

WALLS Y MERINO

HACIENDA PÚBLICA
DE ESPAÑA

1 III
A- 5

REAL ACADEMIA
DE
JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

BIBLIOTECA

Núm.

Estante 12. E.

Tabla

OBSERVACIONES

.....
.....
.....

1894

301

42 - 3

351.713 (46)

34 (46) 351.713

336 (46)

A la Real Academia
de Jurisprudencia y
Legislación; Testimonio
de respeto, de

El autor.

PAP.

DM.

1. 2. 3. 4. 5.

MANUEL WALLS Y MERINO.

III

1 / A-5

HACIENDA PÚBLICA

DE

ESPAÑA

CON UN PRÓLOGO

DE

JULIO DOMINGO BAZÁN



MANILA

ESTAB. TIPOGRÁFICO DE RAMIREZ Y COMPAÑÍA

Magallanes 1, esquina á la del Beaterio

1889

MARTEL Y ALBA Y MENÉNDEZ

HACIENDA PÚBLICA

ESPAÑA

CON UN DIBUJO

Es propiedad del autor.

JULIO DOMINGO BAZÁN



Los libros de esta biblioteca son propiedad de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y no se prestan fuera de ella. Los libros que se han comprado con fondos de la Academia son de propiedad de la Academia y no de los señores académicos. Los libros que se han comprado con fondos de los señores académicos son de propiedad de los señores académicos y no de la Academia.



PRÓLOGO

QUIENE siempre la juventud el secreto de la irresistible simpatía y, ahora, que ya huye de mí, la contemplo con más cariñosa benevolencia, sobre todo al notar, tranquilo, sus agitaciones, las engañosas ilusiones que la envuelven, los hermosos ideales que la seducen, los nimbos de luz con que inundan los horizontes todos de la vida, las expan-

siones gozosas que borran las tristezas del descreimiento y las negruras del incierto porvenir, y al ver como aportan á esta incomprensible batalla de la Creación los sonoros gritos del combate y los brillantes alardes del valor.

Solo ella, representada por el autor de este libro, podía hacerme tomar la pluma y sacarme de la dulce semiobscuridad en que dichosamente vivo. Pero vino á mí, me honró con su recuerdo y es justo, que, si no le correspondo, por el desvalimiento mío, le demuestre al menos el aprecio de su pensamiento y el juicio merecido de su obra.

I

Es verdaderamente notable la observación, que cualquiera puede hacer, de las corrientes impulsivas del movimiento que desenvuelve la generación que ha de vivir en la ya cercana centuria. Cada una de las pasadas ha tenido su definición particular y así como la Historia ha dado la que corresponde á cada una de ellas, en esta sociedad del cristianismo, dirá, al cerrar el ciclo que comprenda, si cumplió el ideal que le agita ya, en esta precursora edad, como nuncio de su futuro destino. Si todas tienen un alcance y un sentido propios, si realizáron la proporción adecuada entre el fin objetivo de la forma y el principio substancial de la esencia, dentro del parcial concepto de sus necesidades y del fragmentario sentido de la vida, no hay razón para negar que tambien el siglo futuro cumplirá la parte que le está señalada, dentro de la ley universal

de la creación de los séres. Todo convierte á la unidad, y si la variabilidad de los conceptos atribuidos á esa entidad, determinó en los tiempos ya extintos del pasado, formas de antítesis irreconciliables, téngase presente que cada aspecto era necesario complemento de las ideas primordiales, declaradas á la faz de la Humanidad por la voz del fundador del cristianismo. Y desde el momento en que un núcleo de hombres encarnó en la inteligencia de los demás el alcance de aquel acontecimiento colosal y, todos juntos, engrosando el poder y el empuje de las ideas vertidas en las orillas del Tiberiades, en las márgenes del Jordán, dentro de Jerusalem y por doquier; interpretadas más tarde por sus adeptos, enlazadas luego á los conceptos semejantes de las antiguas filosofías en lo humano y á las viejas liturgias en lo divino, desde aquel momento túvose por hecha la revolución que salvó á la sociedad humana, infiltrándola vida nueva

y surgiendo con la centelleante aureola de la belleza juvenil. Aquella idea, una esencialmente, llevó en sus giros á través del tiempo, los elementos de la variedad notada en estas diez y nueve centurias, como el giro rotatorio de la nebulosa despide los futuros mundos, que ruedan, independientes, bajo la atractiva dependencia de su origen fundamental. Y de ahí, que cada agrupación haya tenido su carácter distinto y pasara sucesivamente, dentro del concepto de la unidad social, por trasformaciones sucesivas enlazadas á otras diversas, llamándose imperio, estoicismo, materialismo, abyección, invasión de los Bárbaros, Concilios ecuménicos, occidentalismo, orientalismo, feudalismo, cruzadas, municipalidades, unidad política, unidad religiosa, renacimiento, reforma, enciclopedia, revolución, parlamentarismo y desamortización.

Pues bien; el siglo que viene se llamará presupuesto. No habrá ya que de-

finir dogmas, como en Nicea, Trento y Roma Vaticana; no será preciso decir el orden gerárquico social; nadie pretenderá la supremacía de las categorías en daño y extinción de las opuestas; no se hablará de organizaciones sociales más ó menos impropias, arrojadas ya por inútiles de la conciencia general; no es estatuirá el derecho y con él la libertad; no se dirán cuáles sean los conceptos fundamentales de la moral, definidos desde los brahamánicos hasta los kantianos; de lo que se ocupará la futura sociedad, será de la organización de la vida económica, como natural consecuencia del postulado de este siglo, que ha traído al juicio universal de su crítica los elementos integrales de su constitución, negando á los unos y mutilando á los restantes. La verdadera y necesaria deducción es, por tanto, organizarlo todo, bajo las leyes de la llamada economía política, como incubadora de la fórmula político-social, llamada organización

financiera. Y así como en lo antiguo el derecho romano tuvo el código decemviral y las constituciones imperiales; luego el catolicismo el símbolo niceno y las disposiciones tridentina y vaticana; después la revolución la tabla de derechos; el siglo XX tendrá el presupuesto y él formará el credo de sus aspiraciones y el lábaro de sus empresas sociales.

No cabe discutir aquí, si esto es justo, moral ó elevado; los hechos humanos son juzgados después de cumplidos, pero nunca antes. Si existe la libertad en el obrar, ya no cabe detener las consecuencias de las resoluciones adoptadas. Si esta generación dió la espalda á los grandes conceptos espiritualistas después de conseguidos y aprisionados en fórmulas científicas, artísticas, religiosas y jurídicas, natural parece que esas encarnaciones, dentro del concepto humano, sean por completo tangibles y exteriorizadas. De ahí, que en lo religioso se observen manifestaciones antitéticas de

aquellas sublimes idealidades presentadas por los exégetas contemporáneos á Jesús; en lo moral se vierta su esencia en los Códigos civiles, penales, y muy pronto en los mercantiles é internacionales; en lo artístico se proponga la utilidad de las obras antes que el concepto idealista de las escuelas clásicas; en lo científico, se busque la aplicación inmediata y comprensible de las leyes universales de la creación y en lo jurídico se descienda de las regiones metafísicas de la ética de la vida, á la clara y completa determinación del derecho de propiedad y de la total integridad de la personalidad humana.

Pero es cierto que sucederá lo antedicho, sin que sobre ello sea lícita la duda, porque es el concepto económico, quizá entre todos los que determinan la actividad humana, el que resulta más preterido y distanciado en la armonía de los conocimientos adquiridos. Verdad es, que todas las sociedades han

tenido desenvuelta y agotada la esfera económica y financiera que necesitaron para establecer, cumplidamente, las relaciones interesadas de sus respectivos individuos; qué lo mismo los códigos político-religiosos del Oriente, que los griegos y romanos servían las exigencias de la vida del cambio y facilitaban la comprensión de la idea de la crematística; pero nadie negará que muchas definiciones fueron ignoradas, y otras, reproducidas de los grandes pueblos comerciantes de las costas y las islas del Asia menor y sus colonias. El espectáculo tristísimo legado á la historia por los tirios, sidonios, fenicios y cartagineses, encontró entre los romanos y las tribus de Israel progreso bastante para humanizar la conducta homicida de los navegantes y exploradores asiáticos y africanos, aun teniendo presentes las brutales declaraciones hechas contra aquella ley de las Doce Tablas, por Dionisio de Halicarnaso y sin olvidar el

eminente materialismo del pueblo de Moisés.

Otro inconveniente de monta mayor existía entonces. El mundo antiguo tenía marcadísima afición al aislamiento; todos los pueblos se llamaban enemigos; las relaciones jurídicas eran propiedad de los individuos para quienes habían sido estatuidas; no llegaba, dentro del concepto de la libertad y de la ciudad antigua, más que á la capacidad gerárquica en las personas y al alcance de las armas por encima de los adarves de las almenas; donde no estaban las falanges ó las legiones no había derecho, no existía la vida. La antigüedad buscó en una idea el sentido de la unidad y creyó encontrarlo en el socialismo del Estado, conforme lo había resuelto dentro de la familia y de la tribu; no hizo ó no pudo hacer más. Por esta razón, Roma, que dejó para siempre la definición de las diversas relaciones humanas, repitió el concepto de la ciudad

en todas partes donde puso su enseña conquistadora y victoriosa. Pero no era ese el concepto de la solidaridad entre los hombres; tal socialismo no era el que había de resolver el problema de la unidad de la especie humana, fundiendo todos los intereses esenciales en una superior aspiración y permitiendo á la vez, la vida individual en su integridad personal. Con la palanca del derecho escrito, y la revolución llevada á cabo por los jurisconsultos del siglo de oro de la jurisprudencia romana, que costó la vida al más grande de todos ellos, y la influencia de las doctrinas de la filosofía espiritualista de los griegos, y más tarde, con el concepto del individuo, revelado á aquel mundo decrepito por la acerada concisión de Tácito y llevada á todas partes por los demolidores del Imperio, se universalizaron los conceptos y apareció el hombre enfrente de la sociedad. Aquella emancipación sin declaraciones previas, aquel

hermoso concepto de la caridad que abrió todos los corazones á la esperanza y todas las inteligencias al progreso, dictó en los Evangelios nuevas y extraordinarias reglas económicas y rentísticas, en San Pablo la abolición de las sangres, en los Concilios ecuménicos y nacionales españoles admirables é imperecederos principios de la riqueza de los pueblos y del cambio comercial, y á pesar de las catástrofes de la Edad Media, el resultado del choque del Oriente y Occidente fué la salvación de la idea económica cristiana, como, merced al sentido universal del catolicismo, se salvaron la idea política y el resto de las relaciones sociales.

El génio de los grandes navegantes trajo la enseñanza olvidada también de otros hombres, en regiones perdidas del planeta, y con la fé del creyente y el valor del caballero se conquistaron, para la civilización del mundo mediterráneo, los enormes contingentes de riqueza y poder

material, en tan remotas comarcas contenidos. Los moldes antiguos se quebraron, un sentido tan falso como inicuo informó las relaciones económicas y rentísticas y el mundo vió con asombro el espectáculo de un pueblo importador de uno de los más eficaces signos de la riqueza, perecer en la miseria de su producción y en el despoblamiento de su territorio. Surgieron por doquier las utopías, los falsos objetivos que habían nacido de la declaración imprudentísima del metalismo como base de la riqueza pública, que hecha por Colbert, llegó hasta las locuras incomprensibles de Law y los generosos imposibles de Necker, precipitando todos á la Europa en una de sus más espantosas catástrofes.

La reacción de 1815 no podía hacer otra cosa que el inventario del estrago: una vez más, por tanto, el sentido financiero quedó pospuesto y á la vez que, por todas partes, se multiplicaban las naturales deducciones de la política de

la Revolución, contestadas á cañonazos por los refractarios á todo movimiento, se presentaron en Europa y en América los definidores de 1848 con las osadías de la inexperiencia y las exigencias de la necesidad. Todas las revueltas de este siglo han revestido el carácter económico político; ningun gobierno ha sucumbido más que por las cuestiones de Hacienda, y ésta ha gastado el talento y deshonrado la limpia memoria de muchos verdaderos patricios, no habiendo sabido hacer otra cosa que repetir la historia del despojo y el reparto de la propiedad. ¡Ah! se dice siempre y es apotegma de la vida social, que sus dos ejes son la familia y la propiedad; se los ha sacado de lo contingencial humano, llevándolos á lo inatacable de lo divino, haciéndolos derivar inmediatamente del Creador de todas las cosas; y, sin embargo, nada ha existido tan mudable como ese derecho de propiedad. Ha girado á través de los siglos como una

vertiginosa rueda de fuego, y por ella y sus aplicaciones jurídicas se provocaron todos los cataclismos de la Historia. Pero definidos ya los conceptos fundamentales de la vida, determinados los derechos inherentes de la persona humana en su sentido doble de individuo y sociedad, queda tan solo establecer el orden armónico de la propiedad como elemento de riqueza y distribuir esta dentro de los factores sociales.

Esta razón es la que explica el afán de estudio de toda las cuestiones económicas y rentísticas. Si este siglo esencialmente crítico y subversivo ha revolucionado la propiedad, haciéndola pasar á otras manos que las de sus anteriores poseedores y encontró ó trató de hallar una manifestación del cambio, diversa de la admitida anteriormente, y, merced á su primer influjo, se desdeña el sentido de necesidad dado á los metales como denominador común del valor de las cosas y la igualdad de derecho ha

traído á la vida social elementos activos de combate y pasivos de riqueza, y el problema científico, en nombre la de libertad de indagación, trae para la combinación de las fuerzas, recursos sorprendentes que anulan la necesidad de factores hasta hoy indispensables; si el sentido de la idea del Estado, enfrente del individualismo misérrimo de la época contemporánea, es apoderarse de todo, dirigirse á todo, hacer competencia á la fuerza de los individuos y si, por último, la perpétua diversidad de las energías, distribuidas desigualmente entre los hombres, que anhelan el bienestar material y el goce efectivo, y batallan sin descanso con la rabia de la impotencia unos, con la audacia de la inteligencia otros y con la brutalidad del número los restantes, y todos estos elementos se acercan pidiendo el agua y la tierra, como los antiguos cimbrios, dígase, si no ha de presentarse, como natural exigencia de la preocupación reflexiva ó instintiva, el es-

tudio de la vida económica y el tanteo precursor de la resolución del problema y de la fórmula rentística. No dejamos á nuestros sucesores más que ruinas; hemos destruido el pasado, arrancando de nuestros corazones todos los amores y dejando en ellos todos los rencores; hemos batallado por la vida y sólo hemos engendrado la muerte. En vano es alejar de la mente las ideas del peligro, está bien cerca; ya plantan sus tiendas las vanguardias del ejército que hemos traído á nuestro campo por los delirios de la impremeditación; en vano será el grito de doloroso espanto al descubrir nuestra vista atónita los estragos de la catástrofe; es nuestra obra, es el resultado de nuestras altaneras negaciones.

Sí; un día, dentro de las creencias nacionales, por ejemplo, abolimos la gloriosísima y hermosa Iglesia nacional, cayendo en los cánones extranjeros y en la pasividad romana, dejando á los otros el cuidado y la definición de nuestras

afirmaciones, que después han tenido que ser el símbolo del catolicismo y su salvación; otro día, perdimos aquella homérica epopeya de la edad caballescaca, en nuestro inmortal Romancero abri-llantada; más tarde, eran nuestros có-digos y nuestros fueros municipales los que convertían á lo exótico y bizantino; luego, nuestras costumbres, á las cos-mopolitas preteridas y en holocausto de extrangerías, sacrificadas; y, más cerca y dolorosamente todavía, cayó para siempre el nombre y la gloria del pa-sado de la pátria, con la ensangrentada bandera de Justicia y Libertad. No quedó de la sin par cortesanía, de la brava y tenaz firmeza, del heroismo y á la vez de la ternura, sino el sentido destructor de los elementos fundamentales de aquella sociedad que se extinguía, y que, con ellos, fué al sepulcro, en 1700, para no resucitar jamás.

Desde entonces vivimos la vida de todas partes. Los pensadores dividieron

sus aficiones; unas veces, las más, fué la idea francesa la motora de la vida política, social y económica; otras, la escuela inglesa pudo imprimir su carácter; la influencia alemana supo ingerirse en nuestros entendimientos; resultando de todo ello la confusión, el absurdo y la anarquía económica y financiera. Perdida la idea nacional y convertidos á las exigencias del engranaje europeo, nosotros, que teníamos condiciones y virtualidad características, hemos sido remedos ridículos de franceses, ingleses y alemanes. Ya no podemos hacer más que sentir la intensidad de estos dolores; el tiempo no vuelve al pasado aun cuando se nutra de él. Reemplace, pues, á estas amarguras, la serenidad del juicio y la fortaleza del corazón. Sea el espíritu de observación, dentro de lo verdadero, el que nos descubra y revele cuál será el iris después de la tempestad. Esa será la obra de los que nos siguen, ya que nos cupo, en hora bien

menguada, el triste oficio de demoler el edificio, á tanta costa levantado por el esfuerzo de los héroes y el sacrificio de los mártires.

II

Nos encontramos, hoy, con las definiciones de todas las escuelas, con el deseo de respectivo predominio entre los elementos más eficaces de afirmación, representados por los economistas de Europa y de los Estados Unidos anglo-americanos; flotando en el vaivén de corrientes adversas, con prejuicios espantosos y con exigencias abrumadoras. Una sola nación hay, que organiza el Estado bajo la base comercial y económica y no vive en Europa, disponiéndose á destruir lo poco que resta por derrumbar en el viejo continente, atacando á sus pueblos por el hambre y la miseria. El peligro está ahí; crece la marea y no son los malecones de tan sólida cimen-

tación, que dejen de sentir los sacudidas formidables que les esperan. Dígase por los imparciales si las guerras de tarifas pueden vencerse con esa millonada de soldados, que mejor que ciudadanos de sus naciones parecen legiones acampadas desde el Tajo hasta el Volga. Y si esto es verdad, indáguese la razón positiva de todos esos intempestivos alardes, cuando el verdadero enemigo no vive al través de las fronteras sino dentro de la penuria de las Haciendas de los Estados. La guerra presunta, entre las diversas nacionalidades europeas, lo único que podrá dar como consecuencia positiva, será una mayor despoblación después de las matanzas. Y contra el resto vendrá la coalición aduanera americana á dictar la ley del vasallage y de la esciavitud del hambre á los herederos de esos cancilleres de la diplomacia arcáica y homicida, que aún oprime el desarrollo de la vida con su absurdo dogmatismo.

Examinando la cuestión bajo el punto de vista de la verdad positiva, se advierte que la base de la futura organización debe ser y no otra que el trabajo individual y colectivo. Lo difícil consiste en determinar la relación exacta de la vida de los individuos con el límite y fines del Estado. No bastan ya, dentro de la multiplicidad elemental contemporánea, las sencillas fórmulas de los pensadores que arrancan sus conclusiones de los libros mosaicos, ni tampoco del triple contenido de los jurisprudenciosos de la escuela estóica; porque los fundamentos parecen ser más, según las demostraciones de los indagadores de las historias de los pueblos fenecidos. Hoy, el Estado carece del sentido que le asignaba el antiguo derecho político, como representando un fin único y universal. La existencia del Estado como entidad social, se funda exclusivamente en el destino y objeto de su acción. Y la acción del Estado no puede ad-

mitirse más que siendo la gran fábrica de felicidad social. No cabe admitirle como fin de sí mismo, haciendo de él su propia glorificación, sino el laboratorio inmenso que produzca incesantemente, los medios sociales para que se desenvuelvan todos los fines que los individuos propongan, dentro de la esfera de la vida del derecho. Los tres aspectos, el del bien público ó interés general, el fin jurídico y la misión moral, que tiene hoy aún bastantes partidarios y que encarnó en los hombres de la liga de Manchester, como antes sedujo á los partidarios del sistema preventivo y que provocó las justas censuras de Schulze, han tenido que ceder ante afirmaciones más determinadas. Nó; la concepción superior de esa entidad social no es la de constituirse en guardian y defensor del derecho natural, ni en la inmovilidad de las normas jurídicas, sino en el desenvolvimiento progresivo de su vida.

Es, por tanto, preciso, no confundir esta vitalísima cuestión, porque según se haya definido, así podrá resultar arrastrada á declaraciones erróneas ó impropias, haciendo que el conocimiento del Estado se juzgue extendido ó restringido y fuera, siempre, de su verdadera misión. No puede admitirse con Stahl, que se funde en el servicio de Dios, erigiendo un imperio á su gloria y que aparezca en todos los conceptos como su mandatario, por ser el poder y la autoridad emanaciones de la Divinidad y no en su concepto general, como acontece con todo derecho y con todo poder, sino en un sentido específico por proceder la autoridad directamente del mismo Dios: no debe aceptarse con Hegel, que el fin del Estado sea la moralidad racional; tampoco, decirse con Holtzendorff, que el gobierno del Estado, en el órden normal de las cosas, debe conformar sus actos con las leyes existentes, no poniéndose en oposición nunca con ellas; ni, por último,

declarar con los armónicos contemporáneos, Mohl, Zacharia, Schulze y Held, el primero haciendo depender de la naturaleza propia de cada pueblo el fin del Estado; el segundo, diciendo que la esfera de su acción abraza, según una determinación ideal, todas las relaciones exteriores de la vida humana terrestre, comprendidas en la noción general del Derecho; esto es, que puedan ser exigidas por medio de la fuerza, en caso de necesidad, á fin de mantener el orden en la vida común de la Humanidad; el tercero, ciñendo tanto su misión en lo relativo á los intereses intelectuales, que sólo le admite una intervención indirecta y condicional, lo cual trae á la memoria el sentido dado por Ahrens, en su teoría de los fines inmediatos y mediatos del Estado; y finalmente, el cuarto, señalando la triple misión humanitaria, política y privada. Todo esto revela falta de precisión, tanta, que aún admitiendo que cada una de las opi-

niones tenga el sentido racional y el valor práctico, como nacidos de una ética interior y aún superior á la voluntad humana, conforme se define en el Estado teocrático de Stahl, es imposible señalar la que es prévia é indispensable. Doloroso sería, si hubiese que decir con Gerber, que la determinación teórica de los fines del Estado no pasará nunca de la esfera de las ideas generales y que, sólo de una manera muy poco precisa, se podrán fijar los límites que separan el dominio de la libertad individual del de la voluntad del Estado, en lo tocante á la perfección de la vida moral de la generalidad.

No son estas breves declaraciones, bastantes á desenvolver cuanto debiera decirse de la teoría del Estado; mas aunque de pasada y como mera enunciación, sí debe indicarse, que los fines reales del Estado dependen del diferente modo de comprenderlos que tiene la conciencia nacional, ayudada del recuerdo de

su pasada historia, del espíritu de su raza y del valor é importancia del medio geográfico en el cual vive cada pueblo; determinadores todos, de las condiciones de desarrollo de la vida interna del Estado: que todo esto vive dentro del derecho individual, el cual ha de señalar los grados del desenvolvimiento de la libertad personal; del concepto diferencial entre la libertad del derecho privado y la libertad política de los individuos; del conocimiento de los objetos de la misma libertad personal, de la misión del Estado en cuánto á la libertad como fin y la consagración definitiva del reconocimiento de los derechos individuales, como signo eficaz de la cultura política de los pueblos.

Y todo este conjunto, enlazarlo á la idea de la unidad nacional dentro de la diversidad social, como índice necesario para el desenvolvimiento del Estado; declarar que la sociedad, muy diferente á los individuos que la componen, tiene

que vivir en la relación de los grupos que comprende, en la de los individuos de estos grupos y con la dependencia respectiva de su vida con el poder político: que, por último, la más acabada manifestación del Estado, será su vida neutral enfrente de los esfuerzos de las sociedades parciales que pretendan la supremacía, el mantenimiento de la paz social, la protección á los individuos como miembros de la sociedad, la conservación de los intereses permanentes, mediante la ponderación recíproca, haciendo que ninguno alcance indebido predominio y como resultado, que la actividad política quede justificada por la aplicación racional de sus fines sin que manifieste divorcio con las consecuencias necesarias; evitando, de esta suerte, los exclusivismos contemporáneos, críticos, de la escuela radical, lo arbitrarios en las relaciones de fines y medios del Estado, presentados por los conservadores y reformistas y las eminentes supremacías

de los fines económicos y religiosos, en daño y perjuicio de los jurídicos y morales.

Pero esto no es la obra de nuestros contemporáneos, es la aspiración de la inteligencia sin preocupaciones primordiales. Sin embargo; si los pensadores de estos tiempos discurren, que, dentro de los fines del Estado se encuentra el desenvolvimiento de las sociedades parciales que aquel sentido define, verá que ya es urgente hacerlo respecto de la vida económica, si no quieren perecer entre la miseria y la desesperación, á menos de repetir los hechos repugnantes del despojo de la propiedad individual y colectiva. Esta misión directora que forma la vida del Estado, tanto en su sentido activo de legislación, como fuerza ó poder ejecutivo, á la vez que aquel otro que comprende la esfera administrativa, dará siempre la compensación declarada por Buchez; esto es, un poder de tendencias progresivas cons-

tantes como Gobierno y una institución de tendencias naturalmente estacionarias como Administración, huyendo de la omnipotencia de ésta, so pena de ser inútil; aunque diga Romagnosi que la administración es la série de acciones que interesan á la sociedad política, ejecutada por autoridad soberana, propia ó delegada, sobre materias que pertenecen á todo el cuerpo político ó á la soberanía misma.

Para que estas cuestiones no sean tratadas equivocadamente, lo más indispensable será siempre el conocimiento del medio de investigación; poder decir con Lewis, que ninguna teoría puede ser suficientemente completa y detallada en su exposición, ni el arte ó sistema práctico fundado sobre ella bastante variado y elástico para comprender todas las exigencias de la política práctica, sin una adaptación conveniente. A esta falta de atención hemos visto sucumbir talentos de primer orden, como el ilustre Filan-

gieri, profetizando la ruina de Inglaterra por que sus Gobiernos permitían la emigración, ó el error de bulto del célebre Pitt en un discurso de 1792 anunciando la conservación de la paz con Francia, muy poco antes de la declaración de la guerra, y sobre todos ellos, los del canceller Bismark en la cuestión del Hannover, la de los Jesuitas y la famosa del Kulturkampf, sin contar el de las islas Carolinas españolas. Tenía razon Talleyrand al decir, que el arte de colocar á los hombres en el lugar que les corresponde es el primero en la ciencia del Gobierno; y con aquella fina sátira que le distinguió constantemente, añadía (y de seguro repetirán los Jefes de los existentes en todas las naciones) «pero es seguramente el más difícil, encontrar un sitio para los descontentos.» Tiene y tendrá siempre gran interés el que la cultura política de los funcionarios sea muy elevada; es un error creer que basta el cultivo de una apreciación, preocupada

la mayoría de las veces, para dirigir y gobernar. En la actualidad, como dice Bluntschli, el desenvolvimiento práctico de la vida pública ha de contar también con la voluntad organizadora del pueblo, que tiene hechas sus enseñanzas en fuerza de declararle la plenitud de su soberanía. Así se evitará la desconceptuación de los funcionarios que por su incapacidad acarrean la pérdida de la seguridad en la gobernación y que se declare, como en Norte América, por ejemplo, que la total indignidad de los empleados es el peligro más grave que amenaza á los Gobiernos. Las condiciones intelectuales y morales de los funcionarios, dice Holtzendorff con muy profundo sentido, y su relación con la determinación de los servicios que están en situación de prestar, aún en los casos de tener que intervenir en cuestiones que surjan de improviso, es de una importancia capital para la vida del Estado.

El tristísimo espectáculo ofrecido por los partidos políticos inundando de hombres incapaces las diversas esferas de la vida administrativa, ha producido, más eficazmente que las luchas armadas, el profundo desconcierto y el enorme atraso del conocimiento de la Administración. De cada centenar de individuos que en sus diversas gerarquías cumplen funciones de esta parte de la vida del Estado, puede asegurarse, sin riesgo de error, que su mayoría ignora las nociones fundamentales de los cargos que desempeñan. Y como esto, con más ó menos intensidad, ha dejado sentir sus estragos en todas partes, de ahí que haya naciones que empiecen por crear centros docentes que eviten en su día el rubor producido por tan absurda conducta. Y después de adquiridos los conocimientos suficientes, es indispensable aplicarlos en el gran campo de todas las experimentaciones, que es la vida misma. De esta suerte, con un Estado definido

y armónico y con funcionarios inteligentes y morales, podrá afrontarse el peligro inevitable, creado por la dislocación del equilibrio anterior y el planteo del problema económico y rentístico, lanzado, por nuestros egoismos, á la faz de los hombres que nos han de suceder en el camino de la vida terrenal.

