que la difusión produce y abandonan á la fatalidad el problema entero del impuesto; pero no reflexionan, los que se hallan en este caso, que han hecho todo el camino sin la luz y la guía, cuya falta notan ya muy tarde, que echan ahora de menos un criterio á que renunciaron antes, y que su extravío, por lo tanto, arranca desde el punto de partida.

Infiérese de lo dicho que no nos proponemos resolver las cuestiones que suscita la difusión del impuesto, y que más bien vamos á negarla, á combatir su legitimidad. El problema de la difusión existe planteado por los hechos; mas no debiera existir, porque esos hechos no son legítimos, y no podemos aceptarle como cosa absoluta é inevitable, ni discutirle tampoco en los términos en que se ofrece generalmente.

Digamos, ante todo, que por *incidencia*, *reflexión*, *repercusión*, *traslación*, *devolución* ó *difusión del impuesto*, que todos estos términos se emplean para expresar la misma idea, se entiende unánimemente *el movimiento en virtud del que el impuesto se extiende desde aquel que le paga á todos los que con él sostienen relaciones económicas*. Ca la cual considera el impuesto que se le exige como uno de los gastos de la industria á que se dedica, y procura indemnizarse de él, elevando en la medida necesaria para ello el precio de los productos que obtiene ó de los servicios que presta; todos hacen lo posible por librarse de la carga arrojándola sobre los demás, y el impuesto va de unos á otros incorporándose á los precios, que le sirven de vehículo para esas expansiones. Así se ha dicho por Es-

quiro de Parieu ¹ que el impuesto grava al productor por *incidencia* y al consumidor por *reflexión*.

El hecho de la difusión es ya desde antiguo conocido. Nuestro escritor Martínez de la Mata le señala á mediados del siglo XVII, y se da cuenta de toda su trascendencia ²; poco después, el inglés Petty ³ le columbra también; la doctrina fisiocrática le había previsto; Adam Smith y sus discípulos, especialmente Ricardo y Say, le estudian atentamente, y luego se distinguen al considerarle Du Puynode, Proudhon, Esquirou de Parieu y Thiers. Este último es el autor de la denominación que más generalmente se da al fenómeno que nos ocupa, y hé aquí los términos en que la explica: los efectos del impuesto, dice, pueden compararse á los que la luz produce; «empieza ésta por herir en línea recta los objetos, »y se llama entonces *luz radiante*; se refleja después de »unos en otros, llena la atmósfera como un fluido, alcanza »y hace visibles aun los objetos que no están expuestos á »su acción directa, y á estas repercusiones infinitas, que »hacen que cada objeto tenga una parte de reflejo, se llama *luz difusa*. Por eso he dado el nombre de *difusión* al »fenómeno económico» ⁴.

Ello es, y todos lo reconocen como cierto, que á causa de la difusión el impuesto va á parar muy lejos de aquel á quien se reclama, que uno es el que *anticipa* la cuota y otro es el que la *paga*, que 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. Como la regla no tiene excepción y todos los impuestos se difunden, siendo la diferencia entre ellos no más que cuestión de grado ó forma, recaen en definitiva sobre la masa social, circulan con la riqueza y se reparten por sí

¹ *Traité des impôts*, tomo II, lib. I.

² Véanse sus palabras, que hemos transcrito en la pág. 47.

³ Véase la pág. 46.

⁴ *De la propriété*, lib. IV, cap. V.

mismos, se fraccionan infinitamente en el choque de los cambios, están como en la atmósfera y penetran en todos los bolsillos sin regla ni medida satisfactoria. Podemos entretenernos en discutir á quién debe *pedirse* el impuesto; pero hemos de renunciar á conocer quién es el que *paga*, y es inútil y enteramente perdido todo cuanto se ha dicho y escrito acerca de esta materia, y hemos invocado en vano los principios de la igualdad, de la proporcionalidad y la justicia, puesto que no hay manera de aplicarlos. Oigamos si no á J. B. Say, que lo dice con franqueza, sintetizando toda la doctrina del impuesto, en estos términos: *Los impuestos caen sobre los que no consiguen librarse de ellos, porque son un peso que cada cual evita con todo su poder; pero los modos de conseguir la exención varían á lo infinito, según las diversas formas del impuesto y según las funciones que individualmente se ejercen en la organización de la Sociedad* ¹. ¿Puede darse nada menos científico y que sea más lamentable? Pues así discurren, aunque no lo digan, todos los que de la difusión se han ocupado, sin encontrar reparo ni objeción alguna que oponerla, y con razón ha podido añadir Esquirou de Parieu que no comprende cómo nadie, que piense de ese modo, escriba libros acerca de los impuestos y haga sobre ellos largas consideraciones, porque si todos acaban del mismo modo y vienen á ser iguales, ¿para qué molestarnos en estudiarlos y para qué elegir entre ellos?

Veamos si todo eso es absolutamente exacto, ó si hay alguna manera de vindicar á la ciencia, maltratada con semejantes afirmaciones. La difusión es cierta, es indudable que el impuesto tiene la fuerza expansiva y realiza esos movimientos que se le atribuyen; pero ¿cuáles son las verdaderas condiciones de este hecho en sí mismo indiscutible?

En primer lugar, hay que distinguir, y así lo hace Esquirou con sumo acierto, entre la difusión del impuesto,

¹ *Traité de Economie politique*, lib. III, cap. X.

es decir, el reparto ó distribución de una cuota pagada al Tesoro público y el efecto mediato ó de segundo grado, que toda medida fiscal ejerce sobre la masa general de la riqueza. Un impuesto, sobre todo cuando es excesivo, pagado por una clase de la Sociedad ó establecido sobre un género determinado de riqueza, la propiedad inmueble, por ejemplo, afecta á todas las producciones, porque disminuye, al menos por de pronto, los medios disponibles y los consumos, por consiguiente, de los propietarios ó labradores, que se verán obligados á restringir su demanda de toda clase de objetos; pero aquí no se trata de la difusión, porque no es que los manufactureros ó comerciantes vayan á pagar una parte del impuesto á que aludimos; es que, á causa de la solidaridad de las industrias, todas sienten la influencia de los quebrantos que experimenta alguna de ellas. Sea, dice el escritor citado, 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 y consecuencias apreciables en todas las industrias y para el fisco mismo; pero no habrá cuestiones de difusión, propiamente dicha, porque no hay cobrado impuesto alguno. La difusión, añade Pereira Jardim, es siempre relativa y posterior al pago del impuesto; los efectos de éste pueden ser anteriores é independientes del pago mismo ¹. Descartemos, pues, todo lo que se refiere á la acción general de los impuestos, y concretémoslos al hecho especialísimo de la difusión.

Importa averiguar desde luego si la difusión es indefinida y constante. Y sobre esto no puede caber duda; la difusión no equivale á *evaporación* de los impuestos y éstos no andan siempre por el aire, yendo de unos á otros, sino que al fin se paran en alguno, se consolidan, por decirlo así, y se hacen efectivos. El impuesto es una merma que anualmente sufre la riqueza pública, y como baja se

¹ *Principios de finanzas*, pág. 150.

liquida también en cada año para una ú otra de las fortunas individuales.

Después de esto, hemos de ver que la difusión no es tampoco total, ni inmediata. Se dice, y es verdad, que el contribuyente coloca el impuesto entre los demás gastos de su profesión ó industria, que le pone en las facturas, según la expresión de Franklin; luego el impuesto dará el mismo resultado, tendrá idéntica acción sobre el productor y el consumidor que todos los demás gastos de la industria. Ahora bien, los gastos de la producción afectan al industrial y al que usa de sus artículos: á éste, porque son la base del precio; á aquél, porque limitan su beneficio. ¿Qué conviene al productor, que los gastos de su industria sean altos ó sean bajos? En otros términos: ¿favorece ó perjudica al industrial el aumento del coste en los productos? Los economistas contestan unánimes, y lo comprueba el buen sentido, que gana todo aquel que consigue disminuir el coste de su esfuerzo, y se perjudica el que por cualquier razón ve elevarse los gastos de la producción á que vive dedicado ¹.

Consideremos un producto cuyos gastos sean.	100
Y calculemos el beneficio del industrial en...	10

El precio natural del artículo será de	110
--	-----

Supongamos que los gastos de ese mismo producto se elevan á.....	110
El beneficio entonces correspondiente será de.	11

El precio.....	121
----------------	-----

¿El productor se limitará en este caso á cobrar 121 en lugar de 110 y quedará como estaba? ¿No sentirá por lo menos el perjuicio consiguiente á la reducción del con-

¹ Parece inútil añadir que si los gastos crecen á causa de un progreso de la industria que mejora la cantidad ó la calidad de los productos, entonces no hay verdadero aumento de los gastos.

sumo? Es indudable que su situación habrá empeorado, y para conllevlarla, á fin de evitar hasta donde le sea posible la subida de los precios, para competir con sus rivales, tendrá que resignarse á sufrir una parte del impuesto, cuando éste haya sido la causa del aumento de los gastos. Además, en el caso de que la mercancía baje de precio, desde el momento en que se paga el impuesto hasta el instante en que se vende, el industrial pierde una parte de la cuota anticipada, y respecto de aquellos productos á que no logre dar salida perderá la cuota entera ó una buena porción de ella.

Por otra parte, no es el arbitrio del productor, sino la acción de la oferta y la demanda la que regula los precios, y éstos son siempre tan altos como el mercado consiente, de manera que el industrial no puede arrojar inmediatamente sobre el consumidor el impuesto que se crea ó que se aumenta. Á la larga la reducción del beneficio disminuirá la producción, y el precio podrá elevarse hasta cubrir el impuesto; pero el tiempo necesario para ello dependerá de que sea más ó menos fácil el abandono de la industria y de que haya ó no otras que ofrezcan mejores colocaciones, exentas ó menos gravadas por el tributo. La lentitud de la difusión será mayor todavía en las industrias que gocen de monopolio; en ellas, el precio corriente es el más alto posible, sube sin detenerse hasta el límite que dificulta el consumo y el productor disfruta de beneficios considerables; pero no le es dado aumentarlos, y el gasto nuevo ó el aumento del antiguo recaerán sobre él inevitablemente, hasta que el desarrollo de la población ó el crecimiento de la riqueza extiendan la demanda del artículo.

Resulta, pues, que la difusión no es permanente, ni total, ni inmediata, que no se verifica con la facilidad y rapidez que se ha supuesto, y que se han exagerado, en suma, considerablemente sus efectos. Que todo el mundo hace lo posible por librarse del impuesto, haciéndole pagar á los demás, cosa es que no ha de negarse; que la difusión obra



sobre los precios es de igual modo notorio; pero también podemos afirmar que aquellos esfuerzos no consiguen siempre su propósito y que la difusión á su vez se encuentra dominada por las corrientes del cambio y la ley de la oferta y la demanda. Queda, sin embargo, todavía bastante de las consecuencias atribuidas á la difusión; su tendencia y sus resultados en parte al menos son los que se señalan, y á virtud de ella el impuesto se dirige sobre el consumo y sobre aquel que tiene contra sí la situación del mercado. Además, es indudable que la difusión recarga la cuota de los impuestos, con el interés exigido por el productor que los anticipa y con el seguro ó amortización de las cantidades correspondientes á los artículos que se pierden ó no pueden colocarse. El Estado gana con esto porque cobra el derecho antes de que el consumo se verifique y sobre algunos productos que no llegan á emplearse; pero el consumidor resulta perjudicado en más de lo que aparece y representa el impuesto. Hay además frecuentemente otro motivo de agravación para el consumidor, porque si el aumento de precio ocasionado por el impuesto consiste en una fracción de las unidades monetarias, el expendedor, á título de cantidad redonda, exige la unidad entera, es decir, algo más de lo que realmente ha pagado.

Ya que conocemos el hecho, vamos á buscar su causa. Para ello es necesario distinguir entre los impuestos directos y los indirectos, porque, aunque todos se difunden, en éstos la difusión es una condición natural y está prevista ó consentida y procurada. Hay algunas imposiciones indirectas que no se difunden de una manera inmediata, porque se exigen desde luego al mismo contribuyente; así sucede, en general, con los impuestos que recaen sobre los actos, y aun con otros de los que gravan las cosas, tales como los derechos de transmisión hereditaria y los monopolios fiscales, que se cobran al consumidor sin ningún intermediario; pero en el mayor número y en las más importantes de las contribuciones,

cuya forma es indirecta, en las aduanas, los consumos, el timbre, en algunas de sus aplicaciones, etc., en éstos la difusión es no sólo inmediata, sino también necesaria, porque los derechos arancelarios y las tarifas de consumos no se exigen al productor y al comerciante para que los paguen ellos, puesto que sus beneficios industriales están computados ya por los impuestos directos, sino para que se encarguen de cobrarlos á los consumidores de sus artículos. Hé aquí por qué se difunden los impuestos indirectos: porque se adhieren á los precios desde su origen, porque tienen como objetivo el consumo, porque comúnmente se exigen, no á título de contribución, sino por vía de *anticipo*.

En cuanto á los impuestos directos, la difusión tiene otros motivos y carácter diferente. Las cuotas de estas imposiciones se reclaman á aquel á quien corresponde pagarlas, á cada uno conforme al principio adoptado para medir el deber común de contribuir á las necesidades del Estado, y la difusión, por consiguiente, no obedece á los fines del impuesto, sino que los desnaturaliza y viola la relación moral y jurídica en que se funda. Los impuestos directos se difunden por dos causas: la primera de ellas es «el excesivo amor á sí que hoy tiene »cada individuo y el ningún cuidado por el prójimo; la »difusión es prueba de la práctica que hace la sociedad »contemporánea, que se llama cristiana, del sano principio del amor común entre los hombres. La observancia de este principio haría desaparecer, por tanto, esta »ley de la difusión, traducción en el impuesto de la ley »reinante del egoísmo»¹. La segunda de aquellas causas consiste en el carácter, casi exclusivamente real, que los actuales sistemas dan á los impuestos directos; exigen éstos al *productor*, no al *ciudadano*; se les asigna, como principal fundamento, la posesión de ciertas cosas, la profesión ó la industria, sin acudir á ningún otro

¹ Lozano. — *Compendio de Hacienda pública*, pág. 76.

principio para determinarlos, y el particular se cree por ello autorizado para considerarlos como uno de los gastos que lleva consigo la propiedad de sus bienes ó el ejercicio de la industria á que se dedica, como carga que no es suya, sino de las cosas que le pertenecen y de la que puede librarse con ellas mismas. Hé aquí por qué se difunden los impuestos directos. La acción de esas dos causas se combina para producir el resultado: la falta del sentido moral en las relaciones sociales y el desorden en que especialmente viven las de la esfera económica, promueven la intención de eludir el gravamen del impuesto, y las condiciones que éste tiene alientan ese torcido propósito, le cohonestan y aun le dan apariencias de razón, con lo cual no halla correctivo alguno, ni obstáculo que se le oponga.

Como se ve, los efectos de la difusión corresponden á la índole de sus causas, y apreciados ya los unos y las otras, estamos en el caso de juzgarla. Nada tenemos que decir respecto de ella, en tanto que es producida por las imposiciones indirectas: después de haber condenado los gastos como materia imponible, porque proporcionan el gravamen á las necesidades en lugar de atender á las fortunas, y de haber rechazado decididamente los impuestos indirectos, que prescinden de la igualdad y la justicia, no habíamos de admitir como legítima la difusión, consecuencia de aquella base y de esta forma, medio con que ellas cuentan para poder aplicarse. En los impuestos directos la difusión anula las ventajas de esta forma; el impuesto que se difunde se convierte en indirecto, y recae sobre el consumo. Así resulta que es igual el efecto de todas las imposiciones, que forman un solo todo y una suma que se reparte indistintamente sobre la masa de la población, gravando á cada uno en el sentido de sus necesidades con una carga desproporcionada y relativamente mayor para las clases menesterosas. El único impuesto racional es el directo, pero á condición de que no pueda difundirse.

Concluyamos, pues, que la *difusión no es una ley del impuesto, sino un hecho contrario á su naturaleza*. Pero ¿qué hacer en vista de ella? No seguiremos nosotros el partido de muchos economistas que, inciertos y aturridos ante los fenómenos de la difusión, acaban por proponer que se la deje obrar libremente, y aun añaden que debe estimulársela y favorecerla haciendo que los impuestos tengan la cualidad de ser muy difusibles. De este modo, dicen, el impuesto irá adonde debe ir, le pagará el que deba pagarle; pero no tienen presente que, según ellos mismos declaran, no se sabe en realidad adónde va á parar el impuesto en virtud de la difusión, y, lo que es peor todavía, que han afirmado antes de eso, como regla, la de que aquel que tiene contra sí la ley del mercado, es decir, el productor, de condición económica más precaria, es el que sufre el gravamen definitivo, con lo cual el impuesto viene á añadir aflicción al afligido. Ignorando los efectos de la difusión, por lo que se desconoce y aun por lo que se sabe de ella, no es fomentarla lo que conviene, sino tratar de impedirla. Después de establecido un buen sistema de impuestos, lo que hay que procurar es que se cumpla, que aquel á quien se exigen los pague y no los rechace. Y los medios para conseguirlo son teóricamente muy sencillos, y consisten: 1.º, en *suprimir todos los impuestos indirectos*, con los cuales la difusión es inevitable; y 2.º, en *dar á las imposiciones directas carácter de personales*, estableciéndolas sobre la posición individual económica, y computando todos los elementos que entran en ella. Adoptado el capital, ó la renta, ó cualquiera otro signo falible y exterior de la riqueza, como base de imposición, la difusión no se evita, porque el impuesto exige siempre el mismo tipo, y el contribuyente que eludiéndole mejore de fortuna y aumente su capital ó su renta, pagará por los que adquiera en la misma proporción en que pagaba por los antiguos, y seguirá disfrutando los beneficios de la difusión, mientras que con el impuesto personal, que no tie-

ne tipo fijo, que toma en cuenta todas las circunstancias de la situación económica, puede apreciarse la ventaja de la difusión, en el caso de que exista, y elevarse la cuota tanto como sea necesario para compensarla. Con el impuesto directo sobre los *haberes líquidos*, la difusión se hace imposible y queda enteramente suprimida.

El impuesto es un gasto *personal*, consecuencia de los deberes sociales, inherente á la condición de ciudadano y de que nadie puede eximirse justamente. Así considerado el impuesto, la difusión queda sin motivo alguno y hasta sin la explicación que se suele dar de ella, porque si hay derecho para indemnizarse de los gastos que se hacen en la industria, con el precio del servicio ó del artículo, no puede pretenderse incluir en esos precios todo el importe de las atenciones personales, y nadie piensa que deba *difundir* los gastos de la alimentación, la enfermedad, etc.—El impuesto representa una necesidad, es un gasto, como ya hemos dicho, y produce el mismo efecto que todos los demás consumos y todas las otras necesidades; influye en el orden general de la riqueza, forma parte de todos los valores y entra como elemento del precio natural; mas aparte de esta extensión, que es legítima, el impuesto, sin desnaturalizarse, no puede tener otra, y no puede ser difundido en la acepción de *evitado* y arrojado por los unos sobre los otros.

Hé aquí confirmado lo que al principio dijimos: que la difusión, más que estudiada, merece 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.

XVII

Desenvolvimiento histórico del impuesto.

Como relación eminentemente social que es el impuesto, refléjanse en él con toda exactitud el sentido jurídico, la organización política, el estado de la riqueza y el desarrollo general de la cultura, en cada tiempo y país. Por eso, conocidas las contribuciones que un pueblo satisface, y sin otro dato que éste, puede inducirse el grado de la civilización que alcanza, y construirse la organización social que tiene. Por eso también la historia del impuesto, con ser no más que una parte de la historia de la hacienda pública, ofrecería un cuadro bastante amplio para ser interesantísimo aspecto de la historia universal. Nuestro propósito, sin embargo, ha de contenerse en límites muy modestos, porque hemos de reducirnos á considerar los momentos decisivos, las evoluciones más trascendentales que ofrece el desarrollo del impuesto.

La prestación obligatoria hecha en beneficio de la comunidad es necesidad de todos los tiempos y se encuentra en las organizaciones sociales más rudimentarias. La guerra es la atención preferente de la tribu, y el servicio militar, el concurso á la lucha armada para la defensa ó el ataque constituye la primera obligación del individuo, así como la parte del botín que se adjudica al jefe es la

primera de las exacciones de carácter real que se hacen á nombre del poder público. La falta de la riqueza impide la existencia de las prestaciones reales; lo único que entonces se posee, lo que se coge al enemigo, es lo que puede imponerse y se tasa de ese modo ¹. En la paz, el esfuerzo personal sirve también para los fines colectivos por medio del trabajo en los dominios públicos, en los monumentos, caminos y dependencias comunes.

Tan pronto como la civilización adelanta un paso, se cultivan las artes útiles y se produce algo, con la materia imponible vienen los tributos en especie á título de capitation ó sobre los rendimientos de la ganadería y la agricultura. «Tanto por familia y por ganado en el estado »nómada, tanto por tierra y por familia en el estado »agrícola, hé aquí el primer modo de establecer el impuesto, y lo confirma verle todavía en las naciones más »atrasadas. El impuesto indirecto nace mucho después »en forma de peaje ó derecho de admisión en el mercado que se exige al traficante» ². Cosa por cierto digna de notarse, la forma primitiva de los impuestos es la directa, los indirectos aparecen luego, sólo cuando se dan ciertas condiciones de desarrollo, y esto nos indica claramente que aquella forma siempre posible, compatible con todos los grados de la cultura, es la natural y más legítima. Ese mismo carácter tuvo la primera cotización, que pagaron sin duda con alguna regularidad las sociedades humanas, la que debió establecerse en todas ellas, inmediatamente después de constituídas, para atender al sostenimiento del culto religioso y sus ministros, y que se ha perpetuado hasta nuestros días, percibiéndola las diferentes iglesias con más ó menos separación é independencia de los impuestos del Estado. La acción y las necesidades del poder político serían al principio menos continuas que las del orden religioso, y así, bien po-

¹ Mad. Royer.—*Theorie de l'impôt*, tomo I.

² Thiers.—*De la propriété*.

demos suponer que la Iglesia normalizó antes que el Estado su vida económica.

Cuando á la luz de la historia descubrimos ya los grandes pueblos organizados en el Oriente, los encontramos fundados sobre la esclavitud y el régimen de las castas: aquellas naciones vivían á expensas del trabajo de razas, sometidas é inferiores, y sus Gobiernos se mantenían principalmente con los dominios fiscales y el despojo de los enemigos sojuzgados. Los imperios de egipcios, asirios, persas, medos y babilonios, representan el período de los vastos terrenos públicos y de las minas explotados por esclavos, de las contribuciones exigidas á pueblos vencidos y de los tributos en especie sobre la agricultura, aunque parece indudable que en el Egipto, y en Persia sobre todo, se conocieron los impuestos en numerario, y hasta llegaron á regir sistemas tributarios bastante complicados, que admitían contribuciones de carácter industrial y algunas indirectas, como la de aduanas.

Todavía en Grecia y Roma el impuesto conserva por mucho tiempo la condición de recurso supletorio, es anormal y carga del extranjero y de los dominados, porque los ciudadanos no se gravan sino en los momentos en que necesidades extraordinarias lo hacen indispensable. Pero la rica cultura que los griegos alcanzaron, las exigencias de la política conquistadora de los romanos y la ociosidad en que viven unos y otros, merced á la *teórica* de Atenas y á las *distribuciones públicas* de Roma, dieron tal magnitud á las atenciones comunes, que fué preciso constituir sólidamente la hacienda del Estado apelando á todos los orígenes de ingresos que se hallaban á la mano. Estas circunstancias y la facilidad que da la abundancia relativa de la moneda, traen la periodicidad de los impuestos, hacen del pago en numerario la regla general, y multiplican las exacciones hasta el punto de que no haya contribución de las modernas que no sea copia de las instituciones griegas ó romanas ó tenga en ellas lejano precedente.

La república de Atenas tuvo un impuesto territorial, progresivo sobre la base, es decir, establecido con un método semejante al de los que ahora rigen en los cantones de Suiza ¹. Este impuesto se extendió luego con el nombre de *Eisphora* á todas las formas de la riqueza, convirtiéndose en una imposición sobre los capitales ó las fortunas. Conociéronse además en la república griega los impuestos sobre los extranjeros, y de patentes, los derechos de aduanas, de consumos ó sobre la venta de ciertos artículos, los que se pagaban en las actuaciones judiciales y las multas y confiscaciones, de que se hacía frecuente uso para sumar sus rendimientos á los que daban todos esos tributos, y los considerables que se obtenían de las minas y dominios.

Los romanos pagaron la capitación, que Servio Tulio substituyó con el censo, impuesto sobre el capital, cobrado hasta el año 586 de la fundación de Roma. Las conquistas que llevó á cabo la república aumentaron en grandes proporciones los dominios fiscales, y suministraron pingües rentas en frutos y en dinero con las contribuciones, especialmente las territoriales y de aduanas, establecidas sobre las nuevas provincias. Augusto mejoró la administración y reformó el sistema tributario, introduciendo en él algunos otros impuestos, como el de sucesiones y el de consumos. Los Emperadores siguieron inventando nuevas gabelas, y los lugartenientes abrumbaban á las provincias con exacciones desordenadas y ruinosas. Mencionaremos solamente, por el interés que ofrece su naturaleza, la *lustralis collatio*, creada por Constantino, que era una contribución sobre los beneficios de la industria y el comercio, que se calculaba al 2 por 100 y se percibía cada cinco años por adelantado. En lo demás, y para dar idea del extremo á que llegaron los impuestos entre los romanos, copiaremos las frases con que le describe Passy.

¹ Véase la noticia de estos impuestos en las págs. 309 y 310.

Los súbditos de Roma, dice este escritor, no podían nacer, casarse y morir, trabajar ó mendigar, heredar ó adquirir, vender, trasportar ó poseer en cualquier forma que fuese, tener caballos ó perros, sin entrar en cuentas con los agentes del Tesoro público. El Estado se reservaba además el monopolio de comerciar con un gran número de artículos, y jamás sociedad alguna se vió tan apremiada por modos tan complicados y diversos como lo fué la sociedad romana, siendo ésta una de las causas que influyeron para su decadencia y su ruína ¹. Es de advertir que el sistema de recaudar los tributos por medio del arrendamiento, general en aquella época, agravaba muchísimo el rigor de tales cargas y era motivo de atropellos y abusos escandalosos.

Nos hallamos, pues, en el mundo antiguo muy lejos de la verdadera naturaleza del impuesto, que lleva por todas partes el sello de la arbitrariedad y la violencia, falta á la generalidad y muy rara vez atiende á las ideas de la proporción y la justicia.

Y sin embargo, en esto como en todo, los tiempos de la Edad Media producen el retroceso. Las invasiones y el feudalismo, que destruyen la riqueza é interrumpen la actividad económica, traen la vuelta de los impuestos personales. Derruídas las antiguas organizaciones, comienza un nuevo período de elaboración social en que, si bien el punto de partida es diferente, han de reproducirse los movimientos y las instituciones de los primeros días de la Humanidad. Seméjanse los feudos á las tribus primitivas, entre las cuales es muy débil ó no existe el vínculo de la unidad, por más que sean diversos los principios que constituyen esas agrupaciones y los elementos de ambos organismos: la tribu es la asociación natural, es la familia, y su jefe el hermano, el elegido ó igual de aquellos que dirige, mientras que el feudo es la obra de la conquista y de la fuerza, es la propiedad del

¹ *Dict. de l'Economie politique*, artículo *Impôt*.

Señor, cuya condición es superior y muy distinta de los vasallos, á quienes somete; por eso aunque vuelven las prestaciones personales, el servicio de las armas y el trabajo obligatorio, ya no se desempeñan á nombre de la colectividad y para el bien común, sino que se combate en defensa del amo, para satisfacer sus ambiciones y sus odios, y se trabaja para que sean productivas sus tierras, en la reparación de su castillo y en el levantamiento de fortalezas que aseguren su poder. En aquellos primeros siglos de las invasiones, no hay realmente hacienda pública, ni verdaderos impuestos; no hay más que el patrimonio de los Señores, del Rey y de la Iglesia, elementos en quienes se fracciona la idea del Estado. Los Señores feudales gravan la mísera condición de sus vasallos y la riqueza, que lenta y penosamente van logrando, por medio de capitaciones é impuestos territoriales, con los derechos que cobran sobre la circulación de personas y de cosas, los peajes, pontazgos, portazgos y castillerías, sobre las transmisiones de la propiedad, las sucesiones, sobre todo aquello, en fin, que se presta á una exacción; la Iglesia halla en su ilustración, en el desempeño de sus funciones y hasta en el poder y fuerza exterior con que se reviste, medios económicos bastantes para su sostenimiento y para acrecer de continuo su influencia, y el Rey vive de su patrimonio y de la eficacia que poco á poco consigue ir dando á su autoridad y al derecho que le asiste, para que todos contribuyan á sus necesidades. En los Municipios, que aparecen luego, los hombres libres se cotizan también en la forma que permiten sus circunstancias, para asegurar la libertad y la independencia de las ciudades. Pero no hay que buscar principios, bases ni sistemas en aquellas múltiples exacciones que se hacen efectivas sobre la riqueza individual en órdenes tan variados y por tan diversos títulos.

La unidad y el renacimiento de la monarquía se muestran ya claramente en los siglos XII y XIII, al mismo

tiempo que las ciudades anseáticas al Norte y las repúblicas italianas constituyen Estados de una organización regular. Los impuestos que en éstos se establecen son generalmente directos, y sobre el capital ó la fortuna; tal es el carácter que tienen la *colleta* de Génova, el *estimo* y el *catasto* de Florencia, al lado de algunas imposiciones indirectas sobre la sal, las mutaciones de la propiedad, las aduanas, etc. Los Reyes pactan con los Municipios y les otorgan fueros á cambio de subsidios; tratan también con la Iglesia y logran participar de sus rentas, y van haciendo efectiva su investidura, superior á la de los Señores, y mermando sus derechos en beneficio del fisco. De estos acuerdos surgen las Cortes ó Asambleas de representantes de los diversos poderes, y su intervención en el señalamiento de los tributos. Comienzan, pues, las imposiciones generales votadas por las Cortes, y es de notar cómo, en virtud de su origen, «tomaron en todas partes nombres que las calificaban de »graciosas: *Populi liberalitas* las llamaron en Inglaterra; »*aides*, los franceses; »*auxilia*, los italianos; »*servicios*, los »españoles»¹. Pero esas concesiones eran, más bien que de impuestos determinados, de cantidades que luego se recaudaban por diversos medios, capitaciones, contribuciones territoriales, derechos de consumos, monopolios, etc., cuyos productos sumaba el Monarca al rendimiento de sus dominios y de las exacciones de carácter feudal que percibía, como el primero de los Señores, y que lograba aumentar continuamente. Tal vez el único impuesto verdaderamente general que existió en este período fué el *diezmo saladino*, exigido en el siglo XIII con motivo de la tercera cruzada y para atender á sus gastos, á todos los que no tomaban parte en ella, sin exceptuar á los nobles ni á los clérigos. Los derechos de aduanas se extienden también en esta época, porque el comercio ya

¹ Pastor.—*La ciencia de la contribución*, tomo I, pág. 64.

tiene algún desarrollo, y crece su cuantía y el rigor con que se exigen.

Desde el siglo XVI la monarquía se siente con la robustez necesaria para abandonar su política de tolerancia con los Municipios y la clase media, y amengua sin cesar la autoridad de las Cortes, hasta llegar á anularla. Y como al mismo tiempo, y aun por efecto de esa supremacía que adquiere la Corona, sus necesidades económicas aumentan, los impuestos se multiplican por todas partes. La materia imponible, reducida con la exención que disfrutaban el clero y la nobleza, rinde poco, y es necesario, por tanto, inventar de continuo nuevas exacciones y acudir, sobre todo, á las de forma indirecta. El estado llano sufre en los siglos XVII y XVIII una opresión intolerable, y hay que tener en cuenta, para poder apreciarla, que, como decía Boisguillebert en su *Detail de la France*, los impuestos, con ser tantos y tan ruinosos, causaban mucho más daño que por su peso, por «la iniquidad de su distribución y de las rapiñas escandalosas que acompañan á su cobranza.»

Llegamos en esta situación á nuestro siglo, es decir, sin que el impuesto se acomode á sus requisitos esenciales, porque las excepciones de clases continúan, y sin que haya unidad, ni bases equitativas, ni un sistema reflexivo en materia de tributos, porque reinan en ellos la confusión y el caos más completo; los directos especiales son muy numerosos, y los indirectos de todas formas, sobre los actos, los consumos y los monopolios, los estancos, etc., son innumerables. Sin embargo, en un espacio relativamente corto se opera una transformación radical en el espíritu, al menos de las instituciones financieras: las nuevas formas políticas, introducidas por la revolución en las ideas y en el orden de los hechos, mitigando el absolutismo del poder, han dado á sus decisiones un espíritu más conforme á la justicia; al principio de la igualdad ante la ley ha seguido el de la igualdad ante el fisco, los privilegios han desaparecido, y la

intervención que el ciudadano logra en el Gobierno ha mejorado mucho la posición del contribuyente; los adelantos de la general cultura, la reforma de la Administración, las enseñanzas de la ciencia económica, los trabajos estadísticos y el aumento, por último, de la riqueza pública, son otras tantas causas que han desvanecido errores, han atenuado injusticias, han puesto grandes elementos al servicio del derecho y han influido favorable y poderosamente en el régimen del impuesto. Queda todavía mucho de lo antiguo, hay mucho por hacer ó que enmendar, tanto que Girardin, exagerando un poco, ha podido decir que «nuestro sistema financiero no descansa sobre ninguna base científica y refleja únicamente las tradiciones de la Edad Media, que no son ellas mismas, sino la herencia pura y sencilla de la ignara y rapaz fiscalidad romana;» pero es preciso reconocer un gran progreso, conseguido en poco tiempo.

Fijémonos en el camino recorrido y hallaremos consuelo para los males presentes, y cobraremos ánimo para emprender el que nos falta. Bajo el punto de vista jurídico, el impuesto es primero violento y arbitrario, no tiene bases determinadas, se saca de cuanto existe, y todo lo que puede tomarse se hace materia de imposición; luego adquiere alguna regularidad, se ajusta á principios fijos, pero admite exenciones, y más tarde, en nuestros días, alcanza la generalidad y tiende á proporcionarse á las fortunas. En el orden político, los impuestos primitivos se cobran con el único título de la fuerza; la posibilidad de establecerlos, el derecho de guerra y la absoluta soberanía del poder público, que se robustece con los atributos del derecho divino, son todo su fundamento; la antigüedad, la Edad Media, el feudalismo, las monarquías autocráticas, las oligarquías, no se han servido de ningún otro principio¹; después se reconoce alguna vez, y de una manera imperfecta, el derecho de

¹ Garnier.—*Traité des finances*, 4.^a edic., pág. 171.

los pueblos á intervenir en sus cargas, y en los tiempos modernos, esa intervención se sanciona formalmente y adquiere alguna eficacia en todas las naciones cultas. Económicamente, los impuestos son primero de servicios, luego en especie y al fin son en numerario. Y en lo que toca á la *Hacienda* especialmente, los impuestos se aplican al principio para reforzar el producto de los *dominios fiscales*; luego comparten con ese origen de renta el encargo de satisfacer las atenciones públicas, y, por último, llegan á ser el recurso económico por excelencia del Estado, porque se desarrollan y aumentan á medida que el dominio fiscal desaparece; en cuanto á las formas de administración, el arrendamiento es general y casi exclusivo en el pasado; hoy, sólo en casos muy excepcionales se desprenden de la recaudación directa los Gobiernos.

Los impuestos siguen siendo múltiples, pero su número ha disminuído muchísimo; es verdad que cada día se pide mayor contingente á las contribuciones indirectas; pero también se han reducido á unas pocas de las infinitas que antes eran, y son ya muy contadas las que se perciben por medio de los monopolios, tan en boga anteriormente. En cambio, los impuestos directos perfeccionan sus bases y se aumentan con el desarrollo de las imposiciones industriales y de las que se establecen sobre la renta y el capital. La extensión de estos impuestos sobre los capitales y las rentas, que, según hacía observar Esquirou de Parieu, eran exclusivos de las naciones de raza germánica, y ahora penetran en los pueblos latinos, habiéndolos adoptado recientemente Portugal é Italia, señala un movimiento favorable á la unidad y al sistema de las imposiciones generales. El método fijo está por regla general abandonado, domina el proporcional y se hacen cada día aplicaciones más numerosas del progresivo. Finalmente, en esas contribuciones, establecidas sobre la base de la renta y el capital, se consagran de ordinario dos principios que son de la mayor

trascendencia: la fijación del *mínimo libre* y la deducción de las deudas y cargas de familia, ó sea el cómputo de las necesidades personales que sufre el contribuyente ¹; y esto puede tranquilizarnos en cuanto al porvenir de una idea llamada á transformar desde la raíz misma los actuales sistemas tributarios, y es buena prueba de que, si en materia de impuestos las instituciones han cambiado poco, hanse modificado profundamente sus tendencias y el sentido en que se inspiran.

¹ Véase lo dicho en la pág. 301.

XVIII

Examen de los principales impuestos vigentes. Los directos.

La multiplicidad de bases, métodos y formas caracteriza, como ya hemos dicho, á los sistemas tributarios establecidos en las naciones más adelantadas. Las imposiciones generales sobre el capital y la renta son meros ensayos ó excepciones; pero hay ciertos impuestos especiales, aplicados de ordinario, que constituyen en todas partes el núcleo principal de los recursos del Estado, cuya doctrina vamos á exponer indicando algunas de las variantes que presentan, tales son: en la forma directa, la contribución territorial, la de la industria y el comercio y la que afecta á la riqueza mobiliaria; y en los indirectos, el impuesto de aduanas, el de consumos, el del timbre y los derechos sobre las traslaciones de dominio.

+ I. *Impuesto territorial*.—No es de extrañar, como dice Leroy-Beaulieu, que la propiedad inmueble haya llamado desde luego la atención de todos los Gobiernos por las excelentes condiciones que ofrece como materia de imposición. La estabilidad, la fijeza de los bienes de esta clase, la difícil ocultación de los provechos que suministran, las consideraciones sociales que su posesión atribuye y la ventaja inmediata que ellos reportan de la acción del poder público, son otras tantas circunstancias que han atraído sobre la tierra el peso de los tributos. Los

propietarios territoriales se quejan frecuentemente de sus cargas y se consideran como los peor tratados por el fisco moderno; pero si recordasen las gabelas que sufrió la tierra en otras épocas, tendrían que reconocer que la propiedad inmueble viene librándose de gravámenes desde hace muchos siglos, y aceptarían la contribución pecuniaria, que hoy satisfacen, como una compensación, para ellos muy favorable, de la multitud de tributos ruinosos y vejatorios que sufrían sus antecesores.

El impuesto territorial se divide naturalmente en dos ramos, según que afecte á *bienes rústicos* ó á la *propiedad urbana*, que tienen circunstancias muy distintas en cuanto á rendimientos, evaluación, etc.

La imposición del suelo agrícola puede hacerse, con un tanto proporcionado únicamente á la extensión de las tierras, en relación con los productos totales obtenidos de ellas, ó bien sobre el producto líquido ó renta á que dan lugar.

El primer sistema es el más rudimentario y el de mayor sencillez; pero es también el más desigual porque prescinde de toda estimación de los terrenos, y el menos productivo porque la modicidad es una condición inseparable de los impuestos de cuota fija ¹.

La exigencia del *diezmo de los frutos* es la forma general de las imposiciones sobre los productos totales de la tierra. Esta contribución, decía ya Jacob ², es altamente desigual é injusta, porque demanda lo mismo á terrenos que, dando igual cantidad de productos, requieren, sin embargo, gastos de producción muy diferentes, y es también antieconómica porque detiene los progresos de la agricultura. Los desembolsos y los esfuerzos hechos para mejorar el cultivo aumentan el producto total de los terrenos, pero disminuyen en relación con éste el importe del beneficio líquido, porque los gastos se elevan con el

¹ Leroy-Beaulieu.—Obra citada, tomo I, pág. 296.

² *Ciencia de la Hacienda pública*.—Traducción española, pág. 248.

coste de los nuevos trabajos y el interés y la amortización de los capitales invertidos. El propietario se abandona, pues, y renuncia á los ensayos y perfeccionamientos ante el temor de que puedan perjudicarle con el resultado inmediato, que dan, de hacer subir la cuota del impuesto. Además, si se cobra en especie el diezmo, da lugar á nuevas desigualdades por la diferencia que tiene el valor de los productos, según las comarcas, la calidad, la abundancia de la cosecha, etc., y ocasiona grandes gastos de recaudación con el numerosísimo personal, que simultáneamente ha de ocuparse en ella por toda la extensión del país, y el coste de las operaciones necesarias para el manejo y disposición de los productos recogidos.

El impuesto sobre la renta líquida es el único proporcionado y el que hoy se cobra comúnmente. Para determinarle, es preciso computar, por uno ú otro procedimiento, los productos totales de la tierra, los gastos de todas clases indispensables para el cultivo á que se dedica, y la diferencia de ambas sumas en que se hace consistir la materia de imposición. Suelen clasificarse las tierras en varias calidades dentro de cada cultivo y establecerse por regiones, bases generales para el cálculo de los gastos de producción.

Percibido de una ó de otra suerte, y sobre todo, cuando se establece sobre la renta líquida, el impuesto territorial requiere la existencia de una estadística de la propiedad inmueble, que fije su extensión y siga sus movimientos, su acumulación, sus divisiones y cambios de destino, y otra estadística de la industria agrícola, que consigne, por regiones, la transformación de los cultivos, los resultados de la producción en cantidad y calidad, el precio de los artículos y el valor de los gastos de producción. Sin el conocimiento de todos estos datos, ni los intereses de la hacienda pública, ni la proporcionalidad y la justicia entre los contribuyentes, podrán quedar satisfechos. Hemos dicho que son dos las estadísticas que

han de suministrar las noticias precisas para la administración del impuesto, porque unas de ellas se refieren al territorio y deben formar parte del *Catastro*, y otras corresponden á la agricultura, y pertenecen, por tanto, á la *estadística del trabajo*; sin embargo, precisamente por atender á las exigencias fiscales de que tratamos, hase querido reunir todos esos datos en un solo documento y se los ha hecho materia del *Catastro* ¹. Así entendido el *Catastro*, se compone de dos partes, y es el resultado de dos clases de operaciones diferentes, geométricas las unas, económicas y fiscales otras; las primeras dan la descripción *parcelaria* del territorio de un país, y las segundas clasifican las tierras por municipios, conforme á sus cualidades, evalúan los rendimientos y el coste de la producción, y determinan, por último, la renta líquida ó materia de imposición, que se reconoce á cada unidad de superficie, según la clase y cultivo. Si el impuesto es *de cuota*, todo se reduce ya á hacer aplicación de ella á los bienes de cada propietario, y si es *de repartimiento*, con arreglo á esos mismos datos se fijan sencillamente los cupos individuales. El *Catastro* es una obra larguísima y dispendiosa, que deja de ser exacta inmediatamente después de concluída, y necesita un servicio especial de conservación, no menos delicado, para seguir las alteraciones que á cada momento ocurren en la propiedad, las roturaciones, mudanzas del cultivo, transmisiones de dominio, etc. Este problema de la conservación del *Catastro* no se ha resuelto todavía de una manera satisfactoria, y así Francia, que invirtió en hacerle cuarenta y tres años y 150 millones de francas, le halló muy pronto defectuoso, y siente la necesidad de revisarle. En cuanto á las evaluaciones de la renta líquida, se renuevan con intervalos de cinco ó diez años, para evitar gastos por una

¹ Puede verse sobre este asunto el *Tratado elemental de Estadística*, que tenemos escrito en colaboración con nuestro inolvidable maestro el señor Carreras y González.

parte, y por otra con el objeto de dar algún respiro á los propietarios, y de favorecer las mejoras del cultivo, que tendrían menos estímulo si produjeran inmediatamente la subida del impuesto. En las naciones donde no hay *Catastro*, el impuesto se reparte por medio de relaciones ó inventarios de la propiedad, hechos bajo la base de la declaración de los dueños, y sujetos á comprobaciones administrativas. La organización del impuesto territorial deja mucho que desear en todas partes, no hay ningún país donde no dé lugar á grandes desigualdades y muchas quejas. X

El impuesto territorial ha presentado en Inglaterra una fisonomía y unas vicisitudes verdaderamente singulares. En 1692 perdió el carácter feudal, que había tenido, y se convirtió en una derrama sobre la renta de las tierras de 4 chelines por cada libra esterlina; prorrogado repetidas veces el impuesto con algunas modificaciones en el tipo, pero manteniéndose siempre inalterable la evaluación de las propiedades que sirviera para el reparto primitivo, se declaró, por último, perpetuo en 1798, con arreglo á la proporción antes establecida. Adam Smith decía de esta contribución que como no sube, aunque la renta crezca, tiene la gran ventaja de favorecer las mejoras del cultivo, si bien adolece del inconveniente de que quita al poder público todo interés para promover el desarrollo de la riqueza, y concluía que sería más justo y preferible un impuesto variable, que cuidase de no desanimar á los terratenientes emprendedores con la amenaza de una elevación inmediata del tributo. El *land-tax* adquirió de esa suerte el carácter de un verdadero *censo*, y Pitt tuvo la idea en 1798 de hacer que los propietarios le redimieran mediante el pago de veinte anualidades; proponíase el célebre Ministro reducir la deuda pública y ganar la diferencia entre los intereses de la que se amortizara y el impuesto rescatado, y al efecto combinó la operación de manera que las redenciones se hiciesen en títulos del 3 por 100 consolidado, cuya renta fuese una décima parte

mayor que la anualidad del impuesto suprimido; pero el resultado no correspondió enteramente á su deseo, porque las redenciones fueron pocas, y aunque todavía hoy son lícitas, no han llegado á absorber ni la mitad del impuesto. Pero lo más curioso es que al año siguiente de proclamado ese rescate, la renta de la tierra quedó sometida al pago del *income-tax*. En el actual presupuesto de Inglaterra, los restos del impuesto territorial propiamente dicho (*land-tax*) figuran sólo por 1.030.000 libras esterlinas.

El impuesto sobre las casas ó propiedades urbanas va de ordinario unido al territorial, aunque cada uno de ellos se rige por principios diferentes. Esta forma de la riqueza se compone de dos elementos, á los que es preciso atender para gravarla: el terreno ó solar y el edificio sobre él construido; y tiene, por otra parte, una condición más ventajosa que la propiedad rural, porque exige menos trabajo su aprovechamiento y por el mayor número de eventualidades que hay en su favor, pues el natural desarrollo de la población aumenta considerablemente sus valores. Suelen imponerse las casas por la renta que dan alquiladas, hecha deducción de una parte alícuota de ella por *huecos* y *reparos*, ó sea por gastos de conservación y tiempo en que se hallen desocupadas. Sin embargo, así como las tierras pagan, no según su renta efectiva, sino conforme á la que pueden dar por el capital que representan, parece justo que también las casas paguen, en virtud de la estimación de su valor, hecha directamente; de otro modo, resultarán desigualdades, y muy favorecidos, por ejemplo, los palacios y edificios más suntuosos, dedicados á ser moradas de sus dueños, á cuyas construcciones, por la gran dificultad que habría para alquilarlas, sólo puede computárseles un producto relativamente exiguo. Pudiera con ese intento adoptarse el sistema de gravar separadamente los solares y los edificios. Algo de esto se hace en Francia, aunque con diferente criterio, porque allí el solar paga como tierra de

primera clase, y su valor se deduce luego del que corresponde á la finca por sus productos.

La riqueza urbana da en algunos países ocasión á otros impuestos, tales como el de *puertas y ventanas*, del que con razón se ha dicho que es una tasa sobre el sol y el aire, y el de *alquileres*, que es ya el gravamen sobre un consumo de necesidad imprescindible.

Es de advertir, por último, que según hemos indicado ya respecto de Inglaterra, en Austria, Prusia y en todas las naciones donde existen imposiciones generales sobre la renta, la propiedad inmueble sufre esta carga además de la contribución especial que satisface. P. 14

X II. *La contribución industrial.*—Para los efectos del impuesto son industrias no sólo la fabricación, las manufacturas y el comercio, sino también las llamadas profesiones liberales. De aquí que entren en esta contribución conceptos muy heterogéneos, que no permiten la adopción de bases absolutas ó generales para todos los casos que comprende.

