CAPITULO IX

DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA.

§ 1°. — Principios jenerales.

La administracion de la hacienda pública está sometida en principio i en jeneral a las mismas reglas de órden i de economía que la de las fortunas particulares. Existe sin embargo entre la una i la otra diferencias que resultan de la naturaleza misma de las cosas. Así los particulares disponen jeneralmente de un trabajo industrial, de un capital i de una renta, miéntras que los administradores de la hacienda pública no disponen jeneralmente mas que de una renta. Las necesidades extraordinarias de los particulares nacen del resultado eventual de operaciones industriales de toda especie i de los mil accidentes a que la vida humana i las familias están sujetas. El Estado no emprende sino excepcionalmente operaciones industriales i se limita a las de cierta clase : no conoce otras necesidades extraordinarias que las guerras i las crísis que afectan la fuente de sus ingresos. Pero la mayor diferencia entre la administracion de la hacienda pública i la de una fortuna privada consiste en que los administradores de la primera son responsables solo indirectamente, como mandatarios,

al paso que la responsabilidad del propietario es directa i completa, porque reposa sobre el interes privado.

El tesoro público debe, como un particular, no tener en caja mas que los fondos bastantes a las necesidades corrientes : importa que los administradores jenerales de la hacienda pública tengan a su disposicion los productos del impuesto tan pronto como estos han salido de manos del contribuyente : importa que la entrada, la existencia i la salida de cada suma sea comprobada instantáneamente por una contabilidad simple i clara, cuyas operaciones sean conocidas sin dilacion, cuyos detallés i resultados jenerales sean igualmente fáciles de demostrar : importa sobre todo que la responsabilidad de cada funcionario fiscal sea bien definida por los reglamentos i rigorosamente asegurada por verificaciones frecuentes i decisiones judiciales; que numerosas comprobaciones bien combinadas hagan el fraude tan difícil cuanto es humanamente posible, a fin de protejer la fortuna pública contra los intereses privados que pudieran serla contrarios.

Importa tambien que los fondos públicos sean empleados en el uso a que están destinados i que los que disponen de ellos traten de obtener, como los particulares, cuanto mas servicios a precio de la menor remuneracion posible, el mayor efecto con el menor gasto.

Durante largo tiempo los servicios jenerales de la sociedad han sido remunerados mediante las rentas de un dominio productivo. ¿ Convendria tratar de volver a este réjimen, hacer de esta persona abstracta que se llama *el Estado* un propietario territorial ? — No, sin duda; porque si el establecimiento de una buena contabilidad, la exacta vijilancia de las entradas i salidas de fondos en las cajas públicas presenta graves dificultades i no es nunca perfecta, seria aun mucho mas difícil asegurar la buena administracion de un dominio que exije conocimientos especiales, transformaciones de capitales en que es fácil a los

administradores abusar de su mandato.—En una palabra, la administracion de un dominio no es otra cosa que la direccion de una empresa industrial, i los motivos que hacen preferir para esta clase de empresas el réjimen de la propiedad privada i del cambio a la autoridad deben hacer preferir para el sosten de los servicios jenerales el impuesto a la renta de un dominio rural.

No hai por lo demas inconveniente para que el Estado sea propietario de los inmuebles afectados al servicio público, porque el empleo i la conservacion de estos inmuebles no constituyen una empresa industrial propiamente dicha. Pero no es necesario tampoco que el Estado sea propietario de estos inmuebles, i seria tal vez mejor que los tomase en arriendo, que el que levantase un empréstito para edificarlos, tanto mas cuanto que hai mas propension al lujo en los edificios públicos que en los que se hacen por cuenta de los particulares.

Las sociedades, como los particulares, tienen necesidades ordinarias i necesidades extraordinarias. Proveen a las primeras, como los particulares, mediante sus rentas ordinarias; pero, cuando no tienen capitales en reserva, no pueden proveer a las segundas sino mediante impuestos, extraordinarios o empréstitos.

Los empréstitos se contraen en el interior del pais o afuera. Se comprende que estos últimos no afecten en manera alguna el mercado del pais que los contrae, al cual basta tener o crearse rentas ordinarias suficientes al pago de los intereses : los empréstitos contraidos en el interior modifican, por el contrario, las condiciones del mercado i merecen ser objeto de algunos estudios particulares.