III

Se dirá por alguien, que en estas indicaciones se trata unidamente el concepto económico con el financiero, cuando, según la general creencia, son entidades de diverso contenido. La Economía política, ya que algun nombre había de tener, es precisamente el punto de unión entre el Estado y los individuos de la nación, porque si define las leyes de la producción y del cambio, no lo hará jamás sin la directa intervención del Estado, único que puede prestar garantías eficaces para su desen-

volvimiento. Bajo la base de la mayor comunicación posible entre los hombres, hará que los naturales y los extranjeros (tomando estos conceptos en su necesaria oposición terminal) subvengan á sus necesidades respectivas, que es precisamente el fin económico de la sociedad. Y como tales servicios, hechos por la mediación del Estado, obligan á éste á la creación de los elementos de garantía, de ahí que la circulación de la riqueza entre los individuos y aquél, dé vida á las instituciones de Hacienda. La correspondiente á la circulación cosmopolita será el objeto de la Economía política, la referente á los individuos con el Estado, será la Hacienda; luego son una sola y misma entidad, diferenciándose en el radio de su acción. Ambas tendrán su nacimiento en la esfera del derecho administrativo, pero la Hacienda vivirá precisamente de las prescripciones de la Administración. Y no hay más.

Con esta prévia declaración es posible

decir ya, el concepto general económico y el concreto de la Hacienda española, que forma el fondo de las explicaciones presentadas por el joven y distinguido autor de este libro. La Economía política es uno de los conocimientos que están en los labios de todos; una inteligencia de regular cultura puede dar acabada explicación á cualquiera de los problemas económicos; lo único que formulará en oposición siempre con otra explicación, será el papel que juegan los individuos y el Estado dentro de la vida económica. El círculo vicioso permanente de confundir la sociedad con los individuos que la forman, la confusión, además, entre las nociones Estado y Sociedad; la naturaleza y fines de aquél; la intervención de los individuos en su vida y la sucesiva clasificación que los errores del tiempo y la ignorancia de los elementos sociales ha producido, son el escollo perdurable de toda solución. Y mientras estos problemas no estén deter-

minados, las instituciones de Hacienda tendrán que sufrir el mortal choque de retroceso, siendo la conclusión de todo ello, pérdida de fuerzas sociales y estancamiento de la cultura, de la riqueza y del bienestar.

Defínanse como se quieran los conceptos fundamentales de la vida social, llévese al individuo á ser el motor de toda evolución y de toda actividad; reléguese, por el contrario, á una triste y resignada pasividad, anulándole ante la omnipotencia del Estado, siempre tendrán que figurar ambos como factores del movimiento económico y serán las definiciones de la actividad financiera. Porque independientemente de los dogmatismos políticos, están las exigencias de la vida misma que ha ido desenvolviéndose y subiendo desde el estado natural hasta la espléndida civilización contemporánea. Y si un día las relaciones humanas se cumplieron por las fórmulas sencillas del derecho natural y han pasado sucesivamente por la familia y por la

tribu, más tarde por el municipio, la provincia y la nación, muy pronto ya, será ésta el sugeto de derecho que establezca las definitivas relaciones con sus términos semejantes y habrá de llamarse humanidad. Y si antes creyó que eran su aspiración suprema la posesión de un rebaño, una parcela ó una muger, luego, los extranjeros como instrumentos de trabajo, bestias de carga ó elementos de combate, más tarde los pueblos como testimonio de su mentida grandeza, y hoy, las razas inferiores como materia de educación, muy en breve, tambien, establecida la igualdad jurídica, que tan eficazmente ha destruido el mezquino concepto de la división diferencial de los hombres, haciéndolos surgir como factores activos de la vida, aparecerá grandiosa y fuerte la sociedad humana y en condiciones de conquistar el resto de los secretos que aún guarda la ciencia en el seno de sus leyes.

Ese día, el derecho social será la re-

lación exacta de los derechos individuales entre sí, aplicados á la vida transi-
tiva y declarará que las eminencias y
los privilegios no pueden existir porque
niegan la vida armónica del derecho;
que no es verdad la omnipotencia de
las categorías, sino que cada una es el
resultado de la combinación de elemen-
tos sociales, todos humanos, y que sólo
es absoluta y eternamente cierto, que
el objeto y fin de los hechos humanos
es el regreso á la ley fundamental de
su formación en giros admirables, llama-
dos ya por todos, la belleza, la verdad
y el bien.

Cada escuela, cada declaración parcial
ha querido esto, es cierto; pero todas
lo pretendieron empleando la destrucción,
por admitir el pensamiento salvaje de
la lucha para vivir y la creencia en la
necesidad de eliminar los elementos se-
mejantes adversos. Mas porque las espe-
cies sucumban en el combate por la
existencia, cediendo la debilidad ante la

fuerza para mantener la energía conservadora de los séres; porque la ciencia revele y descubra en sus leyes, que las combinaciones son todas á costa de la peculiar integridad de los elementos esenciales; porque, en suma, viva y se anide hasta en el fondo de nuestra alma entristecida, la idea de una oposición necesaria entre los elementos todos de la creación, no hay, sin embargo, que admitirlo como ley universal; es indispensable oponer á esa pesadumbre abrumadora el principio de la diferencia entre el hombre y la mecánica del Universo, y proclamar, que el día en que sea por él conocida enteramente su conciencia, no buscará las leyes de la vida entre los elementos que puede dominar, sino que, apoderándose de todos ellos, los convertirá en factores de su felicidad. Este es el ideal del trabajo humano, tras el cual y cada vez con mayor empuje, marcha impávido y potente ya, sin que los obstáculos amontonados por la

tradición de los siglos sean fuerza bastante á detener su camino. Tras la revuelta vendrá forzosamente la calma, á este combatir sin tregua, á este negar sin duelo, á este maldecir sin caridad, sustituirán indefectiblemente la serenidad del juicio, la grandeza del ánimo y la paz del corazón.

El campo partido en el cual luchan todavía el individualismo, con todas sus egoístas definiciones, y el socialismo con sus soberbias prepotencias, dentro del cual se han alzado las iglesias de sus negativos dogmatismos, cederá ante la legalidad comun de una definición armónica: los individuos séres de derecho y sugetos activo-pasivos de la vida social; el Estado, servidor y mandatario de todos los intereses, sin divorcios funestos ni conceptos imposibles. Sociedad organizada para el trabajo; Estado constituido para el desenvolvimiento de las facultades humanas; individuos con definición positiva y vida práctica, esos

son los ideales escritos en la bandera de los hombres del mañana, cuyo símbolo llevarán á la realidad, después de la eliminación contemporánea. Es todo un pasado el que vá á desaparecer en la sima del tiempo, cuyos precursores hemos sido nosotros, ahuyentando primero y negando después, el principio fundamental de nuestro modo de ser social. Por tanto; no puede, justamente, maldecirse el pensamiento de aquellos que en lugar de la perpetuidad buscan la novedad; de los que con torpeza ó error abominan lo presente y piden su destitución, por que hemos fermentado en sus cerebros las ideas del renuevo y el reemplazo de lo existente. Y como, en lugar de conservar la herencia para sostener su vida, la hemos dilapidado, en nombre de innumerables pasiones, y solo legamos medios de destruir, el fruto de la enseñanza es el combate sañudo y más tarde el epitafio desdeñoso de la Historia.

Quizá se niegue esto. Ante el espec-

táculo grandioso de un conjunto admirable de hechos sorprendentes, se dirá que el tiempo venidero tendrá que recoger con gratitud el nombre de los héroes y de los grandes de la centuria décimanona y esculpirlos en el templo de la inmortalidad. Este juicio podemos hacerlo tal vez los contemporáneos, en nuestra soberbia, porque apreciamos dos estados diferentes; mas no dirán lo mismo los trabajadores del futuro edificio social. ¿Acaso las consecuencias del movimiento de 1789, hecho universal por los soldados del Corso, ha representado otra cosa que la sustitución por los proletarios en daño de los antiguos potentados, bajo las formas mismas que destruyó la Revolución? Luego el choque tendrá que ocurrir necesariamente entre los partidarios de lo anterior y los creyentes de la idea nueva; el siglo XIX no representa más que lo interino y transitorio, conceptos absolutamente inaceptables é incapaces. Y una de dos: ó la sociedad

vuelve la vista á la vinculación en la propiedad, al gremio en las leyes del trabajo, á la fé en las creencias, á la idea de obediencia en las relaciones entre mandantes y mandatarios y utiliza para el bien las conquistas de la ciencia, ó declara abolida la propiedad pública, la familia, desaparecido el individuo en su libertad y obligado al trabajo en nombre de la supremacía social, negada la autoridad en aras de la divinidad humana, y mecanizada la sociedad bajo el principio de la inteligencia de la materia con sus evoluciones fatalistas y absolutas. Cualquiera de estas dos cosas, con las variaciones inherentes á la manera de obrar, tendrá que hacer despues del periodo de lucha que nuestra alta ciencia y notoria previsión ha preparado ¿Qué nos tienen, pues, que agradecer?

Importa, por consiguiente, que se estudien con afán, las leyes del trabajo, las de la riqueza, la constitución social,

se siga el movimiento internacional, el cambio en todas partes, sus estadísticas diversas, el predominio industrial ó comercial, las costumbres y las aficiones, apreciar el valor integral de todos los factores de la vida, la étnica comparada, la série de los conocimientos presentados con más ó menos desarrollo ó exactitud y hacerlo en todas partes donde la autoridad lo consienta ó la obligación lo demande. No es que esto haya dejado absolutamente de hacerse, mas apareciendo cada día nuevos elementos, es preciso cambiar la clasificación elemental y la combinación distinta, porque el error y el daño económico y financiero solo dimanar de la equivocación en los conceptos y el olvido ó desdén de los factores.

Aún con mayor proligidad es indispensable esta labor dentro del Estado nacional. Partiendo del principio fijo, que la concepción de sus fines es puro movimiento de la conciencia y arraigo de las ideas legadas por la historia parti-

cular de cada pueblo y que la extensión limitada de sus medios forma el concepto del derecho internacional, es antes preciso tener en cuenta, que la vida de cada nación debe atender, no solo á su propio contenido, si que tambien á la fuerza que su unidad desenvuelve, enfrente de la fuerza y personalidad de las demás. Y el propio contenido entenderlo siempre, dentro de la relación producida por su aspecto de mandante, como poder social, en oposición á las personas individuales, y la más difícil todavía, que es la derivada de la que necesariamente existe en la nación como persona jurídica y el resto de las personas corporativas que se desenvuelven dentro de la unidad nacional.

Fácilmente verá cualquiera, que el Estado como nación es un sér de índole económica con carácter necesario. De serlo en su unidad suprema y teniendo en él comprendidas aquellas corporaciones que vienen á desenvolver la vida, es cierto

que la esfera del derecho público regula todo el orden de relaciones económico-políticas de la nación. Podrá decirse con Wagner que la economía propia del Estado es la economía financiera, distinguiendo dicho concepto, en privado y conmutativo, entendido éste como eminentemente público y coactivo, cuyo carácter han aceptado Hermann, Steine y otros, al lado de nuestros Piernas y Lozano de Montes; ó bien admitir con los partidarios de la escuela francesa, ciñendo las funciones rentísticas al solo concepto de la acumulación de medios de vida y por tanto, de adquisición de recursos, omitiendo el estudio de los gastos como aspecto extraño á la ciencia financiera ó, por último, seguir á Schaeffle, dándole la total dirección de la vida económica; dentro de cuyas funciones aparece como fuerza que enlaza entre sí y ordena del modo más fecundo todas las economías individuales.

Adóptese lo que se quiera; en todas

estas tendencias se nota de un modo constante el interés público y práctico de las instituciones de Hacienda. Lo que las hará comunes, entre los diversos países, serán aquéllas de índole y aspecto esencial, como, por ejemplo, las relativas á la instrucción, á la administración de justicia, al pago de las atenciones de sus deudas; lo que las distinguirá, serán aquellas otras que sólo respondan á las necesidades de su vida particular. Un Estado con religión única oficial, como España, organizará su presupuesto de gastos para esta atención de muy diversa manera que Francia, que tiene tres. Y así podrían irse poniendo enseñanzas diferentes, demostrativas, de que todos los elementos nacionales son factores activos de la vida de la Hacienda.

El autor de este libro, si bien influido por las ideas de escuela, acepta con discreta cordura y sin discusión, el estado político-social existente en España; de-

fine y detalla con claro criterio todas las instituciones de la Hacienda; puede decirse sin riesgo ninguno, que el lector sacará inmediato fruto positivo de su trabajo. No es el Estado ideal, la concepción filosófica de la sociedad, ni la determinación final de los elementos individuales fuera del criterio ortodoxo, lo que sus apuntes enseñan, es la aspiración á la perpetuidad de un Estado monárquico-católico con las racionales flexibilidades de los tiempos, en lo que tienen de obra positiva y fecundante. Es, puede decirse, la exposición metódica y sencilla de la obra rentística española, tal cual la fundó Mon, desarrolló Bravo Murillo y siguieron los hombres de la escuela liberal-conservadora. De ahí, que no se advierta en sus explicaciones ningún impresionismo, cuyo ancho campo trazaron los hombres de todas las revoluciones europeas y americanas de este siglo. Tal vez sea de sentir no haya formulado el concepto de

un presupuesto modelo y aún lo fuera más, si como debe presumirse, es el resultado de la modestia. No es necesario discurrir demasiado para comprender, que quien hizo lo más, pudo hacer lo menos. Por tal causa no es permitido en esta introducción hacer ese trabajo, aun cuando se hayan manifestado ligeramente los fundamentos de la vida económica y por tanto, las bases del problema financiero, conocidos como son los antecedentes de la historia española y sus tendencias transi-
tivas. Merece por la obra, plácemes sinceros el joven expositor y nadie debe negárselos con justicia, porque revela el trabajo inteligente, el estudio porfiado y el deseo nobilísimo de mostrar que el tiempo ha sido su eficaz auxiliar en la obra redentora de la investigación de la verdad.

Mas ya que, rindiendo culto á este apremio general, dirigió su vuelo á las regiones de la Economía política y la Hacienda española, advierta, que el pro-

blema está en pié. No crea que el simple deseo de una estática cualquiera es la ley de la vida social; que todas esas fórmulas, con sencillez tan precisa presentadas, tienen carácter definitivo; piense, que hay en los presupuestos de todos los estados europeos muchos elementos muertos que vá á arrancar la mano despiadada de la revolución. Y, pues, ha de vivir en el momento de la lucha y tiene inteligencia suficiente para definir conceptos de esta índole, examine en su día todos los conceptos del problema para poder ocupar dignamente lugar honroso en la pelea. No admita como obligada conclusión, algunos de los fundamentos políticos y sociales contemporáneos, y observe, que colocado este siglo entre dos tendencias enérgicas y formidables, le tocará ser de los vencedores ó de los vencidos; sin que pueda eludir el resultado. Tenga por último, presente, que el siglo que viene es el siglo de los trabajadores en todos los ór-

denes, y, si en la Edad media no habia lugar en la vida para los débiles, fuera del cenobio, en la edad ya vecina, tampoco le habrá para los elementos inútiles de la Sociedad.

Este preliminar ha concluido. El deseo de presentar soluciones á ciertos problemas, por fuerza queda anulado por razones de discreción que cualquiera comprenderá. Las inteligencias tienen ancho campo de operaciones; los hombres de indagación independiente, pueden, ante la contemplación de los hechos expuestos y otros que de ellos se derivan, formular los juicios que sus aficiones les sugieran ó el estado de su cultura les consienta. Y, determinen el que quieran, resultará, siempre, que es ya deber demandado con imperio por la ley suprema de la necesidad, poner el pensamiento en la verdad, y la fuerza de sus energías en el sentido del bien. Esta es obra

humana y fecunda, única capaz de contrarrestar los movimientos diversos de los ambiciosos ignorantes ó de los explotadores de las desventuras de la Humanidad.

Julio Domingo Bazán.

Manila, Noviembre de 1889

HACIENDA.

(APUNTES)

HAACIENDA

(APUNTES)

El presente trabajo tiene por objeto exponer los fundamentos de la Hacienda Pública, sus principios y su organización. Se trata de un estudio de carácter general, que pretende dar una idea clara y precisa de la materia, para que pueda ser útil a los que se dedican a ella.

La Hacienda Pública es el conjunto de recursos económicos que el Estado utiliza para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus fines. Estos recursos proceden de diversas fuentes, como los impuestos, los contribuciones, los derechos de aprovechamiento, etc.

La organización de la Hacienda Pública se divide en tres ramas principales: la recaudación, el gasto y el control. La recaudación tiene por objeto obtener los recursos necesarios para el Estado, el gasto tiene por objeto el cumplimiento de las obligaciones del Estado, y el control tiene por objeto asegurar que los recursos se utilicen correctamente.

Los principios de la Hacienda Pública son los que rigen su funcionamiento y su organización. Estos principios son: la legalidad, la equidad, la eficiencia, la transparencia, etc.



APUNTE PRELIMINAR.



EL hombre, física y moralmen- Sociabilidad
del hombre.
te considerado, necesita siem-
pre el auxilio de sus seme-
jantes: para asegurar, puede
decirse, su existencia, pri-
mero, y para cumplir, después, su destino
en la tierra.

Son indispensables al recién nacido los solícitos cuidados de la madre; necesita el infante que su primera educación sea guiada por el buen ejemplo del padre;

el puer de la sana doctrina del preceptor; el viril de la protección de sus iguales para estar en sociedad; y el anciano de los consuelos de la esposa y el cuidado de su prole.

El hombre pués, en cualquier periodo de su vida, es el sér más necesitado de la Creación, á pesar de que se le llama el rey de ella: es como el brillante, necesita esmerada preparación, que solo se consigue á fuerza de trabajos, para que brille. Abandonado á sí propio, nada sería; y por este nada de un ser que és, ha de entenderse, que no ha alcanzado la aptitud para cumplir con los altos fines que El que todo lo hizo, le designó á su creación.

El hecho que antes hemos consignado y la consecuencia del mismo deducida, se han reconocido en todos tiempos como evidente el primero y como lógica la segunda: así consta en muchos libros de escritores notables; Santo Tomás, se expresa como sigue: «Con respecto á los

demás animales, vemos que la naturaleza misma proveyó suficientemente á su nutrición y vestido, suministrándoles al propio tiempo los medios necesarios para defenderse de sus enemigos, concediéndoles al efecto, que pudieran servirse de sus dientes, garras, astas, y cuando menos, de agilidad y astucia para huir. El hombre por el contrario, nace sin ninguno de estos medios preparados por la naturaleza, pero en cambio recibió la razón, mediante la cual y con el auxilio de las manos, puede proporcionarse toda clase de recursos. Empero esto, no por sí solo; pues es evidente que, un hombre aislado no podría proveer convenientemente á todas las necesidades de su vida: luego es natural y necesario que el hombre viva en sociedad.»

Tiene ésta su origen en la familia, instituida por Dios; y ésta á su vez, ó mejor dicho, la reunión de familias, son el plantel del Estado, según expresión de Portalis.

Elementos
necesarios
para la
constitu-
ción del
Estado.

Si las familias reunidas vienen á formar esa sociedad que se llama en general Estado, considerado bajo su aspecto, no general, sino civil, veremos que en la vida interna de las familias unos mandan y otros obedecen, y así en el Estado unos son gobernantes y otros gobernados, y de aquí que sus elementos necesarios son los poderes públicos, y los súbditos.

El poder pú-
blico nece-
sita para la
consecución
de sus fines,
bienes ma-
teriales.

Para que el Estado pueda con desembarazo satisfacer las necesidades materiales de sus súbditos, es preciso que disponga de bienes, materiales también. De aquí los ingresos que el Estado debe percibir, los cuales deben responder, con exactitud matemática, á sus gastos, ó sea, á su consumo.

Objeto de
la Hacia-
nda públi-
ca.

Con esto tenemos, que si se nos pregunta de qué se ocupa la Hacienda Pública, podremos decir, de proveer á adquirir los recursos ó ingresos necesarios á satisfacer los gastos que originan las necesidades ó servicios que á su cargo

tiene el Estado y de la organización para llevar á cabo los unos y los otros.

Sabiendo ya el objeto de la ciencia á que nos referimos, podremos dar de ella una definición general diciendo: es la ciencia que tiene por objeto la satisfacción de las necesidades materiales del hombre considerado en relación con el Estado.

Según Piernas, la Hacienda Pública es «el conocimiento del orden de relaciones que constituyen la vida económica del Estado, y se ocupa de las necesidades económicas del mismo, 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.»

Esta definición no es aceptada por todos los Hacendistas, llamando así á los que han hecho estudios sobre la importante materia objeto de nuestros **Apuntes**; divídense en dos bandos ó escuelas que difieren en un punto esencial, como es, pre-

La Hacienda según Piernas.

Escuelas sobre el objeto de la ciencia Financiera.

cisar cuál sea el objeto de la Hacienda Pública.

Conformes con el autor citado, admiten algunos que la gestión de la Hacienda en el régimen económico de un país, es completa; esto es, que como antes queda indicado, provée á buscar recursos y atiende á los gastos necesarios.

En oposición á esto, otros opinan es el objetivo de la Hacienda tan solo la parte primera de las dos enunciadas, de modo que, únicamente se ocupa de proporcionar recursos al Estado, sin tener para nada en cuenta en qué, ni como se han de invertir.

Tratadistas que pertenecen á la segunda escuela.

Pertenecen á la primera escuela, entre otros, Canga-Argüelles, Pita-Pizarro, Garnier, Wagner y Figueiredo, citados todos por Piernas como partidarios de la doctrina por él sustentada en el libro que ha servido de fundamento á las Lecciones en que hemos tomado estos **Apuntes**. Todos son bien explícitos en consignar su opinión, pero de manera más insistente al-

gunos, como puede verse en las definiciones que exponen y que copiamos á continuación.

Entre los últimos, está la de Canga-Argüelles que define la Hacienda como «la parte de la economía política que da reglas para fijar los gastos públicos de las naciones y para sacar de la riqueza la cantidad necesaria para su pago, asegurando su exacto cobro y aplicación á los objetos á que se destina.» Y añade también, que «la ciencia de la Hacienda no se reduce solo á hallar dineros.»

También Pita-Pizarro se expresa de un modo terminante: dice 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, sino que, al contrario, es ciencia que enseña á tomar de la riqueza la parte proporcionada é indispensable para los gastos precisos y convenientes del Gobierno, equilibrándolo con la renta pública.»

Garnier. La misma idea se trasluce en la definición de Garnier, si bien con más sobriedad de palabras; es como sigue: «la Hacienda se propone satisfacer las verdaderas necesidades del Estado por medio de legítimos recursos.»

Wagner. Concisa, como la precedente, es la definición de Wagner, pero también demuestra ser este autor partidario de la escuela de los hasta ahora mencionados; dice que la Hacienda es «la ciencia de la economía de que se sirve el Estado para conseguir y aplicar los bienes materiales que exigen sus funciones.»

Figueiredo. Según Figueiredo, debe la Hacienda «estudiar los ingresos y gastos públicos y su perfeccionamiento en armonía con la razón y el fin del Estado.» En estas pocas palabras, viene también este autor á expresar su opinión con igual claridad que Canga-Argüelles y Pita-Pizarro.

La diferente nacionalidad de los Hacendistas que dejamos citados, es prueba evidente de que la escuela ó principios

por ellos admitidos, no son exclusivos de un país determinado y sí que tienen el carácter de general aplicación que debe prevalecer en cuestiones de importancia como la de que se trata.

Lo mismo sucede con los tratadistas afiliados á la segunda escuela, que, como queda dicho, son los que excluyen del estudio de la Hacienda cuanto se refiere á la inversión de los recursos que el Estado se proporciona. Son también de varios países, en los que han surgido ó se han abierto paso las ideas por ellos, como las mejores, proclamadas.

Tratadistas que pertenecen á la segunda escuela.

Vamos á transcribir cómo definen algunos la Hacienda y desde ahora llamamos la atención sobre una circunstancia que á nuestro entender la merece; es la falta de unidad que algunos de estos tratadistas demuestran en sus definiciones, al parecer no en armonía con la idea capital que mantienen y los separa de la primera escuela.

Para Leroy Beaulieu la Hacienda no

Leroy Beau-
lieu.

es otra cosa que «la ciencia de las rentas públicas y de los procedimientos que pueden emplearse para obtener esas rentas.» Para él «las necesidades del Estado no deben ser del dominio del Hacendista.»

Abandonando el exámen de los gastos, aceptando la arbitrariedad en ellos, no se conciben ya, dice Piernas en su notable *Tratado de Hacienda Pública*, 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 ván más allá del mecanismo de la recaudación y de los *expedientes* á que puede acudir para aumentarla.

Cossa. Según Cossa, la Hacienda «enseña el modo mejor de constituir, administrar y emplear el patrimonio del Estado.»

Pereira Jardim. Pereira Jardim define la Hacienda: «exposición de los principios que regu-

lan la fijación de los gastos del Estado y la adquisición y empleo de los medios necesarios para satisfacerlos.»

Poca fijeza demuestra el escritor portugués al estampar la definición que acabamos de copiar, pues que, perteneciendo á la escuela que excluye de la Hacienda la inquisición de la legitimidad de los gastos públicos, y en el trascurso de su obra, sostiene que aquélla solo debe ocuparse de los recursos necesarios del Estado, en la definición mencionada, dice todo lo contrario, al definir la ciencia financiera como la reguladora *de los gastos del Estado*.

«Poco hemos de esforzarnos, dice Pier-
nas, para comprender que tales concep-
ciones son incompletas, mutilan el objeto
de la ciencia y quitan de él precisamente
lo que debe servirle de fundamento...»

Deficiencia
de esta se-
gunda es-
cuela.

Nosotros, creemos también, no creemos, estamos en la convicción de que, entre los fines de la Hacienda debe estar el estudio de los gastos, porque el Es-

tado adquiere los ingresos en menoscabo de las riquezas de los particulares, de las cuales se extrae, y por tanto, serán lícitos, siempre que sean justificados, lo cual no se sabría si no se exigiese á la Hacienda el ingreso tan solo para el gasto necesario.

Etimología
y signifi-
cación de
la palabra
Hacienda.

Queda expuesto, en lo que precede, cual es el objeto de la Hacienda Pública, pero antes de entrar en materia, hemos de decir algo sobre la etimología y significación de la palabra, no por considerarlo indispensable á nuestro propósito y menos aún al asunto que de él es objeto, sino por mera curiosidad, y también siguiendo el ejemplo que consta en algunos libros que de dicho asunto tratan.

Siempre que se indaga la etimología de una palabra, es frecuente que se le atribuyan los orígenes más diversos y aún opuestos, y la palabra *hacienda* no había de ser excepción: diferencias que resultan á causa de que el espíritu

investigador se extravía de buena fé unas veces, y otras, á sabiendas, por el afán de ofrecer alguna novedad, que, por lo regular, dista de serlo.

Derívase la palabra en cuestión, de la latina *faciendus*, cuyo significado es «lo que está por hacer.» También se le atribuye origen árabe, de la palabra *ckaséna*, «cámara del Tesoro.»

A pesar de su etimología latina, en nuestro idioma tiene una significación nada conforme á aquella, pues admitido está que indica la posesión ó propiedad de bienes ó recursos, pero prescindiendo de la clase de unos ú otros y también de su cuantía. Aplicada primeramente la palabra á la propiedad particular, se hizo después extensiva á la del Estado con la denominación de *Hacienda Pública*, y también á la de otras colectividades ó corporaciones, como las provincias, los municipios, etc. adicionándole el calificativo de *provincial*, *municipal*, etc.

De atenderse estrictamente al significado de la denominación que precede, la Hacienda Pública representaría únicamente la suma de bienes, propiedad y recursos de todas clases de que dispone el Estado. Las definiciones que de aquella hemos dado, como más generalmente admitidas, manifiestan ser mucho más lata la acepción en que se emplea la palabra *Hacienda*, pues que indica la gestión referente á la adquisición de los recursos materiales que para sus fines necesita el Estado, según los partidarios de la segunda Escuela de las citadas ó también á la aplicación de los mismos, según los afectos á la primera.

Igual consideración se puede hacer, suponiendo deriva del idioma árabe la palabra que analizamos; pues representando tan solo el Tesoro ó riqueza pública su existencia, que es puramente pasiva, no se acomoda á cuanto al dominio de la Hacienda Pública se refiere, por que, tal como queda definida

y es de hecho, debe caracterizarla una constante é inteligente actividad.