Un impuesto especial sobre los beneficios obtenidos con la aplicación del trabajo en cualquiera de sus formas es, sin duda, legítimo cuando no existen otras imposiciones generales, que recaigan sobre todos los capitales ó las rentas sin distinción. La dificultad de establecerle estriba en que la materia imponible se resiste á una apreciación directa, y hay que acudir para determinarla á signos muy deficientes. Las ganancias industriales sólo pueden ser conocidas por la declaración del interesado, que no ofrece garantías, ó por investigaciones administrativas vejatorias é ineficaces también, si no se llevan á un extremo imposible, y los procedimientos que á falta de esos medios pueden emplearse, la distinción en categorías de las industrias y profesiones, la clasificación de las localidades en que se ejercen, el atender á la importancia del capital invertido, á los alquileres pagados, etc., todos son arbitrarios y falibles. Así, ¿por qué pagará más el que venda terciopelo que el comerciante en estameña?

¿Por qué ha de ser más elevada la cuota del sastre que la del zapatero? ¿Qué razón hay para que el número de vecinos de una población decida el impuesto que pagarán todos los industriales establecidos en ella? Compréndese desde luego que la naturaleza de la industria no tiene una influencia decisiva en la condición económica del que la ejerce; un productor ó comerciante de objetos de lujo gana frecuentemente menos que otro que se dedica á los artículos toscos y comunes; un abogado tiene en muchos casos menores utilidades que un procurador, etc. Y dentro de una misma industria, ¿cuán diferentes no son los negocios que hace cada uno de los que forman el gremio? Puede admitirse que hay alguna aproximación en las condiciones con que se ejerce cierta industria en una localidad determinada; pero ¿cuántos industriales y comerciantes de las provincias y de los pueblos consiguen beneficios muy superiores á los que alcanzan algunos de sus compañeros en los centros de grande población? Los alquileres dependen de la índole de las industrias, cuyas exigencias de local é instalación son muy diversas y no guardan una relación estimable con sus provechos. La extensión del capital ó los negocios tampoco es por sí sola un dato concluyente, porque no siempre muchas operaciones representan grandes ganancias, y frecuentemente la entidad relativa de los beneficios disminuye en la misma proporción con que se multiplica su número. No hay, en suma, ninguna circunstancia que ofrezca base segura para determinar las utilidades que se logran con el trabajo, y por eso lo que se hace es combinar empírica y discrecionalmente los datos indicados y algunos otros de naturaleza semejante. Explícase de este modo que las legislaciones del impuesto industrial sean de una complicación inextricable y que se las reforme sin cesar, porque las modificaciones se hacen todas á título de ensayos y no por la confianza en sus resultados. Apesar de que cuenta antiguos precedentes, la contribución industrial, con la generalidad que hoy alcanza, es de fecha muy próxima á

nosotros; el escaso desarrollo de la actividad económica en otras épocas, y sobre todo la multitud de imposiciones indirectas que agobiaban el tráfico, impidieron el que antes se pensase en un gravamen directo. Francia le ensaya á fines del pasado siglo, desde 1791, y adopta en los días de su primera República el sistema que en lo sustancial mantiene y que de ella copiamos nosotros en 1845, el cual consiste en un derecho de *patente* fijo, según las industrias y localidades, y otro proporcionado á los alquileres de las tiendas y casas que ocupan los industriales. El impuesto de patentes, aparte de cierto sabor feudal que le señala Proudhon, adolece de la desigualdad y la injusticia que son comunes á todos los derechos fijos; recae, dice Esquirou, no sobre las utilidades, sino sobre la industria misma, y pudiera considerarse como una capitación graduada y hasta como una especie del impuesto sobre los actos. Y Girardin añade: «El impuesto de patentes tiene por base, no el *beneficio*, sino el *ejercicio* de la industria. Dos comerciantes de una misma villa se dedican á igual tráfico; el uno pierde, el otro gana, y el fisco no hace distinción alguna entre el que se enriquece y el que se arruina» ¹. La patente ó licencia debe exigirse únicamente á aquellos establecimientos industriales que, por cualquier causa, hayan de ser objeto de alguna vigilancia especial, y entonces, como documento de policía, habrá de ser gratuita y no motivo de imposición. Pero todavía la patente distingue por clases y residencias de las industrias, mientras que el derecho proporcionado al arriendo, siendo del mismo tanto para todos los contribuyentes, es también desigual y perjudica á las industrias que necesitan locales más costosos, ó se ejercen en lugares donde es más subido el precio de los alquileres.

Por esos graves defectos que presenta el sistema francés no ha prevalecido, y el procedimiento más general

¹ *L'impôt*, 6.^a edit., pág. 65.

consiste en calcular los beneficios industriales, atendiendo á la naturaleza de la profesión, la localidad, los alquileres y todas esas otras circunstancias de que antes hemos hablado.

Nosotros, dejando á salvo las ideas que acerca del impuesto sostenemos, y acercándonos á ellas todo lo posible, dado que haya de existir una contribución especial sobre el ejercicio de la industria, pensamos que es necesario, para establecerla, dominar á toda costa las dificultades que se opongan á la determinación individual y directa de la materia imponible. Todo lo que sea imponer por clases ó en virtud de condiciones generales es ser injusto á sabiendas, y el único camino que lleva á la justicia es el de fijar con todo el rigor y la exactitud, que consientan los medios disponibles, las circunstancias personales de cada contribuyente. Las clasificaciones arbitrarias de industrias, localidades y elementos productivos no evitan las dificultades ni las vejaciones administrativas, y antes bien, complican y dan motivo para todo abuso, después de haber renunciado á una equidad verdadera. De aquí que nos parezca preferible un sistema parecido al que se sigue en Inglaterra, para hacer contribuir bajo la *cédula D* del *income-tax* á los beneficios de las industrias y profesiones. La declaración del contribuyente deberá servir de base á la matrícula; si la Administración, en virtud de los datos que debe proporcionarse para juzgar esas manifestaciones, la hallara deficiente, invitaría al particular á que la rectificase, y en el caso de que éste se negara á ello ó no lo hiciera en la medida conveniente y los agentes del fisco no quedaran satisfechos con las nuevas explicaciones que aquél adujese, la administración pública señalaría la cuota que estimara justa, procediéndose únicamente, en el caso de segunda negativa por parte del industrial, á la formación de un expediente y á la práctica de todas las averiguaciones necesarias para que la verdad de los hechos quedase demostrada.

El *chrysargire* ó *lustralis collatio*, primera aunque imperfecta aplicación que hizo en Roma el Emperador Constantino del impuesto industrial, era de repartimiento á cargo de los síndicos nombrados por los gremios¹; pero hoy, con pocas excepciones, se establece como un impuesto de cuota. En nuestra patria tiene un carácter mixto porque hay en él cuota y á la vez reparto dentro de cada gremio, y en Prusia también se distribuye por Municipios.

+ III. *El impuesto mobiliario*.—Una vez gravados la propiedad territorial, los bienes que se dedican á la producción en la industria y el comercio, así como los beneficios obtenidos con el trabajo profesional, era lógico establecer una imposición que afectara á las otras formas de la riqueza, sobre todo desde que éstas han adquirido tanta variedad, tanta extensión é importancia en la época moderna. Los capitales dados á préstamo, los valores y títulos de crédito, como acciones y obligaciones de Bancos y sociedades, las joyas, objetos de arte y de recreo, los muebles, toda, en fin, la gran masa de riqueza á que no alcanzan las contribuciones sobre los bienes inmuebles y la industria, ofrece ciertamente una materia de imposición que debe estar sometida á las cargas generales ó ser objeto de un gravamen particular, donde se admita el sistema de las contribuciones especiales. Hase tratado de conseguir este objeto extendiendo las aplicaciones del impuesto industrial y por medio de los indirectos de timbre y de registro ó de trasmisión de bienes, mas como esto no era bastante, y, por otra parte, la contribución sobre la renta sólo puede alcanzar á los bienes de que se trata en tanto que sean productivos, de aquí el que se hable de un *impuesto mobiliario*.

Esta denominación, impropia ya en sí misma, lo es mucho más todavía por las aplicaciones que recibe. Francia tiene un impuesto llamado *personal-mobiliario*, en el

¹ Serigny, citado por Esquirou de Parieu.

que entran como elementos la capitación y el inquilinato; hay allí, además, otra contribución sobre la *renta de los valores mobiliarios*, é Italia, según hemos visto en el capítulo XIII, llama impuesto sobre la *renta de la propiedad mobiliaria* á uno que comprende los beneficios de la industria y el comercio. En los Estados Unidos de América y en algunos cantones de Suiza el impuesto sobre el capital alcanza á toda clase de bienes; pero una contribución dirigida especialmente á la riqueza mobiliaria no se ha establecido nunca, ni se ha intentado en parte alguna vencer las grandes dificultades que presenta.

Es muy sencillo imponer las sumas invertidas en acciones de las grandes empresas ó compañías, así como las colocadas en los efectos de la deuda del Estado y los demás títulos de crédito públicos y solemnes; por eso veremos luego que se los grava indebidamente por error ó con exceso; pero el dinero dado en los préstamos de carácter privado, el numerario ocioso, las alhajas, los objetos de arte, las cosas dedicadas á la comodidad, á la ostentación y al recreo de su dueño, todas estas riquezas escapan á la acción del fisco, porque ni las declaraciones individuales ni la investigación administrativa ofrecen garantías contra la falta de notoriedad, la movilidad continua y el carácter reservado que tiene en muchos casos la posesión de tales bienes.

El eximir de tributos á esas últimas clases de la propiedad mobiliaria, que precisamente denotan el bienestar y el desahogo, además de ser injusto es de grave trascendencia, así en el orden moral como en la esfera económica. Si el que se afana y trabaja para hacer productiva su fortuna en beneficio de todos ha de ser contribuyente, ¿cómo se declarará exento del pago al que consume estérilmente sus capitales y no atiende más que á proporcionarse satisfacciones y goces? Aunque se tenga por lícita esta conducta, no puede seguramente considerársela merecedora de favor y privilegio. Las costumbres en general y sobre todo los hábitos económicos, el plan del

consumo y la organización industrial se resentirán de una manera profunda y desastrosa desde el momento en que la ociosidad, la disipación y el lujo ofrezcan la ventaja de asegurar contra el impuesto. La verdad de esos principios es indiscutible; pero lo es también la imposibilidad de llevarlos á la práctica con los actuales sistemas de imposición, y hé aquí el conflicto. Para zanjarle, la solución mejor, tal vez la única, consiste en establecer una contribución sobre los inquilinatos siguiendo procedimientos análogos á los que empleó la Asamblea constituyente francesa al crear en 1791 el impuesto personal-mobiliario. Computando el alquiler de la *vivienda* como una parte alícuota determinada de la renta, pudiera gravarse la que resultara de ese cálculo con un tanto fijo del 10 por 100, salvo deducir luego de la cuota señalada á cada contribuyente las que hubiere satisfecho por los otros impuestos directos. De este modo, además de tasarse todas las rentas, que no estuviesen comprendidas en las contribuciones territorial é industrial, se afectaría también una carga á la riqueza improductiva, de cuya posesión es medida bastante aproximada el valor de la casa que se habita. Para lograr este objeto más cumplidamente y porque la equidad lo exige cuando la base de imposición es un gasto necesario, el impuesto de que se trata debiera ser progresivo, no en el tipo, sino respecto á la base. Sabido es que el inquilinato absorbe una porción relativamente más considerable de las pequeñas que de las grandes fortunas y que el coste del alquiler varía según las circunstancias de la población en que se vive; habría, pues, que clasificar los inquilinatos atendiendo á la importancia de las localidades y estimando por otra parte de una manera diversa la proporción que aquéllos guardan con la renta, mediante una escala que pudiera formarse con estos términos: los alquileres hasta 500 pesetas se evaluarán como una tercera parte de la renta; desde 501 á 1.000 se entenderá que corresponden á la cuarta parte; desde 1.001 á 3.000 indicarán una renta

cinco veces mayor, y así sucesivamente, hasta que el último límite de la tarifa considere el inquilinato como la décima parte de la renta. Es decir, que en definitiva el impuesto se distribuiría de este modo: dado un alquiler de 1.000 pesetas, que se evalúa como quinta parte de la renta, el contribuyente deberá satisfacer por impuesto mobiliario el 10 por 100 sobre las 5.000 pesetas de renta que se le suponen, ó sea una cuota de 50, para la cual le servirán de abono las cantidades que pague por las contribuciones directas establecidas sobre la propiedad inmueble, la industria y el comercio. Reconocemos lo que hay de arbitrario en ese impuesto, que suma á los inconvenientes propios de la base del gasto los otros que son inevitables en el método progresivo; pero es forzoso elegir entre esos inconvenientes y los que resultan con la exención de una masa considerable de riqueza.

De todas suertes, ese es el problema que necesita resolver un impuesto mobiliario, que no hace falta para gravar los documentos públicos de crédito, ni es razonable con aplicación á los efectos de la deuda del Estado.

Los intereses de acciones, obligaciones y valores emitidos por Bancos ó sociedades comerciales, pueden y deben imponerse con las tarifas de la contribución industrial en la misma proporción admitida para los beneficios que individualmente se obtengan de operaciones iguales á las que aquéllos ejecuten; pero el sistema que consiste en gravar las utilidades colectivas, exigiendo luego otro derecho sobre ellas cuando se reparten en forma de dividendos, esta doble imposición es injusta á todas luces. Una propiedad, una industria, una riqueza cualquiera no ha de ser más gravada por pertenecer á una sociedad, que lo sería estando en manos de los particulares, y antes bien fuera más natural y equitativo lo contrario. El dueño de una fortuna, capital ó renta como 100.000 pesetas tiene, en efecto, una condición económica superior á la de cada uno de los 100 individuos que, aportando 1.000 pesetas, llegan á poseer colectivamente una suma igual á

la primera. La asociación es precisamente el recurso de los débiles, de los que no pueden obrar por sí y aisladamente; si hay motivo para establecer alguna diferencia tributaria entre el banquero y el Banco, por ejemplo, que cuentan con los mismos recursos y hacen iguales negocios, no será en favor de aquel cuya posición resulta más ventajosa en cuanto al manejo y disfrute de sus medios. Aparte, pues, de las muchas consideraciones económicas y sociales que piden el fomento de la asociación, bastan las de índole puramente fiscal para rechazar el principio en que se fundan algunos de los impuestos llamados mobiliarios.

En cuanto á la contribución sobre los títulos de la deuda pública, sería por su ineficacia para el objeto que se propone una verdadera candidez, si no fuese un recurso contraproducente y en muchos casos un instrumento de despojo, por los resultados ciertos que produce. Hacer de la deuda pública materia de imposición, querer que la cualidad de deudor sea productiva y origen de una renta para el Estado, es graciosa quimera que sólo puede alucinar á quien olvide lo que es el crédito público y las leyes con que el interés de los capitales se determina. Los títulos de la deuda no son riqueza efectiva, representan no más que unos valores consumidos hace siglos tal vez por los Gobiernos, y claro es que si tales valores ya no existen, no producen para nadie, y es en vano intentar que den rendimiento alguno para el fisco. En el balance general de la riqueza de un pueblo, el capital de la deuda pública habrá de consignarse en el *activo*, pero dará lugar á una partida exactamente igual en el *pasivo*¹, porque los intereses que cobran los poseedores de los títulos no son un producto, sino una cantidad que se obtiene á expensas

¹ Prescindimos ahora, porque no interesa á nuestro objeto, de que al importe de la deuda sería preciso agregar el de los gastos de recaudación, tesorería, etc., indispensables para el cumplimiento de las obligaciones que ella impone.

de la producción del país, una carga que pesa sobre ella, y lo único que puede hacer el Estado, con grande detrimento de su lealtad y de su crédito, es quedarse con alguna parte de la suma, que se ha comprometido á tomar de los contribuyentes para entregarla á los acreedores.

Pero no basta para tener materia de imposición con que haya una riqueza, se necesita además que sea ajena con relación al Estado, que no dependa de él. Por eso el impuesto sobre la deuda es tan ilusorio como el establecido sobre las industrias oficiales, ó tan injusto como el que cae sobre los sueldos de los empleados públicos. Puede el Estado darse la pueril satisfacción de llevar al presupuesto de ingresos una cuota tributaria exigida á los bienes de su propiedad ó á las fábricas con que explota sus monopolios; pero será á costa de incluir en el presupuesto de los gastos la cantidad necesaria para cobrar de sí mismo. Otro tanto ó algo peor sucede con el gravamen de los sueldos que la Hacienda paga; porque si el haber del funcionario se fija, como es natural, después de estimar todas las circunstancias apreciables, entre ellas la obligación que aquél tiene de concurrir al sostenimiento de las cargas públicas, si la remuneración debida por los servicios que hace el empleado se fija, *verbi gratia*, en 9.000 pesetas, es ridículo señalarle otra de 10.000 para tener el gusto de rebajarle todos los años 1.000 pesetas á título de impuesto, y si las 10.000 son la paga justa, no se la puede mermar sin atropello. Exactamente igual es el caso de la deuda: ¿devenga ésta un interés del 4 por 100 anual? Pues una de dos: ó éste es el precio exacto que corresponde al anticipo, en cuyo caso no hay manera equitativa ni posibilidad racional de disminuirle, ó ese interés es usurario, abusivo, y entonces lo que procede es corregir el exceso, rebajarle al 3 $\frac{1}{2}$, al 3 ó lo que deba ser; pero cuando se haya llegado al límite que marque la justicia, ¿sobre qué fundaremos el impuesto y de dónde saldrá si se establece? El Estado puede gravar los capitales que otros reciban prestados ó los intereses

que otros paguen, mas ¿cómo ha de gravar los capitales que necesita y los intereses que él mismo satisface?

La deuda sólo es imponible de una manera efectiva por otra entidad distinta de aquella que la emite. Así un Gobierno puede tasar los títulos extranjeros que circulan en su país, como los Municipios podrían someter á sus arbitrios la deuda nacional. Y sin embargo, ¿por qué no se hace ni lo uno ni lo otro? Lo primero, porque además de otros graves inconvenientes, traería las represalias, y lo segundo, porque el Estado sentiría el perjuicio y no ha de estar dispuesto á consentirlo. Ahora bien, si se reconoce, y la cosa es evidente, que el impuesto del Gobierno extranjero ó del Municipio nacional recae sobre el Estado deudor, es preciso convenir en que el establecido por éste tendrá el mismo resultado.

La contribución de que venimos hablando no cambia de naturaleza porque se gire sobre el capital ó sobre los intereses de la deuda pública; pero es lo corriente exigirla de estos últimos, porque en ellos consiste la adquisición ó provecho que realizan los dueños de los títulos, y así se recaudan también más fácilmente. Fijémonos, pues, por un momento en las condiciones que tiene ese interés, aunque después de lo dicho, esta nueva demostración pueda parecer innecesaria y redundante. El interés de la deuda se determina del mismo modo que todos los otros precios; no tiene nada de excepcional ni de privilegiado. Las diversas colocaciones del capital dan rendimientos, cuyo tipo nominal es diferente, pero cuyo valor real es idéntico, porque esas diferencias nacen precisamente de las eventualidades, ya favorables, ya adversas, que ofrece cada empleo y tienden á compensarlas. El capitalista sólo renuncia á una parte del precio corriente en cambio de seguridades y garantías extraordinarias, así como recarga siempre el interés con una prima de seguro proporcionada en cada caso á los riesgos que presenta. En el préstamo, como el lucro se obtiene sin esfuerzo alguno, el interés normal es por esta

razón más bajo que en las aplicaciones industriales; pero como esa inversión da al capital una forma peligrosa—el título de crédito—y su seguridad depende sobre todo de la solvencia del deudor, de aquí que el rédito se eleve en la medida necesaria para hacer contrapeso á tales riesgos. No son, por tanto, la voluntad de los capitalistas ni el arbitrio de los Gobiernos los que señalan el interés de la deuda pública, y éste resulta, se fija por sí mismo, según es el valor del dinero y según sea el crédito del Estado. El mero propósito de reducir el precio formado con la acción de esos elementos dará la consecuencia opuesta de elevarle, y si se establece una contribución sobre la deuda pública, entonces su interés será igual al precio corriente del dinero, mas el impuesto. Todo lo que grave el préstamo ha de encarecer los capitales, y es absurdo que el deudor procure este resultado.

Bien elementales son los principios que condenan toda imposición sobre la deuda pública, no ya por más ó menos antieconómica é injusta, sino como cosa de todo punto irrealizable; pero si consultamos á los hechos, todavía nos darán ellos un fallo más decisivo.

El impuesto en cuestión sólo puede establecerse de dos modos: sobre títulos que se emitieron y circulan con la exención de pagarle, ó sobre deudas que se contratan ya con esa condición. Hay un tercer procedimiento que consiste en gravar los intereses de los empréstitos antiguos, declarando á los nuevos libres de toda carga; pero este medio, que puede reducirse al primero, contradice los fundamentos del sistema, y es además un expediente desleal, ó cuando menos hipócrita, porque aquellos que le proponen ó practican manifiestan conocer los inconvenientes de su conducta y no se paran ante ellos.

De todas suertes, y sea cualquiera el de esos medios que se adopte, los efectos serán muy parecidos: como la deuda no es materia imponible, la contribución al caer sobre ella resbala y repercute en contra del Estado. No hay para qué hablar del caso en que el impuesto se esta-

blece como una condición del empréstito, porque entonces es evidente que sólo servirá para aumentar el interés; pero es bueno advertir que aquí se ve con toda claridad la inocencia del recurso y su verdadero efecto, precisamente porque ésta es la única manera lícita y decorosa de gravar á los acreedores del Estado. Pues bien, aunque, atropellando toda clase de consideraciones y de escrúpulos, se exija el impuesto á la deuda que se contrató sin él, tampoco se logrará hacerle efectivo. Veámoslo prácticamente: supóngase una deuda al 4, cuyo valor real esté al 80 por 100; resultará que el capital invertido en ella devenga un 5 por 100 de interés anual, que es sin duda el precio del dinero; grávense los cupones de esa deuda con una contribución del 10 por 100, que es lo mismo que rebajar su interés al 3,60, y como el precio del capital no ha de disminuir por eso, se producirán de un modo inevitable las consecuencias siguientes: á la reducción de una décima parte del interés corresponde una pérdida igual de los capitales empleados en obtenerle; el valor de aquellos títulos descenderá á 72 por 100, y los acreedores seguirán percibiendo un 5 por 100 tan cabal y tan íntegro como antes. Es decir, que el Estado faltará á solemnes compromisos, violará un contrato, obligará á sus acreedores á concederle una *quita*, ejecutará una exacción y conseguirá, en fin, todo lo que se quiera menos organizar un impuesto. La contribución es demanda hecha *en general* y de *continuo* á la riqueza privada, y el impuesto sobre la deuda es el despojo de *unos cuantos acreedores*, de los que en *cierto momento* se hallan en posesión de los títulos; al día siguiente de establecido ese gravamen se desvanece, y es lo mismo que si no existiera para los que adquieren los fondos públicos en un precio, que descuenta y rebaja ya la pérdida de interés que éstos sufrieran. La medida alcanzará únicamente á los tenedores de papel que no supieron ó no pudieron venderle antes de que aquélla se dictase, para comprarle luego más barato y redimido de la carga; pero ni aun respecto

de esas víctimas de su poca habilidad ó mala suerte es exacto decir que padecen las consecuencias de un impuesto, porque sus beneficios, la renta del capital que les queda es igual á la que antes percibían, y lo que cobran de menos es el interés del capital que se les arrebató.

Se objetará tal vez que otras contribuciones producen ese mismo resultado, y así la territorial, por ejemplo, se capitaliza también y se deduce del valor de cada finca; pero de esto, que es una verdad indiscutible, no sale una razón en favor del gravamen de la deuda, porque la existencia de un mal no puede justificar que se le extienda, y se recordará que ese es cabalmente uno de los principales motivos que obligarán á rechazar sin distinción alguna todos los impuestos especiales establecidos sobre las cosas ¹. Es de notar, además, que sobre los efectos comunes á todas las de su clase, la imposición de la deuda tiene otros que son especialísimos y exclusivamente suyos: las contribuciones restantes gravarán á éste ó á aquél, se difundirán ó no; mas sea cualquiera la influencia que ejerzan en la riqueza privada, es lo cierto que el Estado las cobra de una manera efectiva y sin experimentar ningún quebranto, mientras que el impuesto de que tratamos se difunde en contra del Estado, por lo que daña á su crédito, rebajando el valor de sus promesas de pago y encareciéndole el dinero. La pérdida del capital, de la deuda que se destruye, no afecta sólo á los acreedores, sino que alcanza también á la Hacienda pública, y el perjuicio es para ésta relativamente mayor que su provecho, porque una vez establecido el impuesto, se cotiza y descuenta también la posibilidad de su recargo, con lo cual el Estado viene á pagar no sólo aquello que cobra, sino algo más que no percibe, en cuanto se atribuye el derecho de exigirlo. Esta difusión es inmediata é irremediable, porque todos los Gobiernos hacen continuamente uso del crédito, y se verifica, sobre todo, para

¹ Véase lo dicho en el cap. XIII, desde la pág. 293.

las naciones que viven con apuros, cuando acuden al empréstito para vencerlos, y en las que gozan de prosperidad cuando quieren aprovecharla, porque se les hace imposible, ó al menos se les retarda la conversión de la deuda, que es el procedimiento más eficaz para amortizarla y la única esperanza que les queda á los pueblos de aligerar esa carga. Claro está que será más perjudicial lastimar el crédito público y debilitarle en los Estados que se sostienen con él, que no en aquellos que hayan tenido la fortuna de cerrar ya su libro de la deuda; pero semejante política ha de ser funesta para todos. Nos lo prueba el ejemplo de Inglaterra, país que no emite nuevas deudas, y antes bien recoge las antiguas, y donde los intereses de los fondos públicos están sometidos al *income-tax*, como hemos visto. Los ingleses, por medio de admirables conversiones, practicadas continuamente desde los comienzos del siglo XVIII, han conseguido reducir los gastos de su deuda en cerca de 200 millones de pesetas; la última operación de esta clase, hecha en 1888, rebajó el 3 por 100 consolidado al $2\frac{3}{4}$ durante catorce años, y desde esta fecha al $2\frac{1}{2}$ por 100, lográndose de este modo una reducción inmediata de 35 millones de pesetas en el presupuesto de la deuda, y otra de igual cantidad que se hará efectiva al cabo de esos catorce años, ó sea desde 1903. Ahora bien, si la deuda inglesa estuviera libre del impuesto, el precio que ha hecho posible la última conversión se habría obtenido antes, y el Estado por espacio de algunos años hubiera ganado la considerable diferencia que media entre el exiguo rendimiento de la contribución sobre los intereses y los grandes beneficios que aquella operación le ha reportado.

Véase cómo no hay consideración ni interés alguno que justifiquen un *impuesto especial* sobre la deuda pública. Tan inadmisibles es, que no obstante la penuria con que de ordinario viven los Gobiernos, sólo por excepción y transitoriamente se han decidido algunos á emplear ese recurso.

Otra cosa es que, allí donde existan imposiciones ge-

nerales sobre la renta ó el capital, donde se cree el impuesto de inquilinatos de que antes hemos hablado ó cualquiera otro que abrace todas las formas de la riqueza mobiliaria, la deuda pública haya de quedar también gravada, porque entonces la excepción, además de ser violenta, es muy difícil ó enteramente inaplicable; pero aun en este caso, los efectos de la contribución respecto al crédito público serán los mismos de siempre, los que ya hemos indicado á propósito de lo que ocurre en Inglaterra, en Italia ¹ y en otras varias naciones.

Y es en vano alegar en contra de todo esto el principio indiscutible de la generalidad del impuesto, declamando acerca del contraste que presentan el mísero agricultor y los pequeños industriales esclavizados por el fisco, al lado del ocioso capitalista y de los afortunados especuladores, que viven en la opulencia con los rendimientos de la deuda pública y sin contribuir por ellos al sostenimiento de los gastos públicos; lo que se necesita es demostrar: primero, que el Estado puede sacar algo de allí donde no hay más que lo que él pone, y después, que con la imposición discutida cesaría ese espectáculo que ciertamente ofende á la idea de la igualdad y hiere los sentimientos de justicia.

Por otra parte, la exención que disfrutaban los tenedores de fondos públicos no es tan absoluta como se supone, ni es la única, ni es tampoco más irritante, aunque sea más visible que otras muchas. Los impuestos obran como una reducción del capital, le encarecen y afectan, por lo tanto, á todas sus inversiones: si un Gobierno des-

¹ Suele decirse, pero no es exacto que haya en Italia una contribución especial sobre la deuda pública, porque el gravamen exigido allí á los intereses de ésta, aunque se cobra por vía de descuento á los cupones, para que la recaudación sea más fácil, se estableció y se mantiene como una rama ó parte del impuesto general sobre la riqueza mobiliaria. En Rusia, la deuda no exceptuada, al contraerse, paga desde 1887 el 5 por 100; pero el impuesto alcanza también á los intereses de cuentas corrientes, préstamos, etc.

cubriese minas ó tesoros que le permitieran bajar ó suprimir contribuciones, los capitales se pondrían más baratos y se cotizarían en alza los valores de la deuda, y al contrario, cuando se crean ó recargan los impuestos, el dinero se encarece y disminuye el precio de la deuda pública. Resulta, por consiguiente, que además de sufrir ciertas imposiciones como las de timbre y trasmisión de bienes, los créditos contra el Estado sienten también el influjo de aquellos otros impuestos, que directamente no les tocan. En último término, los poseedores de efectos públicos, libres de una contribución especial, están en el mismo caso que tantos otros contribuyentes, que lo son sólo en apariencia; tienen una ventaja, que les es común con todos aquellos, favorecidos por la acción de la oferta y la demanda, que logran difundir las cuotas tributarias y librarse de su peso, con la diferencia de que los primeros no pagan, porquena se les pide, ni puede pedírseles, mientras que los segundos, declarados sujetos al pago, obligados á él realmente, no hacen, sin embargo, más que un anticipo del que luego se reintegran totalmente.

Lo único que pudiera conseguirse con una imposición sobre la deuda, sería incluir á los rentistas en la clase harto numerosa ya de los *contribuyentes nominales*; porque el error y la ilusión de los que solicitan ese impuesto se fundan en creer que el gravamen sigue al título y se transmite con él, cuando lo que sucede, como ya hemos demostrado, es que el quebranto sólo afecta al acreedor en un momento determinado, y un instante después se capitaliza el daño y el título vale menos; pero su dueño, el que de antes le poseía, lo mismo que el que le adquiere de nuevo, no tributan absolutamente nada.

Lo que hay de privilegiado en la condición tributaria del rentista y del especulador en fondos públicos, es una consecuencia inevitable de las enormes deudas que tienen los Estados, es uno de los muchos males que éstas ocasionan, y es inútil lamentarse del efecto, cuando lo que se necesita es atacar la causa.

**Examen de los principales impuestos vigentes.
Los indirectos.**

L. 21 + I. *El impuesto de aduanas.*—Es de los más importantes por sus rendimientos y el menos combatido de todos los indirectos, sin que esto arguya precisamente la bondad de sus condiciones, porque es sólo una prueba más de que todo es relativo. Las aduanas han suministrado siempre grandes recursos á los Gobiernos y constituyen hoy uno de los ingresos más considerables de todos los presupuestos. Inglaterra saca de ellas 20 millones de libras en cada año, Francia 380 millones de francos, Italia 270, y así las demás naciones, que fían en gran parte el porvenir de su hacienda á la renta de aduanas. Hé aquí la primera condición que las abona, y luego, si se tiene en cuenta que ese impuesto *parece* pagado por los extranjeros, que las molestias de su acción no afectan directamente más que al corto número de personas que sostienen fuera del país relaciones comerciales, y que sólo detiene un momento la circulación de las mercancías en los puertos y fronteras, dejándolas después en libertad completa, se comprenderá por qué las aduanas no suscitan la odiosidad y las vehementes quejas que producen otras contribuciones que son menos gravosas en el fondo.

Los derechos de aduana se imponen á los artículos que son objeto del comercio internacional, y pueden ser

de tres clases: de *importación* ó entrada, de *exportación* ó salida, y de *tránsito* por el país. Los derechos á la exportación se aplican pocas veces, por considerarlos perjudiciales á la industria nacional, y se los recomienda únicamente por vía de excepción, respecto de aquellos productos que gozan de monopolio ó se obtienen en alguna nación con gran ventaja relativamente á las demás, porque entonces se dice que el impuesto es pagado por el extranjero. Sin embargo, pensamos, como Garnier ¹, que el escaso número y la modicidad de los derechos á la exportación reconoce como causa la influencia de los productores en el interior de cada país y los resabios de la teoría mercantil, que ponía todo su empeño en fomentar las exportaciones. Bajo el punto de vista de la justicia y del fisco, la exención en favor de la salida no tiene razón de ser. Es indudable que los aranceles de exportación elevan el precio de los artículos llevados al extranjero y disminuye, por tanto, su consumo; pero los derechos de importación dan el mismo resultado para los productores y consumidores nacionales. Además, como los productos se cambian siempre por productos, dificultar las importaciones es perjudicar á la exportación, y viceversa. Pero si los derechos de exportación son malos, los derechos de tránsito, dice Leroy-Beaulieu, son detestables. Las ventajas del tránsito no consisten solamente en las utilidades y los salarios que proporcionan á la población el transporte y el manejo de las mercaderías que atraviesan su territorio; la experiencia demuestra que un país, cuando consigue atraer el comercio de tránsito, acaba por tener la mayor parte de las mercancías á mejor precio que otro que se contente con el movimiento de sus propios cambios. Cuando una gran corriente de productos pasa por un país, créase en él un mercado vivo, de mucha concurrencia, siempre creciente. Las provisiones, las compras, las ventas, son allí

¹ *Traité des finances*, 4.^a edición, pág. 143.

más fáciles y la organización comercial progresa rápidamente. Así las naciones han renunciado á la imposición del tránsito, nó hace mucho prohibido ó recargado duramente ¹.

Quedan, pues, como únicos ² ó más considerables los derechos á la importación. Éstos quieren justificarse como precio de la acogida y seguridad que se dispensa á los comerciantes extranjeros, y como modo de igualar la condición de la riqueza que viene de fuera con la producida en el país, que satisface otros impuestos en provecho del Estado; mas para que estas razones fuesen valederas, sería necesario demostrar que los derechos arancelarios los pagan los introductores y no los consumidores de los artículos gravados, y además que esos derechos se exigen á todos los productos que entran en el país, sin excepción alguna. Lo cierto es que las aduanas son un medio cómodo y expedito de obtener grandes ingresos, y aquí está su verdadero fundamento, que en lo demás, el impuesto que ellas cobran es una tasa sobre el consumo, que tiene todos los vicios propios de las exacciones indirectas. Consideramos aquí la aduana como institución puramente fiscal, y prescindimos del otro carácter, que puede recibir, y de hecho tiene al presente, porque se la emplea á la vez como instrumento destinado á influir directamente en las relaciones internacionales económicas, con la mira de proteger la industria del país, ó por mejor decir, el interés de *ciertos* industriales, á quienes se asegura el mercado interior y se les libra de la concurrencia de los productores extranjeros. Pero esta cuestión toca al régimen natural del cambio, que tiene como primer principio la libertad, y no es ésta la ocasión de discutirla; diremos, pues, únicamente acerca

¹ Obra citada, pág. 567.

² Italia conserva derechos de exportación sobre el vino y el azufre, que son muy productivos, y entre nosotros hay también cinco artículos cuya salida se grava.

de ella que los intereses del fisco y las protecciones aduaneras son opuestos y declarados enemigos. En tanto que oficina recaudadora, la aduana ha de tender á impulsar las transacciones y á favorecer la importación, que es su materia imponible; pero en tanto que instituto protector, se verá obligada á obrar en un sentido contrario, poniendo trabas al comercio ó deteniendo al menos algunas de sus corrientes; por eso los rendimientos de las aduanas están en razón directa de la liberalidad de los aranceles, y financieros de ideas conservadoras han renunciado á sus tendencias proteccionistas ó han cedido mucho en ellas ante esa consideración, que ha hecho, y habrá de hacer todavía en favor del libre cambio, mucho más que las sólidas razones y las brillantes defensas en que se apoya.

Los derechos de aduana pueden ser de dos modos: *ad valorem*, esto es, proporcionados al valor de la mercancía y cobrados á tanto por ciento, y *específicos*, ó sea, fijos sobre la unidad de peso, volumen ó medida del artículo gravado. Los primeros tienen el inconveniente del avalúo, difícil en muchos casos, ocasión de fraudes por una parte, y por otra de arbitrariedades administrativas, y ofrecen el peligro de que cualquiera equivocación, cometida por error ó mala fe, en las tablas de valores asignados á los productos, altera el tanto por ciento establecido y falsea la proporción y la naturaleza del derecho. Los específicos son de recaudación sencilla y expedita, no dan lugar á entorpecimientos ni á contestaciones; pero su misma fijeza les expone á convertirse en excesivos ó insignificantes tan pronto como disminuya ó se aumente el precio del artículo, que sirvió de base para el establecimiento del derecho. Para elegir entre esas dos formas, nos inclinamos al parecer de Leroy-Beaulieu, que prefiere los derechos *ad valorem* en las imposiciones algo elevadas y reserva para las mínimas los derechos específicos.

El número de los artículos que hayan de ser gravados,

su calidad y el tipo de los derechos arancelarios, hé aquí los problemas que cada país ha de resolver, según sus condiciones, para lograr que las aduanas sean productivas y causen poco daño á la riqueza. En cuanto al número, debe ser lo más reducido posible para no complicar la administración y disminuir los obstáculos puestos al comercio; hay que evitar el gravamen de los artículos de subsistencia y el de aquellos que sirven como materias primeras á la industria nacional, y es preciso, por último, adoptar como criterio la modicidad del impuesto, que favorece el consumo é impide el contrabando. De este modo, ya que no veamos suprimidos los aranceles, podremos irnos acercando al ideal de Girardin, al régimen de *las aduanas sin aduaneros*.

L. 20 II. *El impuesto de consumos*.—Hace éste á la entrada de las ciudades lo mismo que el de aduanas en las fronteras de las naciones, y hay entre ellos relaciones íntimas, porque es igual su naturaleza. El de consumos es todavía más productivo que el de aduanas, pero es á la vez, y en cambio, la más odiada de todas las imposiciones.

Los derechos de consumos se diferencian de los de aduanas: 1.º, en que éstos sólo se exigen á los artículos que vienen del extranjero ó van á él, mientras que aquéllos pueden afectar indistintamente á todos los productos que existen en el país, sea cualquiera su procedencia y su destino; y 2.º, en que los impuestos arancelarios no tienen más que un momento y una forma, por consiguiente, de exacción, el gravamen á la salida ó la entrada de las naciones, en tanto que para los derechos de consumos cabe elegir entre muchos modos de establecimiento. Esa amplitud de la base y esta arbitrariedad administrativa que consienten, es precisamente lo que hace más productivos y más vejatorios á los consumos que á las aduanas. En lo demás, sus efectos son iguales, y ambos impuestos se dan la mano y van juntos con frecuencia, porque muchos objetos gravados en la frontera vuel-

ven á serlo en el interior del país, y todo derecho sobre el consumo de un artículo produce necesariamente un derecho de arancel sobre los similares extranjeros, para evitar que éstos resuelten beneficiados con relación á los nacionales.

Aunque los consumos pueden afectar, según ya hemos indicado, á la totalidad de los productos de un país, este sistema algunas veces ensayado—la alcabala, por ejemplo, entre nosotros—no tiene aplicación, y lo que se hace es imponer unos cuantos artículos escogidos como los más apropiados para dar un rendimiento considerable. La imposición general, abandonada por las enormes dificultades administrativas y los inmensos daños económicos que lleva consigo, daría lugar, sin embargo, á una contribución sobre los gastos, dotada al cabo de una cierta proporcionalidad á las fortunas; pero la reducción del gravamen á un corto número de artículos hace de los derechos de *consumo* un impuesto sobre *consumos determinados*, que han de ser además los de primera necesidad para que las miras del fisco puedan realizarse, y de esta suerte se agravan la desigualdad y la injusticia, inherentes á las exacciones de forma indirecta.

Los productos comúnmente sometidos á este impuesto son los comestibles, cereales, carnes, pescados, sal, azúcar, etc.; bebidas alcohólicas, sidra, vinos, licores y aguardientes, y los combustibles leñas, carbones, aceites, grasas, tabaco, etc., ó sea, conforme al tecnicismo de nuestra hacienda, los artículos de *comer, beber y arder*. La generalidad de su consumo es la que determina la preferencia de estos objetos, así como las angustias del Tesoro público han dado lugar á que en otras épocas, y aun hoy en algunos países, el gravamen se haya extendido á otros muchos artículos, tales como el papel, el cuero, algunos materiales de construcción, los naipes, los almanaques, el añil, el almidón, la pólvora, los medicamentos, etc.

Los sistemas para la recaudación de los derechos de

consumos pueden reducirse á tres: ó se exigen á la *producción* ó en la *circulación*, ó mediante el establecimiento de *monopolios* industriales; en el primer caso se gravan directamente los terrenos ó manufacturas de que se obtienen los artículos; en el segundo se exigen los derechos á la entrada de las poblaciones ó cuando los productos se ponen á la venta, y en el tercero se reserva al Estado la producción, la fabricación ó el comercio. La imposición directa, para ser equitativa y proporcionada, requiere una administración difícil y una vigilancia muy molesta; por eso, y apesar de sus gravísimos inconvenientes, prevalecen como más sencillos los otros dos procedimientos: las tarifas de circulación para el mayor número de los artículos, y el monopolio para algunas de ellos, el tabaco y la sal principalmente ¹.

El impuesto de consumos es por su naturaleza de cuota é indirecto, ya que al valor de las cosas se refiere únicamente. Sin embargo, ha llegado á hacerse directo y de reparto por medio de lo que entre nosotros recibe el nombre de *encabezamiento*, y consiste en señalar á cada localidad ó grupo de contribuyentes un cupo fijo, que luego se distribuye en cuotas individuales con arreglo á bases preestablecidas; pero como con este sistema desaparece la ventaja que principalmente consultan las imposiciones indirectas, ó sea la de hacer que contribuyan las clases más numerosas y necesitadas, de aquí que el encabezamiento se emplee para el solo efecto de marcar á las localidades el cupo de que se las hace responsables, y que ellas mismas se encargan de administrar, haciéndole efectivo con los derechos sobre el consumo. Los encabezamientos se regulan, ya por vía de capitación, es decir, atendiendo al número de los habitantes, ya en proporción á la riqueza poseída por la colectividad, ya combinando, bajo diversos principios, los datos de la población y la riqueza.

¹ Véase, acerca de los *monopolios*, el cap. IX de esta misma Sección.

El problema de más interés en materia de impuestos indirectos, y que especialmente se ofrece en el de que ahora tratamos, consiste en determinar cuál es el límite que en cada caso señalan á la imposición las condiciones generales económicas, hasta qué punto puede llegar el gravamen, respetando el natural desarrollo del consumo, y desde el que éste se perjudica y disminuye, ó sea cuál es el tipo máximo compatible con el máximo del consumo. Y para esto no hay más norma que la experiencia, ni otro criterio que el de la estadística y una observación prudente.

Hay que tener efectivamente en cuenta, como dice Esquiroll de Parieu, que «los impuestos sobre el consumo dependen, más que los impuestos sobre las fortunas, de hechos accidentales y locales, por lo mismo que no es un principio racional, sino su productividad, lo que los recomienda. Este sistema de tributos no se ha sometido nunca á un pensamiento general, análogo al que suele emplearse para establecer los impuestos directos. El método experimental y analítico es el mejor, cuando se trata de decidir si el impuesto debe establecerse sobre unos ú otros de los artículos usados por el hombre, mientras que el gravamen sobre las fortunas puede acomodarse á una fórmula más general y á procedimientos más racionales» ¹.

III. *El timbre ó sello del Estado.*—Nueva imposición indirecta que no grava ya á ciertos productos, como las aduanas y los consumos, sino á la circulación de todos los capitales y á un gran número de actos sociales, aun de aquellos que más lejanos se encuentran del orden económico. En el primer concepto se exige por los contratos de obligaciones y transmisiones de propiedad, otorgados ante funcionarios públicos, por los documentos privados que se dirijan á los mismos fines, los documentos de comercio, libros, facturas, recibos, etc.; los efectos de giro,

¹ *Traité des impôts*, tomo II, pág. 168.

los títulos de crédito de todas clases, pólizas de Bolsa, seguros, etc. La segunda aplicación se extiende á todos los actos de la vida que requieren alguna solemnidad, y en que interviene de cualquier modo una autoridad judicial, administrativa ó eclesiástica. La base, como se ve, es bien amplia, mayor que la de otro impuesto alguno, porque aquí, según ya hemos indicado, se hace materia imponible no sólo de las cosas y manifestaciones de la riqueza, sino de actos y relaciones que son extraños á ella.

En la necesidad de presentar algunas, se dan como razones para la existencia del impuesto de timbre: 1.^a, el servicio de seguridad y garantía que reciben los documentos autorizados con el sello del Estado; y 2.^a, la conveniencia de afectar por este medio los capitales y riquezas mobiliarias, á que no alcanzan las contribuciones directas establecidas. Pero los servicios del Estado, motivo de justa *retribución* en ciertos casos, no deben ser mirados como orígenes de *renta*, sobre todo tratándose de la seguridad de los derechos, cosa que corresponde á lo más esencial de sus funciones. ¿Qué fundamento quedará entonces para los impuestos generales que se dedican al sostenimiento de la institución jurídica? El deseo de gravar los capitales que se eximen de la contribución industrial, podría justificar la creación de un impuesto supletorio que tomase en cuenta las manifestaciones de esa clase de riqueza; pero de ningún modo una carga que pesa indistintamente sobre los bienes ya computados y los que quedaron libres. La mayor parte del capital mobiliario se halla invertido en los valores públicos, en títulos de crédito, acciones de las compañías y grandes empresas, cuyos intereses pueden fácilmente intervenir; pero nada habría que decir si se exigiera el timbre en los documentos expedidos por los que no pagan las otras contribuciones, al paso que se comete una injusticia obligando á satisfacerle á las letras ó facturas del banquero y del comerciante, cuyos beneficios por esas operaciones han sido ya descontados en provecho del fisco.

El impuesto del timbre quieren algunos que arranque desde la novela 44 de Justiniano; pero esta disposición sólo previno que los tabeliones ú oficiales públicos se abstuviesen de usar hojas que no contuvieran el protocolo con el nombre del *comes sacrarum largitionum*, y más bien se ve aquí una garantía de autenticidad que una medida fiscal. Mac Culloch y Rau creen que fué en Holanda donde se inventó este recurso, á consecuencia de un premio ofrecido por los Estados generales al que descubriese un arbitrio nuevo, productivo y poco vejatorio, mientras que Engels afirma que los Países Bajos, cuando le adoptaron en 1624, lo hicieron como una imitación extranjera ¹. Cibrario ², por último, dice que España fué la primera nación que hizo uso del papel sellado. Parece que así sucedió en efecto, y si hubiera alguna gloria en la invención, podríamos reivindicarla. Las Cortes de Castilla otorgaron á Felipe IV esa renta en 1636, con aplicación á lo que se llamaba entonces el *servicio de millones*. La idea cundió rápidamente, fué aceptada en todas partes, y desde aquella fecha se han ido aumentando incesantemente las aplicaciones del timbre hasta llegar á la extensión enorme que ahora tiene. Este movimiento se ha realizado, sin embargo, principalmente en este siglo, aprovechando la multiplicación de las relaciones sociales y la gran actividad de la circulación económica que caracterizan á nuestro tiempo.

Los derechos de timbre son de dos clases, como la materia sobre que recaen: unos *fijos*, para aquellos actos que no son económicos, ó siéndolo, no se refieren á cantidad determinada, y otros *proporcionales* al valor expresado en los actos ú operaciones de transmisión. Los derechos fijos son de cuantía diferente, según la naturaleza

¹ Véase Esquiron de Parieu.—*Histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu*, pág. 64, nota.