Todo empréstito sea interior, sea exterior, aumenta los gastos regulares permanentes i hace necesario un acrecentamiento de rentas. Se debe pues reflexionar mucho ántes de contraerlo, i sobre todo considerar bien el empleo que

se dé a los fondos obtenidos por su medio.—La mayor parte de las deudas públicas de la Europa han sido contraidas para hacer guerras agresivas e insensatas, tan contrarias a la moral como al interes económico de los pueblos: algunos empréstitos han sido hechos para la construccion de monumentos fastuosos sin utilidad real i, por consiguiente, sin motivo bastante para agravar las cargas de los pueblos. Los únicos casos en que un empréstito puede ser justamente contraido son los de guerra defensiva para el sosten de la independencia nacional i los casos en que es necesario que el Estado emprenda o fomente grandes trabajos de utilidad pública. Si la guerra pudiese nunca ser objeto de una especulacion, se podria decir que el empréstito contraido para sostenerla es útil en el caso en que de la guerra haya de reportarse mas que lo que cueste, i perjudicial en los casos contrarios : esta seria la razon de decidir puramente económica. Admitimos como un hecho demostrado por la experiencia que la guerra cuesta mas que lo que reporta, i sin embargo no podemos olvidar una escepcion, la guerra hecha a Méjico por los Estados-Unidos en 1846 i 47, guerra cuya moralidad no tenemos que discutir, pero que ha dado en definitiva un resultado lucrativo a los Estados-Unidos.

En cuanto a los empréstitos contraidos para subvenir habitualmente a los gastos ordinarios, cuando las rentas ordinarias no bastan a cubrirlos, no pueden ser condenados con excesiva severidad, porque tienen por efecto gravar el porvenir en provecho de la imprevision del presente. La primera i la mas imperiosa de las reglas en materia de hacienda pública, como en la administracion de las fortunas privadas, es la que prescribe la conservacion del equilibrio entre las rentas i los gastos ordinarios, equilibrio que ha de ser mantenido a toda costa, sea por la reduccion de los gastos, sea por el aumento de los impuestos, segun que se juzgue uno u otro medio mas conforme

a los intereses de la sociedad. En los Estados nuevos el impuesto es con frecuencia insuficiente i no permite organizar ni sostener de una manera satisfactoria los servicios jenerales : en los Estados antiguos, habituados mas al réjimen de autoridad, es jeneralmente posible proceder por reduccion de gastos, porque hai siempre un gran número que no son compensados por ningun servicio útil i aun algunos destinados a retribuir trabajos perjudiciales, como todos aquellos a que dan lugar las atribuciones desmesuradas del gobierno.

Recordemos aquí un problema práctico importante, que en la guerra de Crimea recibió una solucion diferente en Inglaterra i en Francia, a saber : « ¿ los gastos extraordinarios ocasionados por la guerra son cubiertos mas ventajosamente por el empréstito interior o por el impuesto? »

El empréstito tiene por efecto ofrecer en el mercado una nueva i amplia colocacion a los capitales disponibles, i por consiguiente elevar la tasa del interes i estimular el ahorro; al mismo tiempo tiende a hacer bajar los salarios por la subversion de un cierto número de empresas i la reduccion de los abastecimientos de especulacion. Pesa directamente sobre la produccion i particularmente sobre la remuneracion de las clases inferiores.

El aumento del impuesto produce casi los mismos efectos, pero de distinto modo : reduce las rentas haciendo en jeneral mas caros los consumos, fuerza al ahorro aun a los ménos dispuestos, i no daña a las empresas sino por la disminucion que ocasiona en sus salidas. Miéntras que el empréstito pesa casi exclusivamente sobre los salarios, el impuesto, por poco equitativamente que haya sido establecido, pesa sobre todas las rentas sin distincion; de manera que el gravámen, repartido entre mayor número de personas, se hace en definitiva sentir ménos. Con el impuesto, por lo demas, la carga es mas sensible, porque turba mas el órden de apropiacion establecido; pero no

compromete en nada el porvenir, al paso que el empréstito le lega una agravacion de impuestos.

Suponiendo insignificantes los resultados de la guerra i perdidos totalmente los fondos consagrados a ella, es cierto que el empréstito tiende a debilitar en el porvenir al Estado que recurre a él, miéntras que el Estado que ha provisto por el impuesto a los gastos extraordinarios de la guerra ha probado sus fuerzas sin perderlas, sin privarse de los medios de renovar en caso necesario el esfuerzo hecho una primera vez.