La falta de armonía entre la palabra *Hacienda* (respecto su etimología) y su significación aceptada, ha motivado se intente expresar lo que por aquella se entiende con otra palabra ó frase que sea más exacta. Pero es muy difícil arraigar denominaciones nuevas que sustituyan á otras ya en uso; pues siendo las definiciones ó acepciones, en muchos casos, resultado de aquél, vienen á constituir acuerdo tácito y aún reconociendo su impropiedad, se prefiere conservar las admitidas á correr la eventualidad ó riesgo de que haya, por lo menos, un período de confusión.

Por esta razón no han prevalecido algunos nombres que se han propuesto para la ciencia de la Hacienda, entre ellos el de *Sintelología*, que no ha salido de las páginas del libro titulado «Tratado de las contribuciones y gastos», escrito por Ferreira Borges.

Suele sí, llamarse ciencia *financiera*, tanto en el lenguaje oficial como en el privado ó comercial. Abona en favor de esta frase, primero su sencillez, y también que se la puede admitir como castiza.

La palabra *financiera* tiene su origen en *financia* (del latín *finatio*), nombre que se daba en los siglos medios á una prestación pecuniaria: y reúne además la circunstancia de estar admitida con igual significación en otros países, adaptándola á sus idiomas respectivos, con las palabras *finances* (en francés é inglés), *finanza* (en italiano), *finanças* (en portugués), *finanzen* (en alemán), *financie* (en holandés).

Dar una idea de la Hacienda ó ciencia Financiera es el objeto de estos **Apuntes**, materia que de hecho ha existido siempre; mas como ciencia separada de la Economía política, es un estudio moderno de gran importancia por la utilidad práctica que envuelve y los grandes problemas que está llamada á resolver.



APUNTE I.



RELACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA CON LAS DEMÁS CIENCIAS, Y SU IMPORTANCIA.



OR la definición dada de la Hacienda Pública, se ha tenido ocasión de observar, que es su objeto el estudio de las relaciones que constituyen la vida económica de los pueblos y cuyas relaciones son las del hombre con la sociedad y con el Estado.

También hemos estudiado, aunque li-

Proemio.

geramente, al hombre como ser sociable por excelencia y necesidad: lo primero por ser racional; lo segundo por su naturaleza.

Las relaciones de éste son ó con la sociedad, ó con el Estado, y bajo este último aspecto lo trataremos en la ciencia que es objeto de nuestro estudio.

La Hacienda Pública es una ciencia político-social-moral.

Por tanto, uno de los caracteres que más resaltan en ella, es el de la sociabilidad. Mas, como esas relaciones, á la vez que con la sociedad, son con el Gobierno, la ciencia será política, y como la base de toda la ciencia política y social es la moral, porque todas esas ciencias derivan, más ó menos directamente, del Derecho natural, cuya consideración según los principios filosóficos, forma una parte principal de aquella ciencia, y, presupone además el conocimiento de lo que constituye la ciencia y condiciones de la moralidad, véase claramente que la Hacienda Pública es una ciencia político-social-moral.

Aquí interrumpimos por un momento el orden que nos habíamos propuesto seguir, con objeto de exponer muy á la ligera los métodos que los autores emplean para el estudio de nuestra ciencia. Métodos que pueden seguirse en su estudio.

Consideran algunos tratadistas como suficiente para enseñar la Hacienda, el método ó sistema llamado *filosófico*, ó sea, el que investiga los principios y cuestiones relativos á la satisfacción de las necesidades del Estado.

Otros son de opinión que el estudio de nuestra ciencia debe ser puramente *práctico*, es decir, que deben estudiarse históricamente las distintas instituciones de la Hacienda, formando á la par su juicio crítico: de aquí el llamar algunos, *histórico* á este método.

Ambos tienen su parte aceptable, pero resultan decifientes si se aplican aisladamente, para llegar al conocimiento exacto de la ciencia, porque siendo esta de aplicación, los principios abstractos son tan

solo de utilidad relativa. De ahí la conveniencia, ó mejor, la necesidad, de estudiarla combinando dichos métodos; procedimiento que si es útil para el estudio general y completo de la Hacienda, viene á serlo más por el muy somero á que por su índole se limita este trabajo.

Deducimos por tanto, que es preciso atenerse á seguir los principios generales que son el fundamento del primer método, para conocer las cuestiones que constituyen el objeto de la Hacienda en abstracto, y el segundo cuando dichas cuestiones se han de estudiar, ya de un modo concreto, ó sea, para una aplicación determinada, que es en nuestro caso, como antes se hizo constar, exponer un ligero estudio de la Hacienda de nuestro país.

Del mismo modo, emplearemos, ó mejor dicho, deberá emplearse,—porque á nosotros no nos toca en nuestros **Apuntes** penetrar cuánto la ciencia dá de sí,—tanto el método análitico, como

el sintético. Más claro: cuando por medio de nuestra imaginación, descomponemos los compuestos ideales, racionales y reales, en sus partes y elementos simples, se dice que se estudia *analíticamente*; y cuando hacemos de lo simple y general, lo compuesto y particular, *sintéticamente*.

Como ciencia social, la Hacienda Pública se relaciona con todas las ciencias de esta clase; mas con las que por su manera especial de ser, tiene relación más íntima, son: con la moral *a*); con el derecho *b*); con la economía política *c*); con la política *d*); con la administración *e*); con la estadística *f*); con la historia *g*): y con la filosofía *h*).

Su relación con las demás ciencias.

a) Con la Moral, por que esta ciencia, ^{Moral.} enseña lo lícito y honesto, y la Hacienda Pública es útil al Estado: y como las nociones de lo útil y lo honesto y lícito, son correlativas, de tal manera que no pueden existir separadas, de ahí que sean morales los ingresos,

morales los gastos y moral la organización y fin del Estado.

Derecho.

b) Con el Derecho, por que éste dicta la idea de lo justo, á la cual debe estar sujeto el Estado en su vida económica, que necesita por otra parte medios de coacción para mantener el órden de la justicia.

Economía
Política.

c) Con la Economía política, pues ésta enseña la manera de satisfacer las necesidades del hombre como individuo en la Sociedad, y la ciencia Financiera estudia la manera de satisfacer las necesidades del Estado, y como la idea de Sociedad y de Estado no puede existir sin el hombre, de ahí la mútua relación que ambas ciencias tienen.

Política.

d) Con la Política, porque ésta se ocupa de la organización del Estado, de cuya satisfacción trata la Hacienda Pública.

Administra-
ción.

e) Con la Administración, porque tiene á su cargo el ejercicio del Poder Ejecutivo, dentro del que está la realiza-

ción del fin económico del Estado, y de esa vida económica precisamente, trata la Hacienda Pública.

f) Con la Estadística, porque es Estadística la expresión numérica de los hechos político-sociales y el inventario de las cosas, y la Hacienda Pública tiende á generalizar esos hechos relativos al Estado y á las vicisitudes de la riqueza nacional y sacar de esas cosas la utilidad necesaria para las necesidades del Estado.

g) Con la Historia, pues siendo esta Historia la relación de los hechos pasados, de élla tienen que tomarse los argumentos inductivos que enseñan á investigar las leyes de la riqueza del Estado, que por distinto camino llegan al mismo punto.

h) Y con la filosofía, porque enseña Filosofía los principios fundamentales en que deben descansar nuestros conocimientos para la investigación de la verdad, y siendo la Hacienda Pública una ciencia, es evidente, debe tener por base la Filosofía.

Dicho todo esto, aunque prescindamos Su importancia.

de las relaciones que con las demás ciencias en general tiene la ciencia Financiera, no podremos menos de reconocer su gran importancia y lo necesario que es su conocimiento.

Mas, no basta el estudio teórico tratándose de una ciencia práctica: es necesario además, que en la aplicación de sus principios se observen estrictamente los de política general y atenerse también á la particular del Estado.

No tratándose de una ciencia teórica, sino de una, cuyos principios tienen íntima relación con la vida del hombre como ciudadano, como súbdito, y por tanto de una manera social y política que puede en gran parte contribuir á la evolución progresiva de la res-pública, lo mismo que á su destrucción, es preciso sumo tacto en la manera de aplicarla, pues de la falta de rectitud que algunos veces se nota en la práctica de la Hacienda, puede nacer la discordia y la ruina de muchos pueblos.



APUNTE II.

NOCIÓN DEL ESTADO.



ACABAMOS de examinar cómo Proemio.
la sociabilidad del hombre
es la base y fundamento de
la Sociedad, y que las rela-
ciones que con la misma ó
con el Estado tiene bajo el aspecto eco-
nómico, constituyen la ciencia llamada
Hacienda Pública, ó simplemente Ha-

cienda. Vamos ahora á examinar las relaciones que esa ciencia tiene con el Estado, y para ello habrémos de investigar con antelación lo que por él debemos entender. Dicho sea todo, con la concisión que unos **Apuntes** permiten.

Etimología de la palabra Estado en su sentido lato.

La palabra Estado en su sentido lato, comprende la situación real y efectiva del ente, y así se dice, que tal individuo pertenece al estado cual (casado, soltero, viudo); que tales cosas están en el mismo estado; que la enfermedad sigue en el estado de siempre; esto es, que por aquella palabra se entiende, el modo de ser actual de las personas ó cosas.

La etimología de la palabra Estado en este sentido, viene de latina *státus*: «Estado, situación, posición, postura, condición, cualidad de las personas ó cosas.»

Estado de las personas con relación al Estado.

Cualidad ó estado de las personas, hemos dicho: pues bien, el estado de las personas, en este concepto, puede considerarse bajo dos aspectos: uno civil; político el otro.

Consideradas civilmente las personas, en su estado, se refieren de un modo primario á la ciudad, y así se clasifican en residentes y transeuntes; domiciliados y vecinos; independientes y dependientes; clérigos y seglares; mayores y menores de edad: y todos ellos tienen sus correspondientes derechos y, por tanto, deberes marcados por la ley civil.

Considerados políticamente, se refieren á la ciudad sí, pero de un modo secundario. Sus principales relaciones, son con respecto al Estado como institución político-social, y en este sentido, el estado de las personas está dividido en naturales y extranjeros.

Mas, no habrémos de volver á recordar lo ya estudiado por el derecho Administrativo y Político; ni es éste el lugar propio para tratar asuntos que se hallarán bien desarrollados en el Derecho Internacional, y, continuaremos.

El Estado político-social nace de la sociabilidad innata en el hombre, y su

Etimología de la palabra Estado en su sentido estricto.

etimología no es ya la palabra *státus*, sino la voz latina *strâe*, que indica substantividad, independendencia, vida propia, según expresión de Piernas.

En este sentido lo hemos de estudiar en la ciencia que nos ocupa.

Nacimiento
del Estado
y su desar-
rollo.

Ahora bien, una vez conocida la palabra *Estado* en su acepción lata y exacta, debemos estudiar estos tres puntos:

El Estado político ha existido siempre?

Qué elementos constituyen esta entidad libre y con vida propia?

Ha permanecido siempre como hoy lo conocemos?

Estudiaremos histórica y filosóficamente esta institución y encontraremos resueltos los extremos arriba enunciados.

El Estado ha existido siempre?

Dios creó el mundo de la nada, y lo convirtió en Paraiso, para que un sér que después creára, formado de barro, habitára la tierra y fuera señor de ella.

Dios, una vez creados que fueron el mundo, dándole luz, y la tierra sembrada de flores, para que admirara su obra aquel sér, el hombre, le donó otra flor con la que pudiera compartir su dicha y poblar la tierra con los frutos de su amor. Así Dios instituye la familia.

Adán y Eva, fueron nombrados reyes de la Creación: mas, un momento fatal, hace que nuestros primeros padres pierdan la gracia y sean arrojados del Paraíso por un ángel, al que Dios, entrega la orden de destierro, escrita en fuego sobre la hoja de una afilada espada.

La tremenda sentencia terminaba con estas palabras: «ganarás el sustento con el sudor de tu frente.» Dios de este modo, instituye el trabajo.

La familia se desarrolla, se expande por el mundo y resulta la sociedad.

Crece la especie humana y los crímenes más horrendos comienzan á perpetrarse sobre la faz de la tierra, desde que dos hermanos luchan á brazo par-

tido y uno de ellos cae muerto... ¡Desgraciada sociedad la que es bautizada con la sangre fratricida!

Aquella prospera, los crímenes no se quedan atrás. ¿Qué ha de hacerse para poner coto á semejante desmán? Es necesario dictar reglas, para que no prosiga el mal. Ejemplar castigo cortará el peligro; para conseguir esto, necesaria es una ley que con mano fuerte castigue los delitos. Mas antes de la ley hace falta el legislador. ¿Donde hay un legislador? ¿quién para tal cargo puede ser designado?... ¡El más anciano! gritan los pueblos, como movidos por un resorte: y el más anciano es el designado para representar y gobernar los pueblos; al más anciano se le considera inviolable, y el rije los destinos de su pueblo ofreciendo sacrificios al Altísimo. Así nace el Estado.

Primero las tribus; luego los patriarcados en la edad antigua; más luego la constitución de las naciones, en las que

sus Emperadores se reputan *santos* y tienen el derecho de vida y muerte sobre sus súbditos, grandes y chicos; después, los grandes minan los tronos de los que los habían engrandecido y cuasi se imponen á ellos en la Edad media, con el sistema Feudal; más tarde aún, la fuerza, la lucha, la guerra, el que más puede se disputan el Poder...

El trono vence, porque tenía que vencer, y queda fuertemente consolidado, para bien de los pueblos.

Qué elementos constituyen esta entidad libre y con vida propia?

Los elementos que constituyen y regulan el Estado, son los principios que constituyen, regulan y realizan el Derecho: *Honeste vivere; alterum non ledere; suum cuique tribuere*. Es decir que estos principios altamente filosóficos y altamente morales, tienden á que el derecho no se eluda, á ley penal, más claro, á castigar los crímenes del hombre, y á ser la regla de conducta del

ciudadano. Por manera que el Estado, como encargado de regir á sus súbditos con sus leyes, contribuirá á la realización del Derecho cual es la Justicia, y á la perfección, al menos material, del individuo.

Dentro, pués, de esos principios está contenida la obligación del Estado, de hacer que sus súbditos sean buenos. Pero como Dios concedió al hombre la libertad de obrar, es preciso que cuando abuse de ella, se le corrija, castigue y hasta, si es necesario, se le destruya: que un miembro corrompido preciso es separarlo del cuerpo, para la salvación de éste.

No habrémos de entrar aquí á discutir la legitimidad de la pena de muerte, ni si un homicidio (si por tal se entiende el quitar la vida á un individuo), puede ser castigado con otro, cuyos ejecutores están amparados por la Ley. Esta es una cuestión penal de la que en otro estudio trataremos.

Sigamos con nuestro Estado, del cual diremos es el remate de la familia, cuyo centro es la sociedad.

Es una institución indispensable para el sostén y crecimiento de los pueblos, y su existencia data, como hemos visto, desde el momento en que hubo elementos y principios para su constitución.

Ha permanecido siempre como hoy lo conocemos?

Si el estado nació por necesidad, y por necesidad existe y existirá, no ha podido en ningún concepto haber tenido su vida siempre *igual*, porque siendo su misión la de regir la Sociedad, ha tenido que caminar con ésta y participar de la evolución progresiva que en la misma se ha verificado.

Esto, considerando al estado en su aspecto generalísimo: pasemos á definirlo categóricamente.

Definición
del Estado.

En su concepto general, Piernas, lo define «la persona en función de derecho», definición que, será muy filosófica, y

todo, pero á la verdad no nos satisface por completo.

Pasando al Estado político, el mismo autor lo define en los siguientes términos: «la institución que á nombre del derecho organiza las relaciones sociales y el cumplimiento de los fines propios de la vida humana.»

Para Santo Tomás la Sociedad, el Estado y la Nación eran una misma cosa: así el P. Zeferino, fundándose en los *Estudios fundamentales* del Doctor angélico, dice: «La sociedad civil completa; lo que llamamos un *Estado*, una *Nación*...»

Para Escriche son también sinónimos los conceptos de Estado y Nación, pues que al definir el *Estado* dice: «cuerpo político de la nación, ó bien el conjunto de ciudadanos que componen el gran cuerpo que se llama nación.»

También nuestro profesor participa de esta opinión al definir el Estado «la sociedad constituida bajo un mismo régi-

men político-social, y comprendida dentro de ciertos límites geográficos.»

No estamos conformes con que se amalgamen los conceptos de Estado y Nación. Ayer pudieron ser una misma cosa; hoy no lo son y debemos ir con el hoy.

La Nación no es el Estado, dice Pier-nas, 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.

El Estado, según Santamaría, es «la sociedad organizada, cuya misión, principal, ó única, consiste en el mantenimiento y realización del Derecho.»

Esta es la definición que adoptamos por creerla más en armonía con los últimos principios económico-políticos.

Expuesta ya la definición de lo que es ó se entiende por Estado, pues que vamos á ocuparnos de uno de sus fines, cual es el conocimiento de cuanto se refiere al orden económico, ó sea, su

Escuelas sobre los fines del Estado.

Hacienda, diremos también dos palabras acerca de dichos fines en general y de los medios de que para realizarlos puede disponer.

En el estudio de los fines del Estado se llega á diferente solución, según que los principios que se admitan, sean los de las escuelas *socialista* ó *individualista*, que sumariamente vamos á reseñar.

Escuela socialista.

1.^a Es la idea predominante en la escuela socialista, que el fin social se ha de anteponer siempre al individual, de modo que el individuo es absorbido por la Sociedad y ésta viene á confundirse con el Estado.

La negación de facultades al individuo supone que éste no tiene fines propios que cumplir ó que, teniéndolos, carece de la aptitud necesaria al efecto.

Los partidarios de esta escuela no están conformes en cuál de dichos supuestos sea exacto, y la divergencia en cuestión tan importante ha dado lugar á la división de aquéllos en dos ramas: los

panteistas, que admiten la existencia de un Sér superior que regula y dirige los actos de todos los demás séres para que éstos logren el bien á que deben aspirar; y los *pesimistas*, que suponen al individuo incapáz por sí de luchar con los males de la vida y sólo puede alcanzar el bien, siendo dirigido por el Estado. Este bien se interpreta asimismo de diversa manera, lo que á su vez es motivo para más subdivisiones de la escuela.

La interpretación más común entre los socialistas, es que sea el bien *material* el que los individuos obtengan del Estado, procurando á todos bienestar y felicidad.

El socialismo que así resulta, es el que se denomina *económico*, y como es el más general, sin necesidad de este calificativo se entiende que de él se trata si nó se le dá otro que sea expresión de las ideas de alguna otra división de la escuela.

Escuela individualista.

2.^a La escuela individualista niega rotundamente que la Sociedad constituya un organismo llamado á cumplir fines determinados: la considera simplemente como una agrupación de individuos; y es su idea fundamental que cada individuo puede emitir en todo su voluntad libremente; así, la suma de voluntades, ó sea, la que obtenga mayoría entre las que se manifiesten, será el origen del Derecho y de la organización del Estado.

Para llegar á esta conclusión, parten los individualistas de supuestos enteramente contrarios á los admitidos por las varias ramas de la primera escuela, exponiéndolos también sin unidad completa, como aquéllos; discordancia que én vano niegan ó tratan de atenuar.

En la cuestión Económica es en la que esta escuela se muestra más exagerada en sus negaciones á la acción del Estado, llegando hasta declarar que considera necesario quitarle toda intervención en cuanto al orden económico

se refiere, y que debe dejarse á los individuos libre iniciativa y acción. Pero como la libertad individual, sabido es que guiada solemnemente por el interés particular, no conduce á la aspiración común, que es el bien general, se deduce la necesidad de un organismo especial, que disponiendo de los indispensables elementos, pueda realizar dicho fin.

Al llevar á la práctica las ideas de las dos escuelas, socialista é individualista, sus mismos partidarios han transigido á veces en su aplicación, reconociendo sus exageraciones; sí bien, es igualmente cierto que la transigencia les ha valido el anatema de los que, de buena fé, opinan que las doctrinas han de practicarse en toda su pureza.

Solución intermedia.

Esto sería siempre lo mejor; pero es natural, que lo sea tan sólo para las doctrinas que, aplicadas, producen buen resultado, jamás para las que promueven en la sociedad perturbaciones morales ó materiales.

Escuela
ecléctica.

De esta consideración de procurar el bien, admitiendo de cada doctrina la parte que susceptible sea de proporcionarlo, ha nacido una tercera escuela, denominada *ecléctica* ó *mixta*, que participa de los principios de las dos anteriores; pues en vez de negar por completo su acción al Estado ó concederla en absoluto, admite que sea en parte *positiva* y en parte *negativa*, pero sobreponiendo la acción social á la individual.

Difícil en extremo es siempre aunar ideas opuestas, máxime si no se determinan de manera precisa, los términos medios de las que han de servir de fundamento á la nueva; pero hay que reconocer que la escuela ecléctica trata de llegar á una solución conciliadora, y que con frecuencia se consigue, mediante ella, resolver algunas cuestiones con acierto, por más que el procedimiento no sea rigurosamente científico.

Fines del
Estado.

La determinación de cuáles son los fines del Estado, es asunto por demás com-

plejo, y que presenta verdadera dificultad, lo dice claramente la variedad de doctrinas que con dicho objeto se sostienen: todas coinciden en admitir que es fin esencial del Estado *realizar el Derecho*, y que este fin, ha de ser *permanente* como el Estado mismo: de él nacen á su vez otros de igual carácter, cuya significación legal ó jurídica, nos exime de reseñarlos, pues el tomarlos en cuenta sería ageno á un trabajo de la índole del presente.

Además de la realización del Derecho, se extiende la acción del Estado á otros fines, pues que interviene en la mayor parte de los actos de la vida social (enseñanza, industria, comercio, etc.) Esto es lo práctico, por punto general, por más que es combatida dicha intervención, muy especialmente por los individualistas, consecuentes en esto con sus principios.

Estos fines á que ahora nos referimos, se llaman *históricos*, por que no son constantes, y el Estado atiende á ellos du-

rante el tiempo en que su acción pueda ser verdaderamente útil al bien común. Son estos fines, como ya quedo expuesto, los de la vida social ó colectiva, referentes al orden *físico*, al *moral*, al *inlectual* ó al *económico*: en todos hay que atender á su aspecto legal ó de Derecho y al técnico.

Respecto al primero, la acción del Estado es inevitable, pues tiene el deber de dictar Leyes y Reglamentos, sobre los actos comprendidos en las denominaciones citadas; mas respecto al segundo, ha de ser aquélla limitada tan sólo á asegurar la realización de los fines históricos; y al proceder así, deberá poner especialísimo cuidado en que la gestión de cada uno se ejerza conforme á los principios técnicos que le correspondan, sin que nunca se subordinen á las circunstancias ó exigencias políticas, bien falseándolos, como norma de conducta, ó destinando personal no apto para el servicio que han de prestar.

Todo fin necesita un medio que á él ^{Medios del Estado.} conduzca, y los en que se ejerce la acción del Estado, sometidos están á la misma necesidad: le son pues indispensables medios útiles ó que sirvan al cumplimiento de sus fines; estos se traducen ó tienen expresión material en hechos, pero *hechos que merezcan el dictado de buenos*, que pueden ser referentes á personas ó á cosas. Luego se ve ya que son necesarios al Estado medios de carácter *personal* y de carácter *material*, y unos y otros serán tales medios, no por sí, en absoluto, sino en cuanto pueden serlo (en cada caso), para un determinado fin del Estado. De esta consideración se puede deducir: que cada fin determina los medios que su relación exige; que estos, á su vez, han de ser análogos al fin á que se aplican; y que todo aumento ó disminución en los fines del Estado, exige medios en mayor ó menor escala.

Esta última deducción es de gran im-

portancia, y debiera tenerse presente siempre que se tratan cuestiones de Hacienda, sobre todo, para organizar los servicios administrativos del modo menos costoso, sin que dichos servicios queden desatendidos.

Los medios de carácter personal, necesarios al Estado para sus fines, solo comprende en estos **Apuntes** ser tratados por razón de los emolumentos ó retribución que perciben, ó sea, el gasto que ocasionan los individuos que sirven en las dependencias del Estado; lo que se hará en breve, al reseñar los gastos de los diversos servicios públicos.

Los medios materiales los percibe el Estado de la Naturaleza misma, ó modificados sus productos por el trabajo humano, y pues que necesita dichos medios por razón de sus fines, ejerce dominio de propiedad sobre ellos, una vez que, conforme á las leyes, los adquiere y administra.

De ellos nos ocuparemos al tratar de los ingresos.



APUNTE III.

DE LOS GASTOS DEL ESTADO EN GENERAL.

QUEN lo que precede nos hemos valido de las palabras *gastos é ingresos*, dándoles la significación del lenguaje usual: pero en el económico, la adquisición de los recursos ó medios materiales que al Estado son necesarios, se llama *producción*, y *consumo* á la aplicación que el mismo hace,

Producción y consumo.

de dicho recurso. Existiendo entre el individuo y el Estado, la diferencia esencial de que este último subsiste siempre, pues ni envejece ni muere, al paso que aquél es de vida limitada, difiere también esencialmente el procedimiento de uno y otro en lo referente á su vida económica. La tendencia del primero, ó mejor, su obligación, es el ahorro en previsión del porvenir; el segundo por el contrario, está exento de dicho deber, pero tiene sí, el de realizar los fines que le son propios, y á dicho efecto procurarse los medios suficientes y nada más.

El consumo (ó gasto) del Estado, debe tener un límite, que habrá de estar en relación con la riqueza pública, tomando de esta una porción prudencial: el fijarla de manera justa y equitativa, constituye dificultad evidente; mas el Estado, dispone de medios suficientes para adquirir con bastante aproximación los datos necesarios, siempre que cuente

como se debe suponer, con empleados activos, probos é inteligentes.

El grado de civilización de un país, y el consiguiente bienestar de sus habitantes, influye marcadamente en este particular: la mayor cultura determina mayor número de necesidades, cuya satisfacción exige, como es natural, más recursos; pero siempre, los que se exijan á la masa de los individuos deben ser tales que no perjudiquen sus intereses particulares, que el Estado está obligado á respetar.

Los gastos públicos reciben la denominación de *ordinarios* cuando son los que comunmente y con repetición periódica (anualmente), tienen por objeto satisfacer las necesidades ó servicios constantes del Estado, cuyo total se determina conforme á la indicación precedente. Se llaman *extraordinarios*, cuando los motivan sucesos imprevistos, como guerras ó epidemias ú otras calamidades, que exigen medios y se traducen

Clasificación
de los gastos.

siempre en cuantiosos gastos. En unos y otros el gasto se destina á personas ó cosas: según que sea á unas ú otras, se dice que corresponde al *personal* ó al *material*.

Gasto de personal.

El personal lo constituyen los individuos que el Estado tiene á su servicio para ejercer las variadas funciones que exige su gestión en los diversos ramos de la Administración: reciben aquéllos, en general, el nombre de Empleados públicos.

Gasto de material.

El material comprende todos los medios que el personal necesita para el desempeño de su cometido, como la casa en que están instaladas las dependencias, el mobiliario indispensable á las mismas, los enseres de escritorio, el alumbrado y calefacción, y otros muy variables según el objeto especial de cada servicio.

Del sueldo.

La remuneración que por su trabajo reciben los empleados, se llama *sueldo*, cuya cuantía la fija el Estado, previa

clasificación que se hace de aquéllos en *categorias*, según las funciones que desempeñan: tres son las más principalmente adoptadas.

1.º Los funcionarios cuyo trabajo es puramente material, como los porteros, ordenanzas, etc. A estos se les retribuye únicamente por su trabajo material.

2.º Los que prestan servicios morales solamente, ó también materiales. Estos son además retribuidos por los desembolsos que les ha originado el adquirir la instrucción prévia al desempeño de sus cargos.

3.º Constituyen la tercera clase de empleados, los que ejercen autoridad con jurisdicción propia, que exige dar cierta ostentación á la persona, y como esto dá lugar á gastos indispensables, se tiene en cuenta esta circunstancia al designar los sueldos que á los mismos se asignan.

Los sueldos se fijan además en cada una de las categorías mencionadas, te-

niendo en cuenta otras consideraciones, que son: la capacidad que exige el desempeño de cada destino; su importancia y la estabilidad de conservarlo; la clase de trabajo y condiciones en que se efectúa, si es sedentario ó de movimiento; los honores y consideraciones anexas al empleo; y la responsabilidad que es inherente á su ejercicio.

Inamovilidad de los empleados públicos.