² *Origini e progresso delle istituzioni della monarchia de Savoia*, página 302.

de los actos á que se aplican, y los proporcionales lo son únicamente dentro de ciertos límites, porque no crecen de una manera continua y en relación siempre igual con el valor de los documentos, sino que están sujetos á una escala y aumentan sólo por grados establecidos arbitrariamente. Entre nosotros los instrumentos de giro, por ejemplo, pagan los de 3.001 pesetas á 5.000, timbre de á 2 pesetas; los de 5.001 á 7.000, 3 pesetas, y así sucesivamente; de modo que el impuesto es fijo para las cantidades comprendidas dentro de los diversos grados de la escala, y grava lo mismo á una letra de 3.001 pesetas que á otra de 5.000. Este sistema, adoptado por todas las legislaciones, se funda en la necesidad de reducir los sellos á un cierto número de tipos, porque, si hubieren de ajustarse á una proporcionalidad exacta, sería preciso hacer un número indefinido de ellos, ó agregar muchos á cada documento y llegar á fracciones insignificantes. Por eso, dice Leroy-Beaulieu, se ha aceptado alguna desigualdad, para evitar una complicación excesiva.—El sello del Estado se emplea además en muchas ocasiones sin el carácter de impuesto; tal sucede en las actuaciones judiciales, en los derechos universitarios ó académicos, los correos, telégrafos, etc., porque entonces es una forma indirecta que se da al pago de los servicios administrativos. En alguno de esos casos, como el de los correos, puede haber renta é impuesto por lo tanto; pero además de que esto no nos parece justo por lo que en otro lugar dejamos dicho, lo general es que tales ingresos no alcancen á cubrir el coste de los servicios que retribuyen. Esta circunstancia hace por otra parte difícil el apreciar con exactitud los rendimientos del impuesto propiamente dicho.

Citaremos para concluir el juicio que la imposición del timbre ha merecido á Canga-Argüelles y á Rau. Nuestro ilustre hacendista le condena en estos términos: «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, como los de Castilla; se vilipendió la fuerza de
»las palabras, se facilitaron las maquinaciones de la
»mala fe, y se ha llegado al extremo de negarse el Go-
»bierno á oír las quejas de la inocencia oprimida y las
»súplicas del mérito, mientras no se extiendan en el fatí-
»dico papel sellado» ¹. El escritor alemán, algo más to-
lerante, aunque también enemigo del impuesto, dice que
«la renta del timbre no puede justificarse más que siendo
»muy limitada, establecida con mucha prudencia y dul-
»zura en sus aplicaciones y sobre todo observándose las
»reglas siguientes:

»1.^a El derecho no debe imponerse más que á los do-
»cumentos respecto de los cuales sea fácil la percepción
»y la vigilancia y haya poco estímulo para el fraude.
»Debe evitarse el gravar un número muy considerable de
»actos privados.

»2.^a Los derechos deben ser bajos y proporcionados,
»hasta donde sea posible, á las sumas á que se refieren.

»3.^a Los indigentes y los establecimientos benéficos
»deben ser exceptuados.

»4.^a Las leyes sobre el timbre deben ser sencillas, de
»fácil inteligencia y sin ambigüedad alguna para que los
»contribuyentes puedan evitar las multas.

»5.^a Las multas para las contravenciones que proce-
»dan de negligencia ó ignorancia deben ser muy li-
»geras» ².

IV. *El impuesto sobre las traslaciones de dominio.* T. 22
Hasta ahora hemos podido señalar á cada impuesto una
base nueva, una materia propia, que tal vez consistía en
bienes ya gravados por el fisco, pero que representaba al
menos manifestaciones de la riqueza distintas de las an-
tes computadas; mas aquí nos encontramos con que la
base se repite y la materia de la imposición es la misma

¹ *Elementos de Hacienda*, pág. 136.

² *Science des finances*, § 232.

empleada anteriormente. Los casos en que se paga el impuesto sobre las transmisiones de la propiedad dan lugar á la aplicación del timbre: no todos los actos sometidos á éste están comprendidos en aquél; pero todos los que grava el primero son al mismo tiempo objeto del segundo. Es en vano buscar entre ellos diferencias esenciales; no podrán hallarse otras que aquellas que nazcan de los accidentes de recaudación.

Pesa el impuesto que examinamos sobre las mutaciones de la propiedad inmueble, ya por enajenación—compra-venta, permuta, donación, préstamo, etc.,—ora en la constitución de los derechos reales—usufructo, arriendo, hipoteca, etc.,—así como sobre la transmisión de la riqueza mueble hecha pública y solemnemente y sobre los bienes de todas clases en las sucesiones hereditarias. Contratos y actos intervivos y transmisiones por causa de muerte: hé aquí la materia del impuesto, es decir, las adquisiciones, la circulación de la riqueza, y no puede haber duda alguna para calificarle desde luego de indirecto, porque con harta razón se le ha llamado *aduana de la propiedad inmueble*, cuando estaba reducido á los bienes de esta clase, á pesar de la afirmación contraria de algunos hacendistas, Garnier entre ellos, y de la tendencia de las disposiciones administrativas, que á menudo le equiparan y colocan junto á las imposiciones directas.

Preténdese que los derechos sobre las traslaciones de dominio tienen el carácter de *remuneradores*, que son el pago de un servicio hecho, de un servicio de primer orden que el Estado puede prestar únicamente. «Los con-
»tratantes, se dice, en el caso de una transacción, los
»herederos en el caso de una sucesión, pagan al poder
»público la garantía de seguridad y el concurso eventual
»que aquél habrá de prestarles, si se les llegara á turbar
»en la ejecución del contrato ó en el goce de la heren-
»cia»¹. No hay necesidad de insistir en la idea, tantas

¹ Leroy Beaulieu.—Obra citada, tomo I, pág. 488.

veces expuesta, de que la remuneración de los servicios administrativos, aun en los casos en que puede admitirse, es cosa diferente del impuesto y no debe dar motivo á renta alguna; pero además, si admitimos esa justificación para el gravamen de las trasmisiones, ¿cuál es la que nos queda para el timbre? ¿Cómo sostendremos dos impuestos con un solo fundamento? Si hay algunos actos cuya seguridad es más interesante ó exige mayores solemnidades, aumentese en la proporción necesaria lo que ya se les cobra por el sello. Si ciertos documentos además del timbre requieren la formalidad de ser anotados en un registro público, una de dos, ó esto es una ventaja renunciable para los interesados y habrá de constituir un servicio que será voluntariamente recibido, ó es un trámite que consulta la conveniencia social, y entonces deberá ser obligatorio, pero no motivo de retribución. Es verdad que si se reunieran en uno esos dos impuestos, aparecería más visible el absurdo de las enormes cargas que embarazan los movimientos de la propiedad; pero ganaríamos siquiera en sencillez y tendríamos para una contribución un *pretexto*, no viéndonos, como ahora, en el caso de no disponer más que de *un solo pretexto para dos diversas exacciones*.

Los derechos sobre las traslaciones de dominio, iniciados ya en Roma por Augusto, se desarrollan durante la Edad Media, y son unos de los más cuantiosos que perciben los Señores en la época feudal. Sin embargo, el impuesto podemos decir que es moderno, porque hasta nuestros tiempos no ha encontrado la solidez y la extensión de bases que le dan tanta importancia. Los sistemas hipotecarios, fundados en la publicidad y el registro de los actos que afectan al dominio, han permitido someter eficazmente al pago de derechos todas las mutaciones de la propiedad inmueble, de las cuales sólo algunas estaban antes gravadas. Con esto, con la comprensión de la riqueza mueble, sobre todo en las sucesiones, y con el aumento de los capitales y la movilidad que les da una

circulación activa y rápida, los rendimientos del impuesto han crecido de una manera considerable, y éste es hoy uno de los que con más interés cultivan y fomentan los hacendistas. Pero estos provechos fiscales se obtienen á expensas de un régimen para la propiedad, que causa graves daños á la actividad económica. Las legislaciones hipotecarias vigentes se han propuesto como único fin la seguridad de los derechos reales, y han multiplicado de tal manera las formalidades necesarias para obtener esa garantía, que la han hecho imposible por lo difícil, y sobre todo por lo costosa; la intervención del notario y de la oficina registradora, el otorgamiento y la inscripción de un nuevo título para cada transmisión del dominio ó constitución de hipotecas y la creación de dos impuestos elevados, el de sello y el de traslaciones, dan lugar á entorpecimientos y gastos insoportables que hacen penosísima la circulación de la riqueza inmueble, é imposible la existencia del crédito territorial. La propiedad apenas ha mejorado de condición con los reformas hechas en las legislaciones civiles, y no ha conseguido las ventajas que con ellas se ofrecían; por eso comienza la reacción contra los complicados mecanismos que se generalizan por Europa, y en tanto se ha inventado, se aplica en las colonias inglesas de Oceanía y se ensaya en algunos pueblos de América, el sistema de sir Roberto Torrens, establecido en Australia desde 1855, que se funda en la existencia del título *único* de propiedad, transmitido por vía de endoso, y en el cual se anotan las hipotecas, arrendamientos, etc., sin otro requisito para cada acto que una legalización de las firmas y un sello de la oficina registradora. Es absolutamente preciso reducir los trámites y dispendios que detienen los movimientos de la propiedad inmueble, y sobre todo, si ha de mantenerse la actual organización jurídica, es indispensable suprimir ó aligerar muchísimo los impuestos de timbre y traslaciones, para que salga la riqueza inmobiliaria de la especie de *amortización* en que se ve de nuevo sumida, por obra de las

leyes hipotecarias y de las disposiciones financieras que se hallan en vigor.

La nomenclatura de los actos gravados por los derechos de traslaciones es muy extensa, como ya hemos indicado, y además suele establecerse en términos absolutos la generalidad del impuesto, declarando sujetos á él todos los actos de naturaleza igual ó de condición análoga á los que especialmente se incluyen en las tarifas. Los principios admitidos para la imposición distinguen por una parte, las adquisiciones onerosas de las gratuitas, y por otra, los bienes muebles de los inmuebles.

En las transmisiones que son efecto de un contrato, prescindiendo de los casos de pérdida, enajenación forzosa, quiebra, etc., no hay verdadera adquisición, sino cambio ó transformación de la propiedad ya poseída, y por eso los derechos que se exigen en ellas son menores que los aplicados á las sucesiones. La riqueza circula buscando siempre su más útil empleo; pasa de las manos de aquellos que no pueden ó no saben aprovecharla, á las de otros que tienen la voluntad y la aptitud necesarias para manejarla y aplicarla con acierto, y es del más alto interés el no contrariar esa tendencia, que lleva á su propio destino los bienes de cada clase. Gravando mucho las transacciones, el temor al impuesto detiene la negociación de la propiedad inmueble, que es la principalmente gravada en los contratos, y las tierras permanecen en el dominio de personas incapaces de mejorarlas, con grave detrimento del cultivo. Pero hay sobre todo algunos actos que desde luego debieran eximirse del pago del derecho, porque respecto de ellos es más perjudicial el entorpecimiento. Así en las compra-ventas de inmuebles puede alegarse, aunque sin fundamento bastante, como motivo del impuesto el deseo de gravar los capitales mobiliarios que en ellas aparecen; mas en las permutas no existe esa razón, y la facilidad de estos contratos es muy conveniente para la concentración de la propiedad y las mejoras agrícolas. Tampoco debieran gra-

varse las aportaciones de bienes hechas para la constitución de sociedades; primero, porque no hay en ellas verdadera y completa enajenación del dominio, y después, porque importa mucho fomentar el espíritu de asociación y de empresa. Finalmente, por consideraciones análogas debía también hallarse exento el contrato de seguros; gravarle es hacer materia imponible la previsión, el gasto que ocasiona una eventualidad desfavorable.

En las diversas formas de la donación y en las sucesiones hereditarias, el Estado se cree con derecho á participar de la adquisición gratuita que se verifica ¹ y eleva, por regla general, los tipos del impuesto sobre los señalados á las transmisiones onerosas. Prescinde para ello de considerar que la herencia es, muchas veces, la ruina, y más generalmente aún, representa el dolor moral y el quebranto en los intereses materiales. La muerte de un individuo de la familia no aumenta en lo más mínimo los haberes de ésta; es, al contrario, y por lo común, además de una desgracia muy sentida, un grave perjuicio económico, porque priva á los hijos del trabajo y la dirección del padre. ¡Si el Estado fuese justo, dice Proudhon, cuántas veces, en caso de sucesión, en lugar de exigir un pago, debiera dar un auxilio! En la herencia no hay verdadera circulación, en el sentido económico, creación, ni aumento alguno de riqueza; no hay más que un nuevo propietario, que debe sustituir al antiguo en el pago del impuesto, sin solución de continuidad, pero sin agravación de cuota. Otro principio se alega todavía para justificar la elevación de los derechos exigidos á estas adquisiciones: afirmase que por el ministerio de la ley se obtienen, que en ellas todo es debido á la acción protectora del Estado y que es necesario, por lo tanto, retribuirle ampliamente; pero el dilema aquí es muy claro:

¹ Así dice Wagner que el impuesto es una consecuencia del derecho hereditario del Estado, como una *cuota pública* de la herencia al lado de la privada.

ó las transmisiones hereditarias son legítimas y la ley debe ampararlas en iguales condiciones que á las demás, ó no son tan naturales y tan justas como las otras, y entonces no debe reconocerlas á ningún precio, ni mediante una participación en ellas. Y de esa misma idea que rechazamos nace el sistema admitido en todas partes, de que los derechos de sucesión crezcan en razón inversa de la proximidad del parentesco, que ligaba al testador ó causante con el heredero ó legatario. ¡Como si jurídica ó económicamente hubiese alguna diferencia entre la sucesión, por ejemplo, de los primos hermanos y la de primos segundos! La teoría de la herencia, dice Leroy-Beaulieu, no autoriza esa progresión y esa variedad de tipos en el impuesto, y un poco más adelante añade: «Es raro que las leyes fiscales obedezcan en todas sus aplicaciones á una teoría filosófica ó social; inspíranse en ella algunas veces; pero en muchos casos particulares la abandonan para dejarse influir por la consideración de los rendimientos del impuesto y la facilidad de conseguirlos»¹. Nosotros tenemos el sentimiento de ver que ese principio del interés del fisco domina, aún más de lo que cree nuestro autor, en las doctrinas y los hechos relativos á la *Hacienda*, y la desgracia al mismo tiempo de resignarnos menos fácilmente con tal estado de cosas.

Los socialistas muestran gran predilección por este impuesto sobre las herencias, porque encuentran en él un arma poderosa para combatir la acumulación de la riqueza y nivelar las condiciones económicas; pero ni aun sirve para esos fines, puesto que gravando á las pequeñas como á las grandes fortunas, nada hacen para igualarlas. Para eso sería necesario que en lugar de proporcional á los capitales, como es, estableciera un *mínimum* de exención y se hiciera luego progresivo.

En cuanto á la distinción de los bienes muebles é inmuebles, lo general es que produzca el efecto de dismi-

¹ Obra citada, tomo I, págs. 496 y 497.

nuir los derechos señalados respecto de aquéllos en los contratos, aunque después se los iguale con los inmuebles en las sucesiones hereditarias. Las diferencias que algunas legislaciones mantienen en beneficio de la riqueza mobiliaria no tiene razón de ser, porque no hay motivo alguno para considerar á la propiedad territorial como de condición superior, ni tampoco cual menos respetable. Otro tanto hemos de decir del sistema inverso adoptado en Inglaterra, donde el impuesto sobre las sucesiones grava en mayor proporción á la riqueza mueble, si bien esto, dada la falta de un impuesto mobiliario, puede justificarse mejor, porque las contribuciones directas gravan principalmente sobre los bienes inmuebles.

En general la administración del impuesto sobre las traslaciones de dominio es delicada, porque su materia consiste en actos de carácter jurídico, cuyo valor se aprecia difícilmente en muchos casos, y esto da lugar á controversias y á una legislación casuística y complicada. Otros inconvenientes nacen en la necesidad de valuar los bienes comprendidos en las transmisiones hereditarias, así como las deudas y las cargas que pesan sobre ellos. «En Francia el fisco percibe los derechos según el valor en venta de los bienes, sin tomar en cuenta las cargas. Es imposible conciliar esta conducta con las reglas de equidad. La base racional del impuesto es el activo líquido de las sucesiones, base adoptada por el legislador en Bélgica, en Prusia, en Inglaterra» ¹.

La concesión que de ordinario se hace de un plazo algo considerable para el abono de los derechos hereditarios, está muy justificada y tiende á conseguir que el nuevo propietario satisfaga el impuesto con el rendimiento de los bienes que adquiere y no con el capital mismo, teniendo que acudir al préstamo ó á ventas perjudiciales. Por último, es digna de mención y también de ser imitada una variante que presenta la legislación inglesa,

¹ Garnier.—Obra citada, pág. 126.

proporcionando los derechos de las sucesiones á la edad del heredero, ó sea á la probabilidad de vida que indica el tiempo que la propiedad permanecerá en sus manos. Si no se rebaja el tipo del impuesto cuando los bienes van á una persona de muchos años, que ha de ocasionar muy pronto una nueva sucesión, resultarán confiscadas las fortunas que pasen por un cierto número de transmisiones de ese género. Sin embargo, más eficaz sería, para evitar esa agravación del impuesto, adoptar el principio general de que unos mismos bienes no pagasen los derechos hereditarios sino una sola vez cada diez años por ejemplo, cualquiera que fuera el número de las sucesiones que en ellos se verificasen.

Es de notar, por último, que el impuesto sobre las traslaciones de dominio se difunde en condiciones especiales: obra como una reducción que afecta á todos los valores; pero los grava desigualmente, según que circulan mucho ó poco, y tiene además consecuencias diversas en los contratos y en las sucesiones. El que compra una tierra, por ejemplo, en 100 y ha de pagar 3 de derechos, calculará el interés sobre 103; pero el que en vez de heredar 100 no recibe más que 90 sufre una disminución de su fortuna, que no puede compensar de modo alguno.

Otros muchos impuestos especiales tendríamos que examinar para que resultase completa la idea de los vigentes; pero es tan largo su número y es tan escaso el interés doctrinal que ofrece el estudio de las circunstancias locales y causas históricas que los han producido y los mantienen, que hemos de concluir aquí nuestra tarea.

De los ensayos hechos para abandonar ese sistema de las imposiciones especiales, sustituyéndolas por gravámenes de carácter general que afecten á todas las fortunas privadas simultáneamente, ya nos hemos ocupado en el capítulo XIII de esta misma *Sección*, al hablar de los impuestos establecidos sobre la renta y el capital.

Allí hemos visto que tales impuestos coexisten con las contribuciones especiales, y no hacen más que anunciar la transformación del actual régimen tributario, cuyas bases representan, como dice Girardin, *la promiscuidad monstruosa de sistemas que se excluyen*.

La expropiación forzosa, las penas pecuniarias y la ocupación por el Estado.

Para cerrar el cuadro de los modos de adquirir privativos del Estado, ó en que éste se vale de la coacción, hemos de considerar aquí, como recursos económicos de carácter ordinario, la expropiación forzosa, las penas pecuniarias, y las adquisiciones por ocupación del poder público.

I. El impuesto da al Estado valores, cantidades; pero no las cosas directamente aplicables á sus funciones, que la administración se encarga de adquirir luego por compra con los fondos del Tesoro. Mas puede suceder que el Estado necesite precisamente una cosa determinada de que no quiera deshacerse su propietario, el terreno, por ejemplo, indispensable para una construcción militar ó un establecimiento público de cualquier clase, cuyo dueño se resista á cederle mediante el justo precio; entonces el Estado hace uso de su autoridad, obliga á la cesión y expropia.

En la naturaleza social de la propiedad, que es medio y está simultáneamente al servicio de los fines individuales y colectivos, hállase el fundamento de la expropiación forzosa. El derecho individual ha de referirse al bien común, y no puede estar con él en pugna; así cuando la utilidad pública reclama la disposición de una cosa que es de propiedad privada, el Estado la toma á nom-

bre de la colectividad, conciliando en la medida de lo posible las necesidades generales con el interés del ciudadano, al que únicamente impone la transformación de su dominio, reconociéndole el derecho á una propiedad equivalente. La confiscación niega la propiedad individual, la expropiación forzosa la sanciona mediante la indemnización, y no es, por tanto, contraria á ese derecho, sino garantía para el cumplimiento de uno de sus fines, y aplicación y desarrollo del principio mismo en que se funda. La facultad de expropiar no arranca del pretendido dominio eminente del Estado, que entonces la indemnización no tendría objeto, es consecuencia de las funciones sociales que aquél ejerce, y sobre todo, de la misión que especialmente le compete de mantener una organización jurídica de la propiedad. Por eso en todas partes se reserva al poder público el derecho de expropiación, exigiéndose para llevarla á cabo, ora un acto legislativo, como en Inglaterra, ya la previa declaración de la utilidad pública, hecha administrativamente conforme á trámites y garantías legalmente establecidos. El Estado interviene siempre que hay conflicto entre la conveniencia común y el interés privado, y expropia en consideración á todas las necesidades sociales, lo mismo cuando se trata de bienes que han de pasar al dominio general, como sucede con aquellos que se destinan á la construcción de los caminos públicos, que cuando la adjudicación haya de hacerse á las corporaciones locales, por razón de necesidades provinciales ó municipales, ó bien á sociedades ó particulares, con motivo de las obras y empresas de utilidad pública que tomen á su cargo, y cuya realización se les conceda; tal ocurre en materia de explotaciones mineras, ferrocarriles, etc. Pero la doctrina general de la expropiación forzosa corresponde al derecho administrativo, y aquí solamente debemos ocuparnos de las adquisiciones, que el Estado realiza por ese medio, de bienes que directamente aplica á sus necesidades y agrega á su patrimonio.

En este sentido la expropiación forzosa se distingue claramente del impuesto: éste toma una parte de la propiedad individual, aquélla recae sobre el total dominio de cosas determinadas *específicamente*, como dicen los juristas; el impuesto priva de ciertos bienes, la expropiación no hace más que transformarlos. El impuesto hace efectivo un deber del ciudadano, es una relación de carácter personal, mientras que en la expropiación forzosa, el objeto está en la obtención por parte del Estado de ciertos medios que le son precisos, sin tener para nada en cuenta el que pertenezcan á uno ú otro dueño; no se trata de imponer un gravamen, sino de satisfacer una necesidad pública, y se procura con la indemnización que no resulte quebranto en las fortunas privadas.

De aquí que el derecho de expropiar, recurso sin duda muy importante y que facilita la vida económica del Estado, no sea origen de renta, ni de verdaderas adquisiciones, y quede reducido, á un modo secundario de adquirir, que supone la posesión de los valores con que se indemniza, á la facultad reconocida á los Gobiernos de dar á su propiedad la forma que convenga á los intereses comunes, sin hallar para ello obstáculo en la resistencia de los particulares. Y todavía, como las leyes expropiadoras, adoptando el criterio muy plausible de colocarse al lado de la parte más débil en esas competencias de la utilidad pública y la privada, suelen establecer que la indemnización se fije, no por el precio en venta de las cosas, sino estimando, además, el valor especial que pudieran tener para su dueño, resulta que el Estado paga cara la adquisición y se desprende de una riqueza mayor que la que obtiene expropiando. En condiciones normales, el Estado no suele hacer uso de la expropiación forzosa más que con motivo de las obras públicas; pero en circunstancias extraordinarias, este recurso puede tener aplicaciones mucho más extensas é importantes.

II. Las penas pecuniarias dan lugar, según la frase de Ortolan, á la creación de una deuda en que el con-

denado es deudor y acreedor el Estado de su importe. Redúcense para nuestro objeto las penas de esta clase á la de multa, porque el pago de los gastos del juicio tiene otro carácter, se dirige á la retribución de la justicia criminal por el delincuente, y no puede ó debe al menos ser origen de renta para el Estado.

No hemos de discutir ahora las condiciones jurídicas de las penas pecuniarias, de las cuales decía Lardizábal que «pueden servir muchas veces para castigar oportunamente y contener cierto género de excesos sin recurrir á más graves castigos»¹. Indicaremos tan sólo que la confiscación es contraria á la idea de la justicia, porque, privando al criminal y su familia de toda clase de medios económicos, es en este orden tan absoluta como la pena de muerte y puede equivaler á ella en muchos casos; pero la multa ofrece las cualidades de ser análoga y de eficacia correccional respecto á muchos delitos, á todos los que contra la propiedad pueden cometerse, y de ser en cierto modo reparadora para la Sociedad á quien se aplica su importe. El inconveniente que tiene esta pena es el de resultar muy desproporcionada por efecto de la desigualdad de las fortunas; este mal puede evitarse, sin embargo, adoptando el sistema del Código portugués, que la mide en cada caso por la renta del condenado, además de hacerla temporal de manera que consista en exacciones periódicas, realizadas durante un plazo más ó menos largo.

Las multas no sólo se imponen como castigo por los delitos y faltas, sino que también se aplican para corregir la contravención á las disposiciones administrativas; en materia fiscal especialmente se usan con mucha frecuencia, y entonces es manifiesto su carácter reparador ó de indemnización, por el daño causado con la tardanza ó el fraude á los intereses de la hacienda pública.

Pero empleadas con más ó menos extensión y con uno

¹ *Discurso sobre las penas*, pág. 229.

ú otro criterio, las multas dan lugar á un ingreso que es legítimo, porque procede de las funciones jurídicas del Estado; no son un recurso económico ni una institución de índole primeramente financiera; no es con miras de adquisición, sino conforme á los principios de justicia como han de establecerse, y sus rendimientos serán por lo común de muy escasa importancia; mas son éstos un efecto natural de la acción del Estado y del cumplimiento de sus deberes, y no hay ninguna consideración que obligue á rechazarlos.

Aunque no es pena pecuniaria, el comiso de los instrumentos y efectos empleados para la ejecución de los delitos, que forma siempre parte de la sanción criminal, puede ser también alguna vez origen de ingresos aceptables para el Tesoro público.

El trabajo en las prisiones tiene también carácter primeramente correccional; pero aunque secundario, ofrece un aspecto económico de grande interés, no tanto por lo que pueden importar sus rendimientos para el Estado, cuanto por las dificultades que provoca su competencia con la industria libre.

Reconocidas por todas las opiniones la acción moralizadora del trabajo y la necesidad de que los penados se ocupen útilmente, es además justo que el preso, en lugar de vivir á expensas de la Sociedad, atienda á sus necesidades con el propio esfuerzo, cumpliendo la misma ley á que obedece el hombre libre ¹. Opónense al desarrollo del trabajo en las prisiones, tanto como las dificultades administrativas, las quejas de los industriales, que temen la concurrencia de una producción en que son muy bajas las retribuciones del obrero; pero este inconveniente, cuya importancia reconocemos, ha de afrontarse teniendo en cuenta que al condenado le asiste por una parte el derecho y se halla por otra en el deber de trabajar de algún modo, y que el mal puede disminuirse

¹. Villey.—*Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique.*

aplicando los productos de las industrias penitenciarias al consumo de la administración pública, al suministro de los mismos establecimientos penales, de la beneficencia, del ejército, etc., con lo que el trabajo de las prisiones no ejercería acción alguna directa sobre el tipo de los salarios, ni sobre los precios del mercado.

De una ó de otra manera son legítimos los ingresos que la Hacienda pública obtenga, adjudicándose una parte del producto que dé el trabajo de los penados, en el límite necesario para hacer efectivas las responsabilidades pecuniarias que contrajeron por el delito y los gastos que ocasionan.

III. La soberanía que al Estado corresponde sobre el territorio de la nación que gobierna, la acción que ejerce sobre todas las personas y las cosas enclavadas en él, han dado lugar al falso concepto que atribuye al poder público una ocupación privilegiada y total de cuantos bienes se hallan fuera de la propiedad privada. Una cosa es la jurisdicción del Estado sobre todo el territorio, y otra distinta aquello que se refiere á la apropiación de éste; *ad reges POTESTAS omnium pertinet, ad singulos PROPRIETAS*, decía ya Séneca, distinguiendo ambas ideas. El Estado, rigiendo jurídicamente la propiedad, ha de intervenir en el aprovechamiento de los bienes *nullius*; pero no puede adjudicarse exclusivamente su disfrute; ha de normalizar la ocupación, dictando para ello reglas que eviten los conflictos posibles al verificarla; mas no puede reservarse la condición de único ocupante. De esas funciones, dice Bluntschli ¹, no debe deducirse que el Estado sea el propietario natural de las cosas sin dueño, que él solo tenga el derecho de ocupación, y ni siquiera que este derecho pertenezca únicamente á los ciudadanos con exclusión de los extranjeros. La ocupación del Estado es válida y efectiva con relación á los demás Estados, sirve para impedir en el territorio de cada uno las intrusiones

¹ *Theorie generale de l'Etat*, segunda edición, pág. 232.

de los otros y para asegurar la independencia de todos ellos; mas no excluye ese derecho el que asiste y debe reconocerse á la actividad individual de desenvolverse libremente y ocupar todos los elementos de riqueza que no estén sujetos á la propiedad privada.

El principio contrario domina en la mayor parte de las legislaciones positivas, y es lo común atribuir al Estado la ocupación de las tierras sin dueño, los bienes abandonados de cualquier clase que sean, denominados *mostrencos* entre nosotros, las minas, las herencias vacantes, las cosas procedentes de naufragio y otras á este tenor. Los objetos que se hallan en ese caso no pueden ser adquiridos sino mediante precio ó concesión onerosa de los Gobiernos, y en este sentido la ocupación del Estado puede ser origen de algunos rendimientos.

En las naciones de Europa, donde tanta extensión tienen la propiedad privada y el cultivo agrícola, no es frecuente, ni muy productiva, la enajenación por el Estado de tierras sin ocupar. Los bienes muebles abandonados ó perdidos son de ordinario, á despecho de las leyes, ocupados antes por particulares que por la Administración, y sólo hay un concepto en que la acción de ésta pueda ser eficaz y algún tanto provechosa, el de los depósitos, cuentas corrientes, billetes perdidos y fondos dejados en los Bancos públicos, luego que ha caducado por el trascurso del tiempo el derecho de sus dueños. De la concesión y la propiedad de las minas por el Estado, que es el más pingüe de los recursos de esta clase, nos hemos ocupado ya en otro lugar ¹, y en cuanto á las herencias vacantes, indicaremos algo acerca de las interesantes cuestiones que suscitan. Admitida la sucesión *abintestato* entre los parientes hasta el décimo, y en algún país hasta el duodécimo grado, y en su defecto á favor del cónyuge sobreviviente—al que por cierto se posterga

¹ Véase el capítulo VII de esta misma Sección.

con visible injusticia,—rara vez llega el caso de que el Estado herede por resultar la sucesión desierta; pero se ha propuesto reducir considerablemente los grados de parentesco que dan derecho á las sucesiones intestadas, y la adopción de esta idea produciría para el fisco ingresos de importancia. Es difícil determinar cuál es el límite en que el derecho natural sanciona la sucesión sin testamento; pero hay indudablemente exageración y exceso en llamar á la herencia parientes del grado décimo ó de otro posterior, que tal vez ni conocieron al causante, y que, por lo común, no han tenido respecto de él obligación ni afecto alguno. Pudiera, por consiguiente, reducirse la sucesión intestada hasta el cuarto, ó cuando menos hasta el sexto grado—colocando al cónyuge inmediatamente después de los primeros colaterales,—y no habría inconveniente en admitir, por razones de orden público y para evitar los abusos y conflictos á que se presta la ocupación de tales bienes, que pasaran á ser propiedad común las herencias que resultasen vacantes. Sin embargo, en este caso debiera participar de la adquisición el Municipio, por ser colectividad más próxima al causante que la que el Estado representa, ya que no se atiende, como sería justo hacerlo, á las relaciones todavía más íntimas que nacen de la profesión ejercida ó de las vocaciones manifestadas por el cultivo predominante en la vida de fines determinados ¹.

Aparte de esa excepción relativa á las herencias, nuestro criterio es el de que el Estado tiene sin duda derecho á la ocupación, pero en el mismo grado y en idénticas condiciones que los particulares, y una vez admitido este principio, poco puede prometerse la hacienda pública de unas adquisiciones que habrá de hacer la Administración en competencia con la actividad privada.

Wagner coloca entre las adquisiciones que el Estado

¹ Véase el *Resumen de Filosofía del Derecho*, por Giner (D. Francisco) y Calderón (D. Alfredo), pág. 300.

obtiene por virtud de su soberanía, y al lado de las herencias vacantes, las que proceden del *derecho de devolución*, que le asiste al igual de otras entidades, el Municipio, por ejemplo, respecto de las instituciones que se establecen mediante su concesión temporal, como sucede con los ferrocarriles, tranvías, conducciones de agua, de gas, etc. Sin embargo, según hicimos notar a propósito de los ferrocarriles, esas adquisiciones tienen cierto carácter oneroso, porque en realidad se pagan con el monopolio y la elevación consiguiente del precio exigido á los particulares por los servicios objeto de la concesión rescatada.

De todos modos, el examen que acabamos de hacer debe confirmarnos en la idea de que, el impuesto es el recurso económico por excelencia propio de las necesidades ordinarias del Estado.

Recursos económicos extraordinarios del Estado.

Sujetos, como en su lugar dijimos ¹, los Estados á accidentes y vicisitudes que afectan hondamente su existencia y hacen mucho más intensas las necesidades públicas, es preciso arbitrar, además de los recursos ordinarios, otros que puedan hacer frente á esos momentos de apuro. Una invasión extranjera, una guerra exigida por el honor nacional, una calamidad como la inundación ó la peste, son acontecimientos que conmueven frecuentemente á las naciones y que no pueden dominarse con un buen sistema tributario ni una ordenada administración de la hacienda, que precisamente se inutilizan en esas ocasiones angustiosas: los medios han de ser extraordinarios como el mal á que se acude, y han de tener una naturaleza distinta de aquellos que se emplean en épocas normales.

Los pueblos antiguos se preparaban para las eventualidades del porvenir acumulando tesoros en los días de bonanza, que eran luego consumidos por los gastos de la guerra ó la prodigalidad de sus Monarcas. La Historia menciona algunos de esos tesoros que ascendían á sumas enormes; así Ciro reunió después de la conquista de Asia 34.000 libras de oro, y Alejandro encontró reunidos en

¹ Capítulo II de esta Sección.

Hechatana, según refiere Estrabón, 380.000 talentos, ó sean más de 3.000 millones de reales. Atenas tuvo un tesoro de guerra, cuyo manejo ha inmortalizado la probidad de Arístides, que llegó á ser de 50 millones de pesetas y del cual se apoderó luego Pericles, pretextando que ya no era necesario, para dedicarlo al fomento de las letras y las artes. Roma desde los primeros tiempos dispuso la formación de un tesoro que César puso al servicio de sus designios políticos; Tiberio, á pesar de sus despilfarros, logró reunir 2.700 millones de sextercios, que luego gastó Calígula en pocos meses, y Trajano, Vespasiano y los Emperadores más celosos cuidaron de tener en reserva sumas considerables. Este es el medio generalmente adoptado en la antigüedad para atender á las necesidades públicas imprevistas, sin perjuicio de otros más raros y violentos, tales como los usados en Esparta, donde se prescribió, por vía de recurso extraordinario, un ayuno de veinticuatro horas á personas y animales, para poder pagar á los samnitas la cantidad que se les había ofrecido en un tratado.

El sistema de los tesoros ha llegado hasta las naciones modernas: Enrique IV y Sully en Francia hicieron sepultar grandes riquezas en la Bastilla, y Napoleón invirtió en las campañas de los primeros años de este siglo algunos centares de millones que había acumulado en los sótanos de las Tullerías; algunos Papas, entre ellos Paulo II y Sixto V, han hecho uso del mismo procedimiento; Rusia le ha empleado también, y lo que es más extraño, una nación tan adelantada como la Prusia ha seguido siempre esa conducta y ahora mismo insiste en ella el Imperio de Alemania.

Pero lo más común en circunstancias críticas ha sido, desde los tiempos de las monarquías actuales, acudir á la enajenación de los bienes públicos y de los mismos impuestos, contraer préstamos, siempre que ha sido posible y se ha encontrado quien esté dispuesto á hacerlos, sin reparar en las condiciones, y echar á la vez mano de

recursos tales como la falsificación de la moneda, la venta de honores y cargos públicos que, según decía Canga-Argüelles, sobre ser un pobre rendimiento, ponía en almoneda los atributos más preciosos del orden social ¹, y el despojo ó atropello de las fortunas privadas, cometido por diversos medios y sin regla ni medida alguna. Descartemos desde luego estos últimos procedimientos, contrarios á la moralidad y la justicia, que ya no se aplican, ni podrían consentirse, en ninguna nación culta; dejemos también aquellos otros recursos de que hemos de volver á ocuparnos, y detengámonos un instante para examinar la cuestión de los tesoros, á que ha dado interés y actualidad el ejemplo de Alemania.

La acumulación por el Estado de un tesoro es contraria á los principios económicos y á todos los preceptos de la *Hacienda*. Para obtenerle, es forzoso que los Gobiernos se dediquen á practicar el ahorro, cosa enteramente ajena á la naturaleza de su organización y de sus funciones, y que aumenta un cuidado á los muchos que deben preocuparles; es necesario imponer á los contribuyentes un sacrificio mayor del que exigen las verdaderas atenciones públicas, y hay que retirar de la circulación una parte de los capitales que alimentan á la industria. Esas sumas han de estar completamente ociosas en manos del Estado, porque si se las coloca de alguna manera no se hallarán disponibles en el momento preciso, y de consiguiente, la circulación perderá una gran cantidad de numerario, la actividad productiva sufrirá un quebranto considerable, y habrá una masa de capitales que no servirá más que para excitar la codicia y todas las malas pasiones de los Gobiernos. Por otra parte, si el Tesoro es pequeño, no será suficiente para dominar acontecimientos desastrosos de alguna importancia ², y si se hace

¹ *Elementos de Hacienda*, pág. 153.

² De nada sirvió á Rusia el tesoro que había acumulado en la fortaleza de San Petersburgo para la guerra de Crimea. Bien pronto se agotaron

considerable, entonces son mayores sus perniciosos efectos. Propónese, para evitar los inconvenientes del tesoro, que el Estado emita unos billetes de circulación en equivalencia de las sumas reservadas, y que las haga productivas por medio de la inversión en fondos públicos y otros valores que ofrezcan las convenientes garantías; pero si aquellos billetes han de ser reembolsables, se presentarán todos al cobro tan pronto como sobrevenga la crisis que se prevé, y desaparecerá el tesoro; y si se hacen de curso obligatorio, su emisión prueba que la acumulación no es necesaria, porque siempre habrá ocasión de apelar á este recurso; y en cuanto al empleo de los capitales atesorados, aparte de los agios y las immoralidades políticas y administrativas á que puede dar lugar, sería un negocio muy perjudicial para el Estado, que no podría realizar esos valores, cuando en momentos de perturbación le hicieran falta, sin una pérdida enorme. Además, pensar en que los Estados contemporáneos, agobiados por sus débitos, se dediquen á formar tesoros, es querer colocarlos en actitud bien ridícula, con la llave del tesoro en una mano y el gran libro de la deuda en otra. ¿Qué diríamos del particular que obrara de esa suerte?

(Federico II de Prusia encontró al subir al trono un tesoro de algo más de 32 millones de pesetas; y no obstante las vicisitudes de su reinado, halló modo de dejar acumuladas sumas que se calculan en unos 250 millones de esa misma moneda; este tesoro, que había disminuído considerablemente al estallar la última guerra de Alemania y Francia, se ha restablecido para el nuevo Imperio con los fondos de la indemnización pagada por ésta, de los cuales 150 millones de pesetas se dedicaron á constituir la reserva metálica ¹, y otros 1.160, que se invirtie-

aquellos recursos, y careciendo de crédito, tuvo el Imperio que sucumbir ante sus enemigos, que no habían contado con tesoro alguno.

¹ El tesoro se halla depositado en una torre de Spandán. Los 120 mi-

x 5.000 millones

ron en títulos de la deuda de Baviera, de Inglaterra, de Rusia y de los Estados Unidos, y en obligaciones de los ferrocarriles alemanes, fueron destinados á pensiones para inválidos, construcción de fortalezas y otras obras, principalmente militares.)

Los escritores alemanes defienden esa institución tradicional en su país. Wagner sostiene que el tesoro es indispensable para las necesidades de la guerra moderna, que exige gastos enormes en un espacio muy breve de tiempo, porque en esos momentos que preceden ó siguen inmediatamente á una declaración de hostilidades, el mercado de los capitales no da los recursos necesarios ó los ofrece en condiciones muy onerosas. El capital en que consiste el tesoro, dice este escritor, no es improductivo, como no lo son otros medios y fondos de reserva que tienen todos los servicios públicos: la utilidad, el beneficio que producen esas sumas consisten en la seguridad que dan al Estado, en la garantía que obtienen la existencia de éste y sus funciones; la pérdida de intereses que el tesoro ocasiona se compensará además con la firmeza que ha de proporcionar al crédito nacional en el caso de una guerra. El tesoro, añade, no ha de ser grande, porque no se trata de hacer frente con él á todas las necesidades de una lucha armada; ha de consistir únicamente en la cantidad necesaria para que el Estado tenga seguros los medios de ponerse en pie de guerra en el tiempo mínimo posible, sin verse obligado á acudir al préstamo en malas condiciones y sin la certeza de lograr los recursos que necesita para ese objeto. En apoyo de su idea cita además estas palabras, dichas por Bismarck ante el Parlamento: «Si no hubiéramos tenido en 1870 el tesoro del » Estado, no habríamos podido librarnos de la invasión

lones de marcos están distribuidos en diez secciones, que se dividen en doce subsecciones de un millón cada una, y esta suma se guarda en diez sacos de á 100.000 marcos. Dos individuos de la comisión inspectora de la deuda del Imperio verifican anualmente el recuento del tesoro.

«francesa, y la guerra hubiese comenzado en nuestro territorio»¹.

Leroy-Beaulieu reconoce todos los inconvenientes del tesoro, y afirma que bajo el punto de vista económico no hay modo de defenderle; pero entiende que en el orden político esa institución es un elemento de fuerza, y aunque no se atreve á proponer que la adopte su nación, luchando entre sus convicciones científicas y un patriotismo muy digno de alabanza, acaba por advertir que en el caso de una nueva lucha, Alemania tendría otra vez sobre la Francia la ventaja de contar con fondos inmediatamente aplicables á los gastos militares².

Que al Estado le conviene disponer de un tesoro, no tiene duda alguna; que en este caso hará la guerra con más facilidad y desahogo, también es evidente; pero la cuestión no ha de plantearse de ese modo, porque es como si dijéramos que el particular debe tener constantemente disponibles sus capitales para evitarse apuros y contingencias; lo que hace falta ver es si el particular, como el Estado, obrarán cuerdamente esterilizando sus medios de producción, imponiéndose sacrificios positivos y continuos, en la previsión de eventualidades inciertas y lejanas. Los Gobiernos, como los ciudadanos, deben estar prevenidos contra los riesgos que les amenacen ó hagan temer sus condiciones especiales; pero esto se logra sin la perjudicial acumulación de grandes fondos de reserva, mediante un plan de vida regular, no agotando los medios que se poseen, no llegando al máximo posible del consumo, aumentando sin cesar los elementos *productivos*, computando, en fin, esos peligros para establecer el régimen y los gastos del presente, de tal manera que quede asegurado el porvenir. La firmeza del crédito público que Wagner busca no se obtiene acumulando tesoros, sino pagando las deudas.

¹ *Finanwissenschaft*.—Traducción italiana de Boccardo, libro I, páginas 121 y siguientes.

² Obra citada, tomo II, págs. 191 y siguientes.

Pero es de notar que la reserva metálica no se ofrece como un medio indispensable para las necesidades económicas del Estado en general, sino como un elemento de la organización militar, á título de arma para la guerra ¹, y en este sentido 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. Proclámase el principio de la paz armada, y todas las naciones doblan el contingente de sus ejércitos; resultado: que la que antes contaba con 50.000 soldados, dispone ahora de 100.000; pero como la que tenía 100.000 ha puesto 200.000 sobre las armas, las condiciones respectivas siguen siendo las mismas para la lucha, y lo único que se conseguirá, llegado el caso, es que ésta sea más sangrienta y desastrosa, no que hayan aumentado las probabilidades de victoria para ninguno de los combatientes. Otro tanto sucedería con los tesoros; desde el momento en que cada nación tuviese uno, que habría de ser proporcionado á sus recursos, se hallarían todas en el mismo caso que si ninguna de ellas le tuviera. Se comprende la actitud de Alemania, y es cierta la superioridad que la atribuye su tesoro único; pero esto no dice nada en favor del sistema, porque tan luego como se generalizase desaparecería la ventaja que, por serlo, presenta la excepción. El estado de *déficit* en que se halla por todas partes la hacienda pública, hace poco temible la opinión favorable á los tesoros, así como la influencia de ese ejemplo, y es bien seguro que si Prusia hubiera sido derrotada en lugar de vencedora, habría tenido que renunciar para siempre quizás á su tradicional tesoro.

Busquemos, pues, para el Estado otros recursos extra-

¹ Así es cómo le entendía ya y le defiende nuestro Saavedra Fajardo en la LXIX de sus *Empresas políticas*. Cuando el príncipe, dice, conserva los tesoros para los empleos forzosos se hará temer y respetar de sus enemigos, porque el dinero es el nervio de la guerra..... y no menos atemorizan los tesoros en los erarios, que las municiones, las armas y pertrechos en las armerías.....»

ordinarios, ya que no juzgamos propia de su naturaleza la acumulación de reservas metálicas y la práctica del ahorro en la forma en que los particulares la ejercitan, y negamos al poder público la facultad de distraer de la circulación y la industria más riqueza que aquella que haya de ser inmediatamente aplicada á las necesidades comunes. Sin embargo, conocemos ya todos los modos de adquirir de que el Estado puede hacer uso, y el problema ha de reducirse, por consiguiente, á ver cuál es la aplicación que haya de recibir cada uno en las circunstancias críticas, si todos sirven para ellas, en qué condiciones han de emplearse los que sean utilizables y si hay alguno especialmente indicado para salvar esos grandes conflictos que perturban á las sociedades.

Dijimos oportunamente ¹ que los medios económicos del Estado proceden, unos de los modos comunes de adquirir, entre ellos, la *donación*, la *propiedad*, sobre todo, de capitales destinados al *ejercicio de industrias libres*, y el *empleo del crédito*, y otros proceden de adquisiciones privativas de los Gobiernos; tales son: la *retribución de los servicios públicos*, los *monopolios industriales*, las *prestaciones personales*, los *impuestos reales*, la *expropiación forzosa*, las *penas pecuniarias* y la *ocupación de bienes vacantes*. Hemos estudiado ya esos recursos con el carácter de ordinarios, y ahora nos toca considerar el papel que á cada uno de ellos corresponde en las circunstancias anormales.

La donación.—Creía Canga-Argüelles que los donativos de los particulares son un mal recurso extraordinario, porque el pedir limosna en quien tiene derecho á exigir, acusa debilidad y miseria en el Gobierno, y es de corto rendimiento ². Sin embargo, no hay en verdad razón para condenar de un modo tan absoluto la apelación á los donativos. El Estado no desmerece por dirigirse á

¹ Capítulo IV de esta misma Sección.

² *Cartilla de Hacienda*, pág. 392.

los ciudadanos en demanda de su concurso para vencer una dificultad cualquiera que le embaraza, y menos ha de haber peligro para su decoro en recibir los medios que por espontáneo movimiento le entregue la Sociedad, interesándose como es debido en la situación del poder público y ofreciéndole al par que auxilio una muestra de adhesión y simpatía. Otra cosa es que pueda esperarse poco de la donación en circunstancias verdaderamente calamitosas y afflictivas, que conmueven y dañan á todos los intereses. Sólo en los primeros momentos de una guerra que sea muy popular y excite vivamente el patriotismo, en algunas vicisitudes de la política, ó en caso de un accidente desgraciado, que no alcance más que á parte de la población, será posible obtener de los donativos resultados de cierta importancia. Pero este recurso, que consideramos legítimo, habrá de tener siempre que se emplee el carácter de secundario, porque no basta para satisfacer esas grandes necesidades públicas que se trata de prevenir, y sus rendimientos son además inciertos y eventuales.

La propiedad del Estado.—En circunstancias extraordinarias puede acudirse á la enajenación de los bienes que constituyen el patrimonio público. Este recurso no tiene aplicación dentro de nuestra doctrina, que niega al Estado la posesión de otros bienes que aquellos inmediatamente dedicados á sus funciones, de los cuales no puede desprenderse nunca; pero de hecho tales enajenaciones se dificultan por la continua disminución que experimentan los *dominios fiscales*. Por otra parte, si el Estado intenta deshacerse en momentos aciagos de los bienes que tiene como origen de renta, de las tierras, de las minas y de los elementos con que ejerce industrias libres, la necesidad apremiante que le obliga á vender, y el pánico que en los días de crisis ataca á los capitales, perjudicarán de tal suerte el valor de la mercancía, que la operación, en el caso de verificarse, se hará en condiciones tan onerosas que vendrán á hacerla estéril.