Pero para recurrir en este caso al impuesto, es menester que los contribuyentes no se hallen anteriormente recargados, i al mismo tiempo que sean bastante ilustrados i tengan bastante confianza en su gobierno para soportar sacrificios siempre penosos. En tésis jeneral el impuesto es preferible al empréstito para subvenir a los gastos extraordinarios de la guerra, pero es un medio que ni es siempre practicable, ni está al alcance de todos, i el empréstito permite utilizar mucho mas los recursos de la nacion.

Se ha propuesto i discutido otra cuestion, la de saber si era útil o no a una nacion tener una deuda pública. Las deudas de los pueblos no difieren en el fondo de las de los particulares : es útil tenerlas cuando se han empleado con ventaja los capitales que se adeudan, cuando se posee un valor superior a estos : es mui deplorable deber capitales que han sido locamente invertidos i seria mui preferible que la deuda no hubiese sido contraida. Es por otra parte un sofisma pretender que cuando el Estado debe a sus súbditos, la nacion, considerada colectivamente, nada debe. — Nada debe afuera, es verdad, pero la existencia de la deuda pública altera profundamente en su seno la apropiacion de las riquezas; pues que todo lo que es pagado a los acreedores del Estado es reclamado, mas o ménos ímprobamente, al contribuyente; al paso que, a no ser la deuda, los capitales que ella ha absorbido habrian sido colocados

en empresas particulares que rendirian su interes por la lei de los contratos. Es claro que en este caso los particulares cuya reunion constituye la nacion serian mas ricos que si la deuda pública no hubiese sido contraida para atender a gastos locos.

Es cierto que las deudas públicas de los Estados modernos han dado una poderosa impulsion al espíritu de ahorro, ofreciendo colocaciones cómodas i nuevas a los capitales ahorrados. Pero hoi, merced a la multiplicacion de las sociedades por acciones i a la extension del crédito bajo todas las formas, el ahorro no ha ya menester del estímulo que le ofrecian las deudas públicas. Seria de desearse que estas deudas fuesen reembolsadas, porque su reembolso permitiria atenuar los impuestos, siempre mas o ménos injustos i vejatorios, i los capitales representados por estas deudas irian a colocarse en empresas industriales productivas bajo el réjimen de la propiedad privada.

Ademas de los empréstitos interiores, en que los nacionales i los extranjeros son admitidos a tomar parte indiferentemente, hai empréstitos contraidos en un pais para otro, mercados en que se prestan capitales a Estados extranjeros : el principal es actualmente el de Lóndres en que se negocian empréstitos para todos los paises de la tierra. La existencia de estos mercados es igualmente ventajosa a los prestamistas i a los deudores : los primeros hallan en ellos colocaciones mas lucrativas i los segundos capitales a bajo precio que les hubiera sido imposible procurarse en su propio pais. Los empréstitos así contraidos entre dos países tienden a hacer subir la tasa del interes en el pais prestamista i a contenerla en el pais deudor, lo que puede ser conveniente a ambos. En esta circunstancia, como en todas, la libertad de las transacciones tiende a nivelar los precios en todos los mercados que comunican entre sí.

Los pueblos en que la tasa del interes es mui alta encuentran una ventaja económica evidente en tomar a préstamo capitales en los pueblos en que el interes es ménos caro : pero esta ventaja económica no está del todo exenta de inconvenientes políticos, i por esto es que los Estados-Unidos, por ejemplo, han preferido en los tiempos de paz levantar sus empréstitos a un interes un poco mas subido i levantarlos entre ellos mismos, dejando a los capitales extanjeros que deseen colocarse en su deuda la libertad de venir a buscar sus títulos i los intereses a que da derecho la posesion de estos títulos.

§ 2. — De las diversas formas de empréstitos públicos.

La mayor parte de las deudas públicas actualmente existentes se componen de empréstitos contraidos bajo condiciones diversas que vamos a enumerar sumariamente. Se las divide ordinariamente en dos clases que constituyen lo que se llama las deudas fijas i las deudas flotantes : las deudas fijas se componen de los empréstitos en que el Estado no se obliga mas que a un pago de anualidades; las deudas flotantes comprenden los empréstitos en que el Estado paga un interes i está ademas obligado a reembolsar el capital en un plazo convenido. Las dos especies de deudas no son por lo demas, vamos a verlo, ménos fijas una que la otra.

Los empréstitos que constituyen las deudas fijas toman ordinariamente cinco formas principales.

1° Anualidades vitalicias. — El Estado toma a préstamo un capital a cuyo precio se obliga a pagar, a tales o cuales personas determinadas, o a cualesquiera que sean, una suma convenida, durante la vida de estas personas. Esta suma se regula habitualmente por la duracion probable