Entre las circunstancias antes anotadas, hay una que parece extraña, pero los hechos demuestran por desgracia, que es oportuna: nos referimos á *la estabilidad en los destinos ó seguridad para conservarlos.*

Siendo una carrera que siguen muchos ciudadanos, la de empleado público, una vez admitido por el Estado á su servicio, debiera conservarlos en sus cargos, y concederles los ascensos y recompensas que por las Leyes se hayan establecido, siempre que se mantuvieran en el estricto cumplimiento de sus deberes, y, solamente por causa

justificada, separarlos de dichos cargos, y aún imponerles el correctivo ó pena á que por su proceder se hicieran acreedores.

Pero lejos de suceder esto, el empleado no tiene hora fija en su destino: los méritos y servicios de cada cual, se tienen en poca estima, prevaleciendo el favoritismo de un modo lamentable y vergonzoso. La recomendación del elector *A*, del diputado *B*, ó del personaje *C*, se sobreponen á la razón y á la justicia, pues por complacer á uno de estos, se quita su destino á un empleado exacto, laborioso, inteligente y honrado, reemplazándole, á veces, un individuo que dista de reunir dichas condiciones.

Esta inseguridad en el ejercicio de los empleos públicos, dificulta sobremanera, tener un personal que sirva con inteligencia y asiduidad en sus cargos y que los desempeñe con honradez.

Hay servicios en que la integridad es la condición primera que han de reunir los empleados afectos á él, mas

¿cómo exigirle á quien ninguna garantía tiene de permanecer en su destino? ¿cuando basta un cambio político, los preparativos electorales, ó simplemente el deseo de una persona influente, para que no se vacile en quitárselo, sin preocuparse de la suerte de una familia, que tal vez por el momento queda sin medios de subsistencia!

Esto dá lugar á que se vaya corrompiendo el personal, con grave perjuicio del Estado: porque ante la evidencia del favoritismo y de la injusticia, se han quebrantado los más firmes propósitos, y quien entra á servir con el de hacerlo leal y fielmente, despues de más ó menos vacilaciones, sucumbe, y emprende una línea de conducta ajena á sus convicciones.

Las Leyes, los Reglamentos y cuántas disposiciones se han dictado sobre la materia, contienen principios de extricta justicia, y esto es lo peor, pues se sabe lo que debiera hacerse y no se hace.

Además del personal que disfruta sueldo cuando desempeña sus destinos, lo hay también, que lo percibe como remuneración á los servicios prestados anteriormente: esto constituye los llamados *derechos pasivos*. Es asunto debatido con calor, y en que no se llega á un acuerdo, determinar, si los sueldos de los funcionarios públicos, deben cesar en cuanto cesan de prestar servicio, ó si han de disfrutarlo los jubilados, ó sean, los que por razón de edad, salud ú otra causa, dejan definitivamente de ser empleados.

En apoyo de la conservación de los mencionados derechos, se expone como razón, que los funcionarios públicos, sabiendo que tienen asegurados los medios para subsistir terminada que sea su carrera activa, y que á su fallecimiento contará su familia con una modesta pensión, sirven al Estado sin preocuparse por su situación, cuando voluntaria ó forzosamente, abandonan

el servicio. Se añade también, que así el Estado se anticipa á proveer la imprevisión de sus servidores.

Ni uno ni otro argumento tienen valor suficiente para servir de base á los derechos de que se trata. El primero, porque todo empleado, una vez adquirido el carácter de tal, debe de haberse enterado de sus obligaciones, y tiene en absoluto el ineludible deber de cumplirlas exactamente, pues sinó le convienen, puede no aceptar el cargo. Menos fuerza aún tiene el segundo argumento, pues que el Estado, no está en el caso de ser tutor, digámoslo así, de sus servidores, que deben saber lo que les es conveniente.

En oposición á éstas razones, se opina, que procediendo la existencia de los derechos pasivos, de que el Estado retiene á los empleados una parte de su haber íntegro, siendo la parte retenida la que les dá cuando cesan de servirle, sería mejor que recibieran aquéllos su haber total, y que cada uno lo administrase

como mejor le pareciera. También se añade que es cuasi depresivo para el hombre verse sometido á tutela, y que por ser empleado haya de renunciar á su albedrío é independencia en lo que toca á sus intereses. Esto último, más que razón, no pasa de una lamentación de escuela, y por tanto resulta algo forzada.

El hecho es que la mayor parte de las naciones tienen establecida la remuneración de sus servidores cuando dejan el servicio por causas que en nada les perjudican; que son principalmente: la falta de salud debidamente justificada, la edad avanzada, ó la que en algunas carreras fija la ley para verificarla forzosamente. Esta circunstancia parece indicar que habrá seguramente motivos para conservar esa organización ó clasificación de empleados en activos y pasivos, y que estos últimos, perciban un haber, determinado por una ley, conforme á la categoría, años de servicio, etc.

En vez de presentar la cuestión bajo ese aspecto, pudiera hacerse bajo otro, que parece más lógico y se acomoda además á lo existente.

Si el Estado aumentara los sueldos activos, y no abonara los pasivos, el gasto vendría á ser el mismo que cuando paga estos últimos: de modo, que la cuestión de economía hay que descartarla, por cuánto no existe.

En el régimen vigente, lo que sucede de hecho és nó que la nación se preocupe de si el empleado ahorra ó nó, durante su carrera, y se anticipa á prevenir el efecto de sus imprevisiones; sino que se establece como principio fundamental de la organización de los diversos servicios, dotar el personal afecto á ellos con un haber mientras permanecen en los mismos, y como recompensa, á los que de ella son acreedores, con una parte de aquél, cuando lo abandonan por cualquiera de las causas que anteriormente quedan mencionadas.

Prueba de que el proceder es racional, y que se considera ventajoso, que lo adoptan muchas corporaciones y aun los particulares; por tanto no es aquel exclusivo del Estado.

En nuestro país, en particular, difícil habrá de ser, en mucho tiempo al menos, suprimir los derechos pasivos, pues la medida originaría seguramente ruidoso litigio.

Algunas carreras del Estado tenían establecido un *Monte Pío*, con los fondos que producía un modesto descuento que se imponía de común acuerdo todo el personal, y con el producto que era fielmente administrado, se pagaban los haberes pasivos de los empleados y pensiones á sus familias á su fallecimiento. Se llegaron á reunir sumas de consideración, de modo que dichos haberes y pensiones se pagaban puntual y religiosamente.

Pero hace bastantes años, el Estado se incautó de muchos cientos de mi-

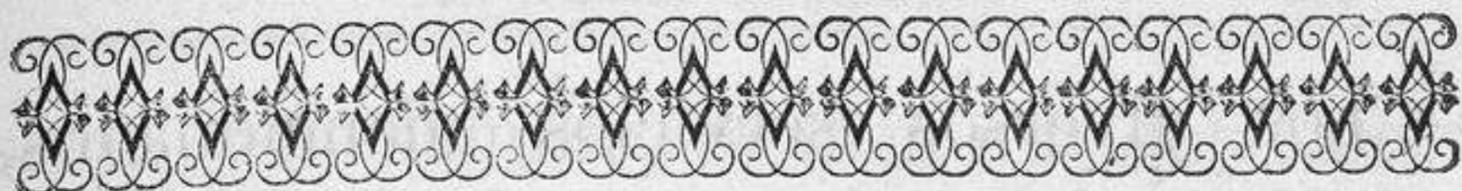
llones que constituían los fondos del Monte Pío, y contrajo el compromiso de ser él quien tomase á su cargo las obligaciones que sobre aquél pendían. Y por cierto, que dicho compromiso no se ha cumplido ni con mediana fidelidad, se puede decir: ha habido períodos de bastante duración en que las clases pasivas no percibían ni un céntimo, y al cabo de algún tiempo se les dió en compensación, un *papel* (deuda del personal), que llegó á cotizarse al *nueve ó diez por ciento*, de modo, que los interesados perdieron el *noventa por ciento*. Otras veces, han tenido el enorme descuento de *veinte por ciento* y cobraban sus haberes con bastante retraso; actualmente dicho descuento es sólo del *diez*, y por ahora se cobran con bastante regularidad.

Parece pues, hay lugar á deducir que el abono de derechos pasivos en nada perturba á la Administración: no exige mayores gastos que si se realizara el au-

mento de sueldo que algunos proponen, y además, es un hecho evidente que los empleados públicos, en general, se hallan satisfechos con el actual modo de ser de las cosas.

El presente trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación "El sistema de justicia social en España: un análisis de los cambios y desafíos" financiado por el Ministerio de Justicia. El autor desea agradecer a los miembros del equipo de investigación por su colaboración y apoyo durante todo el proceso. Asimismo, se agradece a los participantes de los talleres de trabajo por sus aportaciones y opiniones. Este documento es el resultado de un proceso de reflexión colectiva y de un análisis crítico de la realidad jurídica y social española. Se espera que contribuya al debate académico y profesional sobre el futuro del sistema de justicia social en nuestro país.





APUNTE IV.

DEL GASTO PÚBLICO EN CONCRETO.



EXPUESTA ya la división ge- Proemio.
neral de los gastos públi-
cos, se pasará á tratarlos de
manera concreta ó determi-
nada, esto es, á expresar cuá-
les son los correspondientes á cada uno
de los servicios que el Estado tiene es-
tablecidos, y, por consiguiente, ha de
pagar.

Nociones ge-
nerales.

Los diversos servicios mencionados, corresponden á uno de los Centros generales que se llaman *Ministerios*, teniendo éstos á su cargo un número variable de aquéllos.

No está bien definido el orden ó principio que se adopta para esa división, pues un mismo servicio ha pasado varias veces de uno á otro Ministerio, dándose siempre razones para tratar de justificar la medida. Por eso se tratarán los gastos, tan sólo en lo que toca á su objeto y necesidad, prescindiendo del Centro ó Ministerio que los administre.

Obligaciones
Generales.

En el presupuesto de gastos de nuestro país hay una sección llamada de *Obligaciones generales*, no afecta á ningún Ministerio: son las siguientes: *a)* Dotación del Jefe del Estado; *b)* Gastos de los Cuerpos Colegisladores; *c)* Deuda Pública; *d)* Cargas de Justicia; *e)* Clases pasivas.

Dotación del
Jefe del Es-
tado.

a) En todo país regido por Gobierno Monárquico, la persona que lo repre-

senta y su familia, reciben una dotación, con que han de subvenir á todos los gastos que su posición exige, incluso el correspondiente al personal que tienen á su inmediato servicio.

Esta asignación de la Corona, consiste en una cantidad que se incluye en presupuesto; en un Patrimonio, cuya renta produzca lo necesario para sufragar los gastos; ó en un sistema mixto, ó sea, un Patrimonio y cantidad que fija el presupuesto.

Este último es el que subsiste actualmente en España.

b) El Gobierno representativo, exige haya edificios decorosos en que se reúnan los Legisladores: para su conservación, es indispensable personal que lo tenga á su cuidado, y cantidades para que éste sea efectivo en su oportunidad. Deberán aquéllos estar convenientemente amueblados, y siendo continuado el uso de los objetos, habrá de tenerse previsto que será preciso renovarlos en

Gastos de los Cuerpos Colegisladores.

periodo variable para cada uno de aquellos según su clase: igualmente, todos los locales habrán de estar preparados para que tengan luz artificial para los trabajos nocturnos.

En algunos países, hay que añadir á estos gastos, el que corresponde á los representantes que, pudiendo proceder de clases modestas que carezcan de medios necesarios para trasladarse á la capital y vivir en ella en los períodos legislativos, reciben una asignación para subvenir á esa necesidad.

De la Deuda
Pública.

c) Rara vez sucede que una Nación sostenga sus gastos con los ingresos fijos, de aquí el origen de los empréstitos, y no pudiendo devolver el capital recibido, paga el Estado una renta fija perpétua, constituyendo esto una de las obligaciones más onerosas, pues que en vez de disminuir la Deuda, como se contraen sucesivamente otras nuevas, crece la cantidad que para intereses hay que consignar en los presupuestos.

Las muchas vicisitudes políticas por que ha pasado nuestro país en lo que vá de siglo, ha aumentado sucesivamente la Deuda Nacional, pues todos los trastornos y cambios de Gobierno se han traducido siempre en aumento de aquélla; habiendo sido el más notable en el período de 1868 á 1875, en cuyos seis años se *duplicó* dicha Deuda. Este hecho demuestra lo que son las revoluciones políticas, y los deplorables resultados que producen. La de 1868 se inició con el lema «Moralidad y no más empréstitos...», pues esa duplicación de la Deuda en tan corto tiempo, es prueba irrefutable de que no prevaleció aquélla, pero sí se hicieron empréstitos á porrillo, algunos por cierto en condiciones onerosísimas.

d) Son las cargas de Justicia, cantidades que el Estado satisface, por conceptos muy diversos, como indemnización á los poseedores (ó herederos de estos) de oficios enagenados, derechos ó

Cargas de
Justicia.

censos anexos á bienes de que se ha incautado (con voluntad ó nó de sus legítimos dueños); y también las pensiones concedidas á las familias de individuos que han prestado á la Nación servicios relevantes.

Clases Pasivas.

e) Ya nos hemos ocupado anteriormente de las clases pasivas, ó sea, el gasto que ocasiona el personal que ya no presta servicio, y no obstante percibe sueldo. Nos limitamos, por tanto, á mencionarlas como una de las obligaciones generales que hemos citado.

Gastos ordinarios y extraordinarios.

Estos y todos los demás gastos que exigen las atenciones constantes del Estado se llaman *ordinarios*; y *extraordinarios* los que son motivados por causas accidentales, como se dijo ya en el Apunte anterior.

Gastos de Culto.

Entre los primeros, son de los más importantes, los gastos en materia de Religión: importancia que tienen, no por su cuantía precisamente, sino por el hecho de que constituyen un deber

del Estado sufragarlos. Asunto es muy debatido, en que se defienden y practican las ideas más opuestas.

En los países en que existiera la unidad religiosa, no hay lugar á dudar que si la Nación sostiene el Culto y sus ministros, todos los ciudadanos tienen la obligación de contribuir á esa carga, bajo los mismos principios que á las demás. Empero, donde esa unidad no existe, la cuestión se complica, pues seguramente alguna parte de los contribuyentes habrá de pagar por un concepto que le repugne, por cuánto coopera á sostener una Religión que no es la suya.

Para evitarlo, se defiende un procedimiento radical, pues lo es el declarar que el Estado no conoce Religión alguna (es por tanto Ateo ó indiferente, que viene á ser lo mismo), de modo que no considera obligación suya hacer gasto por ese concepto.

Dichas ideas, no obstante, no se han

arraigado, no han podido abrirse paso, á pesar de que de ellas se ha hecho activa y constante propaganda.

En la mayor parte de los países civilizados, la entidad Estado reconoce, ó por lo ménos, acepta una Religión oficialmente, y su sostenimiento (culto y clero) se considera una obligación constante, para cuya satisfacci3n se incluyen en los presupuestos las sumas necesarias.

Esto es lo que ahora sucede en España, en d3nde hasta hace pocos años se conserv3 la unidad de Religión.

Declarada actualmente la tolerancia de cultos, con ciertas restricciones, el Estado ha declarado oficial la Religión Católica y satisface los gastos de su culto y del clero. Semejante declaraci3n no era rigurosamente necesaria, pues que realmente, en nuestro pa3s, una porci3n mínima de sus habitantes deja de profesar la mencionada Religión.

Pero los movimientos políticos en que

se han traído á discusión las ideas más estrafalarias y disolventes, trajeron esa solución como obtenida por votos, que sabido es, son en su mayoría del partido dominante.

Con la obligación de sostener el culto, que hasta cierto punto se quiere hacer pasar como gracia concedida, sucede algo análogo á lo que se indicó para las clases pasivas.

El Estado, se apoderó de los bienes del clero, contrayendo al hacerlo la obligación de sufragar los gastos á que se destinaban las rentas de aquéllos; sin embargo, este deber se trata de hacerlo pasar como concesión graciable, á pesar de que lo que se dá es mucho menos de lo que importaba aquella renta.

Es la Religión base de las familias y por consiguiente de las diversas agrupaciones de aquéllas que, formando poblaciones de más ó menos importancia constituyen la Nación, y ésta no debe jamás desligarse de aquélla, prescin-

diendo de tomar á su cargo el sostenimiento del Culto y sus ministros.

Raro es el país en que esto sucede, y por circunstancias excepcionales de su constitución, como en los Estados Unidos de América; mas no obstante, la entidad Estado toma parte y se asocia á los actos Religiosos: tal importancia se dá con razón á la necesidad de conservar en el pueblo la idea de un Sér superior á quien la Humanidad obligada está á tributar respetuoso homenaje en la forma que establecen las diferentes creencias.

Gastos de
Instruc-
ción.

Siendo la instrucción indispensable á todas las clases sociales en la escala conveniente, ó más bien, necesaria á cada una, el establecimiento de Centros de enseñanza es necesidad de primer orden, y poco será siempre cuánto se haga para conseguir los haya en gran número y organizados cual corresponde á las materias que en ellos se hayan de enseñar.

También en este punto, como en algun

otro de los que van tratados, se han dividido los pareceres respecto del modo que juzgan mejor, para propagar la instrucción, tanto la elemental ó primaria como la superior. Sostienen unos, que el Estado debe intervenir siempre en asunto de tanta trascendencia, y por consiguiente, tener á su cargo los Centros de enseñanza superior, y vigilar los de la elemental que costean los pueblos ó provincias. Otros, rechazan toda intervención del Gobierno en la instrucción, opinando que cada cual se cuide de adquirirla como quiera y dónde quiera (ó no cuidándose de tal cosa).

Este último es el parecer de las escuelas liberales avanzadas, alegando como razón que es tiránico imponer á todos, tributos para costear una instrucción que utilizan los menos, y que la reglamentación á que naturalmente han de subordinarse los Centros de enseñanza, oprime las inteligencias, y otras declaraciones por el estilo que abundan en

palabrería á la que falta base para constituir razones, que ni remotamente pueden considerarse como tales en pró de la opinión que se mantiene.

Gastos de
Artes y Ci-
encias.

Para difundir los conocimientos en las artes y ciencias, y propagar la afición á ellas, cuasi todos los países sostienen escuelas de Música y Declamación, Pintura, Escultura, etc, Museos de Pinturas, Arqueológicos, de Historia natural, y otros, organizan Exposiciones, Certámenes, y demás actos que contribuyen también á dicho objeto.

Todo esto es origen de gastos, pues hacen falta edificios, personal que los cuide, y también personal técnico que custodie los efectos en ellos depositados y atienda á su buena conservación. Además se procura siempre enriquecer las colecciones, para lo que se asigna cantidad prudencial, como igualmente para premios en las Exposiciones.

Gastos de
Obras pú-
blicas.

Tiene á su cargo el Estado la construcción y *entretenimiento* de las obras

públicas que son de utilidad general. Las vías de comunicación figuran entre ellas en primer término; y para tan importante servicio hay organizado personal facultativo, que es el cuerpo de ingenieros de caminos, canales y puertos, que tiene á sus órdenes otros cuerpos auxiliares cuyas funciones determinan los Reglamentos especiales.

Las carreteras se clasifican en varias clases, según su importancia, y sólo las llamadas generales ó de 1.^{er} orden son las que costea y entretiene el Estado. Las otras líneas se denominan provinciales ó vecinales, según que se hallan á cargo de una ó más provincias ó pueblos, por ser los más particularmente interesados.

Los ferro-carriles no los construye directamente el Estado; pero presta auxilio á las empresas constructoras, conforme á una Ley especial. Consiste el auxilio unas veces en subvencion á las empresas con una cantidad que es frac-

ción del capital empleado, ó asegurando á aquéllas un interés fijo sobre dicho Capital.

Todas estas atenciones exigen naturalmente desembolsos, por más que puede decirse que son reproductivos, pues que contribuyen al fomento de la riqueza pública.

Contra estos gastos protestan las escuelas avanzadas que sostienen que la construcción de las vías de comunicación debe dejarse exclusivamente á la iniciativa particular; pero lo general es que en la mayor parte de los países sean de cuenta del Estado.

Gastos de
Beneficencia y Sa-
nidad.

El sentimiento de compasión, que todo individuo experimenta, por lo general, al ver los sufrimientos, dolencias ó privaciones de otro, le mueven á procurar en lo que sus medios le permiten, que éste reciba el auxilio que su situación especial exige.

De aquí el ejercicio de la caridad, que en variadas formas se ejerce por par-

ticulares y asociaciones diversas: unas en que la idea es tan sólo material; y otras que, inspiradas en los principios religiosos, llevan á cabo su obra de manera más completa, pues, á más del socorro que el cuerpo necesita, prodigan consuelos y consejos de que el desvalido ha menester. Unas y otras suelen producir buen resultado, por cuanto su inmediato efecto es que aquél soporte con resignación sus desventuras, y tenga esperanza de verlas en parte remediadas.

La acción individual ó colectiva á que nos referimos, no puede dar todo lo que hace falta, siendo esto cumplido hasta donde alcanzan sus recursos, por el Estado, que sostiene Asilos, Hospitales y otros Establecimientos, en que se atiende á la subsistencia, curación, enseñanza, etc., de los necesitados por su desgracia á recurrir á la Caridad.

Esta acción del Estado es combatida por algunos como perjudicial ó inconveniente, por ser, en su opinión, injusto

que los tributos establecidos se inviertan en gastos de Beneficencia; porque los contribuyentes no tienen obligación de ejercerla, ni menos los pobres el derecho á exigirla del Estado, que tampoco puede aceptar tal deber.

Como en todo razonamiento en que se abusa de las palabras *derecho*, *deber*, etc., en los que se aducen en apoyo de esta idea, resultan frases que podrán ser muy bellas, pero no llevan el convencimiento al ánimo del que las escucha.

La verdad es, que el asunto es muy complejo, pues abraza cuestiones de importancia capital: surgen todas de la pobreza, ó mejor, de la indigencia, y para prevenirla, difícil, sino imposible, es que la masa del pueblo reuna recursos suficientes. Pero como la necesidad existe y es indispensable remediarla, cuasi todos los países, en diferente forma y con más ó menos largueza, atienden ó remedian aquélla, consignando en sus presupuestos partidas para esta atención.

Todo Estado constituido tiene el deber de velar por la seguridad é integridad del territorio y la de los ciudadanos; necesidad de que surge la de mantener dos instituciones encargadas de dichos servicios: son el Ejército y la Policía.

Integridad
de la Pá-
tria.

Muy debatida es hace mucho tiempo la cuestión de si el ejército debe subsistir permanentemente ó formado tan sólo en el momento en que se haga necesario. Con el carácter de permanente, hay en España ejército desde el tiempo de los Reyes católicos.

Ejército
permanen-
te.

En los reinados sucesivos, se fué modificando la fuerza de que constaba y su organización, conforme se juzgó conveniente, atendiendo á las empresas en que se empeñó la Nación, ó más bien, la empeñaron sus gobernantes, no todas en verdad necesarias ni mucho menos, en que sin provecho y á veces sin gloria para aquélla, se sacrificaron muchas vidas y muchos millones.

Siempre se clamó contra los gastos

que exigían los ejércitos; pero la cruzada contra éstos ha ido en aumento progresivo desde que por la organización política de los Estados, se conoce el pormenor de los presupuestos de cada uno por la masa general de sus habitantes: de estos, una parte los analiza y discute con más ó menos acierto, pero puede asegurarse que pocas veces sin pasión y cuasi siempre sin convencimiento. Las exigencias de partido, exigen que el diputado A, pronuncie un discurso combatiendo el presupuesto de Guerra y tiene que hacerlo; al periódico B, se dán igualmente instrucciones ó consignas sobre el mismo tema, y llena sus columnas con sendos artículos al tenor de aquéllas. Faltando la convicción, la sinceridad y buena y fé en estas discusiones, ¿qué fruto habrán de producir...? Inclinar equivocadamente la opinión de la multitud, que en su mayor parte no conoce el asunto, sino muy superficialmente, y á veces excitar

los ánimos contra la institución militar en general; excitación que ha llegado en varias ocasiones á traducirse en agresiones contra sus individuos, y como consecuencia natural, han dado lugar á que éstos á su vez hostilizaran al elemento civil, produciendo sucesos dolorosos y en extremo deplorables, cuya responsabilidad nadie quería reconocer, por más que unos y otros tuvieran en ella su parte.

A pesar de todas las declamaciones que contra los ejércitos permanentes se hacen constantemente, cada día parece más lejano el en que se puedan suprimir, por que estando todos conformes en la bondad de la Paz universal, queden las guerras relegadas al olvido, y en virtud de prévio acuerdo, todas las cuestiones internacionales se resuelvan tranquilamente por medio de arbitrages, que en cada caso acepten las partes interesadas.

La idea seduce verdaderamente; noble

es la aspiración á realizarla, pero considerando el modo de ser de las Naciones ¿es posible pensar en que llegue á ser un hecho?...

Por penoso que sea reconocerlo, existirá siempre entre los Estados, como entre los individuos, la envidia, la desconfianza, la ambición; pasiones que no engendran la soñada Paz, y por tanto, siendo probables las guerras, ¿qué país, según su situación y condiciones especiales respecto de sus vecinos, dejará de procurar estar preparado para las en que se vea obligado á tomar parte?

La existencia de los ejércitos, parece, por tanto, será duradera, por más que contra ella clamen airados aquéllos á quienes acaso estorban para sus fines particulares. Se les llama verdugos, opresores y otras lindezas semejantes, lo que no es óbice para que los que así se explican, recurran á *la fuerza* para lograr sus ideales, siendo así que, cuándo *teorizan* dicen que la idea más

grande y noble no justifica el empleo de aquélla.

En nuestro país tenemos uno patente: el partido que más anatematizó al ejército, es el que lo sostuvo más numeroso en el corto tiempo que rigió los destinos de la Nación. Sin duda crearían sus directores que con sér ellos Gobierno, los demás partidos estarían satisfechos y á ninguno se le ocurriría lo que ellos habían hecho innumerables veces: recurrir á las armas para abrogarse el mando.

Hay, pues, que reconocer que los ejércitos permanentes habrán de ser indispensables á toda Nación para hacerse respetar, y poder discrecionalmente, intervenir en las guerras ó permanecer neutral: y dada esa necesidad onerosa, pues que dá lugar á cuantioso gasto, forzoso es tenerlo en cuenta entre los varios del Estado, si bien se ha de estu-

diar el modo de lograr el fin con el mínimo dispendio. Dependerá conseguirlo, de la organización del ejército, siendo hoy la tendencia general, mantener poco efectivo en actividad y grandes reservas dispuestas para ser movilizadas en breve plazo.

De la Marina de Guerra.

Otro elemento de la fuerza armada permanente, es la marina de Guerra, que, igualmente que el ejército, ha sido y es objeto de animosidad, por ser muy costosa. Necesidad es sostenerla aún más que las fuerzas de tierra, pues que ni el material flotante, ni el personal que lo ha de dirigir, se improvisan cuando haga falta.

Se repite como ejemplo en contrario, lo ocurrido en los Estados Unidos cuando la guerra de Secesión. No había marina, y en poco tiempo la constituyeron en los inmensos establecimientos que en el país se dedicaban ó construcciones navales particulares; pero hay que decirlo todo.

Las dos partes beligerantes estaban en igual caso; ni una ni otra tenía buques al empezar las hostilidades, y como los recursos eran análogos, á la vez cuasi, lanzaron á la mar los que apresuradamente habían construido.

No están en condición semejante otras naciones, pues que la que tenga Marina, no aguardará seguramente á que la enemiga la adquiera, para hacer uso de la suya y hacerle el mayor daño posible.

Es pues, necesario que un país que tenga ciertos territorios esparcidos por islas ó continentes lejanos, disponga siempre de una marina proporcionada al servicio que habrá de prestar en su día: y por tanto, necesario también que se considere como un gasto fijo el preciso para su sostenimiento.

Las construcciones navales han variado tanto de treinta años á esta parte, que los buques de guerra modernos, en nada se parecen á los anteriores por su forma, su armamento, su velocidad y

por otros elementos utilizables en la guerra, que eran antes desconocidos.

Tal perfección no se ha alcanzado como es lógico, sin aumento considerable del coste: la marina es, pues, necesariamente cara.

¿Hace falta? pues no hay más remedio que gastar lo preciso.

¿No se quiere gastar? pues no se gaste, pero el país entero experimentará el resultado funesto de esas economías mal entendidas.

Gastos de Seguridad.

La seguridad general de personas y propiedades que el Estado debe procurar á sus gobernados, origina la necesidad de un personal encargado de misión tan importante: en España lo constituye la brillante institución de la Guardia Givil. Se creó en 1844, dándosele organización militar, como debe tenerla toda fuerza armada, y á poco de empezar sus funciones, se había granjeado la estimación de las personas honradas y era el terror de los malhechores. Para

todo lo que á su servicio respecta, está á las órdenes de las autoridades civiles.