El crédito.—Todo Gobierno bien constituido ha de ins-

pirar la confianza necesaria para obtener por medio del préstamo los recursos económicos. Es verdad que en circunstancias extraordinarias padecerá esa confianza y será mayor el interés de los anticipos que se pidan; pero esto es inevitable y común á todos los orígenes de ingresos, que se debilitan en épocas anormales, y en cambio el uso del crédito tiene ventajas considerables: en primer lugar, deja intactas las fuentes de los recursos ordinarios y no obliga al Estado, víctima de una calamidad cualquiera, á renunciar para siempre á su posición anterior; en segundo lugar, es un medio muy expedito, cuya acción es instantánea y tan rápida como pueden exigirla las atenciones del Estado; y esta perfección de la celeridad es muy estimada en los momentos de apuro, porque sabido es que el remedio más eficaz es el más inmediato al mal por que se aplica, y finalmente, el crédito no es un recurso limitado y mezquino, tiene como único límite el de la confianza que inspiran los Gobiernos, y está dotado de una elasticidad, que le hace apropósito y capaz para satisfacer las mayores necesidades.

Pero el crédito no es un recurso definitivo, porque no da la riqueza, sino que solamente la anticipa, obligando á la devolución y al pago en el entretanto de los réditos. Supone, pues, el crédito la existencia de otros recursos en que se funda, y de los cuales habrá que hacer uso para el reintegro á que compromete.

Retribución de los servicios públicos y monopolios del Estado.—Los ingresos de este origen no sólo no podrán aumentarse en el caso de necesidades extraordinarias, sino que disminuirán considerablemente por efecto de la paralización de toda clase de asuntos y relaciones y de las pérdidas que entonces sufre la riqueza.

Prestaciones personales.—Así como en la vida normal todos los servicios públicos deben desempeñarse voluntariamente y con retribución inmediata ¹, las situaciones

¹ Véase el cap. XI de esta Sección.

extremas, los días de conflicto, en que no cabe otra cosa, autorizan al Estado para imponer la prestación de los esfuerzos que reclame la necesidad común. En el caso de una guerra, por ejemplo, puede obligarse á tomar las armas á todos los que sean capaces de llevarlas, y siempre que la seguridad del Estado ó el remedio de una calamidad, ya general, ya local, como la inundación, la peste, etc., lleguen á hacerlo preciso, será lícito compeler á los ciudadanos para que personalmente concurren al servicio de la colectividad. Mas este recurso no es completo, y supone el empleo simultáneo de otros, porque la actividad que él proporciona exige condiciones y medios de aplicación—armas, herramientas, material, etc.,—y además, el servicio obligatorio del Estado da derecho á una indemnización á aquellos que le desempeñan, y es ocasión de gastos, por lo tanto. Esa retribución podrá aplazarse hasta que el Estado conjure la crisis que atraviesa; pero debe hacerse efectiva tan pronto como las circunstancias lo permitan.

Impuestos reales.—Si, como venimos afirmando con insistencia, es el impuesto real el medio más adecuado de satisfacer las necesidades de los Gobiernos, su aplicación será legítima y conveniente en circunstancias extraordinarias: las atenciones nuevas del Estado, ó el aumento de las que antes existían, deberán dar lugar á la creación de otros impuestos ó á la elevación de los que ya estuvieron establecidos. Sin embargo, esto, que es sin duda natural, unas veces no será posible y otras no será bastante. Recuérdese que el impuesto ha de detenerse en el límite de las necesidades individuales, que ha de consistir tan sólo en una parte alícuota de la riqueza social disponible; téngase además en cuenta que el establecimiento de nuevos impuestos y la reforma de los antiguos son operaciones largas, difíciles y de resultados muy tardíos; repárese, por último, en que una calamidad general ó de importancia quebranta las fortunas particulares y obstruye los manantiales del tributo, y se comprenderá

desde luego cómo no es dado fiar en el impuesto para salvar las grandes crisis y dominar circunstancias verdaderamente extraordinarias. Para la extensión y la urgencia de las necesidades que ahora examinamos, el impuesto resulta insuficiente.

Expropiación forzosa.—Es un medio de aplicación útil y frecuente como recurso extraordinario, y es legítimo su empleo, porque cuanto más precaria sea la situación del Estado, tanto más apremiantes y de mayor valer serán las exigencias de la utilidad pública. Aunque puede recaer sobre toda clase de bienes y objetos sin más excepción que la del numerario, porque entonces se convertiría en un préstamo forzoso, su forma más usada consiste en las requisas de armas, caballos y provisiones para el ejército. En todo caso, sin embargo, la indemnización á los particulares es inevitable, y por eso no es la expropiación origen de verdaderas adquisiciones.

Las *penas pecuniarias* y la *ocupación de bienes vacantes* tienen, como hemos visto en el capítulo anterior, un carácter económico puramente secundario, no dependen además de la voluntad ó de la acción del Estado y no pueden figurar, por consiguiente, como recursos extraordinarios.

Del examen que acabamos de hacer resulta que los medios con que el Estado puede atender lícitamente á sus necesidades extraordinarias son: la donación, el crédito, los impuestos personales y reales y la expropiación forzosa; mas como el crédito, las prestaciones personales y la expropiación por utilidad pública no dan ocasión á verdaderos ingresos, quedan como recursos efectivos la donación y los impuestos reales. Y todavía la donación es un modo de adquirir eventual, precario, y el impuesto, por consiguiente, el único medio positivo y eficaz con que en definitiva cuenta el Estado para hacer frente á sus necesidades, tanto ordinarias como extraordinarias.—Cosa por cierto natural y lógica, ya que la actividad económica del Estado es la misma en unas y

otras circunstancias, y sólo cambian en ella los modos de su ejercicio.

Sin embargo, las imperfecciones de que adolece el impuesto como recurso extraordinario es forzoso corregirlas, y esto se consigue enlazándole con el crédito. El impuesto no da de una vez é inmediatamente grandes medios, pero el crédito puede encargarse de anticipar, por la cantidad y para el instante en que sean precisos, los rendimientos de los impuestos ya establecidos ó que de nuevo se establezcan. De esta suerte toda dificultad queda vencida, y *el impuesto anticipado por el crédito* ofrece un medio adecuado y eficaz para cubrir las necesidades extraordinarias del Estado.

En tal sentido, por esa aplicación que puede recibir, se dice con motivo que es el crédito público el recurso económico extraordinario propio de los Gobiernos, y estamos en el caso de estudiar su naturaleza, los modos de emplearle y los resultados que produce su ejercicio.

El crédito lejos de ser fuente de
ingreso para el Estado es la for-
mula que necesita ó le conviene
dar a ciertos gastos

2024

XXII

El crédito público.

«El crédito en general equivale á confianza, y en el orden económico es un fenómeno propio de la circulación de la riqueza, que «consiste en el reconocimiento de valor á una promesa de pago.» La existencia del crédito, «de esas relaciones económicas fundadas en la confianza, «da lugar á una forma de cambio—el préstamo,—en que «sólo una de las partes entrega un valor actual y efectivo, «y la otra no hace más que adquirir el compromiso del «reintegro al cabo de cierto plazo. En los contratos en «que interviene el crédito, los productos se cambian por «promesas, y de aquí que algunos le hayan llamado *cambio de futuro*, atendiendo á que no se consuma de presente, y no hay por el momento reciprocidad ni equivalencia» ¹.

El Estado, al igual de los particulares, es capaz de tener crédito, y el *crédito público* se manifiesta en la *confianza que los capitalistas conceden á los Gobiernos, cuando éstos demandan préstamos para atender á sus necesidades.*

Las diferencias entre el crédito público y el privado dependen únicamente de la diversa naturaleza del sujeto en cada uno; la relación jurídica y económicamente es en ambos idéntica, cambiando no más que los accidentes y las formas. El crédito público y el privado se distinguen

¹ Véase nuestro *Vocabulario de la Economía*, art. *Crédito*.

por las aplicaciones que pueden recibir, por la garantía que tienen y por la sanción que encuentran. En los particulares, el uso del crédito no tiene siempre por causa la falta de recursos y el apremio de las necesidades; es á las veces signo de prosperidad y origen de riqueza, porque sirve como medio para el establecimiento de nuevas industrias ó la mejora de las existentes; pero en manos de los Gobiernos, que no son productores, y no deben dedicarse á especulación alguna, el crédito no puede tener más aplicación ni otro objeto que el consumo. El crédito privado halla como única garantía la personalidad transitoria y la fortuna limitada del individuo, al paso que el crédito público descansa en bases más sólidas, porque los Estados son permanentes y su responsabilidad indefinida. Al lado de esta ventaja el crédito público ofrece el inconveniente de que no hay manera de compeler á los Gobiernos para el cumplimiento de sus obligaciones, mientras que á los particulares se los lleva ante el tribunal y se les fuerza á respetar los contratos. Así es, dice Leroy-Beaulieu, que las deudas de un Estado, aunque sagradas, se parecen algo á las del juego, porque no puede emplearse la coacción para hacerlas efectivas¹. Pero si no hay defensa contra las imposiciones y el desconocimiento de sus deberes por parte de los Gobiernos, su mismo interés les lleva siempre á reconocer los compromisos contraídos; sólo la falta de recursos les impide en algunas ocasiones atender á ese interés, y no se ha dado el caso de que ningún poder haya perjudicado á sus acreedores y á su propia fama por capricho y abuso de la fuerza. Por lo demás, el crédito público, como el privado, se funda en la moralidad y se proporciona á los recursos de que puede disponer cada Gobierno; una buena administración, un régimen severo, y sobre todo el cumplimiento exacto de las obligaciones, son elementos que necesita para vivir el crédito público, y cuya ausencia

¹ Obra citada, tomo II, pág. 189.

impide que puedan disfrutarle aquellos Gobiernos que no son justos y de conducta moderada.

Aun cuando en nada esencial difieren las distintas condiciones que acabamos de señalar en el crédito público, con relación al privado, dan lugar á que aquél se emplee mediante combinaciones que no son aplicables al segundo. Esto ha bastado para que se profesen teorías y se cometan errores, acerca del crédito de los Estados, en que nunca se ha incurrido tratándose del de los particulares, y cuya refutación pudiera hacerse, por lo tanto, sin más que generalizarlos y extenderlos á éste. Tales doctrinas son, por otra parte, tan extremadas y opuestas, que anuncian desde luego la falsedad en que incurren.

Para unos economistas, el uso del crédito por los Estados es siempre beneficioso y aumenta la riqueza, mientras que otros escritores rechazan las deudas públicas por considerarlas origen inagotable de males para los pueblos. En el siglo XVIII la opinión dominante es muy favorable al crédito público; en el actual, la reacción llega á negar no sólo que sea útil, sino hasta que sea legítimo; así enfrente de Pinto y de Voltaire y en respuesta á las exageraciones de Melon y Berkeley, que asimilaba los empréstitos á las minas de oro, se encuentra la opinión de Say y de Ricardo, que condenan el crédito público sin reserva alguna, y la de Droz, que habla de la máquina infernal de los empréstitos.

No es cierto, como afirmaba Pinto, que la deuda del Estado haga crecer la riqueza pública con todo el importe de su guarismo; muy al contrario, representa un capital destruído y del cual no queda más que la obligación de pagar los intereses, que son una disminución constante de la renta del país. En efecto, la industria y la riqueza general pierden con cada operación de crédito público, primero, el capital anticipado, que se invierte en las necesidades del Estado, y después, otro capital equivalente, que habrá que dedicar á la producción del interés. El empréstito mejor aplicado, aquel que tenga por

objeto una necesidad indiscutible, no constituirá nunca un aumento de riqueza; será, á lo sumo, *un gasto* preciso para conservarla.

«Tampoco es aceptable el dicho de Voltaire, de que un Estado no se empobrece debiendo á sus propios súbditos, sino que estimula con sus deudas á la industria. Si los Gobiernos toman préstamos, es para gastarlos, y una vez realizado el consumo, ¿será menos cierta la disminución de la riqueza, porque el capital haya salido de los mismos nacionales? Los fondos del empréstito, se dice, vuelven á la circulación; otro tanto sucede con el impuesto; ¿pero acaso esta devolución es gratuita? La industria no recibe ese dinero sino á cambio de sus productos. Resulta, pues, que la nación entrega al Estado un capital y no puede recuperarle, mermado y mal dirigido, sino á costa de un nuevo servicio. ¿Dónde están la utilidad y el aumento de riqueza?»

En cuanto á Melon, decía que las consecuencias del crédito público no hacen más que obligar á la mano derecha á que pague á la mano izquierda, sin que haya pérdida ni daño alguno; pero Leroy-Beaulieu le contesta con acierto y manteniendo la imagen: cuando el Estado contrae una deuda, la mano derecha, es decir, el contribuyente, pasa su dinero á la mano izquierda, ó sea á los rentistas; cuando la deuda no existe, las dos manos quedan llenas, la derecha porque no paga interés, la izquierda porque no se desprende de sus capitales, y esto último es indudablemente preferible. De todas suertes, claro está que ese viaje de la derecha á la mano izquierda no se hace sin quebranto y sin que quede en el camino una parte de la riqueza destinada á sufragar los gastos de la Administración, que sirve de motor para el transporte; ese movimiento, que reconoce por causa el consumo que se ha hecho de cierta suma de recursos, no es gratuito, y ocasiona por sí mismo el daño que representa la esterilidad, más ó menos larga, á que se condenan los capitales durante el viaje.

Entre los modernos cuenta también el crédito público con algunos defensores; pero éstos no son ya tan entusiastas, y se contentan con presentar los empréstitos como favorecedores de la previsión, porque ofrecen cómodas colocaciones á los ahorros al mismo tiempo que facilitan la circulación, dando lugar á títulos, que son otros tantos instrumentos de cambio, como medio de retener en el país capitales que, en otro caso, emigrarían al extranjero, y como vínculo, por último, que estrecha las relaciones del Estado con los ciudadanos y dificulta las revoluciones, porque interesa á los súbditos en la suerte de sus Gobiernos y en la conservación de la paz y el orden públicos. No tienen, sin embargo, estas ventajas fundamento mejor que aquellas excelencias.

Suponiendo que los empréstitos provoquen el ahorro, lo cual es muy dudoso, dice Mr. Garnier, no son asequibles más que á los grandes capitales, que absorben con perjuicio de la agricultura, la industria y el comercio. Sólo el trabajo engendra los hábitos de economía, y únicamente los establecimientos de crédito privado pueden encaminar á la producción las pequeñas reservas de las clases laboriosas. En todo caso, el estímulo con que favorezca el ahorro el deseo de suscribir un empréstito será insignificante: las sumas economizadas representarán un tanto por ciento pequeñísimo del capital de esa operación, que reclama fondos inmediatamente disponibles ó realizables en muy corto plazo.

Grandes son los beneficios de una activa circulación de la riqueza; mas los títulos de la deuda no contribuyen á acelerarla de modo alguno; tienen la cualidad de ser fácilmente negociables; pero no son productos, ni aun documentos de cambio: sus transacciones son estériles, y en ellas viene á ser exacto que no gana un contratante sino lo que haya perdido el otro. La circulación es un medio, no un fin, y si no tiene resultados útiles, se convierte en una pérdida de fuerza. ¿De qué sirve, exclama Du Puynode, ese continuo movimiento de los efectos pú-

blicos, que no es más que un movimiento? Los negocios de Bolsa, aparte de las inmoralidades á que se prestan, no influyen en la verdadera riqueza, y sólo sirven para mantener unos cuantos ociosos á expensas de la fortuna pública. La circulación que se opera con los títulos de la deuda no es *activa* y provechosa, es *muerta* y nociva, semejante á la de la moneda en una mesa de juego ¹.

Ni la prudencia ni la economía aconsejan convertir en deuda los capitales para evitar que se vayan al extranjero; mejor que consumirlos improductivamente dentro, es llevarlos adonde puedan ser fructíferos con beneficio de todos. Si cada nación, dice el Sr. Carreras y González, quisiera retener en su seno los capitales que posee, ¿qué harían de ellos las ricas? ¿Y cómo vivirían sin su concurso las pobres? ²

No es menos gratuita esa influencia pacificadora que se atribuye á los empréstitos. Prescindiendo de que si este medio fuese eficaz, sería una especie de soborno de la opinión pública, no se atrae al contribuyente aumentando sus gravámenes, ni son las clases sociales, temibles en los trastornos, las que se interesan en la deuda. La mejor, si no la única salvaguardia de los Estados, consiste en el bienestar general, dice el distinguido economista que hemos citado el último, y no es seguramente empeñándose como los Gobiernos se ponen al abrigo de revoluciones y cambios políticos.

En suma, todos los elogios que se tributan al crédito público son otras tantas preocupaciones nacidas de desconocer su naturaleza, una consecuencia y nuevo aspecto de las falsas ideas acerca del consumo de los Estados, que en otro lugar dejamos examinadas. El crédito público no es un bien, sino en tanto que sirve como medio para la satisfacción de ciertas necesidades de los pueblos. En general el crédito es una potencia, una gran fuerza eco-

¹ Saint-Leon.—*Estudio del crédito público*, pág. 232.

² *Tratado didáctico de economía política*, primera edición, pág. 479.

nómica que da impulso á la riqueza; pero en manos de los Gobiernos desaparecen tales condiciones. El Estado que demanda un préstamo, no es el particular activo é inteligente, hábil para los negocios, que solicita los recursos de un capitalista inepto ó descuidado, para utilizarlos en provecho mutuo; es una institución que obra con miras más elevadas que las económicas, que se encuentra en un apuro y necesita *un gasto* extraño al movimiento de la riqueza, por más que necesariamente haya de influir en ella.

El olvido de estos principios ha convertido el crédito de los Gobiernos en el martirio de los pueblos; ha hecho del empréstito un instrumento de opresión y de exterminio, que ha alimentado las empresas más locas y las guerras más injustas, y ha servido luego, so color de la prosperidad pública, para el despilfarro y la destrucción de la verdadera riqueza. Así se ha formado ese cúmulo inmenso de deudas que hoy agobia á las naciones modernas; esa suma fabulosa que representa no más que injusticias y desgracias, cuando bien aplicada era capaz de mejorar la suerte de la Humanidad, aproximándola á su ideal de paz y de ventura.

Los economistas que, fundados en las desastrosas consecuencias á que ha dado lugar el abuso del crédito público, no admiten que deban emplearle los Gobiernos, quieren que las necesidades del Estado, tanto ordinarias como extraordinarias, se cubran con los recursos del impuesto. Venzamos, dice Ricardo, las dificultades á medida que se presentan, y hagamos uso del impuesto, que grava el presente, no del empréstito, que encadena el porvenir ¹.

Es necesario tener en cuenta que, como ya hemos indicado, no son esencialmente diversos la contribución y el empréstito, sino formas distintas de una misma cosa.

¹ *Ensayo sobre el sistema de las deudas consolidadas y sobre la amortización.*

La solvencia del Estado consiste en el derecho de establecer impuestos, y por su medio satisface los intereses y debe reembolsar el capital de las deudas que contrae. El crédito, en general, es *un anticipo*, y el empréstito es simplemente el anticipo del impuesto; no le hacen los mismos contribuyentes, pero ellos son los responsables.

Esta manera de obtener el impuesto tiene, según Mr. Garnier, cualidades especiales que constituyen una gran ventaja y un no menor inconveniente. La ventaja consiste en la celeridad con que proporciona los recursos; el inconveniente, en la facilidad con que se presta al abuso y en la mayor dureza del gravamen. En efecto, la recaudación de los tributos se halla sujeta á dilaciones inevitables, mientras que la contratación del empréstito—dada la existencia del crédito—es rápida é instantánea. Pero la contribución impone una carga única y conocida, al paso que el empréstito grava perpetuamente y por una cantidad indefinida. No es de todo punto exacto que el empleo del crédito grave al porvenir en beneficio del presente; uno y otro sufren sus consecuencias: el presente, porque pierde el capital consumido; ambos luego, porque sobre ellos pesa de igual manera la obligación de satisfacer los intereses y de devolver el préstamo.

Resulta, en último término, que es preferible la contribución al empréstito. ¿Mas cabe hacer efectiva siempre esta preferencia? ¿Puede acudirse al impuesto en todas las necesidades del Estado? ¿Es también mejor que el crédito como recurso extraordinario? De ningún modo. En los momentos de apuro, en medio de una de esas crisis angustiosas por que atraviesan los pueblos, apenas se satisfacen las cuotas ordinarias, y no es prudente, ni económico, ni posible siquiera, exigir mayores sacrificios á los contribuyentes. Por otra parte, esas situaciones graves demandan recursos considerables y pronto, y la recaudación de los impuestos, que es siempre lenta, ha de serlo más en estos casos. Sólo de dos maneras puede utilizarse el impuesto como recurso extraordina-

rio: aumentando la cifra de los establecidos ó creando otros nuevos; suponiendo practicables ambos medios, el primero es más sencillo, aunque quizá menos justo; pero uno y otro presentan el grave inconveniente de la tardanza. Mr. Jacob propone que se contraigan empréstitos temporales y se eleven los impuestos para reembolsarlos; mas esta combinación, que parece conciliar ambos extremos, no resuelve la dificultad. Si cabe aumentar las contribuciones y basta con su resultado, el conflicto no será muy considerable; la necesidad no será verdaderamente extraordinaria, y el uso del crédito no tendrá más carácter que el de una operación del Tesoro. Se trata de épocas anormales, de instantes solemnes en que hacen falta grandes recursos, que no podrán devolverse al poco tiempo, y entonces el impuesto no es un medio bastante, ni tan rápido como se necesita; no puede pensarse en él siquiera, y la única salvación está en el crédito. Por eso en rigor no deben compararse el crédito y el impuesto: éste es el medio justo y natural de levantar las cargas públicas; pero el crédito es un auxiliar indispensable para cuando sobrevengan circunstancias extraordinarias.

Hemos desvanecido los errores que oscurecían el concepto del crédito público, y sólo nos resta insistir en lo que tenemos dicho acerca de las aplicaciones que puede recibir para que queden bien determinadas.

El crédito es para el Estado un recurso á la vez ordinario y extraordinario. Con el primer carácter ha de emplearse, según en otro lugar se ha demostrado ¹, como un procedimiento necesario para el manejo del Tesoro público y como medio de acumular ó capitalizar ingresos previstos, y ya establecidos para ciertas atenciones propias de las épocas normales. No consideramos lícita ninguna otra aplicación del crédito en la vida ordinaria del Estado: la colocación productiva de capitales, las especulaciones, de cualquier clase que sean, repugnan á

¹ En el cap. V de esta misma Sección.

la función natural de los Gobiernos, y la acción complementaria que á éstos corresponde en la esfera económica tiene bastante para desarrollarse con los recursos ordinarios, como que no es cosa anormal, sino constante, y que no puede hallarse en oposición con el estado general de la riqueza. Este uso del crédito público da lugar, como también sabemos ya, á la *deuda flotante* y á las *deudas especiales del Tesoro*, que han de separarse cuidadosamente de la *deuda del Estado*. Las deudas especiales de obras públicas, de la enseñanza, etc., deben hallarse afectas á los ramos de la Administración que las producen; así se conoce siempre su justificación y su origen, se sabe el verdadero coste de los servicios á que corresponden, y se las atiende mejor que confundidas en el total de la deuda pública.

Como recurso extraordinario, el crédito público suple las deficiencias del impuesto en los momentos de crisis. Una guerra extranjera, una revolución interior ó una calamidad de cualquier género, que aumentan considerablemente los deberes de los Gobiernos y trastornan por completo su vida económica, son los únicos motivos con que puede justificarse este uso del crédito, las únicas situaciones que autorizan el empleo de los medios extraordinarios. Fuera de estos casos, sólo puede acudir al crédito en otros que son análogos, es decir, como medio de llevar á cabo las grandes reformas que á veces exige con apremio la justicia, y que afectan de un modo trascendental y permanente á la existencia de las naciones. La abolición de la esclavitud ha dado lugar á un uso razonable del crédito, de que nos ofrecen ejemplo Inglaterra y España en Puerto Rico; Roberto Peel obró también lícitamente cuando al abolir las leyes de cereales ayudó á los agricultores para que mejorasen sus cultivos, y no hay motivo para censurar á nuestro D. Alejandro Mon porque acudiera al crédito para hacer posible una transformación radical del sistema tributario, cuyos frutos habían de obtenerse á largo plazo. Todas las demás

dificultades que se presenten deben dominarse en la forma ordinaria, y no se hallará fuera de esos límites conveniencia, por grande que parezca, ni proyecto, por útil que se le crea, capaz de legitimar un empréstito. Las tristes lecciones de la experiencia, cuando no la fuerza de su verdad, deben arraigar hondamente este principio. Las condiciones de las guerras modernas hacen inevitable el uso del crédito, porque suponen un esfuerzo inmenso y rápido: el número de los combatientes, mucho mayor de lo que antes era, el coste enorme de su armamento y equipo, y la actividad de las operaciones militares, que reduce la lucha á un breve espacio, exigen la disposición inmediata de grandísimos recursos, que no pueden obtenerse de otro modo. Aun así, en todos esos casos y siempre que sea posible, el uso del crédito y el del impuesto deben de ser simultáneos. Á menos que no se trate de un país invadido y dominado por el enemigo, cuya administración no funcione ó cuya riqueza sufra una perturbación hondísima, es menester, á la vez que se contratan empréstitos, aumentar los tipos de las contribuciones establecidas y crear otras nuevas para atender á las obligaciones que aquéllos producen, sin comprometer los recursos destinados á las necesidades ordinarias. Los conflictos internacionales y la manera cómo los Gobiernos entienden su deber de estimular el desarrollo económico, que los lleva á la construcción de grandes obras públicas, son en la actualidad las causas de los empréstitos. Esto en las haciendas bien regidas, porque en otras, lo que hace apelar al crédito es el desorden y el exceso de los gastos públicos, la insuficiencia permanente de los ordinarios.

El uso del crédito público, como recurso extraordinario, da lugar á la *deuda del Estado*, á la deuda pública por excelencia, que corresponde á la satisfacción de necesidades de carácter general, que no tiene, por lo común, un vencimiento definido, y cuya naturaleza, maneras de contraerla y extinguirla vamos á estudiar ahora.

2924

XXIII

Maneras de usar el crédito los Estados.

Aunque la palabra *empréstito* tiene una significación genérica y comprende también los actos de crédito entre particulares, se usa más especialmente para designar los anticipos que se hacen á los Gobiernos.

Muchos son los sistemas de empréstitos que se conocen, y habremos de clasificarlos, para dar idea de ellos, por los conceptos siguientes: 1.º Por la garantía con que se contraen. 2.º Por la época del reembolso. 3.º Por la cantidad que el Estado hace efectiva de aquella á que asciende la emisión. 4.º Por el lugar donde se contratan. Y 5.º Por las solemnidades y formas de la contratación.

I.—El verdadero crédito se funda en las cualidades morales del que le solicita; cuando media una garantía distinta de ellas, en realidad no existe el crédito. El préstamo garantizado ó con hipoteca es rudimentario, costoso y desaparece á medida que se hacen más estrechas las relaciones económicas, se difunde la confianza, y un movimiento más activo del comercio da lugar á la creación de instrumentos perfeccionados para el crédito. Por eso los empréstitos con garantía sólo se emplean al nacer el crédito público, cuando éste tiene todavía poco desarrollo, y si vuelven modernamente es en las naciones atrasadas ó allí donde grandes abusos han debilitado el crédito y casi le han extinguido. Durante la Edad Media y hasta fines del siglo XVI, los Monarcas empeñaban,

para conseguir los préstamos que les hacían falta, ora sus alhajas, y algunas veces hasta la misma corona, ora una propiedad inmueble y por lo común un origen de renta ó un impuesto; después en nuestra patria se han hecho algunas operaciones de este género; el Perú ha hipotecado las islas del guano á sus acreedores; Turquía, Egipto y algunas otras naciones se han valido también de ese recurso. En Inglaterra se ha seguido hasta principios del siglo pasado la práctica de señalar un *fondo*¹ determinado para el pago de cada empréstito, más que á título de garantía, como regla conveniente para el orden de la hacienda pública; pero las dificultades y complicaciones de la contabilidad que producía ese sistema dieron lugar á que fuese abandonado.

La garantía de los impuestos, muy onerosa para el Estado por los gastos, formalidades, intervenciones administrativas, contabilidades y embarazos que ocasiona, es al mismo tiempo ineficaz para los acreedores, porque en caso de necesidad ó mala fe por parte de los Gobiernos, la prenda resultará siempre ilusoria.

II.—Por razón del vencimiento, los empréstitos son *temporales ó perpetuos*, según que se señale un plazo fijo para el reembolso ó no se marque ninguno, dejando la devolución del capital á voluntad del Estado, que no contrae más obligación que la de pagar indefinidamente el interés convenido.

Hé aquí una de las diferencias que separan el crédito público del privado: los particulares contratan sus préstamos por tiempo determinado; los Gobiernos pueden emitir deudas perpetuas, por su carácter permanente, por la extensión de su responsabilidad, y porque los títulos de sus créditos se negocian á voluntad de los tenedores. En

¹ De aquí el llamar *fondos públicos* á los títulos de crédito del Estado, así como de la reunión ó consolidación de las diversas sumas afectas á su pago, la frase de *deuda consolidada*. (Hamilton.—*Recherches sur la dette nationale de la Grande Bretagne*.)

virtud de estas condiciones, la deuda, que para el Estado no tiene vencimiento, para su acreedor es siempre reintegrable por la facilidad con que puede transmitir el título. Sin embargo, la perpetuidad es condición que repugna á la naturaleza del contrato de mutuo, en el que es requisito esencial la devolución de las sumas ó bienes entregados; si el capital se *enajena*, habrá una estipulación de renta, de censo, etc., pero no un acto de préstamo. Además, el Estado no puede ser deudor de una manera permanente; hace uso del crédito para satisfacer ciertas necesidades transitorias, y debe pagar sus deudas tan luego como pueda procurarse los recursos precisos para ello. La perpetuidad de los empréstitos es solamente relativa, está subordinada al deber que los Gobiernos tienen y á la facultad que se reservan de devolverlos, y ha de entenderse, por tanto, en el sentido de que el reembolso es potestativo para el deudor: el no haber un plazo marcado para la devolución, no quiere decir que ésta no haya de verificarse nunca. La denominación de *perpetuas* aplicada á las deudas es impropia, y debiera sustituirse por las de *potestativas* ó *indefinidas*, para evitar toda mala inteligencia, así como sería conveniente que en los títulos se expresare el derecho que al Estado asiste de llevar á cabo el reintegro, con el fin de que no hallase luego obstáculos la interesante operación de las *conversiones*, de que más adelante trataremos. De todas suertes, los empréstitos llamados perpetuos ofrecen una combinación muy ventajosa para los intereses del Estado; acude éste al crédito en los momentos de apuro, y entonces, ni puede fijar con acierto la época en que devolverá los capitales recibidos, ni le conviene comprometer su porvenir sujetándose á un plazo angustioso, mientras que contratado sin vencimiento, huye de todas esas dificultades, queda desembarazado y en libertad de escoger el momento que le sea más favorable para el reintegro. Por eso, esta forma de empréstitos es la que se usa comúnmente cuando se emplea el crédito público como recurso

extraordinario, desde que Pitt la introdujo en Inglaterra.

Los empréstitos temporales sirven mejor para las circunstancias ordinarias y para crear las que en otra parte hemos denominado *deudas especiales* ¹. Pueden contratarse bajo dos formas principales, que consisten: en la devolución del capital al cabo de cierto término, ó en el pago de una renta á los acreedores por un espacio de tiempo determinado; cada una de esas formas se presta á dos combinaciones diferentes, según que los títulos del empréstito sean de *vencimiento simultáneo*, ó que la recogida haya de hacerse sucesiva y gradualmente *por sorteo*, y según que la renta consista en número fijo de *anualidades* ó tenga el carácter de *vitalicia*. El sistema de las rentas, aplicado especialmente en Inglaterra, y muy en boga durante los dos últimos siglos, ya no se practica hoy. Las anualidades han de calcularse por el tiempo necesario para amortizar el capital al interés admitido, que será un poco más alto que el corriente, y las vitalicias por el número de años que tenga de vida probable el suscriptor del empréstito. Las rentas vitalicias se convirtieron en *tontinas*, merced á la invención del italiano Tonti, ó sea en grupos de acreedores que repartían entre sí los réditos de la cantidad suscrita por todos, acreciéndose á los supervivientes la parte de aquellos que fallecían, de manera que el último de ellos había de percibir hasta su muerte todo el interés del empréstito. El procedimiento de las anualidades á término fijo no tiene nada de censurable, y se ha desechado únicamente porque obligan á pagar un interés que comprende la amortización del capital, y exigen de presente un sacrificio más considerable que los otros medios; pero las rentas vitalicias, tontinas y demás combinaciones de este género tienen cierto carácter de inmoralidad, porque la ventaja del Estado consiste en que mueran pronto sus acreedo-

¹ Capítulo V de esta Sección.

res; son además antieconómicas, porque asegurando de por vida una renta considerable al suscriptor, éste no piensa más que en gastarla, abandonando las ocupaciones productivas, gravan al Estado fuertemente en tanto que la deuda no se extingue, y le exponen á una pérdida muy fácil, por cuanto la operación tiene el azar como base. Inglaterra y Francia siguen haciendo uso de las rentas vitalicias, pero es para convertir en ellas la deuda perpetua, y como medio de amortizarla.

Los empréstitos hechos con títulos amortizables son muy superiores á los de rentas temporales; exigen un interés menor que el de estos últimos, y dan estabilidad y firmeza á las obligaciones del Estado. El vencimiento simultáneo de todos los títulos emitidos, ó sea la devolución á día preciso del capital de un empréstito, ofrece la conveniencia de que por de pronto no impone más gravamen que el pago de los intereses; pero tiene el peligro de que compromete para una fecha, más ó menos lejana, en que la situación económica puede ser desfavorable. Para atenuar este inconveniente, la práctica ha establecido que se señalen dos vencimientos, uno potestativo y el otro obligatorio para el Estado; se calcula, por ejemplo, que el empréstito podrá ser devuelto al cabo de diez años, y se señala este plazo; mas en la previsión de un accidente cualquiera, se reconoce al Gobierno la facultad de retardar el pago durante el período de otros cinco años. Aun después de esta precaución, el peligro subsiste todavía, y por eso es mejor el sistema de los empréstitos con amortización inmediata. Hé aquí sus condiciones; el plazo del vencimiento se establece atendiendo á la cantidad de que puede disponerse anualmente para la amortización, y esta suma se dedica á la recogida de los títulos cuyos números designa la suerte; el primer año son pocos los títulos cancelados; pero el número va aumentando progresivamente en los años sucesivos, porque sus intereses se agrupan al fondo de la amortización, que crece de este modo sin cesar hasta que el empréstito

queda extinguido. El gravamen que sufre el presupuesto, de antemano conocido y absolutamente fijo, es el mismo por todo el tiempo que dura la operación, y el sacrificio que la amortización exige, cuando se trata de un plazo algo considerable, no hace más que aumentar ligeramente la anualidad necesaria para el pago de los intereses. La emisión de los títulos se hace por bajo de la par, la recogida abonando el valor nominal íntegro, y el aliciente de este beneficio, la esperanza de que les toque pronto la amortización, incita á los suscritores á contentarse con un interés menor, de suerte que este procedimiento reúne á las demás ventajas la de ser también más barato que los anteriores, y no es de extrañar, por tanto, que sirva actualmente para contratar la casi totalidad de los empréstitos temporales.

III.—Los empréstitos se contraen á *capital real* y á *capital nominal*: en el primer caso, los títulos se emiten á la par y el Estado consigna en ellos la cantidad que se le entrega; en el segundo, el Estado confiesa recibir y se obliga á devolver una cantidad distinta y mayor de la que realmente percibe. Esta es la diferencia más extraña y menos razonable de las que se encuentran entre el crédito publico y el privado. Ningún particular, á no verse obligado á tratar con usureros, se decidirá á firmar en caso de préstamo un recibo de cantidad mayor que aquella que se le entrega, y sin embargo, los empréstitos se contratan de este modo, por donde resulta que los acreedores de los Gobiernos cobran en todas partes usuras y el Estado hace siempre el papel de pródigo ó desdichado. La invención del capital nominal es un artificio que se propuso, por una parte, eludir las leyes que fijaban la tasa del interés, y por otra, ocultar al país el verdadero estado de su crédito y fingir que á su nombre se recibía el dinero barato, aunque costase muy caro, es decir, que tuvo por objeto cometer una doble hipocresía. En los momentos de apuro los Gobiernos no han podido encontrar dinero dentro de los límites del interés legal, no han

querido confesar tampoco el verdadero rédito que se veían en el caso de satisfacer, y para vencer estos escrúpulos idearon señalar como interés de la deuda un tanto menor del efectivo, menos de 5 por 100 generalmente, en épocas en que era mucho más alto el interés del dinero, y recibir por cada 100 de capital la suma que en el mercado se ofreciera. Así, adoptado por ejemplo el 5 por 100, cuando el interés corriente era el doble, los capitalistas no daban por él más que la mitad del valor nominal de los títulos, y resultaba que el 5 venía á ser el interés de 50, que el verdadero precio era el 10 por 100, y que habiendo de entregarse á los acreedores 100 en títulos por cada 50 unidades efectivas, la operación salía á 10 por 100 de interés y 50 por 100 de capital, puesto que había de reconocerse doble del recibido. Inglaterra inauguró á mediados del pasado siglo este sistema, que se generalizó rápidamente y que hoy continúa en vigor. Se dice, para justificarle, que con él se consigue hacer los empréstitos á un interés favorable, que los acreedores aceptan por la compensación que les ofrece el aumento del capital reconocido para el caso de reembolso; pero la razón dicta, y la experiencia confirma, que tratándose de deudas perpetuas, la idea de la devolución no ha de ejercer en el ánimo de los capitalistas la influencia necesaria para obligarles á sacrificar, ante una eventualidad tan remota, el interés que es actual y positivo. Y aunque de hecho se obtuviesen algunos céntimos de beneficio en el interés, ¿no importará mucho más el gran número de unidades de capital que se pierden? Se alega también que en esta forma es más fácil la transmisión de los títulos de la deuda, porque si después de emitidos sube el dinero, se enajenan por un capital menor, y si baja el precio de aquél, se aumenta el valor real de manera que éste oscile de continuo para nivelar el interés, que es fijo, con el estado general del crédito. Mas esta consideración es inexacta, porque igual fenómeno se verificaría emitiendo á la par los títulos; el que éstos re-

presentasen la cantidad verdaderamente entregada, no sería obstáculo para que tuviesen luego una prima ó una pérdida en armonía con la situación del mercado. La prueba de que no hay nada que se oponga á que los empréstitos se contraten á capital real, la tenemos en que recientemente se han verificado por este sistema, y sin inconveniente alguno, en Inglaterra, Francia, Bélgica y los Estados Unidos.

En vano es buscar una ventaja que justifique los empréstitos nominales: no tuvieron más razón que la indicada, y todo su mecanismo no produce más que una ilusión óptica que cuesta inmensos sacrificios á los espectadores. Dos terceras partes quizá de la deuda que pesa sobre nosotros las debemos á este sistema desastroso. Hoy ya todo el mundo conoce la verdad, y el capital nominal no engaña á nadie; pero los empréstitos continúan haciéndose de ese modo á ciencia cierta por conservar la unidad de la deuda y que toda ella devengue el mismo interés. Otra preocupación no menos lamentable que la primera; tiene sin duda ventajas el que la deuda sea *una*; de este modo su administración y contabilidad resultarán más sencillas. ¿Pero compensa esta facilidad los sacrificios que impone? ¿Es conveniente que el Estado siga obligándose á devolver tres por cada *uno* que recibe, para evitar que sean varias las clases de deuda?

De esperar es que concluya pronto esa manía unitaria —así puede calificarse— que aqueja á los Gobiernos en materia de deuda, y que con ella desaparezcan los empréstitos á capital nominal, contrarios á todos los principios de la ciencia y hasta del común sentido.

IV.—Los empréstitos son nacionales ó extranjeros, según que se contratan en el país que los emite, ó fuera de él. El dinero es cosmopolita, y va allí donde mejor colocación se le presenta, del mismo modo que los Gobiernos cuando contraen un préstamo no ejecutan un acto político y deben recibirlo del que mejores condiciones ofrece, sin reparar en su nacionalidad. En nuestros días las

grandes operaciones de crédito se verifican en el mercado internacional de los capitales, y es raro que un empréstito quede todo él en una nación determinada. El Estado que necesita acudir al préstamo porque se halla en mala situación económica, debe felicitarse de que los demás vengan en su auxilio, y encontrará una ventaja proporcionada á la extensión que logre dar á la demanda de sus títulos. Los empréstitos nacionales privan del capital á la industria del país; los extranjeros, no sólo le conservan, sino que aportan nuevos capitales; por eso á igual tipo de interés, son éstos más convenientes que aquéllos. Importa, sin embargo, y debe procurarse que los acreedores extranjeros no disfruten de privilegio alguno con relación á los nacionales.

V.—Varios medios pueden emplearse para contratar los empréstitos: la *emisión*, que consiste en llevar los títulos de la deuda al mercado, colocándolos al precio que éste fija: la *suscripción*, que se hace señalando el Estado la cantidad que necesita y los tipos á que recibirá el dinero que los particulares le entreguen, y por último, la *adjudicación*, que puede ser *directa*, y entonces el Gobierno arregla las condiciones del préstamo con una casa de banca ó compañía, y *por subasta*, cuando el empréstito se cede al que hace mejores proposiciones.

La emisión no puede aplicarse sino á empréstitos pequeños y por Estados de mucho crédito; de otro modo la aparición repentina de una gran cantidad de títulos los desprestigia. Generalmente no se emplea este sistema más que para valores con garantía y amortizables, como las acciones de carreteras, obras públicas, etc.

Los empréstitos por suscripción son muy elogiados de los hacendistas, porque ponen de manifiesto la confianza que un pueblo tiene en su Gobierno; pero con ellos se logra un fin político mejor que el financiero. Esta clase de empréstitos han de ser necesariamente caros, porque el Estado no conseguirá el dinero de los particulares sino ofreciéndole un interés más elevado que el que ob-

tenga en sus colocaciones habituales, y si lo hace así, entonces perjudica al desarrollo económico. Además, para que sea posible la suscripción, se necesitan circunstancias normales y hasta prósperas, en que abunda el capital, cosa que no sucede cuando más falta hace acudir al crédito público.

La adjudicación directa es el medio más expedito y el único practicable en los momentos de verdadero apuro, que no permiten la publicidad, ni dan tiempo á suscripciones ni á las formalidades de una subasta. Se critica fuertemente la adjudicación como ocasionada al fraude; pero, si lo es en efecto, no puede desecharse, porque sería privar á los Gobiernos de un recurso legítimo é indispensable en muchos casos. Mejor que ponerles trabas, será acusarlos con energía cuando abusen de ella. Más eficaz que las prevenciones es una represión dura, y sabido es también que los pequeños obstáculos no sirven sino de excusa al que obra mal y de rémora en las grandes empresas.

La subasta ofrece más garantías de legalidad y de éxito. Debe ser la forma preferida, pero aceptándola como regla hay que reconocer, por vía de excepción, la adjudicación directa.

Para concluir, y resumiendo: los empréstitos deben ser sin garantías especiales, contraídos sin vencimiento fijo ni carácter aleatorio, á capital real y por subasta ó adjudicación, conforme á las reglas establecidas.

Dos palabras acerca de los *empréstitos forzosos*, por vía de ilustración y para condenarlos duramente. Hablar de *préstamos hechos á la fuerza* es, como decía Conte, cometer una herejía económico-financiera y causar una herida profunda á la gramática y al sentido común. Esas exacciones que no se fundan en el crédito, sino en la coacción y la violencia, sólo se diferencian del impuesto y se asemejan á los empréstitos en que son un *anticipo* reintegrable en una ó en otra forma. El empréstito forzoso, que pide capital á todos, cuando pocos son los que le tie-

nen disponible, es muy inferior al voluntario, porque no puede dar muchos recursos y porque obra con suma lentitud, habiendo de vencer grandes dificultades y resistencias. Además, es un medio que no se justifica, porque si existen en el país los capitales que se desea obtener, el empréstito voluntario puede darlos, y si no los hay, entonces la violencia será estéril. Este es, sin embargo, un expediente de que se ha hecho uso, sobre todo en otras épocas, con lamentable frecuencia y siempre con muy escasos resultados.

Pero en nuestro tiempo las violaciones del crédito han tomado una forma todavía más grave y más intensa con la creación de lo que se ha llamado impropriamente el *papel moneda*. El *curso forzoso* de los títulos de crédito es una prueba, de tantas como pudieran aducirse, para demostrar que en nuestros días las cosas más han variado de forma que de esencia. Los Gobiernos de todas las épocas, aguijoneados por la necesidad ó las pasiones, se han dejado arrastrar á la violencia: antiguamente hicieron uso de la confiscación, del secuestro, etc.; después, de las adulteraciones de la moneda, y hoy, que tales procedimientos serían repugnantes, se transforman, mas no se abandonan, y originan el curso forzoso.

Cada uno de esos recursos se acomoda á las diversas condiciones económicas de los tiempos; pero son iguales en el fondo: primero hay que hacer el despojo en especie, digámoslo así; luego, generalizada la circulación monetaria, la gran masa del numerario permite operar sobre él y se falsifica la moneda; después, el crédito constituye un elemento importante de circulación, y se falsifica el crédito, que no representa otra cosa la emisión de promesas de pago, cuya aceptación se hace forzosa. Se dice que es injusto equiparar en absoluto el curso obligatorio de los títulos de crédito á las falsificaciones monetarias; pero los argumentos que se emplean para demostrarlo son bien especiosos, y lo que en verdad resulta es que, siendo idéntica la índole de entrambos procedimientos,

las consecuencias del primero han solido ser mucho más graves. El curso forzoso es una exacción irregular, violenta, desigual, ruinosa las más veces, y aun en las circunstancias más extremas será siempre un recurso censurable.

La práctica de ese expediente ha sido tan general como funesta. Inglaterra en 1797 decretó el curso forzoso de los billetes del Banco por solos cincuenta y dos días, y luego, á virtud de prórrogas sucesivas, se vió sujeta á ese régimen durante venticuatro años, llegando á ser de 30 por 100 el descuento que sufrieron los billetes; Francia emitió en 1789 sus célebres *assignados*, cuyo valor descendió hasta ser de 1 por cada 300; Austria no ha conseguido librarse enteramente de la plaga del curso forzoso desde que le decretó en el último año del siglo pasado, y ha tenido que declararse ya dos veces en quiebra por su causa; los Estados Unidos acudieron á este medio para sostener su guerra de la independendencia, y luego con motivo de la lucha separatista, y en ambas ocasiones fueron desdichadísimos los resultados; Rusia é Italia nos ofrecen ejemplos semejantes, y nuestra deuda pública sufre todavía los efectos del desastre de los *vales reales*, que emitió Carlos III. El único caso de aplicación favorable que registra la negra historia del curso forzoso es el realizado por Francia durante su última guerra con Alemania; pero allí la emisión de billetes que hizo el Banco en 1870 por cuenta del Tesoro fué reducida y para corto plazo; se trataba de un país muy rico, cuyo patriotismo le hacía aceptar el sacrificio, en que la moneda había casi desaparecido de la circulación y en que hubo un Gobierno con la voluntad resuelta y los medios necesarios de cumplir sus compromisos, circunstancias en suma excepcionales y con las que no puede contarse de ordinario; si no produjo entonces los resultados de siempre, fué porque la aceptación de aquellos valores apenas tuvo de forzosa más que el nombre. Hay, pues, harta razón para huir de ese expediente, ya que no por respeto á los principios, por temor á sus deplorables consecuencias.

225

Extinción de las deudas públicas.

Consiste la deuda pública en la suma de los empréstitos que no han sido devueltos por los Gobiernos, y se divide, conforme á las condiciones de su emisión, en *perpetua* ó *consolidada* y *amortizable*.

Todos los títulos de la deuda del Estado, á que se da el nombre de *efectos públicos*, han de inscribirse en un registro especial denominado el *Gran libro*. Esta inscripción se hace á voluntad del acreedor, consignando su nombre, en cuyo caso los títulos son *nominativos*, ó sin hacer mención de él, y entonces tienen el carácter de documentos al portador, trasmisibles sin formalidad alguna; las inscripciones nominativas no pueden traspasarse sin dar conocimiento á las oficinas de la deuda, para que haga constar quién es el nuevo adquirente. Pueden ser además los títulos *transferibles*, esto es, susceptibles de enajenación, é *intransferibles*, que no pueden enajenarse. De esta última clase son los emitidos á favor de corporaciones y establecimientos públicos. En Inglaterra no hay verdaderos títulos de la deuda, sino certificados, que expide el Banco, encargado de este servicio, de las anotaciones hechas en los libros, donde se toma razón de las transferencias á que da lugar la circulación de los créditos contra el Estado.