Su mantenimiento es costoso, pues los haberes de todas las clases son crecidos; es la razón, que el servicio que prestan sus individuos, les obliga á constante movilidad, y ésta exige lleven sistema de vida que les ocasiona mayores gastos que en la tranquila del hogar: por eso es indispensable, por el buen nombre del instituto en general y de cuántos á él pertenecen, que nunca dichos gastos queden sin satisfacer desde que se verifican.

A pesar de lo que cuesta el sostenimiento de la Guardia Civil, lejos de ser censurado el gasto que ocasiona, algunas veces se ha indicado la conveniencia de su aumento y de mejorar los sueldos del personal: tan reconocidos son por todos sus excelentes servicios.

Otros países tienen instituciones análogas para el cometido que en el nuestro desempeña la Guardia Civil.

Entre las propiedades más expuestas á sufrir los ataques de la gente de mal vivir, por su situación especial, están las rurales y forestales: á su cuidado atiende en España actualmente el expresado instituto; pero más de una vez se ha tratado de dedicar una parte de él exclusivamente á velar por dichas propiedades y aun existió, si bien por poco tiempo, la Guardia Rural, que se creó con dicho objeto.

Gastos de
Policía.

Otro servicio que el Estado paga, que se relaciona con la seguridad general, es el de la Policía, cuyo objeto es investigar las trasgresiones á las Leyes y Reglamentos determinados: puede detener las personas que en aquéllas incurran y las entrega á la autoridad á que corresponda juzgarlas.

En nuestro país están muy divididos los pareceres sobre las atribuciones que se hayan de dar al personal de Policía: según las ideas políticas que representa el Gobierno, así son aquéllas más ó

menos latas, y como son frecuentes, por desgracia, los cambios, cambian también la organización de la policía y su modo de ser; por lo que, con tantas evoluciones, en España puede decirse que no existe en vista de los exiguos resultados que se obtienen de su servicio.

En otras Naciones, cualquiera que sea su sistema de Gobierno, el cuerpo de policía vive independiente de la política, y esto basta para deducir que todos los partidos la respetan, y reconocen sus buenos servicios; jamás renuevan su personal, con lo que éste ejerce sus funciones con desembarazo é inspira siempre tranquilidad á las personas honradas que de ella nada tienen que temer.

La vida de la sociedad es una lucha Del Poder Judicial. constante entre los individuos que la componen; lucha que se realiza entre personas directamente, dando lugar á hechos criminales, ó entre las mismas que se disputan interéses.

Para castigar los hechos criminosos ó

dirimir las cuestiones de Derecho, es preciso la acción del Estado, que debe protección y velar por el Derecho de todos. De aquí, la necesidad de organizar la Administración de Justicia de modo que tan laudable fin sea realizado; siendo otro de los servicios que toda Nación tiene á su cargo y cuyo coste incluye en su presupuesto de gastos.

Entre las exageraciones que en todos los asuntos que á la gobernación de un Estado se refieren, pocas lo son en tan alto grado como la de proponer que el Gobierno no tenga intervención en los asuntos de Derecho, ó sea, en las cuestiones entre particulares, sosteniendo que todo es individual y que al individuo toca recurrir á la persona que le merezca confianza para la decisión de los asuntos que le interesen; procedimiento que los patrocinadores del mismo consideran preferible á que los litigantes hayan de quedar sugetos al cri-

terio de un Juez designado por el Gobierno de la Nación.

Es el fundamento de aquélla teoría, que las diferencias entre particulares, sólo á ellos afectan, y no siendo esto exacto, dejan de serlo las consecuencias.

En dichas diferencias se ha de resolver algo más importante que una cuestión privada entre unos pocos individuos: sobre el interés de estos, está el de otros; es de necesidad social que el Derecho se cumpla y que sean por todos respetadas las conveniencias hechas, según se haya establecido por las Leyes. Esto sólo puede en rigor conseguirse cuando haya independencia en las personas encargadas de cumplirlo, como son los Ministros de Justicia, pues que su resolución no depende de la voluntad de las partes interesadas.

¿Y qué habrémos de decir, de aplicar la mencionada teoría á los asuntos criminales? Según ella, los delincuentes habrían de ser juzgados á voluntad suya,

designando los individuos que hubiesen de examinar y juzgar sus causas, lo que equivaldría seguramente, á asegurar su impunidad; procedimiento que en absoluto es imposible admitir.

Al Estado toca por tanto, legítimamente, encargarse de la Administración de Justicia, y á su cargo habrán de estar los gastos que la misma ocasione; pero como el Estado sólo tiene lo que la masa común de ciudadanos dá, según las disposiciones tributarias de que luego hablaremos, se presenta por algunos como dificultad, resolver la cuestión de si á dichos gastos deberán contribuir todos ó solamente los que acudan á la Justicia en demanda de protección á su derecho.

Sentado y admitido que la recta Administración de Justicia es de interés general, se deduce que general habrá de ser la carga ó tributo que para su sostenimiento es necesario. Pero advertiremos, que no obstante lo indicado, en

los trámites de los asuntos de litigio, ocurren circunstancias que son del interés privado de los litigantes, y los gastos que ocasionan, ellos solamente deberán satisfacerlos; pero los percibe siempre un delegado de la Administración, de modo que, resultando la Justicia costeada por la sociedad entera, contribuyen además particularmente al mismo objeto los que de ella necesitan. Lo que por este concepto se recauda, ingresa en la masa común de los recursos del Estado; este retribuye directamente el personal que administra Justicia, que como es natural, jamás recibe nada de los litigantes.

En cuanto á la Justicia criminal, siendo general el interés de que se realice de manera cumplida, no hay lugar á dudar que el Estado debe atender á subvenir sus necesidades de personal y material.

La Administración de Justicia en nuestro país, ha pasado en esta última época por fases muy diferentes en lo que á

su organización se refiere, de modo que los gastos han sido muy variables: por más que el ejercicio de aquélla, estar debiera desligado del bullicio de la política, es lo cierto, que ésta influye como en todo y lleva sus doctrinas más ó menos acertadas á la elaboración de las Leyes y á los diversos trámites porque para su aplicación hay que pasar.

Entre las reformas más recientes y notables, resalta la separación de los asuntos civiles de los criminales, creando Audiencias en que se ven y fallan exclusivamente estos últimos; siendo por desgracia los más numerosos, los Tribunales creados para este objeto son en mayor número, que los que antes había para todos en los territorios en que para el servicio judicial estaba dividida la Península.

También en la tramitación se ha introducido el Juicio oral y público y el fallo por Jurados.

Todas estas innovaciones han produ-

cido aumento de gastos, pues además del mayor personal necesario, hay que tener en cuenta los locales, su mobiliario, dietas de testigos y jurados, etc. Sin duda ya parece mucho el citado aumento, pues en el estudio de los nuevos presupuestos, parece se trata de suprimir algunas Audiencias de lo criminal.

La importancia que en todo país tiene por todos conceptos la recta administración de Justicia, exige que todo el personal á ella afecto esté dotado con largueza, cual corresponde á los encargados de cumplir la más sagrada de las obligaciones sociales. Los Tribunales debieran así mismo instalarse en locales decorosos, en vez de estarlo con una modestia por demás excesiva, siendo su aspecto nada apropiado para inspirar el respeto que se merecen.

Pero en nuestro país se lucha siempre con lo mismo; con la falta de recursos, y mientras subsista, hay que perder la esperanza de que el personal y

material de justicia disfruten la dotación que es conveniente y aún necesaria al decoro de la Nación en cuyo nombre se administra.

Gastos de
Representación
Nacional.

Las relaciones políticas de las Naciones entre sí, exigen haya un personal, por medio del que, se comunican los hechos é incidentes que tienen aquel carácter. Dicho personal constituye el Cuerpo Diplomático, que como es natural, depende del Ministerio de Estado y su sostenimiento es motivo de gastos al Estado.

Está dotado con sueldos variables segun la categoría del representante de la Nación, que se denomina Embajador, Ministro Plenipotenciario, ó Encargado de Negocios. Además del sueldo tiene asignada una cantidad para gastos de representación, proporcionada á la importancia de la capital en que reside.

Depende también del Ministerio de Estado el Cuerpo Consular: el personal de este se distribuye por todos los

puntos del extranjero con que se mantienen relaciones comerciales, determinando sus reglamentos, cuales son sus funciones é intervención en dichas relaciones.

Cuando en el punto en que reside un Cónsul, no hay Agente diplomático y surge cualquier incidente que afecte á las relaciones internacionales, dá cuenta á su Gobierno, y procede en el primer momento según sea conveniente á los intereses y decoro de la Nación.

Para llevar á cabo la recaudación de los recursos de todas clases que constituyen los ingresos del Tesoro Público y para distribuirlos en los diferentes centros que tienen á su cargo los servicios del Estado, hay uno con ese objeto especial y es el Ministerio de Hacienda.

Gastos de
Adminis-
tración.

Los gastos que ocasiona se denominan de Administración, y claro es que cuanto menores sean, más perfecta será la organización de dicho importante servicio

En nuestro país alcanza una cifra que es fracción importante del total importe del presupuesto, lo que es debido al complicado mecanismo que caracteriza nuestra Administración.

Los gastos de toda clase que ocasiona, se debe procurar sean los menos posibles, aquilatando bien la forma en que ha de recaudarse cada impuesto según su clase y el procedimiento para distribuir su producto á todos los ramos del servicio.

En España ha habido época en que los gastos de Administración, ascendían á un 30 por ciento de los ingresos, prueba evidente de lo defectuoso de su organización; actualmente se han reducido bastante, pero no se ha llegado al orden que representa invertir tan solo del 7 al 9 por 100 como sucede en otros países.



APUNTE V.

DE LOS INGRESOS.



ESTUDIADOS ya los servicios Proemio. que un Estado tiene á su cargo, ó sean, aquéllos cuyos gastos ha de satisfacer, se expondrán los medios de que puede disponer para arbitrar los recursos suficientes á cubrir dicha atención. Muy variables son las bases que de fun-

damento sirven para constituir los ingresos de un país y, una vez adoptadas, el presupuesto de aquéllos. Las cantidades parciales proceden en su mayor parte de exacciones ó tributos que se establecen y son pagados por la masa general de la población, conforme á las reglas que se dictan para cada uno de aquéllos, de los qué en cada país se dá preferencia á unos ú otros, ya sea por razón de escuela ó teoría de que se parte para su imposición ó ya, considerando el asunto bajo el aspecto puramente práctico, se establecen los que son más productivos, cualquiera que sea la causa de este hecho.

Diferencia entre la manera de adquirir que tienen el individuo y el Estado.

Entre la manera de adquirir del individuo y la del Estado, existe notable diferencia. El primero se apropia los agentes naturales y los adquiere, ya en su primitivo estado, para trasportarlos, ya para trasformarlos por la industria; el segundo, por regla general, no debe ser industrial; pero así como el indi-

viduo arranca de la naturaleza los agentes de la misma que le son necesarios para su consumo, de igual modo el Estado arranca, por decirlo así, de la riqueza del individuo, lo que para los suyos necesita.

Esto apuntado, pasemos á conocer los modos de adquirir de que hace uso el Estado. Modos de adquirir del Estado.

Teniendo por la Ley personalidad jurídica, puede emplear los que la misma concede á todo ciudadano y recurrir además á otros que le son propios y exclusivos por razón de los altos deberes que tiene que cumplir en la gestión de todos los intereses del país. Ambos modos reciben la denominación respectiva de *comunes y privativos*. Empero se hace de aquéllos otra división más general, teniendo en cuenta la procedencia de los recursos que proporcionan: así, se dice que el Estado los adquiere por *donación* ó por *imposición*.

Comprende la primera la prestación

de servicios personales ú otros ó la cesión que, de su propia voluntad, puedan hacer los particulares al Estado, de los bienes que poseen.

La imposición es forzosa: puede ser de servicios ó de bienes; se establece por conceptos muy diversos y se consigna á cada cual la cuota con que ha de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas; pero con arreglo á los principios ó bases que rijan para cada impuesto segun sus reglamentos especiales.

Es la imposición necesaria, por que desde luego se comprende que las donaciones no pueden ser suficientes á producir cuánto el Estado ha menester para sus gastos, por que es probado que para con él no hay, ni ha habido, la generosidad de que los particulares le cedan parte de sus bienes, como lo han hecho con profusión en algunas épocas á Corporaciones Religiosas, Asilos Benéficos, etc., Además, esos recursos,

caso de haberlos, nunca tienen carácter permanente, como lo son las atenciones todas de un país, por lo qué, para evitar el caso de que éstas pudieran quedar desatendidas, es indispensable que permanentes sean también los medios que para cubrirlas se destinen.

Expuesta ya esta clasificación de los modos de adquirir del Estado, se pasará á designar cada uno de los que comprende la primera de las indicadas, y son:

1.º La donación.

Modos comunes.
Donación.

La donación es, como queda dicho, la prestación gratuita de servicios ó de bienes, que en favor del Estado hace un particular.

Siendo un acto puramente voluntario, no puede estar sugeto á regla alguna, ni en su cuantía se debe confiar para fijar los gastos. Es un ingreso puramente eventual y poco frecuente: sólo en circunstancias excepcionales suele haber donativos, que si en absoluto son

de bastante importancia, distan de tenerla por los inmensos dispendios que tales circunstancias ocasionan. Son ejemplo los cuantiosos donativos hechos por todas las provincias Españolas (incluso las de Ultramar) con motivo de la guerra de Africa en 1859, y los que se hicieron en Filipinas para ayuda de los gastos de la expedición á Joló en 1876.

Producto
de los bienes
afectos
al Estado.

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

Están los montes entre dichos bienes, pues el Estado conserva el derecho de propiedad sobre una gran parte de ellos, y sobre los que pertenecen á particulares, ejerce el derecho de vigilancia ó inspección, para que pueda lograrse su fomento y evitar la devastación que en ellos se ha hecho de manera inconsiderada, á impulsos del interés de momento, con grave perjuicio de la población en general. La totalidad de ésta tiene interés en la conservación de los montes, que se consigue haciendo las cortas con in-

teligencia, y con orden la replantación del arbolado: de no verificarlo así, llega á suceder, como hay ejemplos en nuestro país, que se carece de la madera necesaria á las construcciones, para leña y carbon, y también, las talas realizadas en grande escala y á la ventura han modificado desventajosamente las condiciones climatológicas de algunas localidades.

Para evitar tales resultados, el Estado conserva la propiedad del llamado *monte alto*, ó sea, los bosques y plantíos que radican en terrenos no aprovechables para el cultivo: como su acción tiende al bien general y no hay (ó por lo menos no debe haber) interéses particulares, que son siempre impacientes, la explotación y sostenimiento de los montes se lleva á cabo con regularidad y sin preocuparse de si se tardará mucho ó poco tiempo en obtener el producto de las nuevas plantaciones. No sucede así con las explotaciones que emprenden los particulares: el fin de éstos es sacar el pro-

ducto máximo de su propiedad, sin cuidarse gran cosa de cuál sea el valor que tendrán las mismas cuando lleguen á usufructuarlas las generaciones que les sucedan.

Esa tutela, puede llamarse, que el Estado ejerce sobre los Montes, con la idea de que resulte ventaja á la mayoría de la población, es combatida por los que defienden que el interés individual debe prevalecer sobre cualquiera otro, y por tanto, rechazan en absoluto la ingerencia del Gobierno.

Tienen las dos opiniones entusiastas partidarios, que las sostienen con más ó menos pasión y apoyándose en principios científicos que aplican con más ó menos oportunidad.

El hecho es que ambas se llevan al terreno de la práctica: la preferencia por una ú otra no puede decidirse en absoluto, sino en vista de las condiciones de cada país y también del carácter de sus habitantes.

3.º Ejercicio de industrias libres sin monopolio legal.

Ejercicio de industrias libres sin monopolio.

Son dichas industrias las que el Estado emprende por su cuenta, sin prohibir su explotación á los particulares.

Este medio de arbitrar recursos, es muy combatido por la escuela que establece como principio que el Estado no debe ejercer industria de ninguna clase, por que al proceder así, viene á hacer competencia á los particulares y en vez de fomentar el bienestar general, que lo constituye la suma de los individuales del país, perjudica á éstos, separándose del deber que tiene de fomentar la riqueza.

A primera vista, el razonamiento es lógico: mas para que lo sea con sus perjudiciales consecuencias, han de concurrir circunstancias determinadas en cada caso; por ejemplo, que la industria ejercida por el Estado, sea muy común en el país y que sus productos los venda á precio más ventajoso que

los particulares. Pero lo probable es que ningún Gobierno acometa semejante empresa, pues seguramente el desarrollo industrial que puede establecer, no llegará á adquirir importancia tál que sea susceptible de producir tanto, que la competencia á los particulares sea efectiva; su producción no llegará á ese extremo, y siendo limitada, el perjuicio, caso de existir, se circunscribirá notablemente. No obstante esto, los Gobiernos deben estudiar mucho este asunto, pues son para él igualmente dignos de protección y respeto los intereses de cualquier ciudadano: por lo que, al decidir el establecimiento de una industria, no debe fijarse en las que se explotan ya por particulares, sino al contrario, en alguna que no exista en la localidad, verificándolo como medio de enseñanza práctica, para difundirla en el país, retirando su acción en cuanto haya conseguido su objeto.

Aun á este procedimiento se opone

la escuela antes citada, que rechaza toda tutela del Estado, considerando se basta siempre á sí misma la industria individual. Podría ser esto exacto en los países cuyo estado de adelanto material é intelectual lo haga posible: pero no lo es en los que, no se hallan en ese caso y necesitan enseñanzas prácticas, ó sea, por medio del ejemplo.

4.º El uso del Crédito.

Crédito.

Es el crédito la confianza que una persona ó colectividad inspira para que por otra se la faciliten recursos, ó también, la confianza que se tiene en dichas persona ó colectividad, para resolver hacerlas un préstamo en las condiciones que se estipulen: de aquí se deduce que el crédito se tiene ó se concede.

El Estado es susceptible de crédito como los particulares y se define el crédito público «la confianza que se concede á los Gobiernos por los Capitalistas, cuando aquéllos demandan préstamos para atender á sus necesidades.»

Entre el crédito público y el privado existe la gran diferencia que procede de la que media entre el individuo, cuya personalidad es transitoria, y una Nación, que permanece siempre y es, por tanto, indefinida su responsabilidad. Por lo demás, uno y otro estan sugetos en este particular á condiciones idénticas: y así como el hombre honrado y laborioso que ha satisfecho siempre religiosamente sus compromisos, tiene crédito una vez más si á él se vé obligado á recurrir, lo tiene también un Gobierno justo y moderado que administra el país bajo un régimen severo, cumpliendo exactamente las obligaciones contraídas. Esta es la teoría, pero la experiencia acredita que se hacen préstamos á Gobiernos en quienes no concurren las circunstancias mencionadas, y no sólo á estos, si no á grupos políticos que aspiran á serlo. Se explica este hecho, por las condiciones en que se verifican las operaciones de crédito: el que necesita dinero,

tiene que obligarse á las exigencias del que se lo facilita y son tales que éste último pierde rara vez.

Los economistas tampoco andan acordes en asunto de esta importancia: sostienen unos que los empréstitos que hace el Estado en el país son beneficiosos, mientras que, otros los consideran siempre onerosos.

No hay que discurrir mucho para hacerse cargo de que esta última opinión es la que parece debe prevalecer en buena lógica: un empréstito constituye una deuda, que es siempre carga pesada, pues permaneciendo constante aquélla, hay que satisfacer intereses crecidos, de modo que, trascurrido algun tiempo, el deudor puede haber pagado una ó más veces el capital y subsistir la deuda de éste: además, hay que atender en este punto, á que al contratar un empréstito directamente con una casa de Banca ó emitiendo acciones que el público toma á voluntad, es lo comun que el Gobierno

no reciba la cantidad total objeto de la operación. Según la necesidad ó el estado financiero general, el banquero ó accionista sólo paga un 95, 90, 80, etc. por ciento.

Es ya una ganancia adelantada para los primeros, que, habiendo pagado 95, 90, 80, etc., cobrarán intereses por *ciento*. Al revés para el Estado, que paga como si recibiera el capital completo. Esta cláusula, sin embargo, es variable, pues que á veces se contratan empréstitos *á capital real*, esto es, que el Gobierno percibe la cantidad íntegra á que ascienden: cuando sólo cobra una parte, se llaman *á capital nominal*.

Reciben también los empréstitos otras denominaciones, según el sistema elegido para llevarlos á cabo, ó las condiciones particulares en que se verifican, de que se desprende la siguiente clasificación:

a) Por la garantía que se dá al prestamista.—Era antiguamente la de bienes

muebles del Estado, de la Corona, ó rentas que se hipotecaban. En la actualidad á la hipoteca han reemplazado documentos de crédito; pero esto dependerá del que goce la parte contratante necesitada.

b) Por la época del reembolso.—Se pacta á veces un plazo para verificarlo, ó el deudor adquiere solamente el compromiso de pagar los intereses, quedando á su voluntad el reintegro del capital. En éste caso, el plazo es indefinido y la deuda contraída constituye la *perpétua* de una Nación. La que se contrae con la condición anterior, es la *flotante*.

c) Por la cantidad que el Gobierno recibe.—Es lo que antes anticipamos al decir que el empréstito era á capital nominal ó real.

d) Por la forma de contratación.—Los empréstitos se hacen por *gestión directa* del Gobierno con un prestamista determinado; en *subasta pública*,

adjudicándolo al que mayores ventajas ofrezca, ya por aumento del capital nominal ó rebajando el tipo del interés; por *emisión*, que consiste en llevar al mercado los títulos de la deuda, y allí toman un valor que depende del estado de apuro del Gobierno, de los compromisos análogos que tenga contraídos ó de otras circunstancias accidentales; por *suscripción* que consiste en fijar el Gobierno la cantidad que necesita, así como los tipos á que recibirá el dinero que los particulares entreguen. Se dice en favor de este sistema que sirve para evidenciar la confianza que un Gobierno inspira en el país; pero la verdad es que suelen ser los empréstitos más caros, pues que los particulares no emplearán en ellos su dinero, sino ven en perspectiva mayor ventaja que la que les proporcionan sus negocios habituales.

e) Por el lugar en que se contrata.— Se hace en el país propio ó en el extranjero, circunstancia que en nada hace

variar las condiciones de un empréstito. El dinero vá donde espera ganancia segura, y los Gobiernos deben recibirlo de quien se lo ofrezca en condiciones más ventajosas, cualquiera que sea su nacionalidad.

De todo lo expuesto sobre este medio de adquirir recursos, se deduce que siendo de hecho un gravámen que se impone al país, sólo en circunstancias extremas deben los Gobiernos recurrir á realizar un empréstito; como cuando sobreviene una guerra extranjera, una revolución interior, calamidades públicas en grande escala, etc: fuera de estos casos ú otros completamente imprevistos, las dificultades financieras que ocurran deben salvarse con los recursos ordinarios.

5.º La propiedad del Capital.

Capital.

De igual modo que un particular emplea sus recursos pecuniarios en la empresa ó negocio que cree le convienen, el Estado dispone de los suyos con el

mismo objeto; pero limitada esta acción á asuntos que por ser de interés general, la ejerce á beneficio de la masa común de ciudadanos, á la vez que con provecho propio.

Los capitales del Estado que proporcionan recursos, pueden proceder de los generales del Tesoro, obtenidos por el sistema rentístico que rija en la Nación ó ciertas cantidades por propiedades que le pertenecen por dominio eminente: tales son; las Minas, que, teniendo su valor real, son susceptibles de producir renta.

Siendo las Minas un elemento de riqueza positiva, pues que dán productos que se emplean en las construcciones, en la agricultura, en las artes, etc; han sido objeto de una legislación especial en todos los países, si bien fundada en principios que difieren notablemente. Es el primero de ellos, que el dominio de las Minas debe pertenecer al Estado, por ser cosa, *nullius*, pues

que las oculta la tierra á la vista y acción del hombre, y al incautarse aquél de ellas ejerce el dominio eminente.

Otra razón se expone como fundamento del mismo principio: es que tratándose de propiedades que suelen producir renta muy superior á la que se obtiene en los negocios corrientes, vendrían á ser objeto de querrela entre particulares y repetido el hecho, es posible ocurrieran perturbaciones y luchas, que comprometerían la tranquilidad general. Para evitar esto, el Estado debe ser dueño de toda mina que se descubra.

Es el segundo principio, que la propiedad de toda mina debe pertenecer al dueño del terreno bajo el cual aparece aquélla. Sobre este parecer se ofrece desde luego la observación de que en los terrenos se aprecia únicamente su exterior y la calidad de su superficie; jamás se tiene en cuenta el valor del subsuelo, y es que no se puede tener, por ser en general, desconocido; de modo,



que no habiendo sido comprado, no hay lugar á fundar en la compra el derecho de propiedad.

Según el tercer principio, la propiedad de toda mina corresponde al primer ocupante. Pero hay que atender á que para llevar á cabo su descubrimiento y consiguiente ocupación, quedan lastimados los derechos del dueño de la superficie, pues se entra en terreno ajeno y en él se hacen trabajos, sin consentimiento del dueño, para investigar la naturaleza del subsuelo: además, las primeras investigaciones no dan lugar á conocer la extensión que la mina pueda tener; de modo, que no se puede precitar qué es lo que se ha ocupado, para cuya propiedad se solicita derecho.

Resulta pues, que la ocupación de una mina dá lugar á una série de actos que al fin vienen á despojar a un propietario, de la tierra de que legítimamente está en posesión: y como no es admisible fundar un derecho sobrepo-

niéndolo á otro anterior, no es la ocupación de una mina título suficiente para que, por llevarla á cabo, dé derecho á su propiedad.

En la legislación española, se declara que todas las minas son propiedad del Estado: actualmente le quedan muy pocas que explote por su cuenta ó dándolas en arrendamiento. Su dominio sobre ésta clase de propiedades, dá lugar al establecimiento de impuestos que la Ley y los reglamentos para su observancia, determinan, y de que darémos somera idea.

Hay que indicar antes, que entre las disposiciones sobre la materia, son unas del orden administrativo, de policía y de seguridad; pertenecen otras al derecho civil; y las hay, por último, referentes al modo en que el Estado obtiene por ellas un ingreso en el Tesoro.

Procede dicho ingreso del impuesto que establece sobre toda mina particular, parte como reconocimiento del do-

minio eminente del Estado, y parte á título de contribución industrial. Por el primer concepto, pagan un canon que depende de la extensión superficial y del estado de las labores que exija la explotación; por el segundo, están sujetos al pago de un tanto por ciento de los productos brutos: el tipo varía con la clase del mineral y, en general, es bastante módico.

La tendencia en la legislación actual y disposiciones complementarias, es favorecer las industrias mineras y metalúrgicas, limitando considerablemente la facultad que el Estado tiene por el dominio eminente: deja al particular ó empresa que explote las minas con suficiente libertad de acción, reservándose el Gobierno tan sólo la de intervenir en lo indispensable para cerciorarse de que la explotación se hace en buenas condiciones de seguridad y para tener conocimiento de los ingresos que con arreglo á la Ley le corresponden.

Las vías de comunicación son un elemento que determina el desarrollo de la riqueza pública, por lo que, los Gobiernos se encargan por lo general de su construcción y á cambio de la ventaja y servicio que proporcionan, imponen al público cierta retribución.

Esto es lo que ocurría en los caminos ordinarios ó carreteras: el impuesto consistía en un derecho que se denominaba portazgo, pontazgo ó barcaje, nombres que desde luego expresan que había de satisfacerse al paso de una puerta, puente ó barca. Por más que los derechos eran módicos, su cobranza se hacía penosa y ocasionaba incidentes desagradables, pues á la masa general del pueblo le era por extremo repugnante. Después de muchas variaciones, desapareció el pago de los mencionados derechos, habiéndose modificado la tributación por este concepto, para compensar la baja que al hacerlo así resultaba.

En los canales, según su disposición se pagaba también á su paso una cantidad que se determinaba según la longitud de aquellos que las barcas recorrían.

La construcción de los ferro-carriles no la hace el Estado directamente, sino Empresas particulares, á las que se otorgan franquicias numerosas, se les asegura un interés dado al capital que invierten ó reciben una subvención, como ya se dijo el Apunte anterior.

Por las franquicias otorgadas deja el Estado de percibir cantidades que, de no existir aquéllas, ingresarían en el Tesoro, y por el interés ó subvención que paga á las Empresas, hace un desembolso inmediato: este empleo de su capital, ha de serle no obstante con el tiempo productivo, pues que, trascurrido el tiempo por que se hace la concesión, el ferro-carril pasa á ser de su propiedad con todo el material de explotación, edificios de todas clases que el servicio

exige, etc., y todos sus rendimientos le pertenecen desde aquel momento.