Los títulos que devengan interés llevan cierto número de recibos ó *cupones*, llamados así porque se cortan al ve-

rificar el cobro de los réditos en los períodos marcados. Puede haber al lado de la deuda con interés, generalmente por efecto de conversiones de créditos y siempre por imposición arbitraria del Estado, otra que no disfrute de renta, cuyos títulos se dicen *papel capital*, porque no se expresa en ellos más que el derecho á cierta cantidad.

Por *domicilio* de la deuda se entiende el lugar donde debe verificarse el pago de su capital ó sus intereses. La conveniencia del Tesoro exige que la deuda se pague allí donde existan los recursos con que ha de satisfacerse; de este modo se ahorran las molestias y los quebrantos del giro; y como los recursos afluyen á las oficinas centrales, el punto más á propósito para domicilio de la deuda suele ser la capital del Estado. Sin embargo, no puede darse una regla acerca de este asunto, porque todo depende en él de la situación del crédito público; cuando éste sea sólido y reconocido, los Gobiernos no necesitan consultar más que su comodidad y pueden domiciliar la deuda donde les parezca, seguros de que allí acudirán los capitales; por el contrario, si el crédito es débil y pequeño, el Estado será quien tenga que ir en busca de los capitalistas y darles facilidades, domiciliando la deuda donde le sea posible contraerla, ya en la misma nación, ya fuera de ella. España es el único Estado que conserva una deuda *exterior*, cuyas obligaciones han de satisfacerse en puntos determinados del extranjero, y ya veremos luego el gravísimo quebranto que esto ocasiona.

Pero la cuestión más interesante en materia de deuda pública es la que se refiere á su extinción y pago. Hoy ya no se mantiene la preocupación vulgar que ha considerado la deuda de las naciones como signo de bienestar y de fortuna, sin tener en cuenta que indica un apuro al contraerla, y la escasez de recursos al no pagarla. Calcular, dice Blanqui á este propósito, la riqueza de un pueblo por el importe de su deuda, es lo mismo que considerar la salud de un hombre en razón directa del número y la

extensión de sus heridas. Y sin embargo, todavía se hacen algunas objeciones á la necesidad apremiante de reducir los débitos, que agobian á los Estados contemporáneos.

Ténganse presentes los requisitos que hemos exigido para declarar legítimo el uso del crédito, y se verá que no es admisible la permanencia de la deuda pública. El empréstito no hace más que *anticipar* recursos, que no pueden adquirirse de una manera definitiva en circunstancias determinadas, pero que deben ser devueltos tan pronto como se restablezcan las condiciones normales. El crédito se limita á satisfacer provisionalmente una necesidad imperiosa y á repartir entre varias generaciones la carga que abrumaría á una sola; pero la necesidad no está realmente atendida mientras subsiste la deuda que la representa, y no es justo ni económico que el gravamen de sus intereses se prolongue un día más allá de la causa que le dió origen; así es que un instante después de consumir el empréstito es necesario empezar á devolverle. Y no contradice esto la doctrina expuesta al hablar de los empréstitos *perpetuos*, que hemos preferido á los *temporales*, porque la idea de la perpetuidad, sin duda mal aplicada, sólo significa en este caso que los títulos de la deuda no llevan un vencimiento fijo. Una cosa es que no se señale al contraer el préstamo un plazo para la devolución, que no puede fijarse entonces con acierto, y otra cosa es que no haya de devolverse jamás; dejar que los Gobiernos elijan el momento favorable para pagar sus cuentas, no es reconocerles el derecho ni proclamar la utilidad de que no lo hagan nunca. En los Estados, como respecto de los individuos, es una verdad que el que paga sus deudas se enriquece. Las naciones en general, y especialmente la nuestra, tienen en la actualidad una deuda enorme cuyo peso es insostenible; la mayor parte de los ingresos es preciso dedicarlos al pago de intereses, y de este modo se conservan los impuestos más ruinosos, y se imposibilita el perfeccionamiento sucesivo que de-

bieran tener las funciones de los Gobiernos y la condición de los pueblos.

El carácter de deudor habitual y permanente repugna más al Estado que á los particulares, por las diversas condiciones de la vida económica de cada uno de ellos; y tanto es así, que para nosotros los gastos de la deuda pública deben considerarse como extraordinarios, porque representan la satisfacción, pendiente todavía, de algunas necesidades de esa clase. Además, la deuda no sólo impone un gravamen, sino que es una rémora, un obstáculo que dificulta el porvenir; el Estado necesita tener libre y desembarazado su crédito para hacer frente á las vicisitudes que pueden sobrevenirle, y no hallará nuevos recursos ó inspirará muy poca confianza ínterin no haya satisfecho, ó reducido al menos, sus antiguos débitos.

Leroy-Beaulieu tiene razón: no es justo que una generación se imponga grandes privaciones para librar á las venideras del peso de la deuda, porque así como transmite el *activo*, que representa sus conquistas y sus progresos, debe serle también lícito el transmitir el *pasivo*; mas esto no impide que cada generación deba creerse obligada á levantar la parte que le corresponde en el peso de la deuda pública, resultado de necesidades y desdichas que son comunes; si todas las generaciones se excusaran y dejasen para lo futuro el pago de tan sagradas atenciones, las deudas serían de hecho perpetuas y no se extinguirían jamás. Esto, prescindiendo de que la reducción de la deuda no es un favor ó un presente, que hacen los actuales á los venideros, sino un beneficio que disfrutaban antes que nadie los mismos que le consiguen.

Se dice que las deudas se reducen por sí mismas, merced á la continua depreciación de la moneda, á la baja constante en el precio de los capitales y al aumento general de la riqueza, porque creciendo ésta siempre y siendo estacionario el gravamen de la deuda, sus intereses absorben una parte alícuota cada vez menor de la renta del Estado, y esto también es exacto, sólo que es

necesario observar que la acción de esas leyes económicas, aunque segura, es muy lenta; que todo lo que puede esperarse de ella es que á la larga alivien á los pueblos, no que los curen de los males de la deuda, tan enormes hoy que, aun después de considerablemente reducidos, seguirán siendo todavía muy sensibles; y por último, que la baja en el interés del dinero, consecuencia del progreso, no puede utilizarse sino mediante las conversiones de rentas, que son ya un procedimiento de extinción.

Algún economista cree que la disminución de la deuda es una operación indiferente: «la deuda del particular,» escribe Hernández Amores, afecta siempre negativamente al inventario de su fortuna; la del Estado, no. «Ésta, si en el de los contribuyentes en general obra con el signo negativo, en el parcial de los acreedores lo hace positivamente; el más y el menos se neutralizan en el inventario total absoluto» ¹. Esto ya lo había dicho Stuart Mill, aunque con otro propósito, para demostrar que «los títulos del crédito público no pueden considerarse como parte de la riqueza nacional» ²; pero no hay modo de admitirlo en el sentido antes expuesto, porque si el extinguir la deuda no favorece al Estado, habremos de pensar que el crearla no le perjudica. El pago de los intereses de la deuda da lugar á un movimiento de fondos considerable y supone la paralización más ó menos larga del capital que se dedica á ese objeto. ¿Periben íntegramente los acreedores todo lo que satisfacen los contribuyentes por razón de los intereses? ¿Es acaso gratuita la administración de ese servicio difícil y complicado? ¿Y puede ser indiferente que el capital á que ascienden esos intereses se halle en manos de los productores, ó sea gastado por los rentistas?

Otros van más allá y piensan que es antieconómica la extinción de la deuda, porque ocasiona una pérdida equi-

¹ *Nociones elementales del crédito público*, pág. 277.

² *Principes d'économie politique*, tomo I, pág. 8.

valente á la diferencia que media entre el interés de los efectos públicos y el que se obtiene en la industria. Tomando, dicen, 60 pesetas para amortizar una renta de 3, el contribuyente se libra de esta carga, pero se queda sin aquel capital, que le daba un producto de 4 ó 5 pesetas, y de consiguiente empeora su situación. Mas esta teoría parte de una base equivocada: la de suponer que es mayor el rendimiento del capital en circulación que el gravamen á que da lugar el capital de la deuda, cuando la retribución de los capitales tiende siempre á nivelarse y acaba por ser igual en todas sus colocaciones. Si fuera fácil hallar el tipo medio del interés tomando en cuenta los capitales ociosos y mal empleados, de seguro le encontraríamos más bajo que el de los fondos públicos. De otro modo no se comprendería la existencia de los rentistas. Por lo demás, las cantidades que se destinan al pago de la deuda no se retiran del tráfico, sino que vuelven á la producción después de extinguir el interés de aquélla, como que se trata de una *liquidación*, no de un *consumo*.

Muchos hay, finalmente, que sin oponerse á la extinción de las deudas y reconociendo todas sus ventajas, encuentran, sin embargo, más urgente el suprimir algunos de los impuestos establecidos. Pero la amortización de la deuda y la supresión de impuestos no son operaciones contradictorias, sino que se armonizan muy bien y pueden llevarse á cabo simultáneamente; es más, la única base en que se puede apoyar con solidez la reforma de los actuales sistemas tributarios está en la disminución de las deudas públicas. Un sobrante del presupuesto de ingresos puede ser accidental; pero dedicándole á la amortización, se hace permanente, porque extingue para siempre una partida de gastos; si disponemos de un excedente como 100 y suprimimos una cantidad equivalente de impuestos, nos quedaremos sin él; pero si extinguimos deuda con esa suma, tendremos seguro para el año próximo, con iguales contribuciones, un *superávit* de

105 y en el siguiente otro de 105,25, y así sucesivamente, siguiendo la progresión del interés compuesto. Todo se reduce, pues, á detener un breve espacio la abolición de los impuestos, para hacerla después definitiva y ampliamente.

Ninguna consideración puede oponerse á la extinción de las deudas públicas, y su reducción inmediata no es una pura conveniencia, sino una necesidad que se impone en los actuales momentos. Tiene, pues, grande importancia hallar el medio mejor de conseguir ese objeto y es urgentísimo aplicarle sin descanso. Tres son los únicos procedimientos á que puede acudir para abolir la deuda del Estado: *el pago íntegro y simultáneo á los acreedores, la amortización y la conversión* de los títulos.

El primer medio es á la vez impracticable é injusto. Ningún Estado podría obtener el capital necesario para pagar á un tiempo todas las deudas, á menos de consumir la ruina del país, ni sería, por otra parte, equitativo que abonase á la par los fondos públicos, cuando por la invención del capital nominal representan un valor mucho mayor del que se entregó por ellos.

La palabra *amortización* tiene varias acepciones en materia de crédito público: en general equivale á pago ó extinción de la deuda, cualquiera que sea la forma en que se verifiquen; amortización se llama también al abono *gradual y periódico* de los débitos, hecho por uno ú otro sistema, y por amortización se entiende, finalmente, un procedimiento determinado de extinción, que hace uso del interés compuesto y de un intermediario especial, de un establecimiento que en todas partes se ha denominado *Fondo ó Caja de amortización*. De este último sistema, tan desacreditado hoy como ha sido estimado en otras épocas, es del que ahora vamos á ocuparnos.

Varios son los que disputan el descubrimiento de la idea, que consiste en aplicar el interés compuesto á la extinción de las deudas públicas; cítase á un escritor italiano del siglo XVI, Amaldo Grimaldi, al inglés Ground,

á los hermanos Páris y á Machaut ¹, y se habla también de un primer fondo de amortización, establecido el año 1716 por el Ministro Walpole en Inglaterra; pero lo cierto es que el propagandista más entusiasta y exagerado de las maravillas del interés compuesto fué el doctor Ricardo Price, y que su folleto titulado *Llamamiento al público sobre el asunto de la deuda nacional* (1774) excitó á Guillermo Pitt á acometer resueltamente la práctica del sistema que examinamos, en 1786. Demostraba el teólogo y matemático Price que un sueldo colocado á réditos del 5 por 100, desde el nacimiento de Jesucristo hasta 1791, hubiera producido una suma igual al valor de 300 millones de globos de oro tan grandes como la tierra, y concluía afirmando que un préstamo cualquiera, con ese medio, podía ser reembolsado en corto plazo y con poco sacrificio. Fácil es comprender la alegría con que los hacendistas recibirían tales anuncios. Francia primero, y las demás naciones luego, siguieron el ejemplo de Inglaterra, y por cierto tiempo, los Gobiernos y los contribuyentes no tuvieron reparo en elevar siempre el importe de la deuda pública.

Hé aquí el mecanismo de la amortización: al contratar un empréstito se señalaba una cantidad fija, el 1 por 100 generalmente, para constituir el fondo de amortización, y se entregaba á una *Caja* especial encargada de adquirir títulos aprovechando las oscilaciones del mercado. La Caja seguía cobrando el interés de los efectos que compraba, y debía emplearle, juntamente con el 1 por 100, en la adquisición de otros nuevos hasta poseerlos todos. Así, en un empréstito de 100 millones al 5 por 100, se señalaban 6 millones anuales en el presupuesto para dar uno á la Caja de amortización, y al cabo del primer año ya no existían más que 99 millones en manos de los acreedores; al terminar el segundo año la *Caja* había recibido, además del millón correspondiente, el interés de

¹ Du Puynode.—*Dic. de l'économie politique*, art. *Crédit public*.

los títulos que adquirió en el primero y que continuaban pagándose como si se hallaran en circulación, y lo invertía todo en otros títulos; en el tercer año tenía el millón fijo, mas los intereses de los dos anteriores, y de esta suerte, con el 1 por 100 anual y el interés de los intereses, en un período de treinta y seis años—es decir, con 36 millones aparentemente—la *Caja* debía adquirir todos los títulos del empréstito y la deuda quedaría extinguida.

Como estos cálculos son matemáticamente exactos, se explica que el sistema de la amortización se mantuviese bastante. Pero al cabo los hechos pudieron más que la aritmética y demostraron su ineficacia. Inglaterra, desde 1786, en que, según hemos dicho, Pitt quiso dar á la amortización grandes proporciones, hasta 1828, en que se renunció á la idea, vió crecer los intereses de su deuda en la suma anual de 40 millones de pesetas por término medio, y se encontró con un aumento en el capital de 1.000 millones. En Francia, en España, en todas partes los resultados fueron semejantes á esos. El desengaño de esta experiencia hizo que hallasen fácil eco las predicciones de Hamilton y de Ricardo, que combatían el artificioso sistema de amortización. En 1829 Inglaterra suprimió la *Caja*, quedó abolida también en España, y hoy esta institución se halla casi por completo abandonada.

La certeza de los hechos sentados por Price y de las combinaciones inventadas por Pitt, no impide que sea ilusoria la amortización de la deuda pública por medio del mecanismo que hemos descrito antes. El interés compuesto no es más que una forma poderosa de la producción, y en vano es querer aplicarla cuando la producción no existe. El particular puede acrecentar rápidamente un capital, acumulando á él los intereses que otro le paga ó que él mismo obtiene en la industria; pero el error ha consistido en pretender que esto se verifique en el Estado, dando á sus fondos una colocación improductiva. Las Cajas de amortización no son otra cosa que una de-

pendencia del Erario público, y no operan con más fondos que los que de él reciben; por consiguiente, el Estado negocia consigo mismo y da con la mano derecha para tomar con la izquierda. La ilusión estriba en que el presupuesto sigue pagando los intereses de una deuda que no existe, porque se halla en poder de la Caja de amortización; pero todo lo que ésta gana ha sido perdido antes por el Tesoro, y la deuda no se extingue hasta que su importe sale céntimo á céntimo del presupuesto. Es un doble juego inútil y costoso. No es necesario, dice J. B. Say, que la caja *Tesoro* pague á otra caja *Amortización* un excedente que puede emplear aquélla por sí misma: vale más dejar de satisfacer en cada año una parte de los intereses, que irlos acumulando para tener el gusto de suprimirlos todos á la vez.

Además de su esterilidad, el sistema de amortización ofrece graves y positivos inconvenientes. En primer lugar, aplicándose siempre y siendo el *déficit* más común que el *superávit* en los presupuestos, resulta que la dotación del fondo de la *Caja* y el mantenimiento de sus oficinas aumentan el desnivel y hacen necesaria una deuda flotante que luego se consolida, ó la contratación de nuevos empréstitos más dispendiosos que los que se extinguen. En segundo lugar, la acumulación de grandes sumas en unos establecimientos que dependen del Gobierno es una tentación constante, de que éstos se dejan llevar muy á menudo, apoderándose para otros usos de los fondos de la *Caja*, ó emitiendo nuevamente los títulos recogidos por ella, con lo cual se convierte su tarea en una verdadera tela de Penélope. Por último, las *Cajas de amortización*, infundiendo en los acreedores la engañosa confianza de que serán reembolsados, y en los Gobiernos la de que podrán pagarlos, han contribuído en gran parte á la realización de empréstitos injustificados y onerosos. Tales son las causas de que este sistema, lejos de extinguir la deuda, la haya elevado considerablemente, confirmando la opinión de Adam Smith,

queya decía, que un fondo especial de amortización sirve más para contraer nuevas deudas que para extinguir las antiguas.

Pero esto nada arguye en contra de la amortización misma, sino de la manera de efectuarla. El pago proporcional y sucesivo de la deuda pública, llevado á cabo con el sobrante de los presupuestos, es un medio no sólo aceptable, sino el único para librarse de ella. Los Estados Unidos no han conocido jamás las *Cajas de amortización*, y sin embargo, de esta suerte han reembolsado sumas verdaderamente enormes; su deuda, que era en 1865 de 15.000 millones de pesetas, se había reducido en 1890 á 4.940 millones. La suma recogida en ese último año ascendió á 445 millones. A no impedirlo acontecimientos extraordinarios, la deuda de esta nación habrá desaparecido dentro de algunos años, si continúa dando la misma aplicación á sus inmensos excedentes ¹. Inglaterra, que ha preferido reducir los impuestos á extinguir deuda, ha venido dedicando, sin embargo, desde 1829 la cuarta parte de los sobrantes á la amortización, y á contar desde 1876, señala además para ese objeto una cantidad anual en el presupuesto, que ha sido en estos últimos años de unos 6 millones de pesetas. Holanda, Bélgica, Dinamarca y otras naciones han hecho uso del mismo procedimiento con resultados excelentes. La única condición indispensable para obtenerlos es la de que el remanente de los ingresos sea verdadero, porque si no existe, será ridículo y absurdo intentar el pago de la deuda.

Algunos combaten la amortización suponiendo inormal que el Estado se libre de la deuda pagando sólo 50, por ejemplo, cuando ha confesado deber 100; comprando, dicen, los títulos en la Bolsa, el Estado especula con su descrédito. Prescindiendo de que no puede ne-

¹ En ese presupuesto cerrado el 30 de Junio de 1890, el sobrante de los ingresos importó 420 millones de pesetas.

garse al Estado el derecho que asiste á los deudores comunes de pactar libremente con el acreedor la extinción de su crédito, si se toma en cuenta que la deuda pública se contrae en su mayor parte á capital nominal, resulta que no hay en la amortización inmoralidad ni injusticia.

La adquisición de los títulos para amortizar debe tener lugar siempre en subasta, y puede verificarse de dos maneras: bien señalando el tipo á que ha de hacerse la amortización, ó bien admitiendo los que se presenten más favorables. Este segundo modo es preferible, porque deja campo abierto á la competencia de los acreedores y evita los inconvenientes del primero, en el cual, si se fija el tipo bajo, se perjudica á los títulos, y si se eleva demasiado, sale costosa la operación. Se ha propuesto el sorteo para la amortización; pero esto implica el reembolso á la par, y no sirve en las rentas perpetuas más que como medio de preparar una reducción de intereses.

Tan imperiosa como es la necesidad de aminorar la deuda pública, es cierta la imposibilidad de lograrlo por medio del reembolso. La amortización es muy lenta, exige, como acabamos de ver, un sobrante de recursos que no pueden alcanzar la mayor parte de las naciones, y tiene además la contra de ir elevando el precio de los fondos á medida que disminuye su número, con lo cual se hace mayor su coste y menores los resultados. Por eso se acude con más frecuencia á otro expediente que, si no sirve para extinguir la deuda, es mejor para disminuirla. Tal es la *conversión ó reducción de rentas*, como la llaman algunos, porque versa generalmente sobre los intereses.

Esta operación no es más que un cambio ventajoso en la forma de la deuda, la sustitución de una por otra. Su fundamento está en la ley del progreso, que aumentando continuamente la oferta del capital, rebaja de día en día la cifra del interés. En cumplimiento de aquella ley, el precio del dinero ha de ir aproximándose á *cero*; pero

como no ha de llegar nunca á tocarle, la conversión no puede concluir con la deuda, sino únicamenteirla disminuyendo.

La historia nos refiere que en la época de Homero se pagaba un interes de 250 por 100, y luego en Roma el íntegro Catón no tenía reparo en prestar al 150. Durante la Edad Media el término común del interés era un 50 por 100; en tiempo de los Reyes Católicos se conseguía ya el 11, y hoy la mayor parte de los Gobiernos de Europa hallan dinero á un 4 ó 5 por 100. Sólo el trascurso del tiempo limita el interés: de aquí que las naciones cuyas deudas son perpetuas se encuentran, á veces, pagando por empréstitos antiguos un rédito más elevado de lo justo, atendidas las circunstancias del mercado, y desde que los préstamos se contrataron á capital nominal, ocurre también que la subida del crédito grava al Estado, porque hace que el capital real vaya aproximándose al nominal hasta confundirse con éste ó superarle, obligando á satisfacer para el reembolso doble ó triple de aquello que se recibiera. La conversión evita ambos inconvenientes: el primero, ó sea la carestía relativa del interés, por medio de nuevas deudas, con las cuales se satisface á los acreedores primitivos, y el segundo, ó sea el crecimiento del capital real, adoptándole como tipo y destruyendo el exceso del nominal.

Aunque éstas son las más usadas, la conversión de la deuda se presta á otras varias combinaciones: puede, en el caso de un interés elevado, conservarle disminuyendo la parte proporcional del capital; pueda rebajar también éste aumentando el interés, puede disminuir á la vez el capital y el interés, y puede, por último, aumentar uno y otro para constituir las rentas vitalicias.

Sin embargo, como hemos dicho, lo que es más natural y más común, porque da mayores resultados, es que, cuando mejora la situación del crédito, los Gobiernos reduzcan el interés de su deuda; si éste es, por ejemplo, de un 5 por 100, y el mercado señala el $4\frac{1}{2}$ como precio

del dinero, el Estado propone á sus acreedores que opten por el reembolso ó se avengan á la rebaja, y si el momento está bién elegido, seguros de que no han de hallar otra colocación más ventajosa, todos aceptan este último extremo, y la operación queda reducida á un simple cambio de títulos, que produce considerable alivio en el presupuesto, y equivale, por otra parte, á la amortización gratuita del capital á que correspondía el interés que deja de satisfacerse.

Inglaterra, maestra de la Europa en todo lo concerniente al crédito público, es la que inauguró el sistema de las conversiones, reduciendo en 1715 su deuda del 6 en otra al 5 por 100; después ha verificado análogas operaciones en 1749, 1822, 1826, 1830 y 1844, logrando con esta última, y en virtud de esas continuas rebajas del interés, que toda su deuda no devengase más que el 3 por 100 desde 1854. El Estado se obligó con los acreedores á no hacer nuevas conversiones hasta 1874; y diez años después, en 1884, Gladstone comenzó una nueva reducción que por entonces dió escasos resultados y que en 1888 ha tenido la fortuna de llevar á cabo con éxito brillante el actual Ministro Mr. Goschen. Hemos dado en otra parte¹ algunos pormenores de esa operación, que recayó sobre 14.000 millones del 3 por 100 consolidado, y ahora sólo hemos de repetir que cuando esta última conversión dé todos sus frutos, ó sea en 1903, Inglaterra habrá conseguido reducir los intereses anuales de su deuda en 220 millones, por el procedimiento de que venimos hablando.

En Francia el crédito tuvo siempre menos vigor y se ha manifestado cierta prevención contraria á las conversiones, de que nos ofrece buena prueba la historia de la que se ha llevado á cabo en estos últimos años. Sin embargo, Francia ha hecho conversiones en 1825, 1852, 1862 y 1883 para reducir sucesiva y parcialmente su deuda á

¹ Página 375.

los tipos de $4\frac{1}{2}$, 4 y 3 por 100, que ahora tiene. La última operación, desde mucho antes posible y solicitada por la opinión pública, ha recaído sobre el 5 por 100, creado cuando la guerra prusiana, que se cotizaba á 115, se ha convertido en $4\frac{1}{2}$, dejando un beneficio para el Tesoro de 35 millones anuales de francos, y ya se cotiza otra vez á 106. Los Estados Unidos tenían en 1868 la mayor parte de su deuda al 7 por 100, y entonces redujeron á 6 el interés; posteriormente, en 1876, 1880 y 1881, han hecho sucesivas conversiones, y hoy es el $4\frac{1}{2}$ el tipo máximo de su deuda, aunque la mayor parte devenga el 4 y $3\frac{1}{2}$ y hay una pequeña suma que percibe el 3 por 100. Hungría ha convertido en 1881 la deuda del 6 en otra al 5 por 100. Además, la conversión de rentas perpetuas en vitalicias ó temporales se practica en Inglaterra desde 1808, y en Francia por medio de la *Caja de retiros*. En nuestro país se han verificado numerosas conversiones, que no pueden, sin embargo, colocarse al lado de las anteriores, porque han tenido motivos y objetos muy distintos; citaremos, pues, únicamente la de 1881, que redujo el interés de las deudas amortizables del 6 al 4 por 100, aplazando considerablemente su vencimiento, elevando el capital nominal en 15 por 100, y aliviando por *de pronto* al presupuesto en unos 100 millones de pesetas, y la de 1882, que convirtió la deuda perpetua al 3 por 100 y las obligaciones de ferrocarriles, que devengaban el 6, en títulos con interés de 4 por 100, disminuyendo en más de 5.000 millones el importe de los capitales nominales. Estas conversiones no se han propuesto extinguir ó amortizar deuda con el procedimiento que examinamos, sino salvar dificultades; la primera, alargando ciertos vencimientos y realizando un empréstito, y la segunda, por medio de una *transacción* con los acreedores.

Réstanos solamente tratar la cuestión de derecho que han suscitado algunos á propósito de las conversiones, pretendiendo que el Estado falta con ellas á la justicia y ataca la propiedad de los acreedores, que tienen derecho

á recibir perpetuamente el interés concedido á sus créditos. Pero esto es dar una interpretación violenta al carácter de perpetuidad con que se contrae la deuda pública: en virtud de él, los Estados tienen un plazo ilimitado para el reembolso, y se comprometen sólo á pagar los intereses; mas esto no les priva ni puede privarles del derecho de librarse de la deuda, satisfaciendo á los acreedores ó *pactando* con ellos una variación cualquiera en su manera de ser. Lo verdaderamente injusto sería obligar á las naciones á que soportasen perpetuamente el peso de un interés mucho más alto, que el que obtiene el capital en sus otras colocaciones. El derecho del Estado en la conversión de las rentas perpetuas es tan evidente como el que le asiste para no reembolsar los créditos. Es decir, el acreedor no puede rechazar el reembolso por lo mismo que no tiene facultad para exigirle. La conversión es además un deber de los Gobiernos, que atendiendo á los acreedores con preferencia sobre los contribuyentes, sacrifican, dice Leroy-Beaulieu, el gran número á una minoría, los pobres en favor de los ricos, los trabajadores en beneficio de los ociosos.

Nada puede objetarse á la legitimidad de las conversiones siempre que sean libres completamente, y esto se consigue dejando á elección de los acreedores el asentimiento á la operación ó el reintegro por todo su valor nominal de los títulos que posean. Dicho se está que esta condición exige otra para que sea posible convertir la deuda, y es la de que el Estado que convierte se halle en una situación próspera y desahogada, que le proporcione recursos con que satisfacer á los acreedores disidentes, ó los medios de apelar á un nuevo préstamo con interés más bajo, ó por lo menos igual, al que se toma por tipo de la negociación.

Con estas condiciones no cabe poner en duda la conveniencia y la legalidad de la conversión. Su efecto, aunque pausado, es seguro, y no impone al Estado los sacrificios que, constituyen el principal inconveniente de

la amortización. En efecto, la amortización es costosa, la conversión es gratuita; la primera extingue la deuda, la segunda reduce el interés, dejando intactos los capitales. ¿Cuál es más beneficiosa? Cada una de ellas tiene condiciones que determinan su aplicación. La conversión es posible siempre que mejora el crédito del Estado; la amortización, sólo cuando hay sobrantes en el presupuesto; por eso su empleo debe de ser simultáneo, la amortización para hacer posible la conversión, la conversión para dedicar sus resultados á nuevas amortizaciones.

La combinación de entrambos medios es el mejor sistema que puede seguirse para extinguir las deudas públicas: usar la amortización para levantar el crédito y elevar el precio de los fondos, siendo la más eficaz para este objeto la que se hace por sorteo, porque la probabilidad de ser reembolsados á la par, que se concede á todos los títulos, aumenta considerablemente su valor, y mejorado de esta suerte el crédito, la conversión se presenta natural y practicable, utiliza las ventajas de la situación, emitiendo una nueva deuda con interés menor que la antigua, y deja el campo á la amortización, que vuelve á operar sobre ella hasta colocarla en condiciones de que otra vez sea reducida. Este doble juego, practicado con tino y constancia, aligeraría de una manera rápida y sensible el gravamen de la deuda pública que hoy oprime á las naciones; pero excusado es repetir que también reclama previamente, un desarrollo notable del crédito público y una mejora en las condiciones actuales de la hacienda de los Estados.

XXV

Organización económica del Estado. El presupuesto.

Sabemos ya cuáles son los fines económicos del Estado, conocemos también los medios de que dispone para cumplirlos, y sólo nos falta, para concluir nuestro trabajo, ver cómo se constituye y desenvuelve la actividad del poder público, en tanto que ha de obrar en el orden de los bienes materiales.

Ante todo, conviene afirmar aquí otra vez que lo económico es un aspecto esencial en la vida del Estado, no es una relación de parte de él, sino que le comprende todo entero, para deducir inmediatamente, que no puede haber en el Estado función ni órgano alguno que sean indiferentes y no contribuyan, en una ú otra forma, al mantenimiento de las relaciones de esa clase. Existirán, sin duda, órganos que directa y especialmente se consagren al ejercicio de las funciones económicas; pero la acción será total y resultado del concurso de todos los elementos con que cuenta el poder público. La actividad del Estado tiene la misma condición que la actividad privada ó individual, es una como ésta, y si el hombre halla mucha dificultad para distribuir su esfuerzo, solicitado por tanta variedad de objetos y de fines, no será menor el conflicto para el Estado, que ha de decidir no sólo la aplicación de sus órganos y facultades, como el individuo, sino sobre la constitución y la existencia de

los órganos mismos. De aquí los graves problemas que suscita una buena constitución del Estado, en que todas sus funciones encuentren órganos adecuados, mantengan éstos la unidad precisa y el fin se logre por la cooperación ordenada de todos ellos.

La gestión económica del Estado es, por consiguiente, obra en la que han de intervenir los poderes todos; mas como hay entre ellos uno que es el activo por excelencia, el que directamente realiza y cumple los fines sociales, el que por lo mismo se llama *ejecutivo y Administración y Gobierno*, éste será el encargado del manejo inmediato de la hacienda pública. En el régimen financiero, del mismo modo que en cualquiera otra acción del Estado, se distinguen dos momentos capitales: uno, durante el cual se determinan el fin y el criterio, la norma á que ha de ajustarse su cumplimiento, y otro, en el que órganos especiales llevan á cabo la ejecución de lo resuelto; hay, pudiéramos decir, la *dirección* y la *administración*, el trazado del plan y los actos que le desenvuelven y realizan. Así, el poder *ejecutivo* propone la conducta económica del Estado, el *legislativo* delibera y resuelve acerca de las necesidades que el Gobierno reconoce y de los medios que señala para atenderlas, el *armónico* sanciona ó promulga la regla establecida, y el *judicial* aquí, como siempre, cuida de la observancia del precepto y decide en las oposiciones que resulten entre los intereses públicos y los privados. El desarrollo de todos los pormenores, la aplicación del pensamiento tocan al mismo poder, que tuvo su iniciativa y que cuenta con órganos distintos de los que emplea en sus demás funciones, para la *administración de la hacienda pública*.

Ahora bien; las condiciones de la vida económica del Estado, la índole de sus necesidades, de sus recursos y de sus medios de acción, diferencian grandemente el manejo de la hacienda pública de aquel que es propio de las fortunas privadas; el particular obra sobre bienes que son suyos y están de ordinario bajo su mirada y al alcance

de su mano, es libre por completo y no tiene que dar cuenta ni satisfacción alguna de sus actos, mientras que en la gestión económica del Estado faltan la responsabilidad directa y el interés personal; el que administra los negocios públicos dispone de recursos que son comunes y de tanta cuantía, tan complejos, que no puede regirlos ni vigilarlos por sí mismo, y no cumple con obrar bien, sino que es necesario que lo justifique y ofrezca de ello minuciosa prueba. El interés del particular es el mismo del negocio que dirige, en la Administración pública el interés personal del agente suele ser opuesto al del servicio. El régimen económico del Estado se asemeja al de las sociedades anónimas, porque también en éstas el gerente halla limitadas sus atribuciones en términos que no puede traspasar, aun conociendo la utilidad de salvarlos, y su responsabilidad es lejana é indirecta. La hacienda pública es primitivamente, dice Wagner, una esfera de la actividad económica *privada*, es el patrimonio del soberano, que vive y se sostiene con el rendimiento de los dominios fiscales; más tarde el impuesto, generalizándose y pasando á ser el origen más copioso de las entradas del Tesoro, da un carácter propiamente social á la hacienda del Estado.

De aquí esa organización *especial*, que el derecho político consagra, marcando á cada uno de los poderes públicos la parte que le toca en la gestión financiera, y el derecho administrativo desarrolla con instituciones y procedimientos adecuados en toda la esfera gubernativa. El PRESUPUESTO, que apenas tiene trascendencia en el orden privado, sintetiza y hace efectivas esas condiciones especiales, y por eso sirve de base á la organización económica del Estado.

Presupuesto es, en general, *cálculo de las necesidades que determina, y de los medios que pide la consecución de un fin cualquiera*. El presupuesto es, en todos los órdenes, trámite previo, condición necesaria para la actividad reflexiva y ordenada, y en la vida económica antecedente

indispensable, ya como norma general de conducta, ya como plan de un acto determinado, industrial, de consumo, etc. Pero tratándose del Estado, el presupuesto no es mera guía, ni antecedente, ni cálculo; es regla obligatoria que señala el límite de sus satisfacciones económicas y marca la naturaleza precisa de los medios con que le será lícito obtenerlas; no tiene el carácter de una previsión, sujeta á continuas rectificaciones y de valor puramente condicional y relativo, sino que tiene valor absoluto y el carácter de una imposición. El *presupuesto del Estado es la ley de su vida económica para un período de tiempo determinado*.

El presupuesto es una institución á la vez política, administrativa y económica: política, por sus efectos de garantía para los pueblos y de restricción para los Gobiernos; administrativa, porque detalla la organización y el límite de todos los servicios del Estado al señalar los recursos que á cada uno de ellos pueden aplicarse, y económica, puesto que fija la extensión del consumo público y el número y la clase de los únicos gravámenes, que á nombre del interés común afectarán á la propiedad privada.

Mediante el presupuesto, se realiza, como ya hemos dicho, la intervención que á todos los poderes corresponde en la vida económica del Estado; es primero un *cálculo ó proyecto* del Gobierno; la aprobación de los representantes del país y la sanción del Jefe del Estado le dan los caracteres y la fuerza de una *ley*, y después de realizado, se convierte en *cuenta* razonada de los gastos y recursos públicos, que ha de juzgar un tribunal establecido al efecto.

El presupuesto, con ese carácter obligatorio y las condiciones que le señalamos, es una consecuencia que se deriva del principio de la soberanía nacional; es algo más que el derecho de *votar los impuestos ó aceptarlos*, reconocido á los pueblos; representa la participación de todos en los fines del Estado, porque el presupuesto determina

las necesidades ó gastos públicos como razón y fundamento de los impuestos, y al votarle, no sólo se conceden recursos, sino que se decide acerca de las facultades del poder y se las fija y pone tasa de un modo eficazísimo.

Por eso los presupuestos, como clave de una regular organización económica del Estado, no han existido hasta el establecimiento de los Gobiernos constitucionales. Antes y en los países donde todavía no se conoce el sistema parlamentario, el presupuesto no es más que un cómputo ó guía indispensable para el gobernante, ó á lo sumo una satisfacción y noticia que se da al país sobre su situación económica y el empleo de su fortuna.

La preparación, la discusión y la aplicación del presupuesto suscitan muchas é interesantes cuestiones. Indicaremos algo acerca de ellas.

La formación del presupuesto corresponde al poder ejecutivo, á la Administración, que se halla en íntimo contacto con el país y conoce sus necesidades y sus recursos: cada dependencia hace el cálculo de los gastos que considera necesarios para el servicio que se halla á su cargo, y con estos datos y los que él posee acerca de la riqueza y de los medios disponibles, ó sea evaluando los productos de las contribuciones y rentas públicas, el Ministro ó jefe de la hacienda redacta el cuadro general de los *gastos é ingresos* del Estado. Cada una de estas dos secciones del presupuesto se subdivide luego: la de los gastos por razón de los Ministerios que los hacen, y los ingresos atendiendo á los centros que los recaudan ó por la agrupación de los que tienen análoga naturaleza. En circunstancias anormales, el presupuesto es doble: uno para las atenciones y recursos *ordinarios*, y otro para las necesidades y medios *extraordinarios*. La tarea del Ministro de Hacienda es delicadísima y muy difícil; las peticiones de créditos que los demás ramos de la Administración le dirigen, como que están hechas en vista no más que del natural deseo de aumentar la importancia de los

servicios y de mejorarlos continuamente, tienden siempre á elevar los gastos y á exceder del límite de los recursos, y es preciso que aquel funcionario tenga la autoridad y la energía necesarias para contener las exigencias de todos y regularlas con el criterio y el dato, que él únicamente tiene, de los medios disponibles; la estimación, por otra parte, de los rendimientos que pueden asignarse á cada uno de los diversos orígenes de ingresos exige una prudencia exquisita y un conocimiento muy profundo de la situación económica del país. Pero la condición más interesante en el presupuesto es la exactitud de sus guarismos, y la lealtad, por consiguiente, la cualidad más precisa en el que deba formarle para que no se oculten ó disfracen gastos inevitables y no se violenten ó exageren los ingresos.

El presupuesto ha de ser uno; es decir, han de llevarse á un total los gastos del Estado, y á otro todos los ingresos, presentándolos unidos, en un solo cuadro, á fin de que pueda comparárselos al primer golpe de vista; la multiplicidad de los presupuestos, las cuentas especiales son motivo de confusiones y origen del desorden financiero. La única división aceptable del presupuesto es la que le distingue en ordinario y extraordinario, cuando hay causa bastante para proceder á la formación de este último; en circunstancias normales esa misma división es sumamente peligrosa, porque desnaturaliza los gastos y conduce á los abusos del crédito. No pueden considerarse como gastos extraordinarios los que son consecuencia del desarrollo natural de los usuales, sino los ocasionados por las grandes crisis, que afectan al Estado, y recursos que merezcan la calificación de extraordinarios serán tan sólo los que se creen para hacer frente á esas necesidades ó aquellos que procedan de acontecimientos verdaderamente excepcionales, tales, por ejemplo, como la desamortización por el Estado de ciertas propiedades. Los gastos que deben figurar en un presupuesto extraordinario son los que justifican el empleo del crédito, y en

cuanto á los ingresos, los que se obtienen del empréstito. En algunas naciones, sin embargo, se sigue el sistema de los presupuestos parciales; tal sucede en Inglaterra: allí hay lo que se llama el *fondo consolidado*, ciertos gastos inalterables, que consisten en la deuda pública, las dotaciones de la familia real, algunas pensiones y sueldos de ciertos jueces, y además, cuatro presupuestos anuales para el *ejército*, la *armada*, el *servicio civil* y los *ingresos*. Bélgica hace también una ley para los ingresos, y luego tantas para los gastos como son los Ministerios. En cuanto á la subdivisión interior de los presupuestos de gastos y de ingresos, debe ser minuciosa y detallada para que puedan apreciarse todos los pormenores de los unos y de los otros; la clasificación de los gastos por centros ó Ministerios, y luego por ramos y servicios, es conveniente para los efectos administrativos; pero en cambio, reúne partidas heterogéneas y separa gastos dedicados al mismo objeto; por eso sería conveniente que, sin perjuicio de conservarla, se la acompañara de otra que sumase todos los conceptos análogos, para que resultara con claridad lo que se invierte en administración de justicia, en religión, en enseñanza y en cada una de las atenciones y fines capitales del Estado. Por último, la formación del presupuesto debe ser rápida y lo más inmediata posible al período en que haya de aplicarse, porque si se hace con mucha anticipación, sus previsiones no tendrán base y no serán acertadas.

La aceptación del presupuesto por las Asambleas legislativas da lugar, dice Wagner ¹, á una especie de transacción ó contrato, en que el Gobierno *ofrece*, y la representación nacional *demand*a los servicios públicos. La discusión es inevitable, y el acuerdo difícil, porque el Gobierno piensa siempre que las ventajas de su acción tienen un valor considerable, y es pequeño su coste ó el sacrificio que imponen, y querrá extender continuamente

¹ Obra citada, pág. 57.

sus funciones, atribuirse otras nuevas y conservar la organización administrativa vigente, mientras que una representación nacional bien constituida sostendrá que resulta caro el servicio del Gobierno, que sus gastos gravan con exceso á los ciudadanos y pedirá reducciones y reformas administrativas. Es, sin embargo, un hecho muy frecuente y digno de notarse el que la discusión de las Cámaras dé lugar al aumento de los gastos calculados por el Gobierno, pero esto sucederá únicamente cuando los representantes del país atiendan, más que á la consideración del bien común, á sus aficiones y miras especiales, ó se inspiren en otros motivos menos desinteresados.

¿Debe someterse el presupuesto íntegro á las Asambleas legislativas, ó bastará que examinen éstas las variaciones introducidas en los gastos y en los ingresos con relación al aprobado últimamente? El presupuesto debe presentarse completo para que sea efectiva y sin límites la fiscalización del Parlamento; pero la discusión y el voto de todos los conceptos anualmente repetidos, no conduce á nada práctico y no da más resultado que el de hacer monotonó y aburrido el examen de los presupuestos, alargando su aprobación indefinidamente; hay que admitir en los representantes del país el derecho de discutir todas las partidas del presupuesto; pero sólo deben someterse al debate y ser objeto de votación aquellas que por cualquier motivo se impugnen y las que presenten alteraciones, para que sea breve y ofrezca mayor interés la consideración de un asunto de tanta trascendencia. El presupuesto, no ha de tocar á la constitución política, ni á la organización administrativa; no tiene por objeto hacer reformas, ni debe *legislar* en tal sentido, y ha de limitarse á presentar en los gastos, como acerca de los ingresos, un cuadro de los créditos que sean consecuencia de la legislación establecida. Es, además de inútil, peligroso discutir todos los años la forma de Gobierno con motivo de la dotación asignada al Jefe del Estado, ó la

organización judicial á propósito del sueldo que cobran los magistrados, ó la cuestión religiosa sobre la partida que se destina al pago de los Obispos, porque de este modo pueden producirse la anomalía y el conflicto de que un guarismo del presupuesto derogue la Constitución, ó la ley de Enjuiciamiento, ó el Concordato, etc. La reforma de los servicios públicos no debe proponerse así como de soslayo y con ocasión del presupuesto, que interesa discutir rápidamente, y en cuanto á los ingresos, ya que las rentas del Estado, lo mismo que los impuestos, no se establecen todos los años, sino que tienen por regla general carácter permanente y han de organizarse también por leyes especiales, es de igual manera ocioso que cada doce meses se plantee un largo debate sobre la necesidad, por ejemplo, del catastro, la naturaleza de la contribución de consumos ó los inconvenientes de la protección arancelaria. El examen de las Cortes debe recaer especialmente sobre los gastos que son discrecionales ó variables; respecto de los demás sólo hay que ver, si se ajustan con exactitud á la ley que los hace obligatorios, y acerca de los ingresos, la discusión y el voto del poder legislativo han de recaer sobre el producto calculado á los diversos orígenes de renta y sobre el tipo de la exacción ó los otros *pormenores* de las contribuciones, que no se hallen resueltos en la ley que los organiza. Por eso se recomienda el sistema adoptado en Italia, donde los capítulos del presupuesto de gastos se califican al margen de *obligatorios* unos, los que se encuentran fijados por leyes especiales, y de *variables* otros, los que, no hallándose en este caso, son desde luego susceptibles de modificación.

Dado que es general la existencia de la doble Cámara, conviene también que haya una de ellas, la más popular sin duda, cuyo voto sea decisivo en materias de presupuestos, para evitar los entorpecimientos y dilaciones á que puede dar lugar una ligera diferencia, muy fácil de ocurrir en la apreciación de un asunto tan vasto y complicado. Por último, la iniciativa de los representantes

debe ejercerse libremente lo mismo respecto de los gastos que de los ingresos, y en lo que hace á su disminución ó su aumento, este principio, consecuencia del régimen constitucional, ofrece el peligro de que los diputados y senadores, por favorecer intereses personales ó de clases determinadas, propongan nuevos gastos ó la reducción de los impuestos, y por eso en Inglaterra no pueden pedir más que la rebaja de los gastos admitidos; pero ese mal tiene un remedio que indica con mucho acierto nuestro colega portugués Pereira Jardim ¹: establézcase, dice, que toda proposición hecha á las Cámaras, que implique un aumento de los gastos públicos ó una baja en los recursos, ha de ir acompañada de un proyecto que arbitre medios equivalentes, y entonces se evitará que la vanidad ó el interés soliciten reformas inconvenientes. De esta suerte, además, los representantes se hallarán en igual condición que los Ministros, á quienes de ordinario se impone esa misma obligación.

Una vez promulgado, con todos los requisitos y solemnidades de una *ley*, el presupuesto, rige durante doce meses que constituyen el *año económico*, denominado así porque generalmente no coincide con el solar. El período de actividad de las Cámaras suele ser el otoño y el invierno, y el presupuesto se hace en los primeros meses del año; es decir, con una anticipación inconveniente si ha de ponerse en vigor el día 1.º de Enero; por esto la mayor parte de las naciones ha adoptado el *año económico*, que comienza en Inglaterra, Dinamarca y Prusia el día 1.º de Abril, y en Italia, España, Portugal, Noruega y los Estados Unidos el día 1.º de Julio. La ejecución completa del presupuesto no puede conseguirse dentro del plazo de los doce meses que comprende; quedan, al concluir éstos, pagos y cobros que no han llegado á efectuarse todavía, ó están pendientes de liquidaciones y formalidades administrativas; de aquí lo que se llama *perío-*

¹ *Princípios de finanças*, 3.^a edic., pág. 91.

do de ampliación ó ejercicio del presupuesto, que es el tiempo durante el cual se consideran en vigor los créditos abiertos, y pueden seguirse haciendo recaudaciones y pagos por cuenta de ellos. La duración del *ejercicio* es muy diversa: en los Estados Unidos es de dos años, en Francia de veinte meses, en España de diez y ocho, y en Inglaterra no se conoce el período de ampliación, y el presupuesto se *cierra*, caducando todas sus disposiciones el 31 de Marzo, ó sea el último día del año económico á que corresponde. Al hablar de la contabilidad tendremos ocasión de ver que el sistema inglés es el único racional y el que evita confusiones y desórdenes.

En otro sentido es también imposible la ejecución absoluta del presupuesto; es éste una regla obligatoria para el *Gobierno*, pero no para el *Estado*; una previsión, un cálculo que han de ceder necesariamente cuando los hechos les sean contrarios, y no hay prudencia capaz de prevenir todas las eventualidades. Pueden ocurrir cuatro casos en que las previsiones del presupuesto resulten equivocadas: que se presente una necesidad imprevista; que los gastos previstos importen más de lo calculado; que resulte innecesario alguno de los gastos prevenidos, y que algún servicio cueste menos de lo presupuestado para él. En los dos casos primeros hay necesidad de hacer gastos mayores que los establecidos, en los dos últimos hay sobrante en los recursos; para salvar aquellas dificultades se acude á los *créditos extraordinarios* y los *suplementos de crédito*; para subsanar estos errores, á las *anulaciones y trasferencias de los créditos*. Crédito extraordinario es, por consiguiente, el que se abre fuera del presupuesto para hacer frente á un gasto no comprendido en él; suplemento de crédito, el aumento de dotación que se concede á un servicio establecido; anulación de crédito, el acto de declarar sin aplicación una partida del presupuesto de gastos; y trasferencia de crédito, la aplicación á un servicio de sumas concedidas para otro objeto. Estos procedimientos rectifican el presupuesto; los

créditos extraordinarios y supletorios, porque aumentan el total de los gastos; las anulaciones y trasferencias porque dan inversión distinta á los recursos; si el Gobierno pudiera llevar á cabo por sí mismo esas operaciones, el presupuesto sería ilusorio y las facultades de la Administración quedarían ilimitadas; se trata de la reforma de una ley, y las consideraciones políticas, como el buen orden financiero, exigen que se haga con intervención de los mismos poderes y por trámites iguales á los que se siguieron para establecerla. Una necesidad imprevista que sea urgente y de importancia, requiere por otros conceptos, además del económico, la convocatoria y la intervención inmediata de las Cortes, y las atenciones que no sean ni graves ni urgentes, pueden aguardar al próximo presupuesto, ó dar el tiempo necesario para que se las satisfaga por medio del poder legislativo. Otro tanto sucede con el aumento de las necesidades reconocidas en el presupuesto; una carestía, por ejemplo, de las subsistencias, que eleva el importe de lo calculado para suministros al ejército, puede preverse con la anticipación suficiente para que se amplíen legalmente los créditos necesarios. De aquí que no haya peligro en determinar que los créditos extraordinarios y supletorios sólo se concederán por las Cámaras á petición del Gobierno, como es indispensable para que el presupuesto produzca los efectos y las garantías que se van buscando en él. Las trasferencias de crédito parecen menos trascendentales porque no aumentan los gastos, y no hacen más que aplicar los recursos votados y sobrantes de un servicio á otro, en el que pueden hacer falta; sin embargo, nada más fácil para un Gobierno que anular y eludir el presupuesto, si se le conceden atribuciones que le permitan trasferir libremente los recursos; todo se reduce por su parte á pedir créditos, que habrán de ser anulados por falta de aplicación, y á exagerar la dotación de los servicios para que resulten sobrantes, de que dispondrá á su arbitrio: por eso las trasferencias

deben quedar reservadas también al poder legislativo, concediéndose únicamente á los Gobiernos la facultad de hacer aquellas que hayan de tener lugar dentro de un mismo capítulo del presupuesto; es decir, entre los diversos conceptos de un servicio determinado; de suerte que los recursos no puedan ser aplicados á un objeto distinto de aquel para que se otorgaron. Todas las legislaciones, obedeciendo á estos principios, han puesto trabas y límites al uso de aquellos procedimientos: el sistema inglés es el más riguroso; allí se exige un acto del Parlamento para modificar los créditos del presupuesto, y se emplean las trasferencias con mucha parsimonia; en Francia ha habido bastante más laxitud en este punto; pero las disposiciones actualmente en vigor (desde 1879), análogas á las que rigen en nuestro país, hacen necesaria una ley para los créditos extraordinarios y supletorios, que sólo podrán abrirse por el Gobierno en el caso de no hallarse reunidas las Cámaras, y prohíben la transferencia de capítulo á capítulo. Los resultados de la diferente conducta seguida por esas dos naciones en materia de tanto interés se muestran en el hecho de que en Inglaterra, de veintinueve presupuestos, los correspondientes á los años desde 1849 á 1877, sólo diez fueron aumentados por créditos supletorios ó extraordinarios, siendo cinco de ellos de años en que hubo guerra ó circunstancias verdaderamente extraordinarias, al paso que en Francia, y lo mismo viene ocurriendo en nuestra patria, de los veintinueve ejercicios transcurridos desde 1840 á 1868, hubo veinticinco con déficit, producido por los suplementos de crédito ¹.

Como cuadro general que es de las necesidades y de los medios económicos del Estado, el presupuesto puede ofrecer tres situaciones: se dice que está *nivelado* cuando los gastos coinciden con los recursos; se llama *déficit* al exceso de los gastos sobre los ingresos, y *superávit* ó *re-*

¹ V. Leroy-Beaulieu.—Obra citada, tomo II, págs. 96 á 99.

manente, á los ingresos que sobran. La nivelación es el estado natural del presupuesto, el que debe tener en las situaciones normales; el *superávit* sólo es lícito y debe apetecerse cuando hay necesidad de amortizar deuda ó de reducir los impuestos, y el *déficit* es, dice Wagner ¹, un estado *patológico* de la hacienda pública, así como el estudio y aplicación de los medios que sirven para extinguirle vienen á ser una parte de la política financiera y tienen un carácter terapéutico. El déficit puede ser *agudo* ó *crónico*, según que afecte á un solo presupuesto ó á un corto número de ellos, ó se prolongue por largo espacio de tiempo. Distínguense también el déficit *previsto*, que aparece consignado ya en el presupuesto; el *imprevisto*, que es resultado de los suplementos de crédito y créditos extraordinarios, ó de no haberse hecho efectivos los ingresos calculados, y el *real* ó *definitivo*, que se determina una vez concluido el ejercicio por el desnivel entre los pagos ejecutados y la recaudación obtenida. El déficit de un ejercicio puede ser favorable y síntoma de prosperidad, si reconoce por causa, v. gr., grandes gastos hechos en la amortización de la deuda, así como no es de celebrar el sobrante, que se alcance con los fondos de un empréstito.

Hase discutido por algunos si es *inconstitucional* la presentación á las Cámaras de presupuestos con *déficit* reconocido; mas parece que ninguna Constitución puede en absoluto oponerse á que resulte déficit en el presupuesto. En cambio basta acudir á la razón y al buen sentido para condenar el que el Gobierno presente y el Parlamento acepte de continuo y en épocas normales presupuestos en que el Estado se compromete á gastar más de lo que tiene y puede. Un *déficit* accidental, justificado, no hay motivo para rechazarle; el *déficit* como estado constante y producido por las atenciones ordinarias no debe ser tolerado. El desnivel permanente entre las necesidades y

¹ Obra citada, parte 1.^a, pág. 128.

los recursos es una enfermedad causada por vicios, que es preciso corregir á toda costa, en la vida económica del Estado.

La ejecución del presupuesto toca al Gobierno, como antes hemos indicado, y la fiscalización de los actos de éste á una entidad, que debe formar parte del poder judicial. Completan, pues, la organización económica la *Administración de la hacienda pública* y el *Tribunal de las cuentas del Estado*, cuyas funciones estudiaremos en los capítulos siguientes. La Administración obra y ofrece los justificantes de su conducta al Tribunal, que la residencia y consulta su fallo con los poderes legislativos.

XXVI

La administración de la hacienda pública.

La gestión de los intereses económicos del Estado da lugar á uno de los ramos más importantes del servicio público. La administración de la hacienda, en su sentido estricto, en el de adquisición, manejo y aplicación á su objeto de la propiedad del Estado, dentro de los límites y condiciones establecidos por los poderes políticos, tiene una naturaleza especial y caracteres que la distinguen de las demás atenciones del Gobierno. La administración económica tiene un carácter general, que se refiere á la existencia misma del Estado; no cumple directamente ninguno de los *finés* sociales, y procura, sin embargo, *medios* que son necesarios para la realización de todos ellos, de tal suerte que ella influye de una manera inmediata en la acción entera del Estado. Por eso pide una organización independiente y adecuada á la misión que ejerce.

La administración pública en general es actividad consagrada á los asuntos comunes ó del Gobierno, y la administración de la hacienda será, por tanto, *gestión de la vida económica del Estado*, que supone funciones determinadas y órganos á propósito para desempeñarlas.

Las funciones propias de la administración de la hacienda son las siguientes:

- 1.ª Determinación de las necesidades económicas del

Estado con el criterio de los recursos disponibles.—*Fijación de los gastos públicos.*

2.^a Determinación de los recursos ú orígenes de los medios necesarios.—*Fijación de los ingresos.*

3.^a Realización de los medios ú obtención de los ingresos adoptados.—*Establecimiento y recaudación de los impuestos y rentas públicas.*

4.^o Aplicación de los medios ó recursos á su objeto.—*Manejo y distribución de los caudales públicos.*

5.^a Justificación de sus actos por las cuentas que debe rendir de todos ellos.—*Contabilidad documentada.*

De la naturaleza de esos fines se deducen las condiciones de la organización que es precisa para que tengan cumplimiento, á saber:

1.^a La *unidad* indispensable para que haya orden y plan en la vida económica del Estado. Es menester que todas las necesidades parciales se sumen y constituyan una sola, y es preciso de igual suerte que todos los recursos afluyan á una mano, si la acción ha de ser uniforme y ha de tener los datos y elementos necesarios para que sea metódica y reflexiva.

2.^a La *analogía* con las instituciones políticas del país en que funciona es cualidad de la administración en general, que debe tener también la financiera. No cabe, en efecto, que se prescinda para las relaciones económicas del Gobierno con los administrados de los principios que informan la existencia y la constitución misma del Estado, y es mucho lo que falta hacer para que trasciendan á la administración, y especialmente á la de hacienda, las ideas fundamentales consagradas en la esfera de la política. ¿Cómo se armonizan con las tendencias democráticas de nuestro tiempo los privilegios y exenciones, que colocan á la administración de la hacienda fuera de las relaciones del derecho común?

3.^a La *independencia* propia de la sustantividad de su objeto y necesaria para que la administración tenga iniciativa, una esfera peculiar suya, y cuente con todos los

medios necesarios para que su acción sea eficaz y no se convierta en mero y ciego instrumento de la ley.

4.^a La *responsabilidad* derivada de esa misma independencia, porque toda libertad tiene una ley, que es su regla, y una sanción, que es su garantía. Por lo mismo que la administración tiene una órbita propia en que se mueve espontáneamente, hay que prevenir sus extralimitaciones y establecer el modo de corregirlas cuando ocurran. La responsabilidad de la administración se funda, por otra parte, en esa especie de *mandato* que caracteriza sus funciones y que la obliga á dar cuenta de sus actos á los otros poderes, de los cuales recibe la norma de su conducta.

Los órganos que han de acomodarse á esas condiciones para realizar aquellos fines, constituyen una jerarquía especial dentro de la administración pública. Consíguese la unidad con la existencia de un *Ministro* ó jefe superior del ramo, que dirige é impulsa la gestión económica, nombrado por igual procedimiento y con la misma facultad reglamentaria que los otros miembros del poder ejecutivo y responsable como ellos, por los medios que la Constitución política establezca. Bajo el Ministro, la variedad de los servicios especiales que se hallan á su cargo, da lugar á otros tantos centros diferentes, y así habrá uno, Dirección, Inspección, llámese como quiera, para la *Estadística y Presupuestos*, otro de *Contribuciones*, el de *Rentas y dominios*, el del *Tesoro*, y por último, la *Contabilidad*, que interviene, fiscaliza y da la razón de todos los actos administrativo-financieros, hace efectiva la responsabilidad de los funcionarios que los ejecutan, y es vínculo que mantiene la armonía entre todos los elementos de esa organización. Al lado del personal *activo* deben establecerse corporaciones ó juntas de carácter *consultivo*, un *Consejo de hacienda* para que asesore al Ministro, y además los que resulten necesarios por la especialidad de los servicios en que entiende cada uno de aquellos centros directivos, tales como un *Consejo de aduanas*,

de minas, de moneda, etc. Y luego los diferentes ramos de la administración económica se desenvolverán en una serie de dependencias locales, unos por provincias y distritos, como los de tesorería y contabilidad, otros llegando hasta los Municipios, como los de recaudación y estadística, cada cual según sus particulares exigencias y conforme á la extensión del país, á la facilidad de las comunicaciones y á las otras circunstancias que influyen en las circunscripciones ó divisiones administrativas.

Veamos ahora, cuáles son las condiciones generales de la actividad que la administración de la hacienda pública desarrolla y los principios á que ha de acomodarse el desempeño de las funciones, que la hemos señalado.

La naturaleza del Estado y la índole de los fines que *privativamente* se hallan á su cargo, determinan una personalidad diferente de todas las otras entidades sociales y una acción que es también especialísima por los modos y los trámites con que ha de ejercitarse. La administración pública en general, y el ramo, por lo tanto, que se consagra al manejo de la hacienda, se hallan en una situación peculiar y muy difícil; porque luchan de un lado con el imperio y la urgencia de las necesidades que deben satisfacer, y por otra parte con el *mandato* que limita sus facultades y les obliga á justificar todos sus actos. Es indispensable rodear de garantías la eficacia de la administración económica, y es preciso, al mismo tiempo, garantizar también los intereses comunes que se hallan en sus manos, y los privados con que se relaciona. De aquí la existencia de un *Derecho económico del Estado*, que procura las condiciones jurídicas necesarias para atender á esos dos objetos y armonizarlos.

No pueden regirse por la misma ley los actos del gerente de una sociedad que los del individuo, y la administración de los negocios del Gobierno ya sabemos que tiene muchos puntos de contacto con la de una asociación anónima. Las disposiciones del derecho civil, del

penal y el de procedimientos han de tener particulares desarrollos cuando se trate de aplicarlas á la vida del Estado. Así en materia civil la *administración pública*, que, como dice su nombre, no es *dueña*, no tiene la propiedad absoluta de los medios que maneja, no contrata libremente; su capacidad se encuentra limitada y no puede enajenar los bienes públicos, ni arrendar los impuestos, ni transigir acerca de los derechos del Estado, sin una autorización expresa en cada caso; los contratos administrativos requieren la subasta y están sujetos á minuciosas formalidades; los términos para la prescripción de los derechos y obligaciones del Estado han de acomodarse á las exigencias de la contabilidad de su hacienda; la administración ha de exigir siempre una fianza á los que recaudan ó disponen de los fondos públicos, y en suma, el régimen económico del Estado demanda á la legislación civil modificaciones adecuadas á los modos especiales que tiene aquél de producirse. Esta necesidad en que la administración se ve, de sujetarse á procedimientos determinados, de obrar siempre en una misma dirección, es lo que da á sus movimientos una rigidez, que se deriva de la regla general á que obedecen sus resoluciones. Por eso dice Rau, que son inherentes á la administración pública la lentitud y la poca soltura, y añade Ives Guyot, que la regularidad indispensable en el orden administrativo sacrifica la iniciativa en provecho de la fiscalización.

El derecho penal, al hacer la clasificación de los delitos, habrá de reconocer el carácter especial de aquellos que se cometen contra la propiedad y los derechos de la hacienda pública, la responsabilidad también característica de los funcionarios que malversan los caudales públicos ó lesionan en otra forma los intereses del Estado, y las facultades que, como consecuencia de su potestad reglamentaria, tiene la administración de la hacienda para corregir *las faltas* y desobediencias previstas en sus mandatos, ejerciendo una especie de *policía tribu-*

taria, cuyo objeto es asegurar la exactitud de las estadísticas necesarias y la regularidad en el establecimiento y recaudación de los impuestos y rentas del Estado.

Por lo que hace al derecho de procedimientos, sin perjuicio del *económico-administrativo*, que fijará los trámites con que han de sustanciarse todas las solicitudes y reclamaciones dirigidas á la hacienda pública, los preceptos generales han de modificarse, estableciendo que no ha lugar á interponer demanda contra todos los actos de la administración y la conducta de los subalternos, sino que es necesario recorrer la *vía gubernativa* antes de llegar á la judicial, teniendo en cuenta cómo es la personalidad del Estado para lo que se refiere á notificaciones, términos de emplazamiento, etc., y declarando, por último, que no puede proceder en ningún caso el embargo y ejecución de los bienes del Estado, sujetos por la *ley* de presupuestos á una aplicación que es invariable.

Preciso es, sin embargo, que la variedad en el derecho económico del Estado no llegue á degenerar en *privilegio*; trátase no más que de un desarrollo especial de los principios jurídicos admitidos en la ley común, y el Estado, que los sanciona y los hace obligatorios para los demás, no puede contrariarlos cuando organiza su hacienda. El derecho de exigir el impuesto no es un privilegio, sino una consecuencia de la institución política, es la característica de su vida económica, su verdadera especialidad; pero la obligación de pagar los impuestos debe regirse por el derecho común á todas ellas y no debe dársele carácter de preferencia, ni valor excepcional contra terceros, ni trascendencia hipotecaria, ni nada, en fin, que no se conceda á la eficacia de los derechos privados. La administración es un acreedor igual á los demás, no debe tomarse la justicia por su mano y ha de entablar sus demandas ante los tribunales ordinarios cuando se crea con derecho sobre la propiedad de los particulares; tendrá su reclamación de las

contribuciones carácter ejecutivo, porque el mandato del pago, que acredita por autoridad pública la deuda de una cantidad líquida y vencida, tiene sin duda esa fuerza; mas no por la personalidad del reclamante. ¿Puede acaso el Estado eludir los procedimientos ordinarios, alegando que las actuaciones judiciales son lentas y costosas y poco eficaces? Tendría que ver y sería bueno, porque así se juntaría á su obligación el interés de remediar esos males.

Debe, pues, la administración desprenderse de todos los privilegios que generalmente se atribuye, porque es una inmoralidad eso de que el Estado derogue y contradiga en su provecho la regla jurídica que él mismo dicta y aplica á los ciudadanos. Los que manejan la hacienda pública debieran sentir repugnancia, en vez del afán que muestran para utilizar unos plivilegios que se fundan no más que en la desconfianza que su celo inspira. ¡La consideración de *menores* que los Gobiernos se atribuyen, es bien chocante, dice Canga-Argüelles; ellos, que dirigen á los demás, que son *tutores*, se declaran en minoridad para garantizarse contra su propio abandono! Y, sin embargo, añade, nunca han reclamado los pueblos contra las providencias fiscales, por reputarlas actos de un menor ¹.

Dentro de esas condiciones, la formación de los presupuestos del Estado, cuya trascendencia y efectos ya conocemos, es el trabajo de más empeño de todos cuantos incumben al Ministerio de Hacienda. Los gastos públicos sólo pueden fijarse con acierto sabiendo previamente cuál es la situación en que se halla la riqueza del país, y el cálculo de los ingresos exige además el conocimiento de las manifestaciones y formas que reviste el haber social. De aquí que una estadística minuciosa de la riqueza es base sin la que no se concibe regularidad alguna en la vida económica del Estado. Nuestras doctrinas,

¹ *Elementos de Hacienda.*

acerca del consumo público y del impuesto, suponen una estadística muy completa de la fortuna nacional; pero el régimen económico, menos severo, y el sistema tributario, más imperfecto, no pueden pasarse sin datos relativos á la propiedad inmueble, al cultivo agrícola, al desarrollo de las manufacturas y el comercio, al tráfico extranjero, amén de otros referentes á la población, á los consumos privados, etc. No quiere esto decir que el Ministro de Hacienda haya de obtener por sí mismo todas esas noticias, porque el servicio general de la estadística no debe hallarse á su cargo; mas aparte de que algunas ha de adquirirlas directamente, es necesario que disponga de ellas y que las elabore y estudie con sumo detenimiento, para formar juicio y tener el criterio de las resoluciones más capitales. Hechas estas operaciones preliminares, añadiremos únicamente, á lo que en el capítulo anterior dejamos dicho sobre la formación del presupuesto, que los gastos deben calcularse con mucha precisión: el error por exceso da lugar al despilfarro porque la administración tiende á consumir todos los recursos que se la otorgan, y el defecto en la dotación de los servicios ocasiona los créditos supletorios; y en cuanto á los ingresos, que deben evaluarse siempre bajos, porque no hay ningún mal en que excedan á lo calculado, y es preciso contar con las eventualidades que les son contrarias.

Los mismos datos que han servido para la redacción del presupuesto, se aplican luego á la distribución equitativa de las cargas públicas, y para hacer efectivos los impuestos y rentas del Estado. El problema que deben resolver los sistemas de recaudación consiste en hacer que con brevedad, á poco coste y sin vejaciones, ingresen en el Tesoro las sumas exigidas al contribuyente. Para ello es necesario simplificar las operaciones, darles publicidad, reducir todo lo posible las solemnidades y los intermediarios, y señalar, como aconsejaba Adam Smith para el cobro de los impuestos, el momento más

favorabe al ciudadano, aquel en que éste percibe sus rentas y beneficios, y cuenta con recursos disponibles. Sin embargo, la naturaleza de los recursos influye mucho más que los procedimientos generales de la recaudación en las condiciones de ésta; así los impuestos directos se perciben fácilmente, mientras que no hay sistema capaz de evitar los grandes gastos, las molestias y los perjuicios que llevan consigo las imposiciones indirectas; una contribución sobre el consumo será siempre costosa y muy vejatoria, si se exige en la circulación como derechos de puertas, etc., en tanto que ese mismo impuesto se hace de percepción sencilla y económica tan luego como con el *encabezamiento*, ya individual, ya colectivo, adquiere forma directa.

La estadística, base del establecimiento y reparto de las contribuciones directas, debe formarse combinando discretamente los dos medios posibles de investigación: como punto de partida, la declaración exigida al contribuyente de los bienes ó circunstancias personales que den lugar al pago del impuesto, y luego la comprobación administrativa de esas declaraciones, admitiendo todas las denuncias ó reclamaciones que se presenten acerca de ellas. La administración debe procurarse el concurso de las entidades locales, de los Ayuntamientos sobre todo, para la formación de esas estadísticas y para resolver las cuestiones que susciten, y debe contar también, siempre que sea posible, con la intervención de los contribuyentes á quienes afecte el reparto, cuidando de armonizar sus intereses con los de la hacienda, de suerte que vayan de acuerdo su provecho personal y la equidad de la distribución ¹. Sin embargo, el sistema de poner á cargo de los Municipios, de los gremios ó de los contribuyentes el manejo de los impuestos, el extender su intervención más allá de los fines indicados, es censurable porque entrega los intereses de la hacienda á los que

¹ Wagner.—Obra citada.

tienen uno contrario. Las indagaciones oficiales, la acción administrativa directa deben ser la base de la gestión económica, y el Estado sólo debe pedir ilustración ó ayuda.

En cuanto á la remuneración de los servicios públicos puede obtenerse directamente, ó bien de una manera indirecta por medio del papel sellado. La índole del servicio es la que ha de decidir acerca del sistema preferible: la recaudación directa tiene el inconveniente de exigir una administración especial para cada ramo; pero en cambio se acomoda mejor á la diversidad de las remuneraciones, cuando éstas no sean fijas y hayan de determinarse en cada caso, según sus circunstancias. El timbre ó sello es un medio más cómodo y expedito porque no requiere organizaciones y contabilidades especiales, y es el único que puede emplearse cuando se trata de actos, que por ser en corto número, no alcanzan á costear un servicio separado.

Es también interesante en materia de recaudación la de si ésta ha de hacerse administrativamente ó por medio del arriendo. Hay que distinguir entre los ingresos y rentas del Estado que no proceden del impuesto, y los que tienen este origen. Respecto de los dominios fiscales, los monopolios y otros derechos que los Gobiernos emplean como fuentes de recursos, es preferible á la acción administrativa y al establecimiento de industrias oficiales la intervención de la actividad privada, que explotará mejor y á menos coste los capitales del Estado, con beneficio de la riqueza general y provecho para el fisco. En cuanto á los impuestos, Adam Smith es enemigo del arrendamiento, y Bentham cree que es el mejor método de percepción en todo caso. Mac Culloch dice que no es posible escoger en absoluto entre la administración y el arriendo, porque su preferencia depende de muchas y variadas circunstancias; establece, sin embargo, la regla de que la administración directa debe emplearse en aquellos impuestos que requieren investiga-

ciones sobre la riqueza y fiscalización de los negocios de los particulares para evitar la preocupación vulgar, que aumenta su odiosidad, atribuyendo el peso del gravamen, no á las necesidades del Estado, sino á la codicia de los arrendatarios, mientras que en los tributos que tienen una cuota bien definida, el arriendo es ventajoso, porque el mayor orden y regularidad de las empresas privadas permitirán á los contratistas obtener, además de su beneficio, una suma más elevada para el Tesoro de la que la administración conseguiría. Y Rau entiende que la percepción de los impuestos no debe ser arrendada, no debe considerársela como una industria, cuyo producto puede aumentar con la actividad del empresario, porque el rendimiento de los tributos tiene límites marcados en la ley, y es posible obtener con funcionarios retribuidos el mismo resultado que alcanza el arrendatario, ganando el beneficio que éste tiene. Los arrendadores ofrecen siempre en la hipótesis más desfavorable para el Tesoro, y por otra parte, no tratan al ciudadano con la benevolencia que puede recomendarse á los receptores oficiales. El motivo, añade Rau, que ha hecho aceptable el arrendamiento, además de su comodidad para los Gobiernos, es la ocasión que proporciona de conseguir de los arrendatarios adelantos en caso de urgencia, y este motivo pierde toda su importancia en un sistema financiero bien establecido. Lo cierto es, á juicio nuestro, que el derecho de recaudar los impuestos es privativo del Estado y no debe otorgarse á los particulares, aunque de la cesión resulten ventajas económicas: el arriendo es más costoso, porque da lugar al beneficio del contratista, que viene á ser un intermediario más entre el contribuyente y el Erario, y duplica muchas operaciones, las de contabilidad, sobre todo, de suerte que sólo puede ser favorable al Estado cuando la administración sea inmoral ó deficiente, y en cualquiera de estos casos es temible y peligrosísimo, porque entonces la autoridad no ofrece garantía alguna contra los abusos de

los recaudadores privados. En otras épocas el arriendo se emplea de ordinario, porque la administración no está bien organizada, y precisamente por eso los arrendatarios causaron en todas partes atropellos y vejaciones escandalosas; hoy ese sistema sería menos funesto, pero es inadmisibles y antieconómico. Otra cosa es que el Estado, reservándose todas las operaciones necesarias para el establecimiento y distribución de los impuestos, luego que se han determinado las cuotas individuales, encargue el hecho material de la recaudación á la actividad privada en las imposiciones de forma directa; este procedimiento no ofrece inconvenientes, ni temor de abuso alguno, y es en cambio beneficioso por su celeridad y economía.

Finalmente, la administración debe emplear con gran mesura los medios coactivos para obtener el cobro de los impuestos. La inflexibilidad y el rigor del fisco dañan á sus intereses, porque, si al ejecutar á un contribuyente que no puede pagar el impuesto de un año se le arruina, el Estado se priva de los impuestos que aquél debería abonar en los años sucesivos; la Administración obra entonces como el hombre que da por el pie á árboles jóvenes porque el hielo ha destruído una de sus cosechas ¹.

Hecha la recaudación de los ingresos, es necesario aplicar los recursos obtenidos á las necesidades del Estado y ofrecer la justificación de todas las operaciones realizadas; pero estos deberes de la administración de la Hacienda constituyen dos ramos muy importantes de su servicio, la *tesorería* y la *contabilidad*, que merecen ser estudiados en capítulos aparte.

¹ Mad. Royer. *Teorie de l'impôt*, tomo I, pág. 183.

XXVII

El Tesoro público.

Se llama *Tesoro público* el centro donde afluyen los recursos y se pagan las obligaciones del Estado. Es el tesoro relativamente á la administración pública, lo mismo que es la *caja* respecto de una casa particular ó de una empresa.

Así como el presupuesto enlaza teóricamente los gastos y los ingresos, el Tesoro es el punto en que se verifica su coincidencia de un modo material. No quiere esto decir que el producto de todas las rentas públicas ingrese en una misma caja, y que de ella haya de sacarse precisamente todo lo necesario para el pago de las atenciones del Estado. Semejante aglomeración de caudales es innecesaria y produciría grandes quebrantos por los giros y las conducciones que haría precisos. Basta con la unidad moral, la unidad de dirección.

El servicio de tesorería, dice Conte¹ tiene por objeto *concentrar* los recursos del Estado, *circularlos* por el país llevándolos donde hagan falta, y *distribuirlos*, por último, entre los acreedores del Erario. El Tesoro es el *cajero*, que cobra y guarda los fondos públicos, y el *banquero*, que los maneja de modo que se hallen oportunamente donde deban ser gastados. De aquí que sus funciones son impor-

¹ *Examen de la hacienda pública de España*, tomo III, pág. 29.

tantísimas, y de ellas depende en gran parte el buen orden de la Hacienda.

El Tesoro en su administración ha de reunir las siguientes condiciones:

1.^a Debe ser único. Todo el haber común no tiene otra aplicación legítima que la realización del presupuesto, y ésta sería imposible si hubiera varios centros independientes encargados de cumplirla, porque en unos sobrarían los fondos mientras faltaban en otros. De esta suerte ni los pagos serían regulares, ni la contabilidad exacta y uniforme.

2.^a Debe ser centralizado. La centralización, inadmisible en política, es la mejor manera de administrar y la única que puede adoptarse en el Estado; la acción ha de ser una para que sea rápida y acertada. Así el Ministro de Hacienda, jefe natural y exclusivo del Tesoro, debe ser quien decreta todos los pagos, sin que puedan hacerlo los subalternos, que no conocen las necesidades del servicio y destruirían, quizá, el plan que aquél tuviese para atenderlas.

Y 3.^a Debe constar de varias dependencias. La naturaleza de los impuestos establecidos y de las obligaciones ordinarias son las que han de determinar la organización del Tesoro; mas como unas y otras se extienden por todo el país, conviene multiplicar las tesorerías para evitar gastos y vejaciones al contribuyente y verificar los pagos sin continuos giros y remesas de fondos, difíciles á veces y siempre costosos.

El servicio del Tesoro podría confiarse á una empresa particular, que lo desempeñaría con alguna ventaja para el Estado y mayor economía. Esas operaciones que hoy ejecutan las oficinas públicas no se diferencian en nada de las que lleva á cabo un banquero ó comerciante, y pueden muy bien desprenderse del Gobierno sin menoscabo esencial de la soberanía. Inglaterra, por ejemplo, confía la administración del presupuesto al Banco Nacional y al de la Irlanda, que lo hacen gratis, por el inmen-

so provecho que les resulta de manejar tan cuantiosos intereses.

¿Conviene, sin embargo, adoptar este sistema? En nuestro concepto es preferible que el Estado maneje por sí mismo sus recursos. Confiar á un empresario la recaudación de los tributos y el pago de las obligaciones públicas, equivale á poner en sus manos la existencia del Gobierno, y daría lugar á graves conflictos en caso de fraude ó quiebra. La gestión de la hacienda exige mucha independencia y el Tesoro una seguridad que no puede conseguir sino en poder del Estado.

La administración del Tesoro ha de ajustar á la ley del presupuesto todas sus operaciones de cobro y pago, y la nota que toma de ellas da lugar á la *cuenta de caja*, que revela la ejecución que aquél consigue, comprueba la exactitud ó el error que hubo en sus cálculos y muestra la verdadera situación de la hacienda pública. Pero la más delicada de las funciones que incumben á la administración del Tesoro es la que consiste en anticipar los fondos necesarios para atender al descubierto, que á veces ocurre en la caja, contrayendo préstamos con los cuales satisface las obligaciones vencidas del Estado, interin se realizan los ingresos, que han de servir para su definitivo pago. Este es el origen de la *deuda flotante*, de que hablamos al tratar del crédito público como recurso ordinario ¹.

Según allí dijimos, es *deuda flotante ó del Tesoro* la contraída á corto plazo, durante el cual percibe un interés y á cuyo término se reembolsa; en oposición á la *deuda consolidada ó del Estado*, que de ordinario se contrae á perpetuidad y no obliga más que al pago de los intereses. Lo que mejor puede dar idea de estas dos clases de deuda es la denominación que reciben en francés: la primera se dice *flotante*, esto es, momentánea, transitoria; la segunda *fondée*, que cae á fondo, definitiva. La naturale-

¹ Véase el capítulo V de esta Sección.

za especial del Erario, que por una parte no puede demorar el pago de sus obligaciones, casi en totalidad de vencimientos periódicos, y que por otra ve retardarse á menudo los ingresos, realizables á plazos mucho más amplios, hace necesario el empleo frecuente de ese medio y que la deuda flotante sea casi continua en el presupuesto mejor calculado. Además, los gastos imprevistos á que se acude con los créditos extraordinarios y supletorios sólo con el préstamo pueden ser atendidos por de pronto, no habiendo reservas de fondos ni excedentes. De modo que hasta aquí la deuda flotante tiene iguales motivos respecto del Estado que tratándose de los particulares: la falta de coincidencia entre los recursos y las obligaciones y la ocurrencia de necesidades imprevistas. Sin embargo, la causa más común de la deuda del Tesoro, la que hace que generalmente se eleve á grandes sumas, está en el *déficit* del presupuesto, es decir, no en la falta de coincidencia entre los gastos y los ingresos, sino en la falta de éstos. Un presupuesto desnivelado produce la deuda desde el primer día y la deja sin reembolso al final del ejercicio. Y si los *déficits* son continuos y se van acumulando, entonces la deuda flotante toma proporciones formidables, se desnaturaliza por completo y hace imposible la gestión ordenada de la hacienda, porque sus intereses absorben lo mejor de los recursos, y la necesidad de entretenerla y renovarla gasta y destruye los resortes del crédito público.

La deuda flotante, que tiene por origen las vicisitudes y el *déficit* del presupuesto corriente, es natural é inevitable en una ú otra medida; mas la que procede de ejercicios anteriores es ilegítimo mantenerla, porque ha debido extinguirse al concluir el año á que corresponde, figurando como la primera partida entre los gastos del ejercicio siguiente. Bueno es que los presupuestos se liquiden por separado para conocer los resultados que ofrece cada uno; pero es menester que no se rompa por eso la unidad entre ellos y en la vida económica del Estado, y

es preciso que se enlacen y comuniquen los unos con los otros. El llamar *deuda del presupuesto* al *déficit* que queda al terminar su ejercicio es una impropiedad y sobre todo una mixtificación muy dañosa. ¿Acaso es el presupuesto una entidad solvente y distinta del Estado? Además, si la deuda ocasionada por un ejercicio no ha de afectar al siguiente, ¿por qué éste paga los intereses en lugar de satisfacerlos el *presupuesto deudor*? Llámese en buen hora deuda del presupuesto á la flotante, si se quiere indicar mejor su condición accidental y pasajera, pero no con la intención contraria, y entiéndase de todas suertes que las deudas de un ejercicio deben pasar á ser carga del inmediato, no un gravamen definitivo del Tesoro. La liquidación anual del déficit es un medio muy eficaz para contenerle, mientras que con su conversión en deuda flotante, ésta crece sin cesar y sin obstáculo, y cuando ya no es posible sostener su peso, se echa mano del empréstito para consolidarla, vuelve á contraerse del mismo modo al día siguiente, poco después vuelve á consolidarse, y esta operación se repite con una desastrosa regularidad.

Es necesario, pues, que la deuda flotante se contenga en los límites propios de su objeto; sin ello el presupuesto será ilusorio, porque el Gobierno dispondrá de cuantos recursos quiera y no podrá evitarse la ruina de la Hacienda pública. Con este fin se determina ó debe determinarse por el poder legislativo, y en la misma ley del presupuesto, la cantidad precisa á que podrá ascender la deuda flotante durante el ejercicio y los procedimientos y solemnidades con que ha de contraerse. La suma de deuda flotante que debe permitirse á la administración del Tesoro para la ejecución de un presupuesto determinado ha de consistir: 1.º, en el importe del *déficit*, y 2.º, en aquella cantidad que la experiencia enseñe es necesaria para atender al movimiento de fondos y al desequilibrio temporal de los ingresos y los pagos. En el caso de créditos extraordinarios y supletorios se declarará al autorizarlos, si el límite de la deuda flotante se ha de

aumentar con el todo ó parte del valor de aquéllos, y de este modo el descubierto del Tesoro será siempre conocido y se corregirán abusos facilísimos y trascendentales. En cuanto á los sistemas ó maneras de contratar la deuda flotante, pueden reducirse á tres: La *emisión de títulos especiales de crédito—bonos del Tesoro,—la obtención de los productos del ahorro y capitales ociosos*, por medio de un establecimiento ó *Caja* establecida á propósito, y la *negociación* de los fondos necesarios con Bancos, sociedades ó particulares, mediante *letras, pagarés*, etc.

Los billetes ó bonos del Tesoro, con interés diario, sin vencimiento fijo, aunque deben satisfacerse dentro del año á que corresponden y con la cláusula de ser admitidos por todo su valor nominal en pago de los impuestos y derechos del Estado, caso de no haberse abonado al espirar el año de su emisión, estos billetes, tales como se han empleado en Inglaterra, ofrecen tres ventajas á cual más apreciables: una, la de que por el aliciente del interés diario, atraen á todos los capitales sin colocación y son aceptados con rédito muy módico; otra, la de no tener un corto vencimiento, que amenace al Tesoro constantemente y obligue á continuas renovaciones, y por último, la de garantizar contra los abusos de la deuda flotante, porque una emisión excesiva de esos títulos anularía las rentas, que podrían pagarse con ellos en el año siguiente al de su fecha.

El sistema de una *Caja de depósitos*, consignaciones, ahorros, etc., llámese como quiera, dedicada á recibir imposiciones con interés de fondos, que el Tesoro invierte en sostener la deuda flotante, usado principalmente en Francia y copiado de allí por nosotros en otra época, es muy peligroso en dos sentidos distintos: primero, porque el Gobierno con este medio puede dar á sus recursos las proporciones que quiera y prescindir del presupuesto, bastándole para ello aumentar el interés servido por la caja, y además porque la acumulación de grandes sumas reintegrables á voluntad de los imponentes ó depositadas

por corto plazo, es una amenaza continua de bancarrota que pesa sobre el Tesoro. Una alarma cualquiera, un pánico, aun siendo inmotivado, que produjese numerosas demandas para el reembolso de unos fondos que no se hallan en la caja, porque han sido aplicados á los gastos públicos, daría lugar á un conflicto de temibles consecuencias para el crédito público y los intereses privados. Una caja de depósitos, limitada á concentrar ciertos fondos que no tienen aplicación, tales como las sumas procedentes de litigios, las fianzas de empleados, de contratos hechos con la administración, etc., es conveniente, sin duda, para los dueños de esos capitales, que adquieren la garantía del Estado, y es también útil para el Tesoro, que puede disponer gratuitamente de una parte de esas sumas, cuyos vencimientos son fijos y conocidos; todavía podría aceptarse que la caja admitiera imposiciones voluntarias dentro de ciertos límites, es decir, por cantidad total determinada, á plazo fijo y con un interés módico marcado por la ley, pues que éste sería el medio de utilizar con general provecho los fondos de reserva, que guardan los comerciantes y particulares y todos aquellos que por cualquier circunstancia se hallan ociosos temporalmente, proporcionando á la vez recursos al Tesoro á un precio mucho más bajo que el del mercado; pero una caja que al arbitrio del Ministro de Hacienda, y sin más que elevar el interés, pueda atraer grandes capitales, es una institución perturbadora y censurable.

Los giros sobre las tesorerías, los pagarés y los demás contratos privados de este género hechos por el Tesoro, tienen el inconveniente del vencimiento á fecha próxima y también el de la reserva con que se otorgan, y son, por otra parte, el recurso más costoso, porque obliga á sufrir la ley que impone el corto número de sociedades y capitalistas dedicados á tales operaciones.

Son, por consiguiente, preferibles los billetes ó bonos en que el Tesoro contrata con el público, y éste es el me-

dio empleado por los Gobiernos que tienen el crédito necesario para ello, sin perjuicio de acudir á los otros procedimientos en la medida que exigen las circunstancias.

Sin embargo, los males de la deuda flotante proceden, más que de la gestión del Tesoro, de las condiciones en que se halle la vida económica del Estado. La moralidad de la recaudación, que hace innecesaria ó muy pequeña la deuda flotante; el equilibrio, no sólo al fin del ejercicio, sino durante él, de los gastos y los ingresos, son resultados que únicamente pueden obtenerse de una situación próspera de la hacienda pública. Lo que puede exigirse á la administración del Tesoro, y es por cierto interesante, según hemos indicado, es que liquide anualmente la deuda flotante, que no se haga cómplice de esa conducta que la desnaturaliza aplicándola á cubrir, no el desnivel transitorio que se presenta en la caja, sino el *déficit* continuo del presupuesto; porque cuando esto sucede, ya no hay procedimiento ni sistema capaz de evitar que la deuda del Tesoro destruya toda organización económica, y sea el origen de aumentos incesantes para la deuda perpetua del Estado.

XXVIII

La contabilidad de la hacienda pública.

El servicio de contabilidad se propone dos objetos á cual más interesantes, porque es á la vez la *clave* y la *garantía* de la Hacienda pública. La contabilidad es guía de la administración, es la experiencia, el resumen de los hechos financieros con todos sus pormenores y un arsenal de datos donde el gobernante hallará los necesarios para conocer los males de la hacienda, y para dar con su remedio; pero la contabilidad pública no se dirige únicamente á suministrar noticias acerca de los movimientos y estado de la hacienda, sino que más bien que noticias se busca en ella la demostración de que la fortuna del Estado ha sido manejada rectamente. Diferénciase en esto de la contabilidad privada, que ante todo, ó exclusivamente, procura al individuo el conocimiento de sus negocios, de su marcha y resultados; pero no esa satisfacción y garantía que los administradores de la Hacienda pública han de dar á los contribuyentes.

La contabilidad se anticipa á las necesidades y los recursos del Estado con la formación del presupuesto, preside luego la realización de los gastos y los ingresos, cuidando de que sean exactos y legales, y acaba por manifestar el resultado de los unos y los otros. Revela, además, cuál es en cada momento la situación financiera, y señala con claridad los más ligeros abusos que en la ad-

ministración se cometen. El sistema de cuenta y razón es la base de la Hacienda pública, porque á un tiempo lleva el orden á la gestión económica, y trae la garantía de su pureza.

Las condiciones generales que debe reunir la contabilidad pública son: *exactitud*, que se consigue computando todos los hechos con los pormenores y circunstancias de cada uno de ellos; *garantías*, que se obtienen con la publicidad de los datos y la comprobación documentada que debe acompañarlos; *centralización*, para que haya uniformidad en las cuentas parciales y sea fácil su examen y su reunión en una sola, y por último, *rapidez*, es decir, que el dato numérico siga inmediatamente al hecho para que puedan conocerse con oportunidad los ocurridos, y sobre todo los recientes, que son los que más importan.

En virtud de las funciones que le hemos señalado, la contabilidad se divide en *legislativa*, *administrativa* y *judicial*. La contabilidad legislativa se realiza por medio del presupuesto y de la sanción de las cuentas generales, cuya aprobación definitiva es objeto de una ley; la administrativa es la llevada al día por todas las dependencias del Gobierno, que toman nota de las operaciones ejecutadas en cumplimiento del presupuesto, y la judicial examina, censura y falla todos los actos de la gestión económica, valiéndose de un tribunal especial al que deben someterse las cuentas del Estado.

Ya hemos visto cómo se forma el presupuesto, y ahora hemos de decir que, una vez terminado el ejercicio, el Ministro de Hacienda, siguiendo un procedimiento semejante, refunde en una sola todas las cuentas parciales de los gastos que corresponden á los servicios administrativos, agrega á ella la cuenta de recaudación ó de los ingresos, y presenta las dos al tribunal encargado de juzgarlas, el cual, luego que ha concluido su examen, las eleva al poder legislativo con un dictamen en que solicita la aprobación ó las medidas necesas-

rias para corregirlos abusos que puede haber encontrado.

Cada una de las dependencias y ramos administrativos tiene una sección de contabilidad que interviene las órdenes de pago y los mandatos de ingresos, de suerte que toda operación de tesorería supone un *ordenador*, que dispone la recaudación ó el gasto, un *contador*, que fiscaliza el acuerdo, confrontándole con el presupuesto y exigiendo los justificantes necesarios, y un *cajero* que cobra ó paga, según los casos. Esta organización da lugar á cuatro cuentas, una que es sólo de los gastos, formada con las órdenes de pago; otra de ingresos, que se refiere á los actos de la recaudación, y dos más que son á la vez de gastos y de ingresos: la que resulta de la intervención y la que lleva la caja. Todas las partidas de estas cuentas han de compararse con las del presupuesto que las autoriza, haciendo constar las diferencias que existan entre lo que se calculó y lo realizado.

La corporación encargada de residenciar á los cuentadantes administrativos, desde el Ministro hasta el agente más subalterno, es una institución interesantísima de la que depende que la contabilidad sea verdadera y no una formalidad completamente inútil. Las funciones de ese alto cuerpo del Estado tienen un triple carácter: político, porque constituyen una censura y vigilancia de los actos económicos del poder ejecutivo, y son en este sentido una delegación del Parlamento; judicial, porque la absolución ó condena de aquellos que manejan el dinero público, no sólo tiene la forma, sino también la materia de un verdadero juicio, y por último administrativo, porque á esos fines se agregan en todos los países otros servicios, tales como el de hacer efectivos los alcances y descubiertos, el de perseguir los delitos de falsificación de las cuentas y malversación de fondos, sacando los tantos de culpa para que pasen al conocimiento de los tribunales correspondientes en cada caso, el de entender en las fianzas de los empleados

públicos, en la declaración de pensiones, y otros semejantes ¹.

El *Tribunal de las cuentas del Estado*, que es como la institución se llama entre nosotros, organizado en esos términos, es consecuencia del régimen constitucional y de la imposibilidad de que la Asambleas legislativas lleven á cabo por sí mismas el examen minucioso de las cuentas administrativas y de todos sus justificantes. Y, sin embargo, hasta los Gobiernos absolutos han sentido la necesidad de garantizar la buena administración de la hacienda, y por eso en todas partes se han creado desde muy antiguo institutos de índole análoga á la de los actuales en el orden jurídico y en el administrativo; en Francia existía ya una *Chambre des comptes* á mediados del siglo XIII, en la época de San Luis, y en España, según Canga-Argüelles, «el Tribunal de cuentas es el cuerpo más antiguo de la hacienda, á cuyo cargo se ha confiado, desde los tiempos más remotos, inspeccionar la administración y distribución de rentas, pudiendo exigir cuentas á todos los que hubiesen recibido caudales del Estado» ².

Reconocida por todos la necesidad de esa inspección que ejerce el Tribunal de cuentas, discuten, no obstante, los tratadistas acerca de las funciones judiciales y de los encargos ajenos á la contabilidad del Estado que puede recibir. En tanto que el Tribunal absuelve ó condena á los funcionarios administrativos y que sus decisiones tienen fuerza ejecutiva sobre los bienes de éstos, es indudable que sus actos corresponden y entran de lleno en la llamada *jurisdicción contenciosa*, y si lo contencioso administrativo debe rechazarse á nombre del principio que distingue los poderes públicos y de la unidad de la jurisdicción, hemos de concluir que toda controversia entre

¹ Manna.—*Principii di diritto amministrativo*, tercera edición, tomo I, página 216.

² *Diccionario de Hacienda*.

el Estado y los funcionarios á que dé lugar el examen de las cuentas, debe ser decidida, como cualquier otro pleito, por la jurisdicción y los tribunales ordinarios ¹. Respecto de las funciones administrativas de la institución que nos ocupa, es opinión general y razonable la de que no es natural que tome parte alguna en la administración activa un cuerpo llamado á residenciarla. Algunos quieren que la comisión ó Tribunal de cuentas tenga, además de la acción represiva, otra de prevención, y la facultad, por consiguiente, de refrendar las órdenes de pago que expidan los Ministros. Manna defiende esta idea, aceptada por las legislaciones de Inglaterra, Italia y Bélgica; la censura de las cuentas, dice, no basta para impedir las irregularidades y las violaciones del presupuesto que los Ministros pueden cometer, porque esa censura represiva, suficiente para con los empleados que prestan fianzas y responden con ellas del daño causado, no es eficaz ni bastante respecto de los funcionarios que ordenan los pagos y á los cuales no se exige ninguna garantía material, ni puede exigírseles, porque entonces se anularía la libertad con que deben ser elegidos por su carácter político. Por otra parte, añade ese escritor, el juicio del Parlamento recae tan sólo sobre el conjunto de la administración de la hacienda, y es inútil esperar que dé un voto de censura al Gobierno por haberse excedido del presupuesto, cuando los gastos hechos son irremediables y su aprobación es una necesidad, que á la vez imponen los hechos mismos y las consideraciones políticas.