Las franquicias y protección que se conceden á las Empresas de ferro-carriles, consisten en cederles gratuitamente los terrenos del Estado que atraviesen y sean necesarios para las estaciones, talleres, etc., derecho á la expropiación forzosa á los terrenos de particulares, introducción sin pago de derechos del material, y otros.

Los auxilios en metálico son directos ó indirectos: los primeros consisten en numerario que las Empresas reciben del Estado; los segundos, en costear alguna ó algunas obras importantes, como un túnel, un puente, un viaducto, etc.

Las concesiones se hacen por lo general por 99 años, al cabo de los cuales, el Estado se incauta de las vías, y entran de lleno á ser propiedad suya definitiva.

Este medio de protección se ha llevado á cabo en nuestro país á costa de

sacrificios inmensos, no siempre justificados. Los intereses ó subvenciones concedidas, se fijaban á veces, no conforme á los preceptos legales, sino que se tergiversaban las cosas de modo que, con artificios y amaños en que no brillaba la buena fé, se pretendía demostrar que correspondía el interés *A* ó la subvención *B*, que la Empresa cobraba tranquilamente. Para corregir tales abusos, se introdujeron sucesivamente reformas en la legislación (como si las leyes tuvieran la culpa de la maldad de los hombres, que los evitaran un tanto.

Mas pudieran haberlo sido por completo, dejando, como sucede en otras Naciones, la construcción de ferro-carriles á la industria individual, en las que el Gobierno sólo ejerce la inspección que en otra industria cualquiera, con las modificaciones que exige el importante servicio que prestan.

Modos privativos

Pasemos ahora á exponer cuáles son los modos privativos de adquirir del

Estado, de los cuales es de necesidad que disponga para que en casos determinados pueda ejercer con desembarazo su acción protectora, y además, para que no le falten recursos con que satisfacer las múltiples atenciones que tiene á su cargo.

Helos aquí:

1.º Retribución directa é inmediata de los servicios públicos.

Uno de los mas importantes es la administración de Justicia, que ya dejamos dicho anteriormente que es retribuida por los que á élla recurren; pero hay que hacer constar que los ingresos que por ese concepto percibe el Tesoro público, deben ser los precisos, y no más, á resarcir los gastos que por el mismo se asignan. La retribución consiste en la necesidad que tiene el litigante, de que los documentos de su asunto se extiendan en papel sellado, que él tiene que costear.

Retribución que el particular dá al Estado por los servicios que recibe. Administración de Justicia.

Dicho papel en su origen (1636), no te-

nía el carácter con que ahora se halla establecido: su objeto principal era dar cierta autenticidad á los escritos judiciales y para conseguirlo llevaba impreso el año para que su uso era válido, siendo su coste sumamente módico, casi el del papel.

Sucesivamente se hicieron varias reformas, siempre con el objeto de obtener ingresos con el producto de su venta. La actual ley del papel sellado determina la clase y precio que para cada caso ó asunto judicial se ha de emplear.

Además se exige el uso del papel sellado para asuntos no judiciales, y la parte del mismo que para ellos se expende, constituye un ingreso efectivo.

Servicio
de Correos.

La ventaja que resulta de estar en comunicación por medio de la escritura, se ha conocido por la generalidad de los pueblos, y aún algunos de la antigüedad, cuyo estado de civilización era muy primitivo, recurrían á darse noticias por medio de signos ó dibujos que

hacían transmitir. En la legislación antigua española, se ven algunas disposiciones sobre la conducción de la correspondencia; pero son todas aisladas, refiriéndose á servicios muy limitados, y, por tanto, sin unidad, ni sujetas á principios fijos. Las primeras ordenanzas (así se llamaban) de correos, estableciendo el servicio de manera conveniente para tener comunicación postal normal con las principales poblaciones, datán del reinado de Felipe V. Ya entónces se exigía una cantidad por cada carta, pagándola el destinatario.

Numerosas han sido las reformas ó modificaciones que servicio tan importante ha experimentado desde entonces, hasta llegar á su estado actual, dependiendo aquéllas en gran parte de las que á su vez han tenido las vías de comunicación.

La retribución que al público se impone por la correspondencia que remite y recibe, tenía lugar antes en metálico

y la satisfacía siempre el que la recibía. Desde hace algunos años (1850), se estableció el pago por medio de sellos especiales, que podía á voluntad hacerlo el remitente ó el destinatario. En 1854 se prescribió el franqueo previo y forzoso, apreciando su coste por el peso de las cartas, periódicos ó impresos; siendo dicho coste para estos últimos muy módico, para facilitar su circulación: á este fin se crearon diferentes clases de sellos.

Este sistema de que pague siempre el remitente, se considera por algunos como arbitrario é injusto; pues dicen que el servicio debe ser retribuido por aquél á quien interese, lo cual se ignora en este caso.

También se combate por algunos, que el servicio de la conducción y distribución de la correspondencia la tenga á su cargo el Estado: lo consideran como una industria de transportes, que pueden muy bien establecer los particulares.

Muchas razones se pudieran indicar en oposición á esta idea, á todas luces exagerada: pero basta citar el hecho de que en todos los países son los Gobiernos los encargados del servicio de correos: parece, por tanto, lógico deducir que cuando hay unanimidad en la elección del procedimiento, deberá tener ventajas reconocidas.

Lo mismo puede decirse de los telé-
grafos, que son hoy un medio de corres-
pondencia. En España empezaron á cons-
truirse las líneas eléctricas en 1852, es-
tuvieron servidas al principio por un
personal especial que funcionaba con in-
dependencia del ramo de correos; des-
pues se unieron, constituyendo el servi-
cio de Comunicaciones; han estado se-
paradas y se han reunido varias veces
las Direcciones de Correos y Telégrafos
y la misma suerte seguía como es na-
tural, todo el personal á ellas afecto:
la última reforma fue unir las y así con-
tinuan.

Servicio de
Telégrafos.

El estipendio que satisfacen los particulares que hacen uso del telégrafo, constituye un ingreso que produce ese servicio público. En un principio, el pago de los despachos se hacía en metálico; luego se crearon sellos, que debe poner siempre el remitente.

La cuota que se paga por aquéllos, ha sido también establecida bajo diferentes ideas: primero se tenía en cuenta la distancia entre los puntos de expedición y recibo, y con arreglo á ella, se fijaba el coste de cada palabra.

Ahora ha desaparecido la demarcación de zonas, y se paga un tanto igual por palabra, cualquiera que sea la distancia.

Esto se refiere á los telégrafos de la Península: para la correspondencia con el extranjero, hay tarifa especial convenida entre las Naciones interesadas.

2.º El ejercicio de industrias constituidas con monopolio legal.

Es también modo privativo del Estado para obtener ingresos, el ejercicio de

El Estado puede ejercer algunas industrias con monopolio legal.

industrias con monopolio legal, de modo que él solamente las puede establecer y explotar.

La de más importancia es la acuñación de la moneda: á este efecto, el Gobierno adquiere los metales y lleva á cabo la acuñación en los Establecimientos contruidos ad-hoc, dotados con todo el material necesario y servidos por el personal perito que requieren las operaciones de gravado, metalúrgicas, etc.; las funciones administrativas están á cargo de empleados que tienen ese carácter.

Acuñación
de la mo-
neda.

El producto ó renta que se obtiene de la acuñación de la moneda, procede de que ésta se fabrica con una combinación de metales que es la Ley; de lo que resulta que su valor intrínseco es bastante menor del que con que pasa á la circulación: la diferencia suple los gastos y aún resulta beneficio.

Los que profesan el principio de que la iniciativa industrial en nada debiera

hallar trabas, y menos prohibición, se manifiestan contrarios á que el Estado sea el exclusivo fabricante de moneda, por que siendo ésta una mercancía, aunque con la particularidad de que sirve de tipo de comparación entre las demás y es obligatorio aceptarla como instrumento de cambio, esa particularidad no es fundamento para que exija la intervención ó monopolio del Estado.

Todo cuanto á la moneda se refiere es de tanta importancia y trascendencia, que el exponer tan sólo los puntos que son constantemente objeto de discusiones para los Hacendistas, nos harían pasar de los estrechos límites de estos **Apuntes**, por lo que se han indicado tan sólo las generalidades que preceden.

Fabricación de armas.

La fabricación de armas para el ejército y marina, la tiene en su mayor parte el Estado, hallándose este servicio á cargo del ramo de Guerra: hay fábricas para piezas de artillería, armas

portátiles y blancas. Teniendo el destino antes citado los productos que en ellas se elaboran, los ingresos que esa industria rinde al Tesoro, son eventuales y, por tanto, muy escasos. Procede de la venta de armas que suele hacer á particulares ó, lo que és más notable, al Estado mismo, representado por otro ramo de la Administración. Así ocurre que Hacienda, Gobernación ó Fomento para sus servicios que exigen fuerza armada, compran á Guerra el armamento necesario al personal que lo desempeña.

La industria de que se trata no constituye monopolio exclusivo, pues hay desde hace mucho tiempo en España, varias fábricas de armas de todas clases, limitándose no obstante el Estado á construir las que necesita, ó por lo menos, una parte de ellas. La totalidad no es fácil pueda nunca facilitarlas, por lo numeroso del contingente armado que, según la organización actual, se puede poner en pié de guerra. Esta circunstan-

cia sirve de apoyo á los que por principio opinan que el Estado no debe ser fabricante de nada, para sostener la poquísima ventaja que se obtiene de las fábricas de armas, pues que en un momento dado no podrían surtir al ejército del material que necesita.

A pesar de estar bastante generalizado dicho principio, sucede que la mayor parte de las Naciones que sostienen ejércitos numerosos, por más que se abastecen, cuando les parece ó pueden necesitarlo, de la industria particular, conservan sus fábricas de armas.

Fabricación de la pólvora.

La fabricación y venta de pólvora estuvo en España monopolizada por el Estado, que tenía fábricas en varios puntos, á fin de surtir al público para todas sus necesidades. No satisfacía á éste seguramente la pólvora que se le vendía, pues daba la preferencia á la que de contrabando se le ofrecía casi en público: sobre todo, la fina de caza era casi toda extranjera, causando su intro-

ducción perjuicios al Erario, por cuanto no vendía su producto y entraba otro sin satisfacer los derechos arancelarios.

Actualmente, en España el Gobierno no conserva más fábricas de pólvora que las indispensables á surtir las necesidades militares: desde el año 1865 se declaró libre la fabricación y expendio de dicho artículo, considerándolo como una industria cualquiera, que satisface la contribución que por su clase le corresponde.

3.º La expropiación forzosa.

Expropia-
ción forzo-
sa.

Entre los modos de adquirir, asequibles del Estado, se halla la expropiación forzosa; incluyéndolo aquí tan sólo como tal modo de adquirir, pues lejos de producir ingreso ó renta, ocasiona un desembolso.

Se recurre á él para satisfacer necesidades que se clasifican previamente de conveniencia ó utilidad pública; tales són la construcción de caminos de todas clases ú otras vías de comunicacion,

las obras de regadío y desecación de terrenos, el ensanche de las poblaciones, etc.

Para cada caso hay que llenar trámites determinados; pero siempre se amparan los intereses del particular, pues la transmisión de propiedad no es efectiva hasta que éste último haya percibido su importe.

Multas.

4.º Penas pecuniarias.

Por algunos actos que el Código Penal califica de faltas, se impone pena pecuniaria de cuantía bastante variable.

Los productos ingresan en el Tesoro: el causante la abona en un papel especial que se llama de multas, llenando varias formalidades que señala un reglamento especial.

5.º Ocupación de bienes vacantes.

Ocupación de bienes vacantes.

Se clasifican como tales, en España, los comprendidos en ciertos casos que detalla la Ley, y son los siguientes:

a) Los bienes que no tienen dueño conocido, por no estar en posesión de ellos persona ni corporación alguna.

b) Los buques que por naufragio arriban á las costas, con su cargamento y todo lo que en ellos se encuentre: el Estado procede á la incautación, cuando no aparece dueño, transcurrido un plazo que previenen las leyes.

c) Todos los objetos, no procedentes del mar, que éste arroje á las playas, procedan ó nó de naufragio.

d) La mitad de los tesoros, ó sea, dinero, alhajas, ú otros objetos de valor escondidos en terrenos del Estado.

e) Los bienes detentados ó poseidos sin título legítimo, que el Estado pueda reivindicar conforme á Derecho.

f) Los bienes de los que mueren ó hayan muerto intestados, cuando no existen personas con derecho á la herencia segun las Leyes. Éstas limitan el expresado derecho al sexto grado de parentesco en línea colateral.

Quando el Estado se incauta de los bienes de esta procedencia, se destinan á los Establecimientos de beneficencia

é instrucción gratuita, por este orden que marca el Novísimo Código Civil: (1)

1.º Los establecimientos de beneficencia municipal y las escuelas gratuitas del domicilio del difunto.

2.º Los de una y otra clase de la provincia del difunto.

3.º Los de beneficencia é instrucción, de carácter general.

Estos Establecimiento tienen por lo que á estos bienes respectan, los mismos derechos y obligaciones establecidos para todos los herederos.

Para que el Estado entre en posesión de estos bienes, debe preceder la declaración judicial de heredero y se le adjudican con las formalidades ordinarias.

Todo cuanto está comprendido en los apartados que preceden, reciben en general el calificativo de «bienes mostrencos»: por la ley son propiedad del Estado, que obtiene un ingreso con su venta

(1) Artículos 956, al 958 inclusive.

ó se evita un gasto con su aprovechamiento.

El derecho á dicha propiedad, no lo consideran algunos siempre legítimo, opinando que cualquier particular debiera tenerlo para ocupar los bienes abandonados ó los objetos que el mar arroja á las costas.

6.º La imposición hecha conforme á Impuestos. principios generales.

Las sumas que un Estado exige á la masa general de los ciudadanos naturales ó que residen en el país, por razón de los bienes que poseen, se llama impuesto. Esta definición que podremos llamar vulgar, pues su enunciado indica lo suficiente, de qué se trata, dista de ser la admitida entre los Hacendistas. Se han expuestos varias, que difieren esencialmente en el modo de apreciar las relaciones generales del Estado con los particulares, de las qué harémos caso omiso, tanto por que algunas no son aceptadas, cuánto por que de ha-

cerlo, sería dar á este trabajo un carácter que no puede tener.

Principios
del impues-
to.

Para definir los impuestos, expondrémos brevemente los principios que razonablemente deben servirles de fundamento, y partiendo de ellos, la definición se deduce facilmente. Son aquéllos:

a) Que son necesarios: de donde nace para el Estado la facultad de exigirlos para cubrir sus obligaciones y, por tanto, la obligación irremisible que de satisfacerlos tiene el individuo.

b) Las bases del impuesto han de ser las personas y las cosas.

c) La cuota, que debe ser fija al tratar de las personas; convertida en impuesto real, ha de obedecer á la proporcionalidad.

Definición
del impues-
to.

Partiendo de las ideas anotadas, se puede definir el impuesto como «la parte de la riqueza que el Estado tiene derecho á pedir para cubrir las necesidades que su misión de realizar el Derecho le impone, y el individuo obligación

de pagar en concepto de tal, y además con proporción á la fortuna que posea.»

Siendo las funciones del Estado pe- Teoría del impuesto.
culiars á él solo, sólo él debe tener el derecho mencionado, y se considera como abuso manifiesto que alguien pida al individuo parte de su fortuna, salvo en el caso de mediar contrato libre y consentimiento; siendo esto así, por que el Estado únicamente presta á todos un servicio real y verdadero, proporcionando seguridad, administrando justicia, etc.; pero, á su vez, debe tener presente que ha de gastar no más que lo justo en cada servicio y los impuestos no han de exceder del límite que la necesidad señale.

Si todos los individuos y sus bienes disfrutan de los servicios que realiza el Estado, todos deben pagar sus gastos conforme á cuotas establecidas, con la más severa igualdad, sin diferencia de casta, calidad ni otras que fueron antiguamente razón de privilegios y monopolios que

hoy no existen, merced al progreso de la verdadera civilización: actualmente todo el que vive en sociedad, es contribuyente, por sí y por cuánto constituye su fortuna.

Métodos del
Impuesto.

Varios son los métodos que se emplean para hacer efectiva la imposición y son: fijo, progresivo y proporcional; los cuales constituyen el procedimiento que se sigue para señalar á cada individuo la cuota que debe pagar.

El impuesto *fijo* consiste en una cantidad igual para todos los contribuyentes, que pagan un tanto por persona y cosa. Basta enunciarlo para descubrir la desigualdad que lo caracteriza, pues ni los hombres ni las cosas que le están sujetos, tienen igual capacidad productiva: hay entre aquéllos y éstas, respectivamente, tales diferencias, que sostener la bondad del impuesto *fijo*, es sostener una gran injusticia.

Se llama *progresivo* cuando crece con la base de la imposición, pero doblando

el valor de la cuota y siguiendo la razón de 2, 4, 8, 16, etc, aunque la masa imponible no aumente según la misma.

De aplicar este procedimiento de tributación, se puede llegar á un límite en que la Hacienda vendrá a confiscar una fortuna entera. Para evitar este riesgo ó más bien, esta iniquidad, proponen algunos que en la escala de progresión se señale un límite del que no puedan exceder las cuotas del impuesto. El remedio es peor que la enfermedad, como suele decirse, pues entraña desigualdad notoria, por que deja libres las fortunas de cierta importancia, mientras que las modestas, que necesitan ser más protegidas, sufren todo el rigor del sistema.

En el impuesto *proporcional* se fija la cuota en proporción al valor de la materia imponible. Este método es justo, pues que dicha materia pagará siempre la cantidad fija que resulta del tanto por ciento que se haya fijado, bien sea

aquella poseida por un solo ciudadano, bien por muchos.

Comparando las cuotas que pueden corresponder á ciudadanos cuya fortuna es muy diferente, parece no obstante que el principio de justicia no queda satisfecho. Por ejemplo si la cuota del impuesto es 5 por 100, un capital representado por 80 pagará 4 y 15 uno que lo sea por 300. Si se desciende á investigar las necesidades generales de los propietarios de ambos capitales y sus recursos para atenderlas, se vé desde luégo, que para el del menor es más oneroso desprenderse de 4, que para el del mayor hacerlo de 15, pues á este último, con seguridad, no afecta el pago de su cuota, mientras que al primero es posible no le suceda lo mismo: podrá, por tanto, resultar á veces algun perjuicio para el pobre.

Es en este particular difficilísimo aquilatar la equidad absoluta, pues no hay actualmente medios hábiles para llegar

á ella; tal vez se corrija con el transcurso de los años, si mejora la posición social de los ciudadanos, de modo que todos puedan contribuir al sostenimiento de los servicios del Estado, sin que ellos y sus familias experimenten perjuicios y privaciones.

¡Quiera Dios que esto se lleve á término feliz en bien del Pueblo!...

Por tánto, hoy por hoy, el impuesto *proporcional* realiza, hasta dónde es posible, el principio de igualdad aplicado á la tributación y es el único que la ciencia admite para establecerla.

Los impuestos pueden afectar la forma directa ó indirecta, segun el procedimiento que se emplée para recaudarlos.

Es *directa* una contribución, cuando se pide á los individuos, designándolos nominalmente, á cuyo efecto se forman relaciones de todos, si bien con separación del concepto por que contribuyen. Pertenecen á esta forma, en nuestro país, las contribuciones de inmuebles,

Formas del impuesto.

cultivo y ganadería y el subsidio industrial y de comercio.

Se llama contribución *indirecta*, la que grava el consumo ó circulación de artículos de necesidad, prescindiendo de la persona que contribuye: la Hacienda forma la tarifa de los derechos que ha de percibir; pero no conoce al que ha de pagar. Donde se verifica el movimiento de riqueza, allí están sus agentes para exigir el impuesto, que se establece sin atender á la clase de artículos que son su objeto, ni el consumo que de ellos hacen las diversas clases sociales. Sucede así, que si dichos artículos aumentan de precio, las clases menesterosas no los podrán comprar; pero, no obstante, el impuesto se hace efectivo y á la Hacienda sólo esto le preocupa, no cuidándose de que hay perjudicados, y ménos de quienes pueden ser éstos.

Son en España impuestos *indirectos*, los de consumos, aduanas y el de traslaciones de dominio.

Los impuestos *directos* se subdividen en directos de *cuota* y directos de *repartición*.

Pertenecen á la primera sub-división, los que se exigen con arreglo á tarifas, constituyendo su total la suma de las cuotas parciales: de modo que cuanto mayor sea el número de éstos ó lo que es lo mismo, el de individuos que pagan, aumentará el producto del impuesto.

Comprende la segunda sub-división, aquéllos cuyo rendimiento se ha fijado por una Ley y su importe se reparte entre los contribuyentes, de modo que la suma de lo que paguen los individuos, no puede exceder de la cantidad fija que se ha señalado legalmente.

Las dos formas de impuestos tienen propiedades que les son peculiares, de que resultan ventajas ó inconvenientes que se expondrán ligeramente.

En teoría, el impuesto directo grava la verdadera riqueza, y decimos en teoría, por que para que dicha riqueza sea

origen de producto al Estado, es necesario tener de ella exacto conocimiento y éste se adquiere solamente con una Estadística completa: faltando ésta, queda gravada la riqueza declarada, pero no puede serlo la desconocida ú oculta, y, por desgracia, es sabido que para conseguir esto último, el interés particular aguza el ingenio, haciendo olvidar los deberes de todo buen ciudadano.

Esto hace que tengan carácter de desigualdad los impuestos directos, pues mientras que el contribuyente de buena fé satisface los que en justicia le corresponden, se eximen de hacerlo los que, con meditadas ocultaciones, no declaran lealmente cuál es su riqueza imponible.

Tienen, en cambio, estos impuestos la ventaja de que el Estado conoce los recursos de que podrá disponer, y, á su vez, el contribuyente adquiere el conocimiento de lo que paga al país: su administración es más sencilla, más ba-

rata y no se presta á los fraudes que con frecuencia se hacen en el cobro de los impuestos indirectos.

La administración de estos últimos es más complicada, su recaudación más difícil; pero no dá lugar á la desigualdad citada para los directos, pues nadie se exime de ellos, porque todos necesitan comprar y gastar.

Así, el impuesto se paga diariamente en cantidades insignificantes, de modo que casi de ello se aperciben los contribuyentes, que son la masa general de la población.

Estas circunstancias del impuesto indirecto, se consideran por algunos como ventajosas, lo que se niega por los que rechazan en absoluto la existencia de esa forma de contribución. Fundan su opinión principalmente, en que no siendo definida la cuota que cada cual ha de pagar, aparece el Estado procediendo de manera desleal: esta deducción no es exacta, pues si bien la generalidad de

los individuos no se ocupan de investigar lo que en un mes, trimestre, etc., pagan por algún impuesto indirecto, como éste no se halla establecido al capricho, sino bajo reglas precisas, al que quiera saberlo, poco trabajo le costará averiguarlo.

En lo que tienen razón los que combaten el impuesto indirecto, es en que exige un personal numeroso para su exacción y en que se presta al fraude: lo primero será cierto cuando los empleados lo son nó porque sepan serlo, sino por que los han recomendado los personajes *A, B, C*, (ó porque en ocasión determinada, prestaron buen servicio á tal ó cual partido político). En cuanto al fraude, por penoso que sea decirlo, ¿dónde no existe? A cada paso se citan hechos concretos de robos ó estafas (*irregularidades*, han dado en llamar á unos y otros) que ocurren con frecuencia en muchos centros de la Administración: luego no depende del procedimiento en el servicio, sino de las condiciones del personal.

Citan también, en apoyo de su parecer, que en las conmociones políticas, ha servido la oferta de abolir algunos de dichos impuestos para dar á aquéllas gran popularidad. Piernas añade «que los revolucionarios han tenido buen cuidado de incluir dicha abolición en sus programas;» pero se calla que los mismos restablecieron muy pronto las contribuciones indirectas, contra que tanto vociferaron.

Resulta pues, que mientras no haya una Estadística completa que sirva para conocer exactamente la riqueza imponible, el impuesto directo no puede ser en general suficiente á producir los ingresos necesarios al Estado, por lo que se ha de recurrir al indirecto bajo reglas determinadas, para aumentar aquéllos. Asunto es éste en que no cabe seguir á ciegas los principios teóricos; hay que descender á los hechos materiales, estudiarlos con detención y tener en cuenta las condiciones de las personas. En muchos paí-

ses, muy adelantados unos, atrasados otros, en que se profesan ideas muy diversas en cuanto á sistemas rentísticos, se hallan establecidos los impuestos indirectos; de lo que se debe deducir que algo tendrán que haga conveniente su existencia.

Maneras del impuesto.

Además de las formas de impuesto que se han indicado, hay otra que lo califica de *único* ó *múltiple*. Se dice que hay unidad ó multiplicidad en este particular, cuando la tributación se establece sobre una sola ó varias de las bases fiscales: son éstas, los gastos que hacen los individuos, la renta que disfrutan, el capital que poseen.

Puede decirse sobre esto lo que se ha indicado respecto á los impuestos indirectos: la unidad se defiende con ardor y hasta con pasión; pero en todas partes se halla establecido el impuesto múltiple: cuándo tan general es su adopción, seguramente no será tan hacedero reemplazarlo por el único, ni

tan grandes las ventajas que de él se pueden esperar.

Á fin de apreciar ésta consecuencia, ^{Bases del impuesto.} se analizarán sucesivamente las tres bases generales de imposición, á fin de conocer sus ventajas é inconvenientes respectivos.

Son dichas bases, enunciadas con el mayor laconismo posible, *gasto, renta, capital*. Por el exámen de estas manifestaciones de la riqueza privada, que son las únicas que aparecen al exterior, se aprecia la fortuna de los contribuyentes y, con su conocimiento, se les exige una parte de aquélla, á título de impuesto.

Es lo general combinar dichas bases, esto es, que dos de éllas ó tambien las tres, sirvan para proporcionar al Estado recursos que necesita; tal combinación no es aceptable por los hacendistas que, partiendo de principios determinados y analizando aquéllas con el criterio que los mismos imponen á

sus razonamientos, deducen que si una ó dos de las bases se consideran aisladamente inadmisibles y se rechazan por malas, malas serán, ya se apliquen solas, ó en combinación con las otras. Á esto puede observarse que en la aplicación de las tres bases de que se parte para fijar los impuestos, sucede lo que á cualquier otro principio relativo á otra materia: dicho principio puede ser vicioso ó inconveniente cuando se aplica exclusivamente y, no obstante, dá buen resultado si se combina con otros, ó sea, aplicado con ciertas limitaciones.

Siendo cuestión de gran importancia cuanto se refiere á las cargas públicas, debe procederse con gran tino y prudencia al fijar las bases y aun los medios para hacer efectiva la exacción, máxime si se trata de alterar los ya establecidos: no se debe sacrificar todo á poner en práctica bruscamente las ideas de escuelas determinadas, prescindiendo de hábitos arraigados, de las condicio-

nes de localidad, etc, que son siempre muy atendibles: de hacerlo así, hay riesgo de incurrir en errores gravísimos, que suelen ocasionar alteración de orden público; queda así anulado por el pronto el efecto de las medidas que se tratan de implantar, y la impresión desfavorable que dejan los hechos ocurridos, hace que se miren con mayor prevención, que difícilmente se piense siquiera en ellos por algún tiempo.

Tienden estas consideraciones á hacer resaltar cuán expuesto es proceder en el asunto de que se trata, con ideas absolutas: lo prudente y lo práctico es verificarlo conforme á las que conduzcan al fin que se trata de llenar, que es, en definitiva, obtener los recursos necesarios de modo que los impuestos cumplan con las condiciones de obligatorios, universales y proporcionales, que deben concurrir en todos los que se establezcan.

Para que tenga esto lugar en los que Base-gasto. lo sean partiendo de la base de los gas-

tos, es ante todo indispensable tener conocimiento de los que, por todos conceptos, tienen los ciudadanos, á fin de tener así la evidencia de que no resulten desigualdades y, mucho menos, injusticias. Y ¿cómo obtener ese conocimiento? ¿cómo obtenido que sea, se apreciará si los gastos corresponden á la importancia de la fortuna del que los hace?...

Para lo primero habrían de ejercer los empleados de Hacienda sobre los contribuyentes, una fiscalización no conforme á la organización política que predomina en la época presente, y sería vejatoria y aún depresiva para quien fuera objeto de ella.

En cuanto á lo segundo, sería perseguir un imposible: unos gastan lo que extrictamente les es indispensable para vivir; otros derrochan cuanto tienen; y aún hay quien gasta sin tener nada, pues lo debe todo, de modo que gastan lo ageno.