En cuanto á la organización del Tribunal de cuentas, es preciso que ante todo le procure mucha autoridad y un gran prestigio. Un cuerpo que ha de juzgar todos los actos de la Administración, necesita ser independiente de ella, porque de otro modo el fallo quedará al arbitrio del juzgado. El nombramiento de los individuos que forman el Tribunal de cuentas debe hacerse por el poder

¹ Manna.—Obra citada, pág. 226.

legislativo, y con éste ha de entenderse aquél directamente, puesto que su misión es la de asesorarle acerca de la gestión económica del Gobierno. Esta doctrina es la que prevalece en la práctica de algunos Estados: en Bélgica, el Parlamento nombra cada seis años á los individuos del Tribunal, pudiendo reelegirlos y separarlos; en Holanda son nombrados también de por vida en la Cámara de Diputados; en Dinamarca, los nombra el Rey á propuesta del Congreso; en Inglaterra, el *interventor* y *auditor general*, depende igualmente de la Cámara de los Comunes, y en Prusia, el de cuentas viene á estar como anejo al Tribunal Supremo de Justicia. En Francia, Italia y España, sin embargo, el Tribunal no tiene verdadera independencia, porque recibe su investidura y depende del poder ejecutivo.

Pero toda esta organización de que venimos hablando se refiere no más que á la *contabilidad del presupuesto*, y hay otro ramo muy interesante y descuidado, que es la *contabilidad del material*. El Estado posee, además del numerario que forma propiamente el Tesoro público, una riqueza inmensa, que consiste en el material de que disponen los diversos ramos de la Administración, los de Guerra y Marina sobre todo, y las sumas invertidas en la adquisición de esos objetos se dan como gastadas en las cuentas, cuando en realidad son valores que conserva la Administración, que no se gastan hasta que el material es empleado, y que esto se hace sin autorización ni conocimiento del poder legislativo ni del público. Los Ministros, dice Conte, que tienen á su disposición grandes acopios de material, pueden aumentar su presupuesto con sólo abrir los almacenes, y la falta de esa contabilidad deja incompleta la acción del Ministro de Hacienda y la centralización en el manejo de la fortuna pública ¹. Claro es que todos los ramos llevan una cuenta de las existencias y alteraciones del material que les pertenece;

(1) Obra citada, tomo III, pág. 107.

pero ni estas cuentas se reúnen para formar el haber del Estado, ni están sometidas á las censuras, á la publicidad, ni á las demás garantías de que se rodea á las cuentas de caudales. Para llenar este importantísimo vacío que se advierte en la contabilidad de todos los países, debería comenzarse por hacer un *inventario* general de los bienes propios del Estado, y luego en cada año una cuenta, que se uniría á la del presupuesto, expresando la existencia anterior, las entradas, salidas y el estado actual del material afecto á cada uno de los servicios administrativos.

La contabilidad del Estado con las condiciones y la importancia que ahora tiene es una creación de fecha muy reciente, y Francia el país á que mayores progresos debemos en este punto, sobre todo en lo que hace á la contabilidad administrativa, ya que no es allí donde mejor organizadas se encuentran ni la legislativa ni la judicial, según hemos indicado. La contabilidad inglesa, que algunos consideran muy superior á la del continente, deja mucho que desear, sin embargo, porque faltan en ella la unidad, la sencillez y las garantías. Puede afirmarse que la hacienda de Inglaterra es la mejor administrada y su contabilidad la más exacta; pero es difícil probar que su sistema sea científico y perfecto. La regularidad y el orden se obtienen en aquel país, donde se han cometido, no obstante, equivocaciones é informalidades muy importantes ¹, gracias á la probidad de las costumbres administrativas, no por la organización, sino apesar de ella, y sucede en la contabilidad algo semejante á lo que ocurre en la política; su constitución defectuosa no es obstáculo para que el régimen parlamentario tenga allí el mejor modelo. Lo que se halla muy bien

¹ En los últimos cuatro ó cinco años, escribe Leroy-Beaulieu en 1879, se han descubierto, con gran sorpresa en Inglaterra, *déficits* notables ó errores monstruosos en la Administración de Correos, en las cuentas del Estado con el Banco Nacional y en algunos otros servicios.—Obra citada, tomo II, pág. 124.

organizado en Inglaterra es el servicio de tesorería; á cargo, como ya sabemos, de los Bancos nacionales, y la rendición de la cuenta de caja, que es allí, y debiera ser en todas partes, la fundamental, la más importante, la que rápida y claramente da noticia del estado de la hacienda pública. En las naciones del continente, con el *período de ampliación*, que deja abiertos los presupuestos después que ha concluído el año á que corresponden, se producen dos males de suma gravedad: es el primero un atraso considerable en la rendición de las cuentas, y el segundo una confusión y un desorden inevitables, porque hay á la vez abiertas: la cuenta del presupuesto actual, la del anterior, que se halla en *ejercicio*, y la que se llama de *resultas de ejercicios cerrados*. El período de ampliación no es suficiente, con lo cual se demuestra que es inútil, para que en él se verifiquen todos los gastos é ingresos consignados en el presupuesto, quedan pendientes todavía después de él obligaciones y derechos del Estado, y de aquí la necesidad de admitir esas *resultas*. Pues bien, siguiendo la conducta de Inglaterra, cerrando la cuenta en el último día del año económico y pasando á la nueva todos los créditos que se hallen pendientes de cobro ó pago, la contabilidad es una, marcha al día, y se gana tanto en el tiempo como en claridad y en orden. No se opone esto á que los presupuestos se liquiden aparte, considerando á cada uno de ellos como una *operación* distinta en la vida económica del Estado; pero es necesario, sobre todo, que la cuenta sea única y no se vea interrumpida; que se dé más valor á los *hechos* que á las *presunciones*, y á la cuenta de la caja que no á la del presupuesto. «En toda casa de banca hay pagos que no se ejecutan en el ejercicio en que están previstos por no convenir á los acreedores, y hay ingresos que no se verifican por negligencia ó insolvencia de los deudores. »¿Ha ocurrido jamás á ningún banquero retrasar por tal motivo la época de su balance? Inscribe los créditos y los débitos atrasados al abrir la cuenta siguiente, y si más

»adelante un crédito aparece incobrable, lo pasa á *ganancias y pérdidas*; pero ¿se interrumpe nunca un solo instante la marcha de su contabilidad? Y eso que hace un banquero, ¿no lo puede hacer el Estado? Y lo que el banquero considera peligroso é inaceptable, el dejar las cuentas abiertas más ó menos tiempo, ¿no es para el Estado peligroso en alto grado é inaceptable del todo?»¹

Esa reforma del sistema de la contabilidad francesa, generalizado en las demás naciones, el abandono de los *ejercicios* ó períodos de ampliación del presupuesto, sería muy conveniente por sus efectos en el orden político y en el administrativo, bajo el punto de vista de las garantías y de la gestión de la hacienda pública. La contabilidad es, más bien que causa, resultado y demostración de las situaciones económicas; pero influye á la vez considerablemente en ellas, y si se aparta de los principios establecidos, puede desnaturalizar el mejor plan financiero.

¹ *Las cuentas del Estado en Inglaterra, en Francia y en España*, introducción, por el Marqués de Riscal.

XXIX

Política financiera.

El estudio que acabamos de hacer nos ha enseñado cuán distante se halla de sus naturales condiciones la vida económica del Estado, y la experiencia nos muestra y nos hace sentir á cada paso las injusticias que se derivan del actual desorden financiero. La práctica está fuera de toda razón, gobernada por los errores y las pasiones; los principios científicos se ven desconocidos ú olvidados, y tal estado de cosas no puede prolongarse mucho tiempo, porque los daños crecen, las quejas se multiplican y acentúan, y cada día hay más motivo para decir, como Girardin lo hizo, que es preciso elegir entre la revolución fiscal y la revolución social. Las reformas son inevitables, y de aquí la mayor oportunidad de algunas consideraciones, siempre necesarias, acerca de la política financiera, que vendrán á ser, en lo capital, una síntesis de las doctrinas que dejamos expuestas, ya que de llevarlas á la realidad se trata.

Las mudanzas en materia de hacienda han sido siempre las más delicadas de todas las políticas, porque afectan directa é inmediatamente á grandes intereses, atacan, según la expresión de Canga-Argüelles, á la parte nerviosa é irritable del cuerpo social y no pueden llevarlas á cabo todos los Gobiernos, ni son posibles en todas las situaciones; el poder que haya de verificar innovaciones importantes en la vida económica del Estado, ne-

cesita solidez y energía para vencer las resistencias que le saldrán al paso, estabilidad y constancia, porque la ejecución de un pensamiento financiero no consiente precipitaciones, y ha de desarrollarse gradual y lentamente. Búsquense en la memoria los nombres de los gobernantes que se han distinguido verdaderamente como hacendistas, y se reconocerá en todos ellos, además de la iniciativa y el genio, el prestigio y una gran entereza de carácter, así como en su tiempo, circunstancias y condiciones que no se dan de continuo. Sin embargo, las dificultades que hoy es preciso vencer no son insuperables; piden, sí, inteligencia y buena voluntad; pero contamos para dominarlas con la cultura de nuestro tiempo, la superioridad de las organizaciones políticas y el mayor influjo que, con relación á otras épocas, tiene ahora el sentimiento de la justicia en los Gobiernos y en los pueblos.

Lo primero que importa es reducir los consumos del Estado al límite conveniente. Los gastos públicos exceden en mucho de la proporción que han de guardar con la fortuna de las naciones, y es principio fundamental de la política económica que el Estado no gaste normalmente más de lo que consienta la situación general de la riqueza. No cabe admitir que los Gobiernos se vean obligados á gastar en circunstancias ordinarias más de lo que permiten sus recursos; esto acusaría una contradicción imposible, la necesidad de emplear medios que no existen, cosa que es tan absurda para el Estado como para el individuo, y que se hace visible respecto de aquél, porque el exceso de su consumo se verifica á expensas y mediante el sacrificio de las necesidades privadas. Cuando el medio no es *racionalmente* posible, la satisfacción no es legítima y el límite de los recursos somete á la privación lo mismo á los Estados que á los ciudadanos. Pero no son atenciones ineludibles las que exageran los gastos públicos; son las debilidades y los vicios de los gobernantes los que dan lugar al contrasentido de que las naciones vivan gastando lo que no tienen, lo que no pue-

den gastar: la conducta generalmente seguida es la de llevar los gastos del Estado hasta donde llegan los ingresos *de hecho* realizables, no deteniéndose los Gobiernos sino ante la imposibilidad absoluta de nuevas exacciones ó el temor de excitar una animadversión extrema de los pueblos.

Ahora bien, calculados los gastos públicos con el criterio de los recursos, conforme á la teoría que en otro lugar hemos establecido, señalada la parte alícuota que al Estado corresponde en la renta de la Sociedad, para rebajarlos hasta el punto necesario, bastará, cuando el exceso no sea muy considerable, detener su crecimiento, renunciar por algún tiempo á aquellos progresos y mejoramientos de los fines políticos, cuyo coste no pueda sostener la riqueza pública, porque creciendo ésta sin cesar, si aquéllos se mantienen estacionarios, muy pronto se establecerá entre ambos términos el nivel apetecido. Cuando esto no parezca suficiente, en la mayoría de los casos sin duda alguna, será forzoso apelar al único procedimiento natural y lógico que se ofrece, á suprimir todas las atenciones que no son indispensables para la existencia del Estado, ni esenciales de su objeto, y á reducir la satisfacción de las que tengan esas condiciones. No hay, en efecto, más medios positivos de destruir los gastos públicos que la supresión de funciones del Estado y la reorganización de sus servicios bajo un nuevo principio, es decir, la reducción de las necesidades ó de la intensidad de las satisfacciones, y esto que es tan elemental y manifiesto, es precisamente lo que desconoce el sistema llamado de las *economías*, que pretende rebajar los presupuestos sin tocar á las atribuciones ni á la organización del Estado. Las *economías*, de las que dice Cabarrús, que «son un embeleco con el cual se ha adornado siempre el preámbulo de los decretos bursáticos»¹, no pueden proponerse anular los gastos super-

¹ Elogio del Conde de Gausa.

fluos ó innecesarios, porque no hay ningún sistema que los admita, ni razón que nunca los justifique, y así lo que hacen es desorganizar la administración, dejando los servicios indotados, sin los elementos de personal y material que necesitan para conseguir su objeto, y dando lugar á que sea enteramente perdido lo que se invierte en mantenerlos con tales condiciones. Un Gobierno puede renunciar por motivos financieros á costear la enseñanza ó reducir, por ejemplo, á cinco las diez Universidades que sostiene; pero es absurdo que conservando el ramo de la instrucción pública y manteniendo el mismo número de Universidades, quiera rebajar los gastos admitidos como indispensables para que llenen su misión esos establecimientos. El Estado puede dejar de hacer, pero es preciso que haga siempre bien aquello á que se obliga; debe discutirse la necesidad y la extensión que haya de tener; pero una vez reconocida, ha de ser satisfecha íntegramente y con medios adecuados; por eso no hay más camino que el indicado para disminuir los gastos públicos de una manera ordenada y eficaz, la reducción del Estado á sus fines esenciales.

Pero es que en la actualidad los gastos públicos no sólo son excesivos, sino que además están mal aplicados, y es tan urgente como aminorarlos el distribuirlos de un modo más razonable. Los intereses de la deuda y las obligaciones de Guerra y Marina, que sumadas absorben en algún país las dos terceras partes, y en casi todos mas de la mitad de los ingresos, son los que desnivelan hoy los presupuestos; de suerte que la fortuna pública se gasta antes de atender á las necesidades actuales del Estado y al cumplimiento de los fines sociales más interesantes y que más directa é inmediatamente atañen á su misión, ó dejando muy poco para ellos. La reducción de esos gastos es, por consiguiente, la que primero ha de hacerse: sobre la deuda no se puede operar más que por medio de las conversiones, que no siempre son practicable, porque la amortización elevaría los gastos por de

pronto; en cambio, la rebaja de las atenciones militares es por extremo fácil y sencilla: bastaría para lograrla que los Estados se pusieran de acuerdo con el intento de disminuir los ejércitos y las armadas, lo mismo que implícitamente convinieron en aumentarlas, con la única diferencia de que esta resolución sólo pudo fundarse en miras de preponderancia política, en celos, rivalidades y ambiciones, mientras que esa que ahora proponemos es exigida por consideraciones de humanidad jurídicas y económicas, por los intereses de la civilización y la felicidad de los pueblos. Aliviado el presupuesto de la Guerra y hechas las supresiones y bajas necesarias en todos los demás servicios, que no correspondan ó excedan á las funciones del Estado, conseguida la reducción del gasto público á los límites antes señalados, el total de la riqueza que es lícito emplear á los Gobiernos debe distribuirse primero en dos grandes conceptos generales: necesidades de otras épocas pendientes de satisfacción, *deuda pública*, y necesidades actuales, *servicios del Estado*. La cantidad que ha de destinarse al pago de la deuda se compondrá de la necesaria para satisfacer los intereses que devengue, mas un tanto de amortización, que sólo puede fijarse en cada caso atendiendo á la importancia de aquélla, á la cual habrá de ser proporcionado; y la distribución del líquido aplicable á los servicios debe hacerse, destinando una mitad al cumplimiento de los fines jurídicos, organización política, administración de justicia, policía, establecimientos penitenciarios, etc., y la otra á la realización de los fines de cultura, religión, moralidad, ciencia é industria. Para el reparto entre estos últimos no es dado establecer una regla absoluta, porque habrán de tenerse en cuenta las circunstancias históricas que determinan grados diversos y la preponderancia en el cultivo de algunos de tales fines para corregirlas, mediante el principio de la armonía y con el criterio de establecer el equilibrio y la igualdad de todos ellos. La disminución de la deuda haría crecer continua-

mente el fondo dedicado á los servicios, y éstos tendrían asegurado su desarrollo y progreso. De suerte que la práctica de este sistema daría lugar á dos diversos resultados: la disminución del total de los gastos públicos y una aplicación de su importe, que supone el aumento de las dotaciones asignadas hoy á algunos de los servicios del Estado.

Reorganizada la hacienda pública conforme á esas ideas, ó tomándolas los Gobiernos como guía y objetivo de su conducta, que no hemos de pretender que de una vez y en un solo momento se hagan tan radicales innovaciones financieras, tendríamos resuelto el problema de los gastos públicos y se plantearía la cuestión en orden á los ingresos. La reforma de los sistemas tributarios debe combatir ante todo la multiplicidad de los impuestos, atacar luego los indirectos, y alcanzar, por último, la refundición de las imposiciones directas especiales bajo una base general que comprenda todas las manifestaciones de la riqueza; una vez llegados á este punto, sería fácil conseguir que el impuesto único sobre el *haber* fuera computando las circunstancias personales y acercándose á la posición individual económica, hasta convertirse en la imposición sobre los *haberes líquidos*, que constituye el ideal científico, según hemos demostrado. El punto de partida para esta evolución es la rebaja que suponemos hecha en los gastos, y el excedente que en su consecuencia ha de ofrecer el presupuesto de ingresos; pero esta suma, una vez obtenida ó á medida que se vaya realizando, puede recibir tres diferentes aplicaciones: la supresión de impuestos, la reducción de algunos ó una baja hecha proporcionalmente en todos ellos.

Siempre que sea posible llevarla á cabo, la supresión total de un impuesto debe ser preferida á las reducciones parciales, porque así se favorece la unidad, se simplifica la administración y se procura á los contribuyentes un alivio sensible y eficaz, en tanto que las disminuciones de las cuotas ó derechos dejan iguales los gastos de re-

caudación y no dan lugar á un beneficio apreciable y en relación con el sacrificio que cuestan al Estado. Cuando la supresión total no es realizable, deben concentrarse las rebajas en un corto número de impuestos, en aquellos que sean menos equitativos y más dañosos por las trabas y obstáculos que produzcan á la industria. Los indirectos son los que se hallan en este caso, y sobre ellos han de operarse todas las reducciones, hasta que se logre extinguirlos; pero en lugar de reformarlos todos simultánea y ligeramente, vale más limitarse á algunos y hacer en ellos profundas alteraciones; los consumos y las traslaciones de dominio, hé aquí los que con más urgencia reclaman el alivio, y aun dentro de ellos, mejor que una modificación general de los derechos que comprenden, será indudablemente elegir artículos y conceptos determinados para declararlos libres por completo ó con muy poco gravamen, así en los consumos, los objetos de primera necesidad, los cereales, la carne, el vino, etc.; y respecto de las transmisiones, aquellas que son onerosas, la compra-venta, la permuta, la hipoteca, etc. La experiencia demuestra, dice Leroy-Beaulieu¹, que las pequeñas reducciones de los impuestos aprovechan muy poco á los contribuyentes, porque el precio de los artículos al por menor no baja proporcionalmente, y la ventaja es toda para los intermediarios ó comerciantes. Vale más, añade, una supresión ó rebaja considerable que una docena de pequeñas reducciones, y es preciso resignarse á hacer las reformas graduales, pero completas; querer empezarlas todas á la vez, dando arras, por decirlo así, á un gran número de intereses, sin satisfacer á ninguno amplia y enteramente, es adoptar una política muy mezquina. Sin embargo, la supresión de los impuestos requiere mucha cautela; cuando se han vencido los grandes obstáculos que en la Administración y en las costumbres halla siempre el establecimiento de un im-

¹ Obra citada, tomo I, pág. 724.

puesto, es preciso, antes de renunciar á él, que se tenga la más absoluta seguridad de que no volverá á ser necesario.

Hemos hablado de la reducción de los gastos públicos, porque en su exceso está realmente la causa de los males que aquejan á la hacienda de los Estados; pero es necesario prevenir también el caso, aunque sea poco frecuente, de que el *déficit* proceda de no haberse llegado á hacer efectiva la parte alícuota de la riqueza á que tienen derecho los fines del Estado, de que los ingresos no sean los que debieran ser y haya por consiguiente motivo para aumentarlos, cuestión que por otra parte nos interesa, ya que la supresión de los impuestos indirectos, que nosotros deseamos, no podrá hacerse sin el aumento ó extensión de las contribuciones directas existentes. Pues bien, cuando legítimamente pueda pretenderse la elevación de los ingresos, hay que optar entre dos partidos diferentes: crear nuevos impuestos ó aumentar el rendimiento de los establecidos, recargando sus tipos, ó bien extendiendo sus bases y aplicaciones.

La primera dificultad con que tropieza el establecimiento de contribuciones nuevas es la de encontrar una materia de imposición, que no haya sido objeto de gravamen en los sistemas tributarios múltiples hoy vigentes, que han utilizado ya todas las manifestaciones de la riqueza; pero aun después de hallada una base para el impuesto, hay que vencer los gravísimos inconvenientes que para llegar á plantearle se presentan, de un lado por la organización administrativa necesaria, los trabajos estadísticos, de recaudación, de contabilidad, etc., y de otro por la resistencia que se encuentra en los intereses afectados. Pasa mucho tiempo antes de que la Administración cuente con los elementos precisos para regularizar un impuesto de nueva creación, y de que las costumbres le acepten y los contribuyentes se resignen á sufrirlo, y la mayor parte de las veces fracasan los proyectos y tentativas de este género.

No es mucho más hacedero el aumentar los rendimientos de las contribuciones establecidas por medio de un recargo sobre las cuotas. En primer lugar, hay que distinguir en este caso los impuestos directos de los de forma indirecta, porque la elevación de los tipos, que es siempre posible respecto de aquéllos, no lo es tratándose de los últimos. Puede recargarse el tanto por ciento que se exige sobre los beneficios de la agricultura y el comercio, y crecerán los ingresos del Tesoro; pero si se recargan las tarifas de las exacciones indirectas, en la mayor parte de los casos sucederá lo contrario y bajarán las rentas públicas. La agravación del impuesto territorial ó del subsidio perjudicará al Estado cuando sea excesiva, impidiendo el cultivo de las tierras de mala calidad y obligando al abandono de ciertas industrias poco productivas; pero este efecto es mucho más sensible é inmediato por la restricción en el uso de aquellos artículos, cuyo precio se aumenta á consecuencia de la subida en los derechos de aduanas ó de consumos. Pero se dice que, por esto mismo, la mejor manera de aumentar los productos de las contribuciones indirectas consiste en la rebaja de los tipos de imposición, que favorecen y multiplican el consumo. Cómoda y simpática sería la tarea de los Ministros de Hacienda, si fuera cierto ese principio; mas es necesario reducirle á su justo valor, teniendo en cuenta que en cada momento y para todo impuesto hay un tipo fijo, que es el más productivo, y que sin daño para los ingresos no puede violentarse en ningún sentido; «si ese tipo se excede, el contrabando y la disminución del consumo harán que baje la renta; pero si no se llega hasta él, el desarrollo de los consumos no será bastante para compensar la pequeñez del derecho» ¹. Por otra parte, así como la elevación de los impuestos, ya sean directos ó indirectos, perjudicial para la riqueza y á la larga nociva para el Tesoro, da lugar,

¹ Leroy-Beaulieu. — Obra citada, pág. 728.

por de pronto, al aumento de los ingresos, porque ni las industrias ni el consumo se detienen bruscamente, del mismo modo la rebaja de las imposiciones no produce instantáneamente la mejora de las rentas, porque es necesario algún tiempo, á veces considerable, para que las costumbres se modifiquen y la actividad se extienda ó se generalice el consumo. En definitiva resulta que la productividad de los impuestos se halla sujeta á límites absolutos y que no es dado aumentarla con la rebaja ni con la elevación de los derechos. En condiciones normales, no tendrán aplicación las reformas de esta clase, porque los impuestos estarán calculados conforme á esos principios, y sólo se podrá acudir á tales medios en las haciendas desorganizadas, ó respecto de los tributos mal establecidos.

Otra cosa es buscar la mejora de los ingresos en el cultivo y fomento de los impuestos existentes. Sin aumentar los tipos de la exacción, extendiendo su base, cuidando de que ésta siga el movimiento ascensional de la riqueza y de que desaparezcan las ocultaciones, corrigiendo las desigualdades en el reparto y los vicios de la administración, simplificando los procedimientos de la recaudación y disminuyendo su coste, puede lograrse, de acuerdo con la justicia y dentro de todas las conveniencias, un progreso considerable de las rentas del Estado. Éste es el camino que habría que seguir para llegar al término de la reforma que nosotros anhelamos: perfeccionar incesantemente las contribuciones directas, generalizarlas cada día más por el ensanche de las bases actuales, para que sus rendimientos permitan la disminución gradual y la abolición, por último, de los derechos sobre los actos y los consumos. Allí donde existan impuestos generales sobre el capital y la renta, extenderlos hasta que puedan ser los únicos, y donde se mantengan las imposiciones especiales de forma directa, ir comprendiendo en una de ellas, la contribución industrial, que es, sin duda, la más á propósito para ello, todas las retribuciones y

provechos económicos, los honorarios, los sueldos, los salarios, sin más excepción que los beneficios de la propiedad inmueble, para lograr que llegue aquélla á convertirse en una imposición sobre la renta, en la que luego se refundiría sencillamente la contribución territorial. Esas trasformaciones, basadas en la extensión continua de los impuestos directos, hallarían facilidad mediante la supresión, que había de coincidir con ellas, de las imposiciones indirectas, la cual autorizaría también para establecer sobre aquéllos aumentos ó recargos, que tendrían el carácter de una compensación favorable para los contribuyentes.

Reconocemos que es necesario obrar con gran prudencia en la reforma de los impuestos; sabemos que un sistema tributario, por vicioso que sea, después de mucho tiempo de existencia acaba por adquirir cierta normalidad, porque todas las relaciones económicas se acomodan á él y procuran la atenuación de sus inconvenientes; creemos que Necker dijo bien cuando afirmaba que «no deben hacerse estudios anatómicos sobre cuerpos vivos,» y que Leroy-Beaulieu está también en lo cierto cuando añade que «no debe cambiarse brusca y totalmente el régimen de los cuerpos vivos, aunque sea para sustituir con uno más racional otro defectuoso;» pero ni lo que nosotros proponemos es una trasformación radical y momentánea, ni la prudencia obliga á renunciar á las empresas que la razón y la justicia imponen, sino á manejarse en ellas con discreción y juicio proporcionados á las dificultades que se ofrezcan. Hablando á nombre de la ciencia, es imposible transigir con los actuales sistemas tributarios, y no basta combatirlos, sino que es necesario reclamar con energía para que se acometa desde luego la tarea de reformarlos.

En cuanto al crédito, no hay más que una política aceptable: parsimonia en cuanto al uso, y lealtad en el cumplimiento de las obligaciones contraídas; hay que robustecerle á toda costa, es un recurso para las necesi-

dades extraordinarias del Estado, que debe hallarse siempre prevenido, y por esta sola consideración, apesar de que hay otras que lo exigen, es preciso desembarazar al crédito público del peso con que ahora le abruma las deudas de las naciones.

Los vicios de la organización económica más bien reflejan que causan, como ya tenemos dicho, los males de la hacienda pública; pero es de grande interés el evitarlos, y lo primero que puede conducir á ello es el dar la importancia que merece al aspecto financiero de los actos de Gobierno. Una política mercantil atenta únicamente á las conveniencias materiales sería censurable; pero no ha de serlo menos la conducta del Estado, que prescinda de las condiciones económicas y no cuide de asegurar la legítima influencia de los motivos de esta clase en todas sus determinaciones, al establecer el orden y la relación de los poderes públicos. La formación de un presupuesto verdadero, inalterable y obligatorio para la Administración, y el examen de una cuenta minuciosa en que se consignen los resultados que la ejecución de aquél haya tenido, son los medios de hacer eficaz la acción del poder legislativo. Una jerarquía administrativa que tenga unidad y sencillez, cuyos actos sean intervenidos por la opinión pública, y que esté dirigida por un Ministro dotado del prestigio y la entereza necesarios para que su iniciativa no se vea contrariada y sujeto á una responsabilidad efectiva y fácilmente exigible, es lo que reclama la gestión ordenada y satisfactoria de la hacienda. Y para obtener esas condiciones es preciso abolir los créditos supletorios y extraordinarios, autorizados por la administración, las cajas y los fondos especiales, y la multiplicidad y el atraso de las cuentas del Tesoro.

Tales son, á juicio nuestro, los propósitos en que ha de inspirarse una política capaz de realizar los ideales de la ciencia y de obtener, con la regularidad en la vida económica del Estado, un elemento indispensable al bienestar de los pueblos.

APÉNDICE

I

La hacienda de las colonias.

Colonia es «la población ó comunidad nueva que una nación funda en países lejanos, de conformidad con la ley que dispone la posesión y dominio del globo por la Humanidad» ¹.

La colonización es un hecho de todos los períodos de la historia, es un movimiento expansivo que realizan todos los pueblos llegados á la madurez ó dotados de virilidad y energía, que sienten la necesidad de llevar su civilización y su genio á países distintos del que habitan, tan lejos y con tanta extensión como consienten los medios de que se dispone en cada época. Créanse, pues, las colonias obedeciendo á necesidades de la condición humana y á las exigencias del desarrollo de nuestra especie; «si el hombre permaneciese adherido al pedazo de tierra que le vió nacer, como los vegetales y los animales del orden inferior, jamás hubiera probado otro fruto más que el que se hallase al alcance de su mano; hubiese ignorado las riquezas naturales ó industriales de

¹ Maldonado Macanaz.—*Principios generales del arte de la colonización*, pág. 28.

»las demás regiones del planeta, y viviendo en perpetuo aislamiento, en vez de dueño de la naturaleza, hubiera sido su esclavo por toda una eternidad» ¹.

Nacen las colonias, ya por actos oficiales de un Estado, que busca la extensión de sus dominios, ya por la iniciativa privada, y mediante la emigración voluntaria de gentes que abandonan el suelo de su nacimiento para corregir los excesos de la población, en busca de mejores condiciones económicas, ó á causa de los disturbios políticos, y se distinguen también los nuevos establecimientos según que ocupan un lugar deshabitado ó se proponen reducir á los pueblos de una raza inferior ó menos culta que viven en posesión del territorio. Estas circunstancias, la variedad de cultura y propósitos de las naciones y los distintos medios de que disponen en cada tiempo, son los motivos que diferencian la colonización antigua y la moderna.

Aunque no es posible reducir á un solo tipo todas las colonias de una época de la historia, vemos que los antiguos crean generalmente factorías y pueblan lugares deshabitados, por medio de la emigración voluntaria; muévense á colonizar impulsados por los intereses de raza ó inducidos acaso por ambiciones y miras políticas; pero la idea del lucro y de la explotación económica, que luego prepondera, es una excepción en la antigüedad ó aparece como subordinada y secundaria. Los griegos fundaban una Sociedad nueva y la dejaban crecer, desarrollarse y vivir por sí misma, ayudándola paternalmente en sus necesidades y recibiendo de ella los servicios á que daban ocasión la comunidad de familia, el afecto y la debida correspondencia; el vínculo jurídico y administrativo era muy débil; la acción política de la metrópoli sobre la colonia, reducida ². Los romanos hacían de la colonia una *dependencia*, un eslabón de la

¹ Jules Duval.—*Histoire de l'emigration au XIX siècle.*

² Labra.—*Política y sistemas coloniales.*

cadena con que querían sujetar al mundo, y por eso la tenían bajo la mano, á su disposición y para su provecho; pero su tendencia y su fin eran más militares y políticos que económicos.

La colonización moderna presenta otros caracteres. Es obra principalmente del Estado, se dirige á comarcas habitadas, y sin perjuicio de realizar otros fines, se encamina de un modo manifiesto á la explotación de sus adquisiciones. De aquí el gobierno total y la administración directa de la colonia por la metrópoli, la necesidad de un régimen y de leyes especiales, adecuados á las circunstancias de aptitud, de desarrollo y de cultura de las razas indígenas, que son la base de aquéllas, y de ahí también las restricciones comerciales, los monopolios, los tributos cuantiosos y los *sobrantes* para el Tesoro de la madre patria.

Al concluir el siglo XV se ha serenado ya la agitación de la Edad Media, las nuevas naciones hállanse constituidas, los grandes inventos realizados excitan la actividad en todos los órdenes y ponen á su servicio medios de acción poderosos, y en estas circunstancias los descubrimientos de tierras hechos por los portugueses, y el hallazgo inmenso de Colón, que encuentra *un mundo*, ofrecen ancho campo á las empresas de pueblos y Gobiernos, de navegantes y aventureros, y abren el período de la colonización moderna. Portugal primero, España poco después, y algo más tarde Holanda é Inglaterra, se distinguen por la extensión que dan á sus posesiones en Asia, América y Oceanía. Y nuestra patria alcanzó la gloria de que su obra fuese la más vasta y más completa, la que tuvo un sentido más civilizador y más grandioso, aunque luego sufriera la desgracia de no lograr que la conservación y el desarrollo de sus creaciones cumplieren las promesas de aquel magnífico comienzo.

Pero todas las naciones de Europa, con diferencias de tiempo, de extensión y de formas ó procedimientos, siguen la misma conducta con las nuevas Sociedades á que

dan vida, y las colonias, á partir del siglo XVI, son á modo de una *accesión* de la metrópoli; son ante todo una propiedad y una riqueza que se ofrecen á la explotación de los particulares y los Gobiernos. Las ideas económicas de aquel tiempo, que proclaman la hostilidad de los intereses; el exclusivismo y la intransigencia propios de aquellas nuevas nacionalidades, y el deseo que á todas las anima de conseguir una rápida preponderancia sobre las demás, engendraron la política de dominación absoluta en las posesiones ultramarinas, de trabas comerciales, de luchas y competencias que se ha llamado después el *sistema colonial*. Bueno es advertir, no obstante, que el régimen á que vivieron sujetas las colonias durante los siglos XVII y XVIII, y del que se conservan restos todavía, no fué consecuencia de un principio metódico y reflexivo; el sistema no produjo los hechos, resultó de ellos; no sugirió el propósito, y representó no más que la manera que hubo, los medios que se emplearon para ejecutarle.

Así como las antiguas colonias se dedicaban generalmente á producciones similares á las de la metrópoli, estaban próximas á ésta y tenían un clima igual y un suelo semejante, las posesiones de América ofrecen condiciones económicas enteramente distintas, dan artículos, como el azúcar, el café, el cacao, etc., que no se obtienen en Europa, y dé aquí la posibilidad, y sobre todo el interés del monopolio mercantil. Las metrópolis se reservaron el comercio de los productos coloniales, cerraron el mercado de las colonias á las importaciones extranjeras, y negaron á los colonos el derecho de producir artículos similares á los de la madre patria. Al mismo tiempo el Estado se adjudicaba en las posesiones el dominio de tierras, minas, etc., y establecía en provecho de su hacienda todos aquellos tributos especiales para los que hallaba base.

Pero las condiciones en que se estableció el sistema colonial, es decir, la dominación política absoluta y la

explotación económica, cambiaron luego; las posesiones ultramarinas adquirieron un gran desarrollo en población, en industria y en cultura, que aumentaba los deberes de la metrópoli en cuanto á la administración y al Gobierno, que hacía cada día más sensibles la opresión, las restricciones y los desaciertos, y que obligaba á las naciones de Europa á enormes gastos de ejército y de marina para acudir á la defensa de aquellos territorios y para mantener en ellos su autoridad, ya discutida, cuando antes no hubo contra ella ni asomos de resistencia. Por otra parte, el *pacto colonial*, la reciprocidad, que ponía en el caso á la metrópoli de recibir los productos ultramarinos exclusivamente de sus posesiones, rechazando los de otras procedencias, ocasionaba grandes daños á los pueblos que tenían colonias, por el alto precio que en ellos alcanzaban unos artículos cuyo consumo se generalizaba cada día más en Europa. El cambio de las ideas políticas, que condenaba el régimen administrativo de las colonias, y el de las ideas económicas, que convencía del general perjuicio ocasionado por las restricciones aduaneras, todas esas causas, y más especialmente la emancipación de los Estados Unidos, que después de porfiadas luchas se separaron de Inglaterra, así como la independencia que poco después alcanzó la América española, señalaron la caída, ó más bien la dulcificación del sistema colonial inaugurado en el siglo XVI.

La emancipación de los Estados Unidos fué un golpe decisivo y produjo un doble efecto contrario al sistema colonial. Cuestiones financieras habían sido la causa del rompimiento de la América del Norte con Inglaterra; quiso ésta establecer allí primero el impuesto del timbre, y luego otros sobre el vidrio, el papel, los colores y el te, y esto originó la sublevación, la guerra y la victoria de los colonos; los Gobiernos de Europa aprendieron con ese ejemplo cuáles eran las consecuencias de la explotación y de las restricciones, y procuraron evitarlas cambiando de conducta. Por otra parte, resultó que aquel

acontecimiento, lejos de perjudicar, como se había creído que sucedería, al comercio de Inglaterra, fué en alto grado favorable á los intereses mercantiles, porque sus relaciones con los Estados Unidos recibieron nuevo impulso y crecieron sin cesar, y las demás metrópolis reconocieron que no eran necesarias la esclavitud y la opresión de las colonias para obtener las ventajas de la comunicación con ellas y el provecho de su tráfico. Las naciones, como dice Molinari¹, ajustaron la cuenta de los sacrificios que habían hecho para *conquistar*, para *conservar* y para *perder* las colonias, conforme al viejo sistema, se convencieron al mismo tiempo de que la libertad y aun la emancipación no eran tan funestas como se había pensado, y la política colonial se modificó profundamente. Inglaterra fué la que primero, y de un modo más resuelto, entró en el nuevo camino; lord Russell, en 1850, lamentándose de la lucha sostenida con los Estados Unidos, y que produjo la separación, de aquella guerra, decía, consecuencia, no de un error, sino de una prolongada serie de faltas y de errores, de una desdichada política de concesiones tardías y de exigencias inoportunas, anunciaba á la Cámara de los Comunes un cambio completo en el régimen de las colonias, que había de inspirarse para lo sucesivo en las ideas de libertad económica y de autonomía local, desenvueltas lógicamente hasta llegar á la emancipación y la independencia, y estas promesas se han cumplido, y las grandes colonias inglesas tienen instituciones que les permiten gobernarse por sí mismas. Las otras naciones, aunque en escala menor, han reformado también la situación de sus colonias, concediendo alguna amplitud á las instituciones locales, admitiendo á veces á sus representantes en los Parlamentos y sustituyendo generalmente las antiguas prohibiciones aduaneras con derechos diferenciales para

¹ *Dictionnaire de Peconomie politique*, art. *Colonies*.

la navegación y los productos de países distintos de la metrópoli.

En nuestros días el movimiento colonial ha recibido un nuevo impulso; obedece, por una parte, á las miras y ambiciones del predominio político, y por otra, al afán de buscar salida á la población exuberante y mercados á la producción inmensa de las grandes naciones europeas. Los pueblos que ya tenían un vasto imperio colonial—Inglaterra, Francia y Portugal—tratan de consolidarle y de facilitar sus comunicaciones con la adquisición de puntos intermedios, escalas y factorías; los países que carecían de colonias—Alemania é Italia—procuran obtener ese complemento á su grandeza, y todas las naciones se disputan en estos momentos la posesión de territorios en el continente africano, adonde quieren llevar su civilización y su comercio.

Sin embargo, bajo el punto de vista de la hacienda pública, y como origen de ingresos, las colonias, lo mismo aquellas que se conservan de otras épocas que las que ahora se establecen, han perdido su importancia; las ventajas económicas que hoy se logran y se esperan de ellas, se refieren más bien á la vida de la nación que no á la del Estado; consultan el interés de los emigrantes, de las industrias y del tráfico mercantil, no el provecho financiero de los Gobiernos, que han de hacer gastos considerables para servir á esos fines. En la actualidad no hay ninguna metrópoli que perciba una renta de sus colonias, porque éstas, en su conjunto, resultan siempre gravosas. Así, Inglaterra, que en 1889-90 obtuvo de la India un ingreso de 20.527 libras, gastó en subvenciones para las colonias 75.575, sin que sea posible evaluar los gastos á que dan motivo sus posesiones sólo en marina de guerra. Francia (1890) invierte en el *servicio colonial* 52.238.716 francos y recibe, en cambio, por todo ingreso 715.240 de la India y de Nueva Caledonia, porque la cuenta especial de Argelia, á contar desde 1830, arrojaba en fines de 1887 un *déficit* de 3.600 millones. Holanda, en ese

mismo año, gastó para la administración central de las colonias 1.351.476 florines y el presupuesto de sus mejores posesiones en las Indias orientales acusaba un *déficit* de siete millones y medio. Tampoco Portugal consiguió una renta de sus colonias, y al contrario, tomados en conjunto los presupuestos de aquellas provincias y establecimientos para 1890-91, resulta en ellos un exceso de gastos que se acerca á un millón de francos ¹. Por último, en nuestra España, los *sobrantes* de Cuba cesaron hace ya más de veinte años, con motivo, primero de la reincorporación y guerra de Santo Domingo, y á causa, después, de la sublevación de Yara; y en cuanto á Filipinas, desde que se desestancó allí el tabaco, dejó de venir la remesa de 7.200.000 pesetas que en ese artículo nos enviaban anualmente aquellas islas. Nuestras provincias de Ultramar no rinden provecho alguno al Tesoro de la metrópoli, y lejos de esto, sólo para el sostenimiento de la Grande Antilla el país se ve obligado á hacer enormes y continuos sacrificios en sangre y en dinero.

La cuestión, por lo tanto, de si las colonias han de ser origen de renta es más teórica que práctica, porque está resuelta de hecho negativamente. Y esa solución es la misma á que se llega en el orden de las ideas. La colonia es siempre una Sociedad nueva, inferior, débil ó menos desarrollada, que no puede valerse por sí misma y que necesita de la protección, de la tutela y el auxilio de otra más adelantada y poderosa. La relación entre la metrópoli y la colonia es análoga á la que media del padre al hijo: forman aquellas parte de un mismo todo, constituyen una sola familia política; pero ocupan dentro de ella posiciones diferentes. La metrópoli da el ser, educa y dirige á las colonias, las auxilia en todas sus necesidades, las defiende contra las agresiones de los extraños, las pone

¹ Tomamos estos datos y todos los que anteceden del *Annuaire de l'économie politique* (1890) y del *Almanach de Gotha* para 1891.

en camino de bastarse á sí mismas, y en el respecto económico tiene la obligación de sostenerlas, que voluntariamente se ha impuesto, pero no el derecho de explotarlas. La colonia, como el hijo, ha de tener un *peculio*, que se hallará en comunicación y se relacionará necesariamente con el haber nacional de que forma parte, pero que no está á la disposición absoluta de la madre patria. La unidad de la hacienda pública entre la metrópoli y la colonia no establece la comunidad, sino que permite una separación de los bienes, igual á la distinción que mantienen las personalidades respectivas. Las colonias deben satisfacer sus propias necesidades económicas, deben contribuir á los gastos generales del Estado á que pertenecen, y están obligadas, por agradecimiento y reciprocidad, á venir en ayuda de la metrópoli; pero la naturaleza de todos esos deberes varía según las condiciones de cada caso y con arreglo á los medios aplicables á su cumplimiento. El hijo y la colonia pobres tienen opción á la riqueza de aquellos por quienes han existido, así como siendo ricos han de hacer á éstos partícipes de su fortuna.

Pero tanto como las circunstancias económicas influye en las relaciones financieras de la metrópoli con la colonia la índole del vínculo político que media entre ellas. Hay colonias que por la extensión del territorio que ocupan y la pequeñez de su población no podrán constituir nunca un Estado independiente; hay otras susceptibles de pleno desarrollo y vida propia; aquéllas, como el hijo imposibilitado de bastarse á sí mismo ó escaso de facultades, vivirán en perpetua tutela y serán siempre gravosas á la nación que las rija; éstas, en tanto que llega el momento de la emancipación, cambiarán, como el hijo en la familia, su posición respecto á la metrópoli á medida que vayan recorriendo los diversos grados de su desenvolvimiento; cuando todo lo deben á la madre patria, que ejerce sobre ellas una acción muy intensa, las prodiga grandes cuidados y las lleva como de la mano, en

tonces tendrán mucho que retribuir económicamente y no serán tampoco capaces de manejar sus recursos; pero según vayan haciéndose cargo de sus propias satisfacciones y adquieran la aptitud necesaria para administrar sus medios, disminuirá la gestión de la metrópoli, los servicios y los gastos que se hacían bajo su dirección y en su nombre, la intervención consiguiente que tenía en los recursos, y la autonomía que alcance la colonia determinará la constitución de su hacienda particular de un modo más ó menos enérgico y distinto.

Ahora bien, el régimen de las colonias puede acomodarse á dos sistemas: el *administrativo*, en que la acción del poder central no está limitada por ninguna institución política en la colonia, y el *liberal*, en que ésta se gobierna por sí misma y la autoridad de la metrópoli no ejerce más atribuciones que las correspondientes al poder moderador en el sistema representativo. En el primer caso, la metrópoli domina y absorbe por completo á la colonia; en el segundo, el vínculo jurídico es muy débil y la unión se mantiene por la fuerza de lazos morales, por la comunidad de origen é intereses; y tratándose de las colonias inglesas, que son casi las únicas regidas conforme á este sistema, por el vínculo todavía más poderoso de una gran corriente de emigración libre de la misma raza, que forzosamente tiene que equilibrar ó anular las tendencias á la separación ¹. Pero la condición política de las colonias depende en primer término de que formen un pueblo igual ó semejante al de la metrópoli, ó de que pertenezcan á una raza inferior ó de civilización más atrasada, y como esto puede ocurrir es una escala que admite muchos grados, de aquí que no sea posible dar un mismo gobierno á todas las colonias. Inglaterra tiene en sus posesiones tres tipos principales, aunque no únicos, porque son muchas las variantes intermedias: las de la Corona, sometidas á la autoridad discrecional de

¹ Maldonado Macanaz.—Obra citada.

un gobernador; las de instituciones representativas, en que la Corona no tiene más que la sanción y el veto, pero nombra algunos de los funcionarios, tales son el Canadá, las Indias occidentales, etc., y las de Gobierno responsable, en que la Corona no interviene más que para la designación del gobernador, que nombra sus Ministros y obra como un Monarca constitucional; Victoria, Nueva Gales del Sur, la Australia meridional, Tasmania y el Cabo son las que viven bajo este régimen. España concede la representación en las Cámaras á Cuba y Puerto Rico, pero no á Filipinas, y todas las naciones siguen la misma conducta, estableciendo entre las colonias la diferencia á que dan lugar sus circunstancias. La independencia y la anexión son los únicos términos á que pueden llegar las relaciones de la metrópoli y las colonias, por más que algunas de éstas se hallen tan lejanas que la anexión sea imposible respecto de ellas, y otras sean tan pequeñas que no puedan aspirar á constituirse independientes. En todos los demás casos, la *autonomía* y la *asimilación* son grados intermedios de aquellas situaciones definitivas. La autonomía supone una administración propia y cierta vida política en la colonia. La asimilación tiende á reducir las distancias que separan á la metrópoli de las colonias, implantando en éstas gradualmente instituciones iguales á las de aquélla; pero este sistema ha de mantener las diferencias que piden en las leyes las diversas condiciones de raza, clima y estado de desarrollo. El único principio que puede comprender á situaciones tan distintas es el de que la descentralización, en mayor ó menor escala, es inevitable por la distancia, que impide la acción inmediata de la madre patria, y por las circunstancias de territorio, población y costumbres, que no pueden menos de influir en la organización administrativa. La experiencia enseña cuán cierta es la máxima de que puede gobernarse desde lejos; pero sólo desde cerca puede administrarse bien, y allí donde la metrópoli ha querido dirigir por sí misma los pormenores de la vida

interior de las colonias, el resultado ha sido siempre deplorable.

Y esa misma variedad inevitable en el orden político resultará también en lo que toca á la hacienda. Las colonias entre sí y con relación á la madre patria tendrán una organización financiera muy distinta; sus presupuestos habrán de ser diferentes y en vano será reunirlos en un solo documento, cuando los gastos de carácter público y los servicios de la administración tendrán que responder en cada una de ellas á necesidades diversas, y los ingresos, rentas é impuestos se amoldarán de igual suerte á las condiciones y formas particulares de la riqueza. El Tesoro tendrá que descentralizarse forzosamente y las deudas locales existirán con independencia de la general del Estado. Cuanto más adelantada y más próspera se encuentre la colonia, tanto más se marcará la separación de su peculio y de su vida económica.

Los principios generales que pueden establecerse en esta materia se reducen á los siguientes:

1.º En tanto que la colonia mantenga vínculos políticos con la metrópoli y forme parte de la nación, debe contribuir á las necesidades de ésta, á los gastos generales de la organización del Estado, al sostenimiento de los poderes supremos, de la deuda, al ejército y la marina.

2.º Las colonias deben retribuir en la medida que consientan sus recursos los servicios de protección y cultura que reciban directamente.

Y 3.º La colonia no debe en ningún caso ser origen de *renta* y objeto de explotación financiera.

La aplicación de esos principios ha de hacerse con el criterio de la benevolencia afectuosa que debe ligar á la metrópoli con las colonias, teniendo aquélla siempre en cuenta que su autoridad no es arbitraria, que el poder de los fuertes obliga á la protección de los más débiles; reconociendo ésta sus deberes de gratitud y de respetuoso cariño, y considerando la una y la otra que, si la unión

es transitoria y la separación ha de venir algún día, ha de ser sin violencias que intenten detenerla ó apresurarla, para que se verifique «tan naturalmente como tiene
» lugar la emancipación del niño convertido en hombre,
» que deja el hogar paterno para crear una familia nueva.
» La separación aprovecha á los dos países, sobre todo
» cuando se realiza amigablemente; todas las ventajas de
» la antigua unión pueden conservarse sin ninguno de sus
» inconvenientes» ¹.

¹ Bluntschli.—*La politique*, trad. francesa, pág. 269.

II

La hacienda de la provincia y el municipio.

El Estado representa la unidad jurídica, y las provincias y municipios son en el Estado nacional elementos varios é interiores, asociaciones naturales determinadas por la convivencia más íntima, las condiciones territoriales y la comunidad de necesidades y fines de todo género.

El Estado dice, en primer término, unidad; las ideas de provincia y municipio expresan, antes que todo, separación, diferencia, vida propia y distinta de la de otras entidades iguales. Pero si consideramos al Estado como el *centro* de la organización social, la *circunferencia* ha de referirse á los individuos y estará formada por ellos, quedando las provincias y los municipios como colectividades intermedias, lo mismo que la familia, aunque distinguiéndose de ésta por la mayor amplitud y el carácter *civil* con que aquéllas se revisten. Y es de notar también que la provincia puede ser una división artificial puramente administrativa, establecida para servir de enlace á un cierto número de municipios con el poder supremo, en tanto que los pueblos son una división natural, así topográfica como moralmente, y constituyen verdaderas individualidades colectivas, de cuya suma resulta lo que se llama nación; es decir, que la provincia se acerca más al Estado, y el municipio se asemeja más á la familia; que éste, á título de organismo más elemental, acusa mayor

grado de variedad y pide, por consiguiente, una existencia más libre é independiente que la provincia con relación al Estado.

El problema más interesante que ofrece la organización política consiste en determinar cómo ha de lograrse la *armonía* en la acción de cada una de esas entidades y elementos, cuál es la parte ó el esfuerzo que toca poner á cada uno de ellos en el cumplimiento de los fines sociales, y con este motivo se plantea el debate entre los dos sistemas de la *centralización* y la *descentralización*. Estos dos términos tomados del lenguaje de la mecánica, dice Bluntschli, se aplican con escasa propiedad al tecnicismo político: tratándose de la Sociedad, la centralización absoluta es imposible, porque la periferia está formada por hombres, es decir, por seres de juicio y voluntad propios, y la descentralización absoluta lo es también porque concluiría con la unidad y la existencia del Estado. La centralización es necesaria para asegurar al Estado fuerza y energía, para que haya igualdad jurídica; la descentralización es inevitable en interés de la libertad individual, de las necesidades y costumbres locales, y es exigida por la naturaleza especial de las partes que deben armonizarse. Según esto, la cuestión queda reducida á la aplicación en uno ú otro grado de esos dos principios, ya que ninguno de ellos pueda quedar excluído¹.

Nosotros no podemos entrar aquí en el pormenor de tales discusiones, y nos limitaremos á indicar sobre ellas que la centralización puede tomarse en dos sentidos, uno *político*, y entonces significa la atribución al Estado de grandes facultades á expensas de la actividad y de la libertad privadas, y otro *administrativo*, que supone la acumulación del poder público y de la acción colectiva en los órganos superiores de la entidad política, en manos de lo que se llama el Gobierno en la acepción más estricta. La descentralización, por consiguiente, puede en-

¹ *La politique*, trad. francesa, pág. 309.

tenderse también de dos maneras, según que consista en entregar á la Sociedad fines cuyo cumplimiento se halle á cargo del Estado, ó en distribuir por los grados inferiores de la organización política, funcionarios, corporaciones locales, etc., la gestión de los servicios públicos. Dado nuestro concepto del Estado, hemos de combatir la centralización que, aumentando las funciones que le hemos señalado, realice el *socialismo* en una ú otra medida, desnaturalice la misión del poder público y se oponga al libre movimiento de la libertad individual y de las asociaciones voluntarias; esta centralización es perjudicial y tiránica; pero el ejercicio de las facultades que son propias del Estado no puede menos de centralizarse, porque la administración exige unidad de plan, de impulso y de vigilancia, los servicios públicos no pueden fraccionarse, y la intervención que en ellos tengan los agentes subordinados y las corporaciones locales ha de ser regida por la dirección de los Gobiernos. La descentralización no puede consistir en que se repartan á la provincia y al municipio las atribuciones que el Estado posea indebidamente; este sistema es más perjudicial todavía que el de la concentración de facultades en el Gobierno, porque tiende á sustituir la opresión débil y lejana del poder central con la inmediata, y por decirlo así, doméstica de las localidades en que las pasiones son más vivas y las injusticias más frecuentes. La verdadera descentralización se consigue reduciendo el Estado á sus fines esenciales; pero éstos, los que se reconozcan como propios suyos, han de ser cumplidos por él directamente. Así ¿el Estado no debe imponer una religión, ni dirigir la instrucción pública? Pues es absurdo pretender que las provincias y los municipios hagan profesiones de fe ó decreten planes de enseñanza, y si es que atribuimos al Estado tales fines, no hemos de admitir tampoco que esas corporaciones puedan contrariarlos, declarándose protestantes y defensoras de la enseñanza laica, por ejemplo, en un Estado católico. Por eso

nadie propone que se descentralice la justicia civil y criminal. El despotismo y los males todos que se achacan á la centralización administrativa, no proceden de ella, sin embargo, sino de la centralización política. La única forma de administrar es centralizando, y lo que debe evitarse no es que se administre de ese modo, sino que se administre con exceso.

Con respecto á la provincia y el municipio, la centralización los coloca bajo la dependencia absoluta y la tutela del poder central, desconociendo la sustantividad de su naturaleza y de su objeto; la descentralización reconoce la autonomía de las entidades locales y una esfera de acción que les es propia, enlazándola orgánicamente con la vida del Estado. Aquel sistema es el del absolutismo, que niega la libertad de las provincias y los municipios, del mismo modo que la independencia de la familia y la personalidad individual; éste se funda en el principio del *self-government* y busca la coexistencia armónica de los diversos elementos y círculos sociales.

Las provincias y los municipios son, en efecto, sociedades totales ó completas, que han de atender, dentro de ciertos límites, á todos los fines de la actividad; son pequeños Estados que cumplen con el derecho, determinando la ley de sus relaciones interiores—por medio de reglamentos, bandos, etc.;—cuentan con poderes que la sancionan y hacen efectiva, valiéndose de la coacción—por medio de arrestos, multas, etc.,—é intervienen, por último, en todos los órdenes de la cultura, que deben promover y fomentar, según sus necesidades y recursos. Estas funciones de las colectividades locales han de ser regidas y administradas por ellas mismas, manteniéndose luego la unidad entre los diversos círculos de vida que de aquí resultan por la apelación y vigilancia que á la provincia corresponden sobre la gestión de los municipios, y las que el poder central ejerce respecto de las provincias, así como por las condiciones jurídicas de

carácter general que establecen y mantienen los Estados nacionales.

De la existencia de fines á cargo de las provincias y municipios se derivan naturalmente la de necesidades económicas y la de una propiedad dedicada á satisfacerlas.

El cuánto del consumo debe determinarse aquí, como siempre, computando el doble dato de las necesidades y los recursos para establecer entre ellos la relación conveniente, y así los gastos de cada provincia y municipio han de ser proporcionados á la riqueza de la localidad respectiva. Esta proporción ha de fijarse con arreglo á los mismos principios que nos sirvieron para marcar los límites del consumo del Estado ¹, y refiriéndonos á ellos, teniendo en cuenta que la función jurídica, lo mismo que los fines de cultura, propios de las provincias y municipios, pueden medirse comparándolos con los que están á cargo de la institución política central, considerando que han de ser aquéllos mucho menores que éstos, y que parece aceptable una proporción que señale á las corporaciones locales una cuarta parte de atenciones jurídicas, relativamente á aquéllas que pesan sobre el Estado, y una mitad respectivamente al esfuerzo que éste consagra á los fines de cultura, tendremos para los gastos locales los resultados siguientes:

Cuarta parte del 8 por 100 de la riqueza disponible asignado para los fines jurídicos del Estado.....	2
Mitad del 8 por 100 que el Estado debe dedicar á los fines de cultura.....	4
Total de los consumos locales.....	6

Pero este 6 por 100 de la riqueza disponible ó de la renta de la Sociedad ², que debe dedicarse á las necesidades locales, no se ha de distribuir por partes iguales á la

¹ Capítulo I, sección III de la *Parte general*.

² Véase lo dicho acerca del cálculo de esta renta en el cap. XIII de la *Parte general*, págs. 298.

provincia y el municipio, porque la misión de éste es mucho más amplia que la de aquélla, y pide, por consiguiente, más recursos económicos. La acción que para el cumplimiento directo del derecho ponen la provincia y el municipio bien pueden equipararse; pero la que se dirige al auxilio de las esferas religiosa, moral, científica y económica ha de ser más intensa dentro de la colectividad municipal, en que todas las relaciones son más íntimas y tienen mayor extensión las necesidades comunes. De suerte que la distribución pudiera hacerse en estos términos:

Gastos jurídicos de la provincia.....	1	
Gastos para otros fines especiales.....	1	
		2
Gastos jurídicos del municipio.....	1	
Gastos para los otros fines especiales.....	3	
		4
Total de gastos locales.....	6	

Cada provincia, pues, debe regular su consumo en el 2 por 100 de la renta que corresponda á su riqueza, y cada municipio en el 4 por 100 de los beneficios que pueda rendir el capital colectivo. Este cálculo, que hacemos con el mismo criterio empleado para señalar el tipo normal de los consumos del Estado, no pretendemos que tenga más alcance ni valor científico que el que entonces formulamos; pero creemos siempre que es necesario adoptar un principio fijo, algún criterio que sirva de base á la vida económica de las entidades políticas, y desarrollamos esta idea como modo de insistir sobre ella, aun reconociendo la imperfección de nuestras soluciones. Por eso mismo hemos de hacer constar este resultado á que en definitiva llega nuestro sistema:

Evaluación de los gastos del Estado.....	16	
Gastos de la provincia.....	2	
Gastos del municipio.....	4	
Total del consumo público.....	22	

Unos pensarán que es excesivo dedicar el 22 por 100 de la renta social á satisfacer las necesidades políticas; otros hallarán que es poco; nosotros no tenemos empeño en mantener ese guarismo; pero lo que interesa es que todos convengamos en la precisión de establecer una regla, de adoptar un punto de partida para determinar racionalmente los consumos públicos, y en que no es imposible conseguirlo de una manera más científica.

Vengamos ahora á los conceptos en que se descomponen los gastos locales, y hallaremos desde luego la distinción de las necesidades ocasionadas por la constitución política de las provincias y municipios, y las especiales que provendrán del ejercicio de sus funciones. Los gastos generales dependerán del sistema admitido para la organización de esas entidades, y serán tanto menores cuanto más sencilla y popular sea ésta; entre ellos figurarán los necesarios para mantener el enlace de las corporaciones locales entre sí, y de todas ellas con el poder del Estado. Los gastos especiales se dividirán en jurídicos, religiosos, de beneficencia, de instrucción, de carácter económico y de la administración de la hacienda local, y los principios para regularlos deben ser: preferir á la acción administrativa y directa, la subvención y el fomento de las instituciones que libremente se consagren al cumplimiento de cada uno de los fines particulares; cuidar de que se mantengan entre éstos el nivel y la armonía, y organizar los servicios locales de manera que guarden relación con los de la misma clase establecidos por el Estado, llenen sus huecos y corrijan sus defectos. Los diversos ramos de la policía en los municipios y la construcción de caminos y obras públicas en las provincias serán sin duda las atenciones más considerables.

La libre formación de su presupuesto de gastos sería la garantía más eficaz de la independencia y la emancipación política de las corporaciones locales. Este principio, sin embargo, no prevalece en las legislaciones, y así vemos que en Inglaterra, Francia, Italia, Bélgica,

Rusia y España se imponen á las provincias y municipios gastos de carácter obligatorio, para la beneficencia, la instrucción pública, las prisiones, etc., á que han de atender con preferencia. Los únicos gastos que el Estado debe imponer á las localidades son esos de que hemos hablado antes, cuyo objeto es asegurar la unidad y comunicación de las diversas entidades políticas. Si el Estado encarga á las provincias ó á los pueblos el desempeño de algún servicio de carácter general, entonces se comprenden también los gastos obligatorios; pero estas partidas son imputables al presupuesto nacional, y debieran ser en rigor por él indemnizadas. ¿Pagarán contribución al Estado las provincias y ayuntamientos sobre el importe de sus recursos, y será éste un nuevo motivo de gastos obligatorios? Los *bienes* que posean las corporaciones locales habrán de seguir la condición general de la propiedad privada; del mismo modo que las propiedades del Estado, deben contribuir á los gastos de la localidad donde radiquen; pero los ingresos que las provincias y municipios obtengan de los tributos no deben pagar nada, porque en otro caso se haría de los impuestos materia de imposición.

Todos los modos de adquirir que hemos reconocido al Estado pueden aplicarse á las necesidades económicas de las corporaciones locales; pero los más usados y más importantes para ellas son: los dominios fiscales, la retribución de los servicios administrativos, los impuestos y el crédito. La naturaleza de cada uno de estos recursos no cambia esencialmente en manos de las provincias y municipios, y hemos de mantener, por consiguiente, el juicio que en general tenemos formado acerca de ellos, insistiendo en que el impuesto es el medio de sostenimiento más adecuado para todas las entidades de carácter obligatorio y coercitivo. Haremos notar, sin embargo, algunas diferencias accidentales á que da lugar el empleo en menor escala de esos orígenes de ingresos: los inconvenientes de la posesión de capitales y el ejercicio

de industrias, se reducen, tratándose de los ayuntamientos sobre todo, porque el interés de los administradores locales es algo más vivo que el de aquellos que manejan negocios del Estado, y la vigilancia del público es más inmediata y eficaz. Por otra parte, los municipios se encargan muy á menudo de satisfacer ciertas necesidades comunes, mediante la conducción de aguas potables, el establecimiento de fábricas de gas y de líneas telefónicas, la construcción de mercados, etc., y entonces se desarrolla naturalmente el número de los servicios que dan motivo á una retribución. Los de carácter político y la policía urbana producen algunos ingresos por las licencias de construcción, la apertura de ciertos establecimientos, las industrias de locomoción y de transportes, etc. Las prestaciones personales, aplicadas al trabajo en las obras municipales, alcanzan una generalidad que no pueden lograr tratándose de la provincia, y menos aún con relación al Estado, y por eso se emplean con frecuencia; los impuestos reales y el crédito no presentan variantes que deban mencionarse.

Algo se ha dicho en el sentido de que los impuestos comunales debieran afectar á los *vecinos* indistintamente, estableciéndose á modo de capitación, por suponer que los servicios del municipio tienen un carácter más personal que los del Estado, y algunos hablan también en favor del sistema seguido en Inglaterra, que consiste en crear un impuesto especial para cada una de las atenciones de las localidades; pero no hay en verdad razón para ninguna de esas opiniones. La obligación que tienen los vecinos de sostener al municipio es enteramente igual á la que tienen los ciudadanos respecto del Estado; la acción de las instituciones locales alcanza á la propiedad y á la riqueza toda, del mismo modo que los servicios generales, y el impuesto es siempre una relación económica que ha de proporcionarse para cada uno á sus condiciones de fortuna. En cuanto á la especialidad de las contribuciones, abandonada para la hacienda del Estado, es

causa de graves desórdenes, de complicaciones administrativas, de dificultades para la contabilidad y de gastos muy crecidos en la recaudación, y el ejemplo de Inglaterra no destruye, sino que confirma esos resultados bien fáciles de prever, porque la verdadera especialidad supone no sólo la aplicación de cada impuesto á un objeto determinado, y por consiguiente, su administración y manejo separados de los demás, sino también una base distinta y un sistema de imposición diferentes para cada uno de ellos. De Mohl fijaba en 24 el número de los impuestos locales de Inglaterra, en 173 las leyes que los regían, y en 180.000 el número de funcionarios, la mayor parte gratuitos, empleados en la recaudación, lamentando después la confusión y el despilfarro que producían esas instituciones. En algunos casos, añade, los gastos de recaudación importan más que la contribución misma, y no puede ser de otra manera cuando se ha llegado al extremo de establecer un impuesto, el *Dead Burial rate*, para costear la inhumación de los cadáveres abandonados ¹. El sistema inglés, por otra parte, se ha modificado de un modo considerable, y la especialidad de los impuestos es más de nombre que de hecho, porque el mayor número de ellos se ha ido refundiendo en la *contribución de pobres*.

La cuestión que se presenta acerca de los impuestos locales es la de si deben acomodarse al sistema tributario del Estado, consistiendo en recargos ó adiciones sobre los establecimientos para éste, ó han de ser imposiciones diferentes. Las ventajas de la separación serían la mayor independencia de las corporaciones locales y la claridad con que podría apreciarse el coste de los servicios respectivos; pero los inconvenientes están: primero, en la dificultad de hallar para las localidades materias de imposición que no hayan sido ya empleadas por el Estado, y después, en el aumento de gastos que traería consi-

¹ *Geschichte der Staatswissenschaften*, tomo IX, pág. 104.—Citado por Manna y Esquirou de Parieu.

go la duplicidad de las operaciones administrativas y de recaudación. Ordinariamente, los impuestos locales se hallan subordinados á los generales, se los limita cuando se cree que pueden perjudicar á éstos y rige el principio de que han de ser autorizados por los Gobiernos. Á excepción de Inglaterra, donde, como ya hemos indicado, la contribución de pobres, que es directa y territorial, forma la base de las haciendas locales, en las demás naciones de Europa los ingresos más importantes de las provincias y los municipios consisten en los recargos sobre las contribuciones directas del Estado y en los impuestos de consumos. Las provincias que para gravar la circulación tendrían que restablecer las antiguas aduanas interiores, se sostienen con los recargos; pero los municipios hacen mucho uso de los derechos sobre el consumo y disfrutan de bastante amplitud para crear estos arbitrios, menos en Bélgica, que los suprimió desde 1860.

La organización económica de la provincia y el municipio ha de tener las mismas condiciones señaladas para la del Estado nacional; constituidas las corporaciones locales por elección, deberán formar anualmente sus presupuestos, tendrán funcionarios encargados de la *administración*, del manejo del *tesoro* y de la *contabilidad* de su hacienda, y aprobarán las cuentas en que se consignen los resultados de la gestión. Como aquí es posible la vigilancia de entidades superiores y la apelación ante ellas de los intereses que se juzguen lastimados, los Gobiernos deben conocer de los presupuestos y cuentas de las provincias, y las diputaciones provinciales intervenir en la administración de los municipios, siempre que sus actos económicos den lugar á reclamaciones ó protestas. Esta fiscalización es de hecho más inmediata por la institución de los gastos obligatorios, por las limitaciones establecidas á los recursos de las entidades locales y por la centralización que oprime sus libertades.

ÍNDICE

Páginas.

PRÓLOGO DE LA EDICIÓN ANTERIOR	7
PRÓLOGO DE ESTA EDICIÓN	11

INTRODUCCIÓN

I.—CONCEPTO DE LA HACIENDA PÚBLICA Y DE SU CIENCIA.— Que no tiene ésta, como único asunto, la consideración de las rentas ó modos de adquirir que emplean los Gobiernos, sino que estudia el organismo y las funciones todas que constituyen la vida económica del Estado.—Impropiedad de la denomina- ción que lleva ese conocimiento.—Examen de otras definiciones ó conceptos de la ciencia financiera	13
II.—CARACTERES DE LA CIENCIA DE LA HACIENDA, MÉTODO Y PLAN DE LA INVESTIGACIÓN.—Aspecto filológico del asun- to.—Consideración histórica del mismo.—Fines á que se dirige esta enseñanza y necesidad, en vista de ellos, de procurar un conocimiento crítico ó armónico.—Plan de la exposición.— Primera división de la materia en <i>Parte general</i> y <i>Parte espe- cial</i> .—El concepto del Estado y el de la vida económica como puntos de partida en nuestra indagación.—Subdivisión consi- guiente de la <i>Parte general</i> .—Secciones de la <i>Parte especial</i> .— Contenido de cada una de ellas	24
III.—RELACIONES DE LA CIENCIA DE LA HACIENDA Y UTILI- DAD DE SU ESTUDIO.—Los principios <i>morales, jurídicos y eco- nómicos</i> , referidos al objeto de la <i>Hacienda</i> .—Comunidad que me- dia entre la <i>Política</i> , la <i>Administración</i> y nuestra ciencia.—Apli- cación de la <i>Estadística</i> á los hechos financieros.—Ventajas que proporciona el conocimiento de las leyes que rigen la vida eco- nómica del Estado	34
IV.—HISTORIA Y ESTADO ACTUAL DE LA CIENCIA DE LA HA- CIENDA.—La Antigüedad y la Edad Media desde el punto de vista financiero.—La Hacienda y el sistema económico, llamado el <i>mercantilismo</i> .—Los <i>economistas financieros</i> .—Consecuencias para la Hacienda de las teorías fisiocráticas.—Influencia de la escuela de Adam Smith.—Aplicación á nuestra ciencia del sis- tema socialista.—Estado actual de la ciencia de la Hacienda y doctrinas que en ella predominan.—Noticias bibliográficas . . .	42

PARTE GENERAL

EL ESTADO Y SU VIDA ECONÓMICA

SECCIÓN PRIMERA.—El Estado.

- I.—CONCEPTO DEL ESTADO.—Variedad de los hechos y de las doctrinas relativas á la institución política.—Principios de unidad á que pueden no obstante reducirse las diversas manifestaciones y teorías del Estado.—Fundamento del Estado en la naturaleza humana y en la idea del derecho.—El destino del hombre.—La sociabilidad como condición necesaria para su cumplimiento.—Que el fin jurídico exige con mayor imperio y en diverso grado que los demás la realización colectiva.—Que el Estado político es el órgano del derecho en cierta esfera.—Orden y serie de los Estados.—Distinción entre el Estado, la Sociedad, la Nación y los Gobiernos 63
- II.—NATURALEZA Y FUNCIONES DEL ESTADO.—Su personalidad y vida propias.—Examen de las doctrinas individualistas que dan al Estado una existencia contingente ó la condición de puro medio, y le asignan como único fin la administración de la justicia.—Clasificación y crítica de las escuelas socialistas, que extienden la acción del Estado á la vida entera de la Sociedad.—Teorías eclécticas ó intermedias.—Exposición de la doctrina llamada orgánica.—Armonía del elemento individual, la vida de la Sociedad y la misión del Estado.—Fin directo é inmediato del Estado en la realización del derecho.—Fin mediato de la institución política en la cultura y perfeccionamiento de la Sociedad.—Carácter permanente de ambos fines.—Influencias históricas que obran sobre ellos y explican el diverso modo de ser de los Estados. 83
- III.—ORGANIZACIÓN Y RELACIONES DEL ESTADO.—La constitución política.—Medios espirituales y materiales que reclama.—Los poderes públicos.—Carácter general y obligatorio de las funciones políticas.—Relaciones del Estado con la esfera individual y las asociaciones ó entidades naturales.—El Estado y el orden jurídico.—El Estado y la Iglesia.—El Estado y la moralidad.—El Estado y el orden científico.—El Estado y el mundo económico. 105

SECCIÓN II.—La vida económica.

- I.—LOS MEDIOS MATERIALES.—Nuestra relación con la naturaleza.—Concepto de lo económico.—Los llamados *agentes natu-*

	Páginas.
<i>rales.</i> —El valor.—La riqueza.—Fundamentos de la propiedad.—Comunicación del orden económico con los otros de la vida.—Leyes por que se rige	119
II.—LA ADQUISICIÓN Y EL EMPLEO DE LA RIQUEZA.—Actos fundamentales económicos.—La producción y el consumo.—Leyes generales de la actividad industrial.—Valor económico de los servicios.—Producción directa y producción mediata ó indirecta que se consigue por medio de las retribuciones.—Distribución de la riqueza.—Leyes y clasificaciones del consumo..	126

SECCIÓN III.—Vida económica del Estado.

I.—EL CONSUMO PÚBLICO.—Errores sostenidos acerca de su naturaleza y sus efectos.—La productividad de los consumos del Estado.—Límites racionales del consumo público.—Consideración de este problema como capital para la ciencia de la Hacienda.—Principio á que ha de acudirse para resolverle.—Que la suma de medios económicos aplicable al Estado depende por una parte de la misión que desempeñe, y por otra de la situación general de la riqueza.	135
II.—DETERMINACIÓN DE LOS GASTOS DEL ESTADO.—Circunstancias que influyen en ellos principalmente: las atribuciones del Estado, la organización política, la cultura social y la condición económica de los pueblos.—La progresión del consumo público.—Distinción de los gastos en ordinarios y extraordinarios.—Gastos del personal y del material.—Retribución de las funciones públicas.—Cómo ha de regularse.—Discusión acerca de los llamados derechos pasivos.—Manera de ejecutar los gastos del material.	152
III.—CONCEPTOS DEL GASTO PÚBLICO.—Gastos <i>generales</i> ó de la constitución política.—Poderes del Estado.—Cuestiones que suscita la retribución de sus servicios.—Sistemas para la organización de los ejércitos permanentes, bajo el punto de vista de su coste.—Representación en el extranjero.—Gastos <i>especiales</i> ó para fines determinados.—Administración de la justicia.—Gastos en materia de religión y moralidad.—Gastos con relación á la ciencia y al arte.—Gastos en la esfera económica.—Gastos para el manejo de la Hacienda pública.—Interés y amortización de la Deuda del Estado.—Que este concepto no ha de tener carácter permanente y debe ser mirado como extraordinario.	164
IV.—LOS RECURSOS ECONÓMICOS DEL ESTADO.—Condiciones generales de su actividad productiva.—Que el Estado no puede obtener directamente la riqueza que necesita.—La donación y la imposición como modos naturales de adquirir en el Estado.—	

Aplicaciones que éste hace, sin embargo, de los medios comunes de adquirir, y de la coacción, que es el modo privativo suyo. —Clasificación, en este sentido, de las adquisiciones del Estado, y distinción de sus recursos en ordinarios y extraordinarios. —Predominio, cada día mayor, de los modos de adquirir exclusivos del Estado.	181
V.—RECURSOS ORDINARIOS.—La donación.—Carácter precario é insuficiente de este modo de adquirir para el Estado.—El crédito.—Naturaleza de las adquisiciones que proporciona.—Necesidad de su empleo por los Gobiernos, en circunstancias normales.—Idea de la deuda flotante y de las deudas especiales..	190
VI.—RENDIMIENTO DE LOS BIENES QUE EL ESTADO EMPLEA EN SUS FUNCIONES.—Posición del Estado con respecto á los diversos órdenes de propiedad.—Teoría del dominio eminente.—Patrimonio ó haber privado de la institución política.—Los montes públicos.—Condiciones especiales de este género de riqueza, y cuestiones que su propiedad suscita.—Solución desde el punto de vista de la Hacienda.	196
VII.—LA PROPIEDAD DE CAPITAL Y EL EJERCICIO DE LA INDUSTRIA COMO ORIGEN DE RENTA PARA EL ESTADO.—El dominio fiscal.—Bienes en que generalmente consiste.—Extensión que en algunos países tiene.—Las minas.—¿Corresponde su propiedad al Estado?—Principales teorías acerca de este punto.—Que no hay motivo para que el Estado sea dueño de la riqueza minera.—Ferrocarriles.—Intervención que toca á los Gobiernos en las vías de esta clase.—Consideraciones que se alegan para justificar la propiedad y administración del Estado en los caminos de hierro.—Estado actual de la cuestión en el terreno de los hechos.—Solución más favorable para los intereses de la Hacienda pública.	209
VIII.—LA RETRIBUCIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS DEL ESTADO.—Clasificación de los servicios públicos, atendiendo al principio en que se fundan, en jurídicos, administrativos y fiscales.—Que la administración de la justicia y los diversos ramos de la policía no deben ser retribuidos.—La acuñación de la moneda.—Examen de las razones que se alegan para justificar el monopolio de la fabricación por el Estado.—Que en todo caso, la acuñación no debe ser origen de una renta.—Las vías de comunicación.—Que debe ser retribuido el aprovechamiento de los caminos públicos, pero no motivo de un beneficio para el Tesoro.—Correos y telégrafos.—Consideración de su monopolio, bajo el punto de vista financiero.	228
IX.—LOS MONOPOLIOS FISCALES.—Naturaleza de estos recursos.—Que son injustos y antieconómicos.—Formas que pueden darse á los servicios fiscales.—Consideración de la sal como objeto	

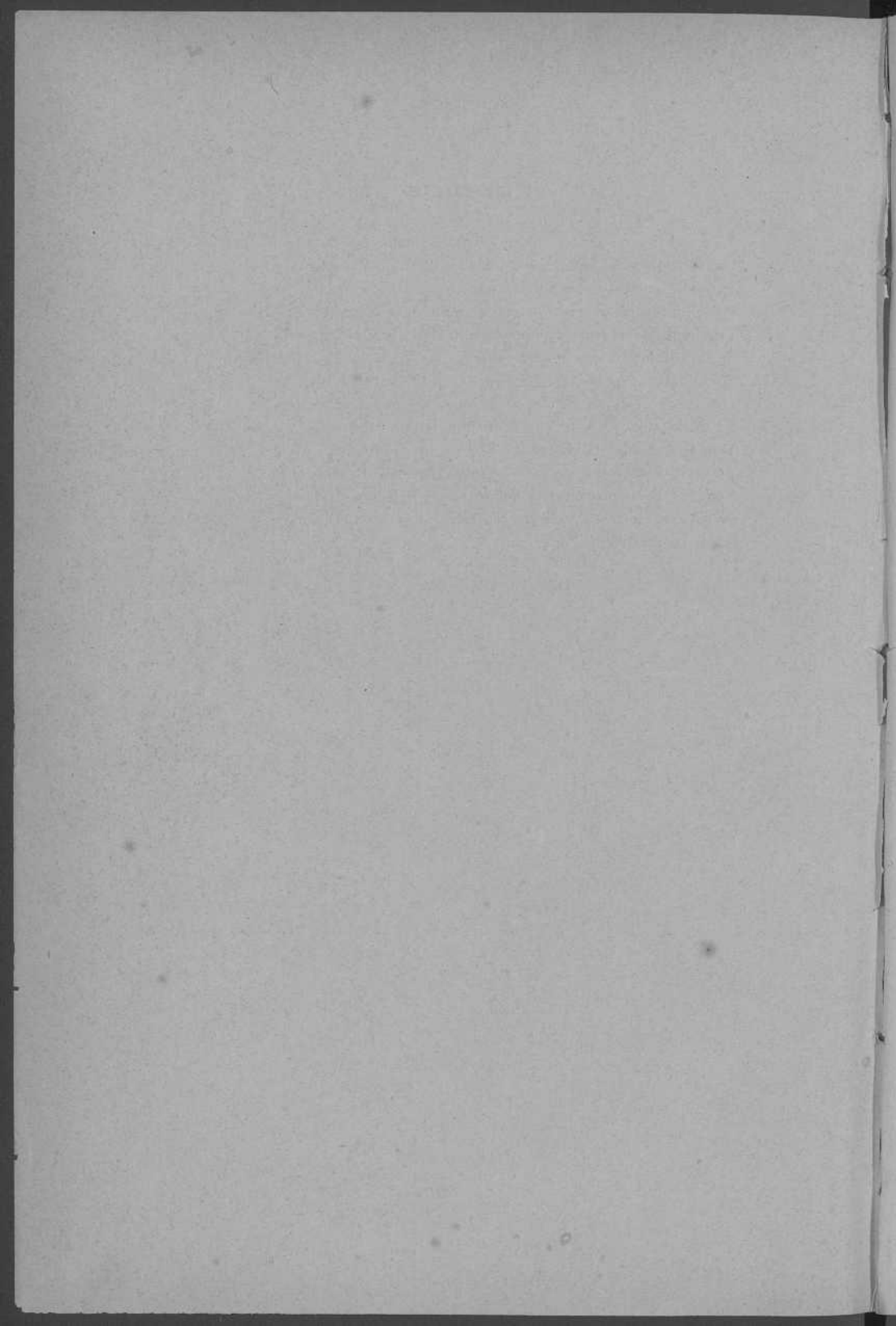
Tatas

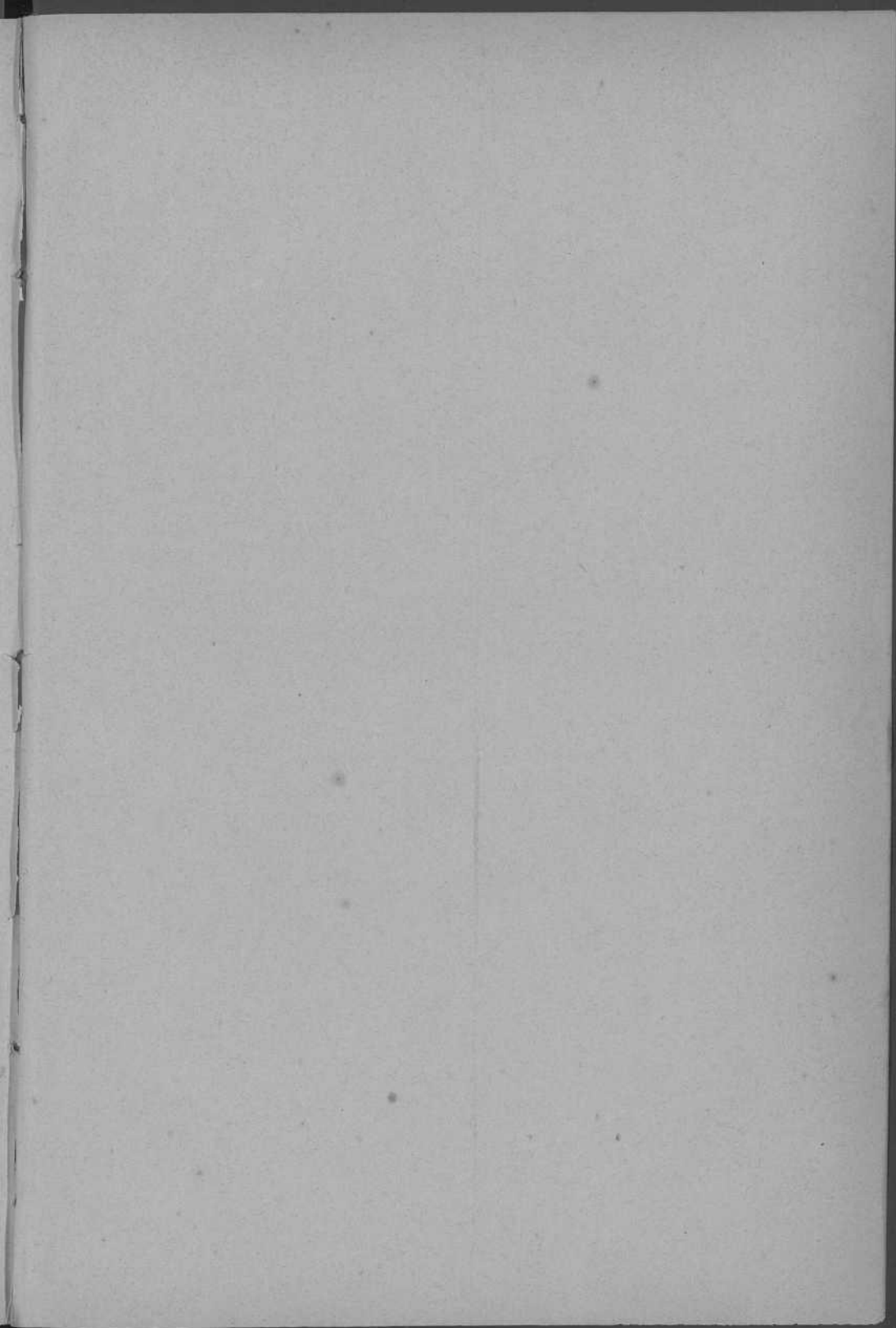
9

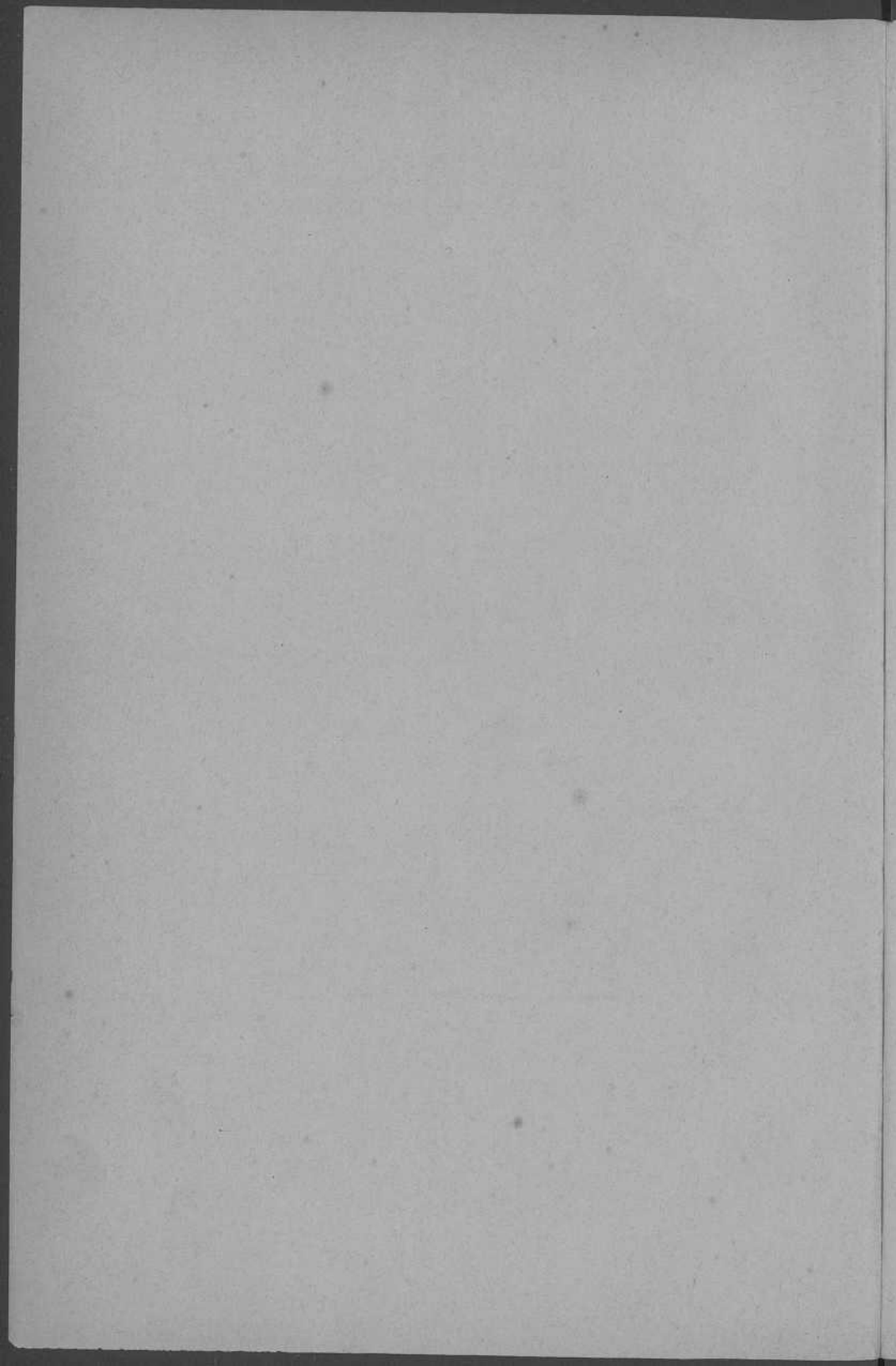
19

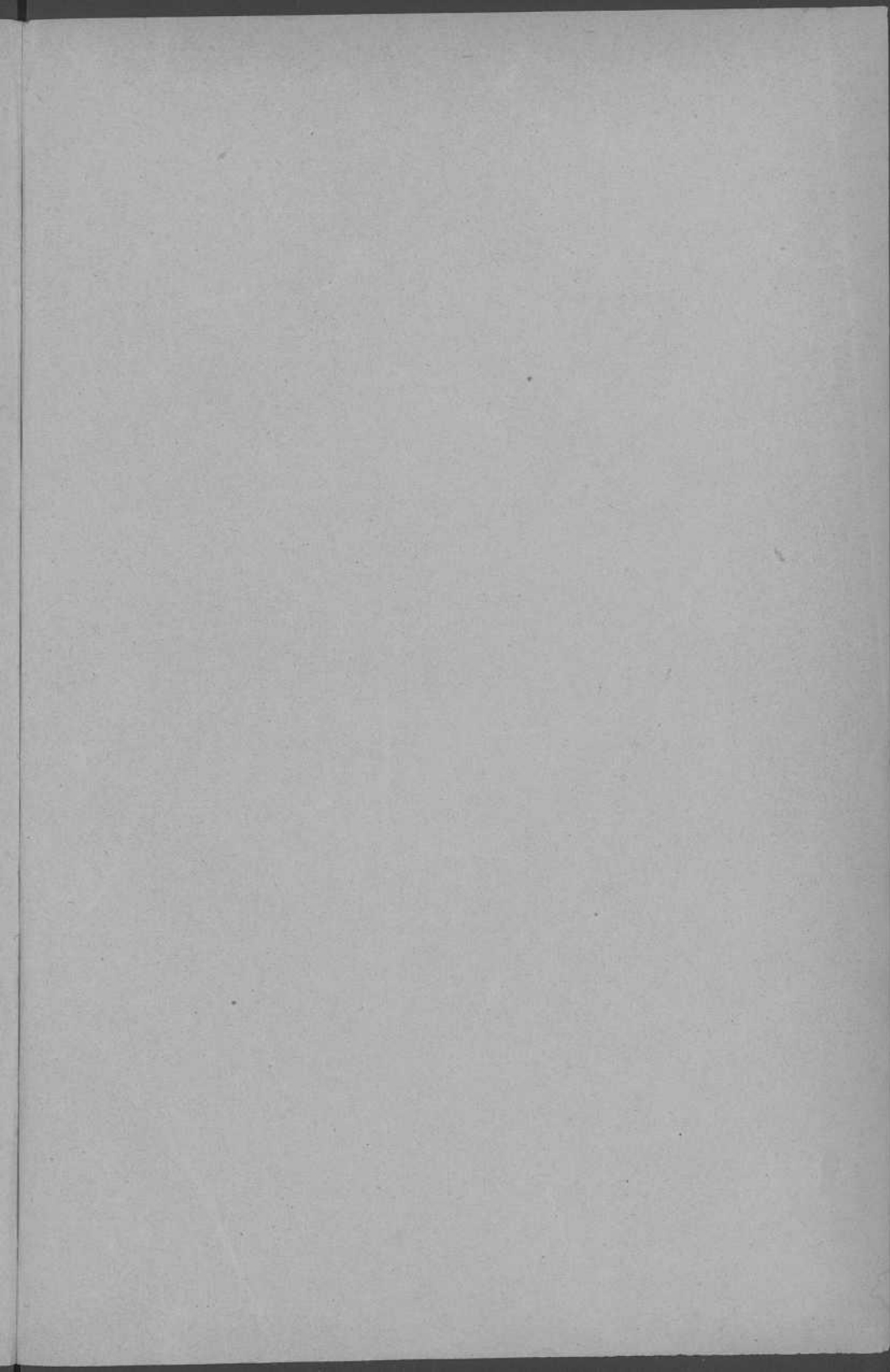
APÉNDICE

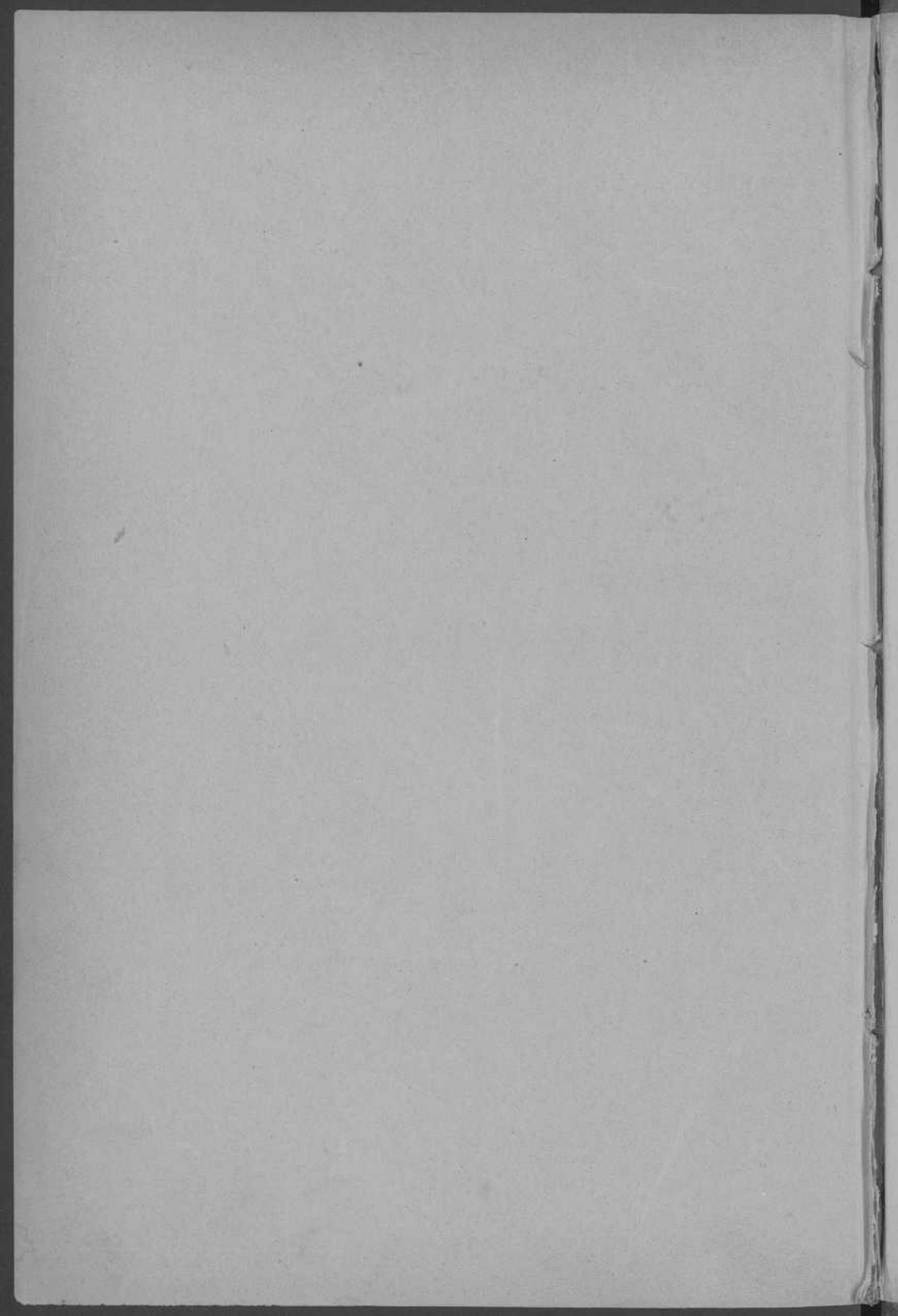
I.—LA HACIENDA DE LAS COLONIAS.—Caracteres de la colonización antigua.—Tendencias de la moderna.—Variedad que ofrece actualmente la condición política de las colonias.—Que no son ni deben ser éstas origen de renta para la metrópoli.—Principios á que han de acomodarse las relaciones financieras de las colonias con la madre patria.....	517
II.—LA HACIENDA DE LA PROVINCIA Y EL MUNICIPIO.—Naturaleza de estas entidades y de su vida económica.—Los gastos locales.—Límites de su cuantía determinados con relación al consumo del Estado.—¿Deben los Gobiernos señalar gastos obligatorios á las corporaciones locales?—Recursos económicos de las provincias y municipios.—Relación en que han de hallarse con los de carácter general.—Organización económica de las localidades.....	530











علی

دکتر

سید محمد

در

مدر

مدر

TRA
HACIENDO

15

HURTADO
TRATADO
DE
HACIENDA PÚBLICA

1

15.614