No hay, por tanto, seguridad de que

los gastos que hace cada individuo, sean en proporción á su fortuna, y, por consiguiente, la Hacienda no debe tomarlos como base general de tributación; pero sí puede establecer una parte de ésta por el mencionado concepto, sin que haya necesidad de investigar los gastos que hace cada particular, lo que se consigue, por ejemplo, imponiendo un gravámen á uno ó mas artículos de los que el público consume diariamente, ó por lo menos, con frecuencia.

La segunda base que puede ser fundamento para un impuesto, es la renta de que por sus bienes de todas clases, goza el contribuyente. Base-renta

Si difícil es, según se ha indicado en lo que precede, averiguar con exactitud los gastos que hace cada cual, no es más fácil adquirir un conocimiento cierto de su renta. No faltan sin embargo quienes opinan que la base mencionada es la que mejor se presta á que los impuestos sean equitativos, que son más directos, que su

recaudación no se presta á fraudes, y añaden otras varias circunstancias que consideran todas como ventajosas. Estos entusiastas de la *base-renta*, prescinden por completo de tener en cuenta lo que de hecho sucede en la práctica de los negocios. La renta que producen, no depende tan sólo del capital que en ellas se emplea. La actividad de su dueño, su inteligencia, su suerte, influyen en su cuantía y, graduado por ella, el impuesto resulta desigual é injusto.

Aun prescindiendo de esto, hay que atender á la garantía de acierto de que son susceptibles los procedimientos á que se puede recurrir para conocer la renta de los contribuyentes: son la declaración de éstos, ó su investigación por empleados de la Hacienda. Este último es de resultado dudoso, por ser difícil que dé buen resultado, pues el interesado es posible que oculte cuánto pueda; el investigador ó nó es celoso é inteligente, ó siéndolo, hace causa co-

mun con el rentista, y en ambos casos el Estado es el que pierde. En cuanto á la declaración, sucede lo propio: contendrá datos de fé dudosa. Luego si no hay seguridad de conocer la renta, que es el punto de partida, la base no puede ser admitida como general ó única para fijar los impuestos.

Mas hay propiedades en que es posible conocer su valor y, por su clase especial, es sabida la renta que rinden á sus dueños: en este caso particular, la base de que se trata no ofrece los inconvenientes ó dificultades de aplicación que se han indicado y se puede admitir parcialmente para el establecimiento del impuesto sobre productos determinados.

Tanto los que la aceptan como base parcial, como los que opinan debe ser general, no están acordes en un punto esencial: es, si la renta que se grava es la bruta, ó sea, sin deducir los gastos que ocasiona al dueño de una propiedad su explotación ó beneficio, ó la lí-

quida, que es el remanente de la primera, descontados dichos gastos.

Al parecer, el asunto no debiera ser motivo de desacuerdo: si por renta se ha de entender la ganancia que resulta á un individuo del capital que posee, dicha ganancia la constituye efectivamente la renta líquida, pues no hay lugar á considerar como beneficio un ingreso que viene á ser resarcimiento de gastos ya hechos. Pero estos son muy diversos en las variadísimas aplicaciones del capital puesto en actividad, y por tanto, no se puede fijar la renta líquida, rebajando un tanto constante de la bruta. Debieran hacerse en rigor investigaciones especiales para cada renta, y este trabajo ímprobo, de éxito dudoso, es una de las dificultades que impiden admitir la renta como base general de imposición.

Pero si ésta se aplica á una renta bien conocida, que proceda de un capital igual para todos los contribuyen-

tes, entonces las dificultades desaparecen y el impuesto se puede hacer efectivo con la seguridad de que se procede con justicia. Es el caso que ocurre en el descuento que, con el nombre de contribución, se hace en algunos países á los tenedores de papel de la deuda del Estado; en vez de percibir el interés completo que los títulos representan, se les hace una baja de $\frac{1}{2}$ ó $\frac{1}{4}$ por ciento.

Tal impuesto ha sido objeto de varias controversias, pues hay quienes lo consideran justo con carácter enteramente legal, mientras que otros lo combaten por no reunir dichas condiciones. Se fundan los primeros en que no hay que atender sino á que la renta que produce el papel del Estado, es como cualquier otra, mientras que los segundos niegan esta última circunstancia y consideran la renta como resultado de un contrato, en que se ha estipulado un interés fijo al préstamo recibido.

En rigor esto es lo exacto; pero la

materia es muy compleja y al discutirla los hacendistas, la presentan bajo fases muy variadas, que no tienen natural cabida en estos ligeros **Apuntes**.

Base-capital.

La tercera base que se toma por punto de partida para establecer los impuestos, es el capital, considerando que éste lo constituyen los recursos de todas clases que el contribuyente pone en actividad para hacerlo productivo, ó sea, que le suministre una renta que venga á aumentar dicho capital con el resto de lo que gaste en sus necesidades personales y las del negocio á que se dedique.

Como las bases precedentes, tiene sus ardientes partidarios y detractores, considerada como única para fijar los impuestos, así es que, en su pró y en su contra, se han presentado numerosos argumentos.

Los que la ensalzan, exponen que el capital es la única riqueza computable, positiva y sólida, que manifiesta el verdadero valor de las cosas: puede, por

tanto, el impuesto gravar la propiedad (cualquiera que sea) de un modo ostensible y con ventaja de la Hacienda, por ser difíciles las ocultaciones.

A su vez, los que combaten esta tercera base de imposición, dán, en primer lugar, gran importancia á que reviste cierto carácter de odiosidad ó injusticia, pues parece ser un ataque al capital, objeto en la época presente de agresiones morales y materiales por la propagación de las ideas socialistas.

Añaden que el capital, salvo casos determinados, no es tan fácil de apreciar como á primera vista se pudiera suponer, por lo que el impuesto se fija sin conocimiento exacto de la riqueza del tributante; que habiendo capitales que son productivos y otros que no lo son, es injusto que ambos sean gravados igualmente; que lo es aún más cuando el capital improductivo se halla en este estado por causas ajenas á la voluntad de su dueño, etc., etc.

Los apasionados de esta base como única, no se quedan cortos en rebatir los argumentos que se les oponen, haciéndolo con más ó menos lógica y recurriendo al recurso *in extremis* del *más eres tú*, pues siempre llegan á la conclusión de que las dificultades, vicios ó inconvenientes que se atribuyen á la *base-capital*, los tiene en igual ó mayor escala la *base-renta*.

Es el resultado natural de las apreciaciones exageradas para patrocinar una idea cualquiera; exajeraciones que al fin se vuelven contra la causa por que se aboga.

Si en todas las materias que son del dominio de la Hacienda Pública, es espuesto sostener principios absolutos, en lo que al establecimiento de los impuestos públicos se refiere, lo es en alto grado, por la diversidad de cuestiones particulares estrechamente unidas ó que tienen origen en tan importante ramo de la Administración.

La verdad de esto queda demostrada con los hechos: en todas las Naciones es motivo de constante estudio el modo de proceder al establecimiento de las cargas públicas y se hacen ensayos más ó menos prudentes, de resultado muy diverso. Asunto es éste en que nuestro país no ha quedado rezagado, esto es, en los ensayos, pues de algunos años á esta parte se han puesto en práctica muchos, inspirados en los criterios más opuestos.

Resumiendo cuanto queda expuesto sobre las bases de imposición, se deduce que las tres reúnen condiciones que las hacen admisibles parcialmente; pero ninguna de ellas debe serlo como general ó única.

Su aplicación debe hacerse con prudencia suma, huyendo siempre de exclusivismos y más aún, de teorías absolutas: siendo este asunto eminentemente práctico, claro y evidente es que prácticos deben ser los procedimientos

que se empleen en cuanto á él se refieren, sobre todo para que el impuesto sea en todos casos universal, obligatorio, igual, justo y proporcional.

Impuestos
en especie.

En los pueblos primitivos, los que los dirigían ó gobernaban exigían á sus súbditos impuestos destinados exclusivamente á sus necesidades (ó caprichos), ó para atender á la masa general de la población.

Antes de la creación de la moneda, los productos de la tierra, los del trabajo manual y demás objetos que servían para satisfacer las exigencias de la vida, se trocaban unos por otros, conviniendo previamente su valor relativo. De igual modo se establecieron los tributos, consistiendo estos, por tanto, en los mencionados productos ú objetos que debía pagar todo ciudadano.

Se comprende desde luego, que en un principio las exacciones se llevaban á cabo, en general, sin más regla que el capricho; mas andando el tiempo, el pro-

cedimiento se fué regularizando. El sentimiento de justicia en los que mandaban y la resistencia de los que pagaban á las exigencias caprichosas ó injustificadas, dieron lugar á que en cada época, á su modo, se llegase á establecer ciertos principios de equidad en la repartición de las cargas públicas.

Por fases muy diferentes han pasado los impuestos en especie desde su origen hasta nuestros días: sucesivamente han ido desapareciendo algunos, se han modificado otros, siempre con la tendencia á hacerlos más soportables por la menor cantidad y calidad que de todo se exigía á los contribuyentes. Es la razón qué, por su esencia, son dichos impuestos injustos y carecen en absoluto de equidad: el que ha de pagar, paga con lo que tiene, y no siendo posible apreciar, según una unidad de referencia común, el trabajo personal, los frutos, ganados, etc, pues que el valor de todo es distinto en cada localidad,

resulta que el impuesto grava con una desigualdad notoria á los que lo han de satisfacer.

En nuestro país subsisten tan sólo actualmente como impuestos de esta clase, las cargas de bagages y alojamientos, y el servicio militar.

Cargas de bagages.

Consiste la primera en la obligación de proporcionar á las tropas en marcha, carros y caballerías para transporte de efectos ó para las clases del ejército que tienen derecho á ese beneficio: dicha obligación es indemnizada, en cuanto cabe serlo, por una retribución que, según tarifa, se abona al dueño del caballo, mula, etc.

Con el fin de evitar las molestias y perjuicios que á los pueblos ocasiona el servicio de bagages, desde hace bastantes años no lo hacen directamente los vecinos: se saca á pública subasta y el contratista tiene la obligación de disponer los medios de transporte que se le pidan conforme á lo que en el

pliego de condiciones se haya establecido, agenciándose él dichos medios según crea más conveniente á sus intereses.

Pero, naturalmente, lo que al contratista se paga, de los tributantes ha de proceder por algun medio directo ó indirecto que á los mismos se impone en compensación del vejámen de que se les exime.

A las tropas en marcha hay necesidad de proporcionarlas lugar en que puedan descansar, preparar su alimento, etc., y no habiendo en la mayoría de las poblaciones ninguno que sirva para ese destino, se distribuyen los jefes, oficiales y soldados en las casas particulares, donde se les debe facilitar habitación, cama y sitio para guisar.

Es esta una carga desigual en alto grado, pues al paso que grava constantemente sobre los pueblos situados en las vías de comunicación, los que de éstas se hallan alejados, están siempre libres de élla.

Cargas de alojamiento.

Pero es el hecho que actualmente, tanto esta última, como la anterior, se han reducido al mínimo posible en tiempos normales, por que los movimientos de tropas se verifican cuasi siempre por las vías férreas.

Servicio mi-
litar.

El servicio militar, llamado también contribución de sangre, es obligación que pesa sobre todos los individuos según la Ley orgánica del Estado, y otras especiales y Reglamentos, prescriben y detallan cuanto se refiere á este impuesto.

Siendo indispensable á todo país tener elementos de fuerza para hacerse respetar ó resistir á otros ó para ser agresor, si las circunstancias así lo exigen, debe tener un ejército permanente, proporcionado á su población y á sus recursos. Admitida esta necesidad, todas las Naciones lo tienen, si bien varían las disposiciones que en cada una rigen para reunir el número de hombres que lo han de constituir.

Dos son los medios puestos en prác-

tica para tener soldados: contratar voluntarios ó imponer la obligación de serlo á todos los ciudadanos al llegar á una edad determinada.

Ambos son y han sido, desde hace mucho discutidos hasta la saciedad, exponiéndose en pró y en contra de uno y otro, razones (al ménos como tales se presentan) que si no se analizan con detención y sin estar el ánimo predispuesto á favor de uno de ellos, convencen, al parecer, las últimas que se escuchan. Esta cuestión, considerada en lo que á la Hacienda incumbe, se habría de limitar á examinar cuánto cuesta el ejército reclutado por uno ú otro sistema, prescindiendo de las ventajas ó inconvenientes que por otro concepto puedan tener. Empero, la procedencia del contingente que se lleva á las filas, influye en la calidad del personal que lo forma y, por tanto, en la del conjunto armado que el Estado sostiene, de modo que, según sea dicha calidad, así esta-

rán bien ó mal empleadas las sumas que en el ejército se gastan. Por esto es pertinente decir algo sobre la influencia del sistema de reclutamiento.

En la época presente han cambiado mucho las ideas que no ha largo tiempo se sostenían en favor de los voluntarios: la evolución ha sido completa, sobre todo en nuestro país, dónde los mismos que eran (asi lo decían) ardientes apasionados de aquéllos, proclaman ahora el servicio general obligatorio; mas no está claro si proceden así por convencimiento (por que éste en nuestros políticos es más raro que las moscas blancas), ó impulsados por otro móvil...

El ejército de voluntarios es muy caro; no hay más que pasar la vista por los presupuestos de un cuerpo así constituido y comparar lo que importan los haberes de las clases de tropa con los que se abonan á las mismas en otro que lo esté segun el sistema vigente. Sólo un país rico, en que á unos mi-

llones más ó menos no se dá gran importancia, puede en rigor sostener un ejército de voluntarios: y aún así, llegado el caso necesario, puede no tener hombres suficientes para el fin que la fuerza armada está llamada á llenar, por más que las arcas del Tesoro rebosen de numerario.

Prescindiendo de este caso fortuito, si la calidad de las tropas correspondiera al gasto que ocasionan, podrían darse por bien empleados cuantos sacrificios se hicieran: pero los hechos han demostrado que dichos sacrificios suelen ser estériles.

No se pueden tomar como ejemplo en contra de lo expuesto, sucesos excepcionales, que por esta misma circunstancia, no sirven de norma en la vida ordinaria de un país. En el nuestro, cuando la invasión francesa á principios de este siglo, todos los españoles tomaron las armas y con teson sin igual lucharon contra las aguerridas tro-

pas de Napoleón hasta hacerlas abandonar el suelo pátrio.

También en España, en este mismo siglo, por dos veces se han formado numerosos núcleos de fuerza armada, constituidos por voluntarios exclusivamente; pero no hay que olvidar los motivos que determinaron su formación.

Las ideas políticas y religiosas, excitadas por la intemperancia y violencia de quienes tenían deber de ser tolerantes, pusieron las armas en las manos de los habitantes de varias provincias, surgiendo luchas fratricidas, de penoso recuerdo.

En estos casos excepcionales, los hombres se hacen soldados por convencimiento para defender la causa justa, lo que no sucede cuando se trata de un ejército permanente, cuya misión es desconocida, pues que depende por lo general de sucesos que no siempre es dable prever.

Las estadísticas militares demuestran

que los correctivos y castigos en todas sus escalas, son mucho más numerosos en los soldados voluntarios que en los de otra procedencia: luego si es *materia* (salvo la palabra) cara y de calidad dudosa, lo menos, no parece conveniente que para su adquisición se hagan cuantiosos gastos.

Si para el personal de nueva entrada en el servicio, los militares no dan preferencia (en su gran mayoría) á los voluntarios, sucede lo contrario respecto de los que pasan á serlo después de cumplido el tiempo que la Ley señala: los reenganchados en el servicio, mediante contrato que les proporciona ciertas ventajas, son un elemento valioso en el ejército y reconociéndolo así los gobernantes, han dictado disposiciones para fomentar la permanencia en las filas del mayor número de individuos.

Actualmente, como ya se indicó antes, prevalece la idea de que el servicio militar sea una carga general, personal

é irredimible. Empero, se suscita una dificultad: si por la ley cumplen, por ejemplo, 10.000 jóvenes la edad en que, según la misma, se les declara soldados y para reemplazar las bajas del ejército, no se necesitan más que 5.000, ¿cómo se designan los que han de ingresar en activo y los que se queden en su casa? Los procedimientos que se han propuesto, vienen á ser todos un disfraz más ó menos disimulado del tan combatido sistema de las quintas, ó sea, que la suerte designe los individuos que ván al servicio.

Tiene gran interés bajo el aspecto económico la cuestión, también muy traída y llevada, de si es admisible la redención en metálico, ó sea, que un hombre se pueda eximir de ingresar en el ejército mediante una cierta cantidad que ingresa en el Tesoro: siendo gran número de individuos los que se redimen, es un hecho que se obtiene un ingreso no despreciable, que se destina princi-

palmente al pago de los reenganchados, que por serlo disfrutan un premio pecuniario, y de otras necesidades militares.

Muy combatida es la redención en metálico, por considerarla privilegio de las clases acomodadas; pero al proponer que el servicio sea obligatorio, se dan ciertas ventajas á los que, una vez soldados, hacen por su cuenta ciertos gastos, como costearse el uniforme y equipo, el caballo y montura, etc.; esto es, á los que tienen más dinero: luego el caso viene á ser el mismo, la diferencia subsiste siempre, pues el soldado cuyos medios no le permiten hacer esos reembolsos, no puede tener opción á las ventajas que se ofrecen, una de las cuales es limitar el tiempo del servicio.

Recientemente ha habido en nuestro Parlamento, discusión por demás ámplia y detenida en qué, siempre con lucidez (por que para lucirse nuestros políticos), se han defendido las opiniones mas encontradas sobre el asunto de que se trata.

Tomó en ella parte el eminente estadista Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo, y sostuvo con la forma de argumentación que le es propia, que la redención en metálico es admisible *sólo en tiempo de paz*, por cuanto redundaba en beneficio del Tesoro.

En uno de sus discursos, que trataba del servicio obligatorio y de los subterfugios propuestos para hacerlo menos perjudicial á la juventud escolar, hay unos párrafos que encierran verdad profunda, pues, dejando á un lado teorías más ó menos halágüeñas, considera el asunto con criterio eminentemente práctico.

Dijo así:

«Dicesenos á los hombres que no tenemos el honor de vestir el honrosísimo uniforme militar y tomamos parte en estos debates, que aquí podremos hablar de teorías aprendidas en los libros; pero que carecemos de la práctica de las cosas militares. Pues yo me atrevo á decir al señor Ministro de la Guerra,

y lo diría á cualesquiera militares que me presentaran este argumento, que ellos carecen de otra práctica, que seguramente no les fuera inútil. No tienen, ni pueden tener, conocimiento práctico de lo que es esa juventud de las Universidades, esa juventud de las carreras científicas que el señor Ministro de la Guerra quiere meter durante un año en los cuarteles: en cambio, yo la he conocido, yo he debido conocerla por mi profesión y por mi carrera; yo he debido conocer á los bachilleres de todas las carreras, y digo al Señor Ministro de la Guerra, que Dios le libre de tener en los cuarteles á los bachilleres

«...Pues bien, introduzca S. S. en los cuarteles, entre los sencillos labriegos que en general vienen á componer las filas del ejército, introduzca esos hombres de una ilustración incipiente, pero petulante y vanidosa; introdúzcalos con

sus aspiraciones al porvenir, y probablemente ya, si pasan de 15 años, con sus ideales políticos; introdúzcalos con la variedad de sus padres, de sus abuelos, de sus hermanos, y por tanto, con todas esas influencias para librarse de muchos castigos y de muchas penalidades; introdúzcalos S. S. en este país en que S. S. mismo tanto teme el favoritismo; introdúzcalos con esta poca afición á la carrera militar, ¿que digo, afición? renegando de la carrera y deseando abandonar los cuarteles para volver á las Universidades; introdúzcalos con estas condiciones, y S. S. no necesitaría que la policía le señalase desde fuera quiénes eran los que iban á pervertir el espíritu de los soldados; y S. S. se encontraría en los cuarteles con una conspiración latente y constante que no podría sofocar, por que se lo estorbarían conveniencias é influencias de todo género.»

Después de haber tenido lugar los de-

bates parlamentarios en que se pronunciaron los discursos de que forman parte los párrafos que preceden, el proyecto de Ley que contenía las bases que se combatían, ha sido esencialmente modificado, retirando lo relativo al servicio obligatorio.

Resulta pues, que continúan los mismos procedimientos seguidos hasta aquí para nutrir de hombres el ejército: los jóvenes que sacan los primeros números van al servicio activo hasta completar el contingente armado, pedido por el Gobierno y votado por las Cortes: los restantes quedan en reserva.

Subsiste la redención, y se admite entre los sorteados el cambio de número y, por tanto, de situación ó la substitución por otro hombre, mediante contrato particular entre los interesados.

Se toma también como base para clasificar los impuestos, el objetivo de estos-como dice Piernas-ó sea, la materia que gravan: podrán ser por este con-

Modos de redimirse del servicio militar

Impuestos personales y reales.

cepto, personales y reales, según afecten tan sólo á la personalidad del contribuyente ó á las cosas que le pertenecen.

De dos maneras se considera la personalidad al ser objeto de impuesto: si éste es directo sobre las personas, por serlo solamente, sin atender á otra circunstancia, se llama *capitación*, si están sujetos á él varias personas (en número muy variable), constituye el llamado impuesto de *clases*.

Es la capitación un impuesto ya conocido desde la más remota antigüedad, según consta en la Historia. En la actualidad sólo subsiste en pueblos atrasados, pues doquier que la Hacienda Pública se ha organizado bajo principios científicos, ha sido rechazado.

Á pesar de esto, en nuestro país se dió el lamentable espectáculo de establecerlo á fines del año 1868. Las precipitadas y nada meditadas reformas que se dictaron, privaron al Tesoro de cuantio-

sos recursos, y con la idea de allegar otros, se decretó el impuesto personal: estaban á él sujetos todos los españoles de ambos sexos, mayores de catorce años, sin excepción de clase ni fuero. Las cuotas individuales se fijaban según la importancia de la población, teniendo en cuenta el alquiler de casa que pagaba el cabeza de familia y el número de individuos de que ésta constaba, incluyendo los criados.

Si desdichado fué el pensamiento del impuesto personal, fué más grande el desprestigio de quien lo dictára: los pueblos rechazaron unánimes el citado impuesto; el decreto y reglamentos á él relativos, por nadie fueron acatados; de modo que su planteamiento no pasó de las columnas de la *Gaceta*.

El impuesto de clases tendría razón de ser en los siglos pasados, á causa de la superioridad que unos se abrogaban sobre los otros, que, más débiles, no se atrevían á resistirla. En la actualidad

existe en algunos países, siendo diferentes las clases sometidas á esa contribución. En España es la nobleza titulada la que ha de satisfacerla.

Cualquiera que sea la clase gravada, es el impuesto por demás injusto, pues los individuos que á ella pertenecen, son ante la Ley ciudadanos que tienen para con el Estado iguales deberes y derechos que los demás, y no hay razón que pueda justificar la mayor exacción á que se les obliga.

Llámanse reales los impuestos que gravan únicamente las cosas, prescindiendo por completo de las personas: son tan injustos como los que se establecen atendiendo á la personalidad exclusivamente. No se debe perder de vista que, tanto el que posee riquezas, como el que nada tiene, optan con igual derecho á los servicios y protección que del Estado reciben todos los ciudadanos, si bien en gradación distinta, según su posición social y su fortuna.

Se deduce, por tanto, no son admisibles aisladamente la personalidad ó las cosas, como base de los impuestos: las segundas deben ser objeto de éstos atendiendo á las personas que las disfrutan, pues por razón de poseerlas, aumenta la protección que del Estado necesitan para asegurar su tranquila posesión.

El impuesto personal-real, esto es, el que relaciona debidamente las personas y las cosas, es, por tanto, el verdaderamente lógico, racional y justo, principio ya consignado al tratar de los impuestos en general.

Los impuestos indirectos establecidos ^{Impuestos indirectos.} en nuestro país, gravan al consumo ó la circulación de objetos de comercio en grande y pequeña escala. Los que afectan al primero, constituyen la contribución que lleva su nombre: los que se establecen sobre la segunda, dan lugar á los llamados derechos de aduanas.

Se llama impuesto de consumos al ^{Consumos} que están sugetos todos los artículos de

comer, beber y arder, al ser introducidos en una población para el consumo de sus habitantes, que son los que realmente lo satisfacen individualmente en el precio del artículo que compran, pues que el vendedor lo recarga naturalmente en la cuota del impuesto que por él ha satisfecho. Como es muy difícil fijarla con exactitud á las unidades en que se realizan las ventas, las fracciones quedan siempre á beneficio del mercader, con el perjuicio consiguiente al consumidor.

Para el pago del impuesto se forman aranceles, ó sea, relación de los artículos que deben satisfacerlo y de la cuota con que se grava cada uno, ajustada á la unidad de peso ó capacidad en que tenga lugar la venta.

Dicha cuota no es uniforme, se fija según el número de habitantes de las poblaciones, aumentándola en las que lo tienen mayor: este medio no es rigurosamente justo, pues que redundan tan sólo en ventaja del vendedor, que

aumenta los precios de venta en proporción (exagerada seguramente) al recargo que ha de satisfacer; al paso que la gran mayoría de los habitantes no tienen aumento de recursos por vivir en una gran población; siendo la clase menesterosa la más perjudicada, al punto que acaso se vea privada de adquirir artículos necesarios, por el excesivo coste que tienen.

La recaudación del impuesto de consumos se ha llevado á cabo por varios sistemas: 1.º por *administración*, que consiste en verificar el cobro el Estado directamente, valiéndose de personal nombrado al efecto; 2.º por *arrendamiento*, cuándo el Estado contrata con un particular que está obligado á pagarle una cantidad que se estipula (ó debe estipularse) teniendo en cuenta el rendimiento del impuesto en varios períodos, y el contratista queda encargado de verificar el cobro. Como su interés está para él sobre todo, es lo general, que

Sistemas empleados en la recaudación del impuesto de consumos.

su celo le haga incurrir en abusos y vejaciones que hacen que el sistema se haya hecho antipático á los pueblos y lo miren siempre con marcada prevención; 3.º por *encabezamiento*, y tiene lugar cuando el Estado, conociendo, por datos adquiridos, la cantidad que por consumos debe satisfacer cada población, invita á los municipios á que se encaben por dicha cantidad, quedando á su cargo repartirla equitativamente entre los contribuyentes.

El encabezamiento es fácil distribuirlo en las poblaciones de escaso vecindario, pues conociéndose perfectamente todos los industriales de un mismo gremio, saben muy bien la amplitud que cada cual dá á su negocio. Pero en los grandes centros de población, en que no concurre esta circunstancia, no deja de haber dificultades, que, con más ó menos trabajo, se vencen; es la razón, que el interés colectivo investiga y rebusca sin cesar, para descubrir las ocultaciones que

se intenten, consiguiendo así que paguen todos y que cada uno pague lo que en rigor le corresponde.

Este medio de recaudar los consumos, le hace en apariencia perder el carácter de indirecto, pues que el Estado recibe directamente el importe del impuesto, de manos de unos cuantos individuos. Pero lo que hacen éstos, es un simple adelanto de sus cuotas, pues repartiendo éstas en el precio de los artículos que se expenden, el consumidor es el que viene á satisfacerlas. Dicho adelanto tampoco tiene lugar siempre, pues el Tesoro concede con frecuencia prórroga, por lo que cuándo el industrial abona la cantidad que le tocó en el encabezamiento, ya la ha recibido del consumidor.

Los impuestos indirectos que gravan ^{Aduanas.} la circulación de mercancías, se dijo constituyen el llamado de aduanas.

Se dá ese nombre á la administración que tiene á su cargo percibir los dere-

chos que se imponen á las mercancías que importa ó exporta un país, y también impedir lo sean las que no deben serlo según las disposiciones que rijan sobre el particular.

La misma palabra se aplica al edificio en que se halla instalada la dependencia que desempeña ese servicio: su situación es en las fronteras terrestres ó en los puertos. Las Aduanas suministran grandes recursos á los Gobiernos y en todas partes vienen á ser el impuesto que produce mayores ingresos.

En España existieron ya desde la dominación de los Arabes, en su parte esencial, que es la imposición de los derechos para la entrada ó salida de las mercancías: se designaba la Aduana con el nombre de *Almojarife*, y con el de *Almojarifazgo* el impuesto que en ella se cobraba. En las Leyes de los tiempos de la reconquista hay algunas relativas á dicho impuesto, y sucesivamente se fué modificando la organización de ese ser-

vicio bajo principios más ó ménos conformes al criterio en que lo están en la época presente.

El impuesto que se satisface por la circulación de mercancías, lo es por tres conceptos, que son: *importación* ó entrada; *exportación* ó salida, y *tránsito* por el país. Este último casi no existe en ningún país, por lo que, se tratará ampliamente de los dos primeros, y diremos dos palabras sobre el último.

Su designación se hace por el *Arancel*, que es una relación detallada de los efectos que son objeto de comercio, en que se expresa el derecho que habrán de pagar en las Aduanas á su importación ó exportación.

Se establecen dichos derechos bajo principios enteramente opuestos, que dan lugar al sistema proteccionista y al libre-cambista. Según el primero, en el Arancel se recarga el impuesto que han de satisfacer los objetos procedentes del extranjero que se producen ó fabrican en

Sistemas
sobre los
derechos de
Aduanas.

el país: es el objeto favorecer los productos nacionales, pues imponiendo crecido derecho á los similares extranjeros, no podrán estos venderse al mismo precio que los anteriores, evitándose así la concurrencia.

El sistema libre-cambista rechaza en absoluto toda protección; según él, las mercancías de procedencia extranjera deben satisfacer en las aduanas, al ser importadas, un impuesto ó derecho arancelario cuyo tipo no debe exceder del que en la Nación pagan las industrias propias para subvenir las necesidades del Estado.

Tienen los dos sistemas entusiastas y apasionados patrocinadores, cantando unos y otros las alabanzas del que creen mejor. En este caso, lo mejor ó peor puede mirarse bajo dos aspectos: atendiendo tan sólo al que hace más productivas las aduanas, ó teniendo además en cuenta la influencia que en el desarrollo de ciertas industrias y en la ri-

queza agrícola, ejerza la facilidad que se dá á la introducción de productos extranjeros.

Difícil es dar en absoluto la preferencia á uno de dichos sistemas; es la cuestión compleja por demás; enlazada íntimamente con ella hay otras muchas y deben estudiarse con detenimiento, sin prejuzgar la solución por simpatía ó preferencia á alguna de las escuelas económicas que pugnan por imponer sus ideales. Por más que todo cuanto á la Hacienda Pública se refiere, debe ser ageno por completo á la política, ésta ha logrado invadir su terreno y se pretende que los partidos más avanzados son los que exclusivamente aceptan los principios libre-cambistas, que, según ellos, han de traer al país riqueza y prosperidades.

Nos referimos al nuestro, en donde el asunto es actualmente motivo de discordia y luchas intestinas en el partido dominante: una fracción de éste ha des-

plegado al viento la bandera proteccionista, si no en general, para determinadas producciones, por el convencimiento de que es indispensable hacerlo así en bien de los intereses pátrios.

La verdad es que cada Nación tiene su modo de ser especial,—su *modus vivendi*—que se dice ahora: las condiciones de su suelo en lo que respecta á las producciones de que es susceptible, el estado de adelanto de la agricultura y de la industria, el desarrollo de su comercio, etc, son datos que el Hacendista debe tener presentes para proceder con probabilidad de acierto.

En donde así se verifica, nada se subordina á la política, y así, hay países regidos por instituciones democráticas, en donde prevalece el sistema protector, por que de este modo conviene á sus intereses.

Por consiguiente, puede dicho sistema, y también el libre-cambista, ser de aplicación conveniente, según las circunstancias de cada país.

La protección nacional se ha introducido además en los aranceles, estableciendo derechos más elevados para las mercancías que se importan con bandera extranjera: es el objeto procurar así que la marina nacional mercante sea preferida por el comercio para hacer sus importaciones. Ese derecho diferencial de bandera, que así se llama, lo combaten igualmente los libre-cambistas: exponen como razón, que es tiránico sobre manera subordinar al medio de transporte las mercancías que se introducen para el consumo y también la operación mercantil que para satisfacer ese último se emprende.

Lo mismo que se ha indicado sobre el libre-cambio, puede repetirse respecto el derecho diferencial de bandera: esto es, que podrá ser ó nó aceptable según las circunstancias de cada país; hay que conocer con datos segurísimos los ingresos que producen las Aduanas con el derecho mencionado y sin él, y también

el coste á que el público en general obtiene las mercancías importadas en bandera nacional ó extranjera.

En nuestro país está suprimido cuasi por completo el derecho diferencial, y la consecuencia ha sido una gran decadencia en la marina mercante: el perjuicio ha sido inmediato para los navieros y para todo el numeroso personal que se dedicaba á las industrias que concurren á la construcción naval, por haberse ésta reducido á menor escala.

La influencia de la supresión del derecho diferencial puede apreciarse en Manila: cuando existía, gran parte de los productos extranjeros se importaban en los buques españoles; hoy, salvo los de cabotage, no se ve uno en bahía, excepto el vapor-correo de la Compañía Trasatlántica durante los pocos días de estacia en el puerto: su bandera es la única española que ondea entre otras muchas inglesas, americanas, francesas, alemanas, etc.

Para deducir si el Estado ó el público han salido ventajosos con la reforma, habría que investigar: 1.º si el aumento de derechos de importación ha aumentado, y si el aumento es suficiente á justificar el perjuicio recibido por los navieros nacionales; 2.º si ha resultado ventaja para el público, obteniendo las mercancías á mejor precio que le costaban cuando existía el derecho diferencial.

Además de la tarifa general consignada en los aranceles, fijando los derechos de aduana que cada artículo debe satisfacer, hay otra en que dichos derechos se disminuyen para los productos de algunas naciones: esta rebaja es resultado de Tratados de comercio, mediante los qué, dos países se hacen concesiones mútuas, para importar con ventaja sus productos.

Los derechos se fijan *ad valorem*, ó sea, un tanto por ciento del valor declarado de la mercancía, ó *ad speciem*,

ó sea, estableciendo un derecho fijo sobre la unidad de peso, de longitud ó de volúmen de la misma.

La reunión de principios que se han tenido presentes para redactar el arancel de un país, ya respecto de las mercancías cuya importación no se permite, como respecto á las que, se pueden introducir, y para fijar los derechos de importación y de exportación, constituyen su sistema aduanero. Dichos principios se basan en las ideas ya expuestas sobre los sistemas proteccionista y libre-cambista.

Clases de
Aduanas.

En España las aduanas marítimas son de cuatro clases, cuya *habilitación*, ó sea, las facultades que se les han declarado para que por ellas se haga comercio de importación, de exportación, de tránsito ó de cabotage, es lo que determina su categoría.

Las de 1.^a clase están habilitadas para el comercio de importación, de exportación y de cabotage de toda clase de mercancías.

Lo están las de 2.^a para la exportación y para el cabotage en general y para la importación de determinada clase de mercancías que se especifican para cada una.

Las de 3.^a están habilitadas para el comercio de exportación, con algunas limitaciones, para el cabotage; y para la importación de envases destinados á exportar productos nacionales y para la re-importación de envases nacionales procedentes de país extranjero.

Las de 4.^a clase están habilitadas solamente para determinadas operaciones de carga y descarga.

Las aduanas terrestres se clasifican también en cuatro clases, estando habilitadas cada una de ellas para los actos siguientes:

Las de 1.^a para la importación, exportación y tránsito en general.

Las de 2.^a para la exportación, con algunas excepciones; para la importación de mercancías que se especifican para

cada una, y para la de los artículos de todas clases que en corta cantidad lleven consigo los viajeros.

Las de 3.^a para la exportación, con algunas excepciones; para importar y re-importar envases vacíos, con las circunstancias que á estos exigen en las aduanas marítimas de la misma clase.

Las de 4.^a sólo están habilitados para operaciones que se expresan para cada una.

En los puntos en que hay aduanas de 1.^a clase, suele haber unos almacenes que se llaman *depósitos de comercio*, en donde los importadores pueden depositar sus mercancías sin pagar los derechos de importación hasta que los reciben para entregarlos al consumo.

Todo el servicio de Aduanas depende del Ministerio de Hacienda, en el que hay una Dirección General que tiene á su inmediato cargo cuanto á ellas se refiere.

Personal
de Aduanas

El personal destinado á cada Aduana para su servicio especial, es el siguiente:

1.º El Jefe, que se denomina Administrador.

2.º Un Interventor.

En las Aduanas marítimas de 1.ª y 2.ª clase y en las terrestres de 1.ª, hay además otros empleados, cuyo número depende del movimiento comercial de la localidad; y sus denominaciones y servicio que les está asignado son los siguientes:

1.º Vistas.—Están encargados de reconocer y aforar las mercancías, para designar el derecho que deben pagar.

2.º Auxiliares de vistas.—Ayudan á los anteriores, bajo su dirección y responsabilidad. Solamente, autorizados por el Administrador, pueden solos hacer algunos despachos de mercancías.

3.º Oficiales.—Tienen á su cargo la contabilidad, estadística y otros trabajos que detallan las Ordenanzas de aduanas.

4.º Escribientes.

5.º Un alcaide.—Su misión es guardar bajo llave todas las mercancías que estén

en la Aduana, recibéndolas y entregándolas con las formalidades que están prescritas.

6.º Marchamadores.--Están encargados de sellar y precintar los géneros para los que se exige esa formalidad.

7.º Los Pesadores y Mozos que sean necesarios.

En algunos puertos hay además un Inspector de Muelles, Delegados especiales de la Administración, cuyas funciones determinan las Ordenanzas, y las desempeñan siempre conforme á las instrucciones que dicte el Administrador.

Resguardo
y Carabine-
ros.

Para que las mercancías que se importan no puedan eludir el pago de los derechos que les corresponden, el Gobierno ejerce una acción fiscal sobre ellos, por medio de una vigilancia especial, desempeñada, en la mar por los buques del Resguardo marítimo, y en tierra por el instituto de carabineros.

Dicha acción fiscal se ejerce sobre los buques, desde que entran en las aguas

jurisdiccionales, determinadas por una zona que se extiende á seis millas de la costa: sobre las importaciones por tierra, desde que llegan las mercancías á la frontera.

Al llegar á un puerto nacional un buque procedente de otro extranjero, el Capitan debe presentar el manifiesto de toda la carga, pacotillas ó encargos que lleve, ya sean los efectos que lo constituyan, para el consumo, para depósito, para trasbordo ó de tránsito: dicho documento debe firmarlo el capitan, visado por el Cónsul español del Puerto de salida, y caso de no haberlo, por el de una Nación amiga, por la autoridad local ó la Administración de Aduanas.

El manifiesto se entrega al Administrador, que debe anotar el día y hora que lo recibe, y lo pasa al Interventor, para que tome razón y lo compruebe con los conocimientos.

El consignatario del buque es el responsable á la Hacienda de los derechos

que por todos conceptos haya de satisfacer el cargamento, como de las multas y gastos extraordinarios á que haya lugar.

Los consignatarios de las mercancías deben presentar á la Administración una declaración (dos ejemplares) de las mercancías que se van á introducir por la aduana, siendo una por cada partida del manifiesto.

Con presencia de las declaraciones, el Vista confronta el peso de las mercancías, las reconoce para designar su clase, especifica el peso que está sujeto al pago de derechos, fija estos, conforme al arancel, y expone el total adeudo de cada declaración.

Para exportar mercancías por los puertos habilitados al efecto, se presenta al Administrador de la aduana una factura (duplicada) que exprese la clase de aquéllas, el buque conductor, el punto á que se destinan, etc. Obtenida la venia para cargar y terminada que sea, el Capitan del buque solicita la salida, del Administrador de la aduana, expide éste

un documento que acredite están ultimadas las operaciones aduaneras y en su vista, la Sanidad y autoridad del puerto proceden á lo que respectivamente les incumbe para dar salida al buque.

La importación por tierra se hace por las carreteras ó por los ferro-carriles: en el primer caso, el conductor de las mercancías y en el segundo, el jefe del tren, presentará al Administrador de la aduana una *hoja de ruta*, que surte los mismos efectos del manifiesto.

Para exportar por tierra mercancías sujetas al pago de derechos, se procede análogamente á lo indicado para cuando se verifica por mar.

Las mercancías de tránsito, conducidas en buques que tocan en puertos nacionales ó que por vías terrestres atraviesan una parte del territorio, no están sujetas al pago de derechos: el Capitan ó conductor debe presentar su manifiesto que exprese cuáles son aquéllas.

En el tránsito por tierra se aforan y pagan el derecho arancelario como garantía, pues se devuelve á los interesados cuando la Aduana de destino dá conocimiento de haber tenido ingreso por ella y satisfecho los derechos correspondientes.

Las operaciones que son necesarias para el despacho de las mercancías en las Aduanas, que someramente se han descrito (1), es la verdad que son embarazosas y hacen perder un tiempo precioso para el hombre de negocios. De aquí que hay siempre quien trate de eludir las formalidades que se le imponen, arrojando los riesgos consiguientes, introduciendo sus mercancías fraudulentamente, ó sea, de contrabando. Éste se hace en grande escala, sobre todo, para efectos prohibidos, como es el tabaco, y como las ganancias que producen son crecidas, no es fácil hacerlo desaparecer.

Para no satisfacer los derechos aran-

(1) Con arreglo á lo prescrito en las *Ordenanzas de Aduanas*, vigentes en la Península.

celarios, en particular de los artículos que adeudan un derecho muy subido, recurre también el comercio al soborno de los empleados que han de hacer la designación de aquéllos: por penoso que sea reconocerlo, ese procedimiento está muy extendido y las *irregularidades* aduaneras privan al Tesoro público de ingresos de mucha consideración.

El juego de la Lotería, establecido por Loterías. el Estado, constituye una renta de éste, pues que le produce un ingreso efectivo: procediendo éste de las cantidades parciales que entrega la masa general de la población, viene á ser de hecho un impuesto indirecto, por más que, también se considera dicho ingreso. como producto del monopolio ejercido por el Gobierno, que se abroga el derecho exclusivo de sostener el juego de la Lotería.

Contados son los países que la tienen actualmente como origen de renta pública, pues consideran carece de la mora-

lidad que debe resaltar en todos los actos de un Gobierno, por cuanto en el juego de la Lotería, siempre gana, sin riesgo de perder. Dicho juego, por más que lo sea de azar, sus condiciones todas difieren bastante del que se hace en los garitos en que son constantes las emociones que producen sus peripecias á los individuos, según que la suerte les es favorable ó adversa.

En cuanto á que las cantidades que á dicho juego dedican las clases menos acomodadas, se impondrían en las Cajas de Ahorros si aquél no existiera, parece algo dudoso: los que juegan por vicio, como no se desarraigaria por la supresión de la Lotería, el vicio les llevaría á la taberna ó al garito de la clase á que perteneciera.

Considerando el ingreso que por el concepto de que se trata tiene el Estado, si se desistiera alguna vez de mantenerlo, debería ser objeto de meditado estudio el reemplazar su rendimiento

por otro que se estimase conveniente; pero con la seguridad de que el Tesoro habría de obtener siempre la misma suma; pues de lo contrario se corre el riesgo que siempre es seguro en las reformas precipitadas.



APUNTE VI.

PRESUPUESTOS Y CONTABILIDAD.



EL conocimiento de las necesidades de todas clases del Estado, derivadas de las obligaciones y servicios que tiene á su cargo, y el estudio de los recursos con que cuenta para que unas y otras queden satisfechas, son el punto de partida para la formación del Presupuesto, que es, por tanto, el cálculo

Presupuestos.

prévio que se hace de las sumas que habrán de invertirse y de las que se espera recaudar.

Consta, pues, el presupuesto, de dos partes: la que se refiere á los gastos y la que comprende los ingresos, durante un tiempo determinado, que se denomina *ejercicio económico*. Es dicho tiempo, por lo general, de un año, si bien puede ser de más ó ménos duración. Ejemplo son los presupuestos de Filipinas, que en un intervalo de pocos años, han correspondido uno á un ejercicio de diez y ocho meses (1.º de Enero de 1883 á 30 de Junio de 1884), y ha habido otro de sólo seis (1.º de Julio á 31 de Diciembre de 1887).

Por la práctica que se viene siguiendo parece ser de rigor que el año económico, cuando tiene la duración del natural, no empiece en 1.º de Enero, sino en 1.º de Julio, de modo que comprende el segundo semestre de un año y el primero del siguiente. La razón que para

esto se expone, es que dada la época en que se suelen reunir las Cortes, las tareas de éstas se llevan de modo que no sería posible estuvieren aprobados los presupuestos antes del 1.º de Enero, en que deben empezar á regir. Se supone que su exámen y discusión tenga lugar durante el primer semestre del año natural y así parece debiera haber seguridad de que serían Ley antes de 1.º de Julio: empero, no obstante estas previsiones, ha llegado dicho tiempo varias veces, sin que los presupuestos se hubieran votado por las Cortes, y se ha recurrido al medio expedito de ponerlos en vigor por autorización que el Gobierno solicita de aquéllas.

Sin el cómputo anticipado de sus gastos é ingresos, no es posible la vida económica ordenada de un individuo ó de una familia, y lo mismo se verifica, con mayor razón, en la de un Estado: los gastos de éste son siempre ineludibles, mientras que sus ingresos pueden no

hacerse efectivos en la época supuesta ó en la cuantía calculada. Esto debe preverse al formar un presupuesto, y su tendencia debe ser que los ingresos excedan á los gastos para que en cualquiera eventualidad no se llegue á carecer de los recursos necesarios para el pago de las obligaciones contraídas. Esto, se entiende, ha de ser no por aumento en los impuestos, sino por la prudente limitación de los gastos. Cuando el importe de estos asciende á la cifra justa de los ingresos, se dice que el presupuesto está *nivelado*; que resulta con *déficit*, si estos últimos no llegan á la suma de los primeros; que hay *superavit* cuando satisfechos estos, queda un sobrante de los ingresos.

El segundo caso, sólo excepcionalmente ocurriría al formar un presupuesto, y entonces, como adición ó complemento del mismo, se debe presentar el medio que se juzgue conveniente para suplir el *déficit*.

Lo general es presentarlos nivelados ó

con superavit; pero de lo que indican las columnas de cifras que contienen, hay á veces que modificar no poco al finalizar el ejercicio económico.

Tienden siempre las modificaciones que hay lugar á introducir, á procurar los recursos indispensables para satisfacer los gastos de las atenciones ó servicios para los que no haya bastado el crédito que tenían asignado en el presupuesto, ó los de otras necesidades accidentales que no pudieron ser previstas al redactar dicho documento: para ello se recurre á las trasferencias de crédito y á créditos supletorios ó extraordinarios. Pero antes de indicar las diferencias que hay en estos medios, hay que dar una idea de la formación del presupuesto y de los trámites que ha de seguir para que rija con todos los requisitos legales.

Con la anticipación conveniente, cada Ministerio calcula sus necesidades para el tiempo á que se refiere el presupuesto

general, y forma el suyo parcial, que habrá de constituir una Sección del anterior. Para la debida claridad se divide en capítulos, comprendiendo cada uno atenciones de la misma especie, y se subdividen en artículos para detallar los pormenores de cada una de aquellas.

Terminados que están los presupuestos parciales, se pasan al ministerio de Hacienda, que, además del suyo, tiene que confeccionar el general de gastos y el de ingresos, ó sea, el presupuesto de los medios con que se han de cubrir todas las obligaciones del Estado.

Además de los gastos que se han de hacer en el período á que corresponde el presupuesto, se adiciona al general una Sección especial que se denomina de ejercicios cerrados: comprende los gastos correspondientes á ejercicios anteriores y que careciendo de crédito quedaron sin satisfacer; obtenido éste, se incluyen en el primer presupuesto, expresando la época en que debieron tener lugar.

Las Córtes discuten el presupuesto, lo modifican ó nó, segun estiman conveniente; pero siempre después de innumerables discursos, más ó menos pertinentes al asunto principal: aprobados que son, se expide una Ley, que así lo expresa, mediante la qué el Gobierno queda autorizado para disponer los gastos y para recaudar los impuestos que han de suministrar los recursos necesarios.

En nuestro país la discusión de esa Ley se hace insistiendo cada vez en los mismos extremos; por lo que es frecuente que á pesar de ser materia de tanta importancia, ni los legisladores se muestran asiduos en la asistencia á ocupar su puesto, ni tampoco el público, que se disputa la entrada á viva fuerza ó poco menos, cuándo espera oír discursos *de efecto*, tal vez por asunto baladí.

Otros países son mas prácticos: aprobado que es un presupuesto, se consi-

dera lo está para los ejercicios sucesivos mientras no se introduzcan alteraciones, y sólo estas, cuándo las hay, son objeto de discusión: así se abrevia ésta y no se pierde el tiempo.

Cuando ocurre el caso antes citado, de exceder los gastos de un capítulo ó artículo, del crédito contenido en el presupuesto, puede suceder que otros de las sub-divisiones no hayan invertido el suyo respectivo: entonces se hace transferencia de ese sobrante á la atención que le falta. La transferencia se entiende ha de ser por lo general dentro de una misma Sección (cada Ministerio): el Gobierno la propone á las Córtes y si no estuvieren reunidas, puede disponerla previo acuerdo en consejo de Ministros y habiendo pedido informe á la Sección de Hacienda del Consejo de Estado. Si la transferencia se propusiera de una á otra Sección, habrá de informar dicho Consejo en Pleno.

Cuándo los gastos que son indispen-

sables corresponden á atención incluida en el presupuesto y no pueden suplirse con transferencias, se solicita un crédito supletorio para la Sección respectiva; y si dichos gastos son motivados por asuntos ó sucesos no previstos, se solicita un crédito extraordinario.

En uno y otro caso, debe el Gobierno acudir á los cuerpos colegisladores en demanda de los recursos cuya necesidad demostrará, y de no estar reunidos, se procede como para las transferencias; pero oyendo siempre al Consejo de Estado en pleno.

Estas alteraciones ó adiciones al presupuesto, hán de ser ratificadas por las Córtes, á cuyo efecto el Gobierno debe presentar un proyecto de Ley, que contenga las que haya introducido en el interregno parlamentario.

El presupuesto de ingresos se subdivide también en Secciones, correspondiendo á cada una los que proceden de un tributo determinado. Suele va-

riar el detalle de la subdivisión; pero esencialmente contiene los apartados siguientes: 1.º Contribuciones (contribución territorial, idem industrial, etc.); 2.º Impuestos (cédulas personales, impuesto sobre sueldos, etc.); 3.º Aduanas; 4.º Rentas estancadas, (timbre, tabaco, etc.); 5.º Productos de la Propiedad del Estado (minas, venta de bienes desamortizados, etc.); 6.º Ingresos centralizados en el Tesoro (Casa de moneda, reintegros que se hacen al Estado, etc.); 7.º Recursos especiales del Tesoro con destino á Guerra y Marina (producto de la sustitución militar etc.)

El Tesoro público, que se cita en las subdivisiones del presupuesto de ingresos, es el centro á que afluyen todos estos y el que verifica el pago de todas las atenciones del Estado. Sin embargo, el ingreso material del numerario no tiene lugar en el Tesoro, viniendo á constituir una caja única ó central: se verifica tan sólo nominalmente, que es lo

bastante para asegurar la unidad de dirección, y por delegación suya, funcionan los centros subalternos para percibir y pagar. El objeto del Tesoro viene á ser, por tanto, concentrar los recursos del Estado, disponer su circulación á los puntos en que sean necesarios y distribuirlos entre los que por cualquier concepto son acreedores de la Hacienda pública.

El Ministro de Hacienda es el Jefe nato del Tesoro: su organización depende de la naturaleza y clasificación de los impuestos y de las obligaciones que han de ser satisfechas. Para facilitar todas las operaciones, están las Tesorerías parciales, donde el contribuyente puede hacer sus pagos, evitándole gastos de giro ó conducción de fondos.

De todos los ingresos del Tesoro y de los pagos que hace, se lleva cuenta exacta y metódica, operación que constituye la *contabilidad* del Estado, y se realiza conforme á prescripciones de Ley dictada al efecto, á la que deben subordinar las

Contabili-
dad.

operaciones del Estado los centros de todos los Ministerios.

Bajo aspectos diversos puede considerarse la contabilidad de la Hacienda pública: el legislativo, cuya acción corresponde á las Córtes con el Rey, según la Constitución del Estado; el administrativo, que incumbe desempeñarlo á los empleados al efecto designados; el judicial, que lo tiene á su cargo el Tribunal de Cuentas del Reino, el cual examina y juzga los actos económicos del Estado.

La contabilidad debe reunir varias condiciones para que cumpla su objeto, y son: 1.^a exactitud, que se obtiene determinando con claridad minuciosa los trámites de todas las operaciones y su expresión en documentos redactados conforme á formularios; 2.^a garantías, que se procuran dando la mayor publicidad á todas las operaciones, siendo luego examinadas por un cuerpo independiente de la Administración, como es el Tribunal de Cuentas; 3.^a Centralización, para

hacer efectiva la unidad á que tiende la reunión de todos los recursos en el Tesoro y para que resulte justa la distribución de los mismos.

Para reunir y ordenar todos los datos parciales, lleva su cuenta particular cada una de las dependencias de todos los ministerios que hacen cobros ó pagos, y, reunidas que son en dichos centros, se remiten á la Intervención general del Estado: ésta hace el primer exámen, reparo y fallo de las cuentas parciales, y cuando ha llenado estos requisitos, las pasa al Tribunal de Cuentas.

Antes del fallo de dicho Tribunal, el Gobierno tiene el deber de presentar á las Córtes un balance de la situación económica al finalizar cada ejercicio, documento que ha de comprender: 1.º el importe calculado de los ingresos y gastos, lo recaudado, lo pagado y lo que falta por recaudar ó pagar; 2.º estado de la deuda flotante contraída y de la cartera del Tesoro; 3.º inventario de todo

el material que posea el Estado y de sus fincas y derechos.

La época señalada para la presentación de este balance es la en que se verifique la de los presupuestos generales para el ejercicio siguiente.

El Tribunal de Cuentas del Reino es la autoridad superior á quien compete el conocimiento y resolución final de todas las del Estado: tiene jurisdicción especial y privativa para perseguir la responsabilidades que resulten en las mismas; son sus fallos ejecutorios, con ciertas cláusulas que especifica la Ley por que se rigen todas sus operaciones. Si en alguna cuenta aparece indicio de algún delito, remite el tanto de culpa al Tribunal competente, continuando su procedimiento administrativo para hacer efectivos los descubiertos que puedan aparecer.

Á pesar de la importancia que se ha tratado de dar á este Tribunal y del prestigio de que se le quiere revestir,

es un hecho que carece de la independencia que debiera caracterizar á un centro cuya misión es fiscalizar los actos de todos los demás del Estado en el órden económico. Viene el Tribunal á estar bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Hacienda: así vemos que sus funciones se ejercen con cierta languidez, pués las cuentas se examinan bastantes años después de recibidas y sus fallos se reducen á declarar deudores de la Hacienda á los descendientes de empleados que ya no existen, y siendo aquéllos insolventes, no se llegan á hacer efectivos los débitos reclamados, que por lo general ascienden á muy cortas cantidades. Es de notar que por casualidad hay reparos que impliquen reclamación de alguna importancia, y en el Manual de Hacienda de Miranda y Piernas se cita un caso por demás extraño: «el único caso de acusación ministerial que registran nuestros anales parlamentarios, recayó precisamente sobre cuentas que

el Tribunal *aprobó sin reparo alguno..»*

.

Presupuesto
y Contabili-
dad pro-
vinciales.

Hay servicios que están al inmediato cargo de cada provincia y para su cumplimiento, la Ley Provincial determina los recursos á que puede recurrir para subvenir á los gastos que aquéllos ocasionan.

Las diputaciones forman un presupuesto de ingresos y gastos: dichas corporaciones lo discuten y tienen autoridad para aprobarlos, exigiéndose al efecto el voto de la mayoría absoluta del total de Diputados que corresponde á la provincia; á los mismos corresponde también hacer la distribución mensual de fondos, (siendo su Presidente el ordenador de pagos) y examinar las cuentas de todos los servicios. Quedan estos aprobados si así lo vota la mayoría; pero debe la aprobación ser confirmada por el Tribunal de Cuentas, al que se remiten por conducto del Ministerio de la Gobernación.

En todos los trámites y operaciones de la gestión económica de las provincias, es aplicable la Ley de contabilidad del Estado.

Tiene igualmente aplicación la mencionada Ley en la Administración de los recursos de los pueblos, que está á cargo de sus respectivos municipios.

Presupuesto
y Contabilidad
municipales.

La Ley Municipal fija las atenciones y servicios que obligatoriamente han de estar á su cargo, y á la vez, los medios por que podrán arbitrar fondos para cumplir aquel precepto.

El Ayuntamiento forma su presupuesto anual y á la Junta Municipal corresponde su aprobación: ésta, para ser válida, necesita mayoría absoluta respecto al total de vocales.

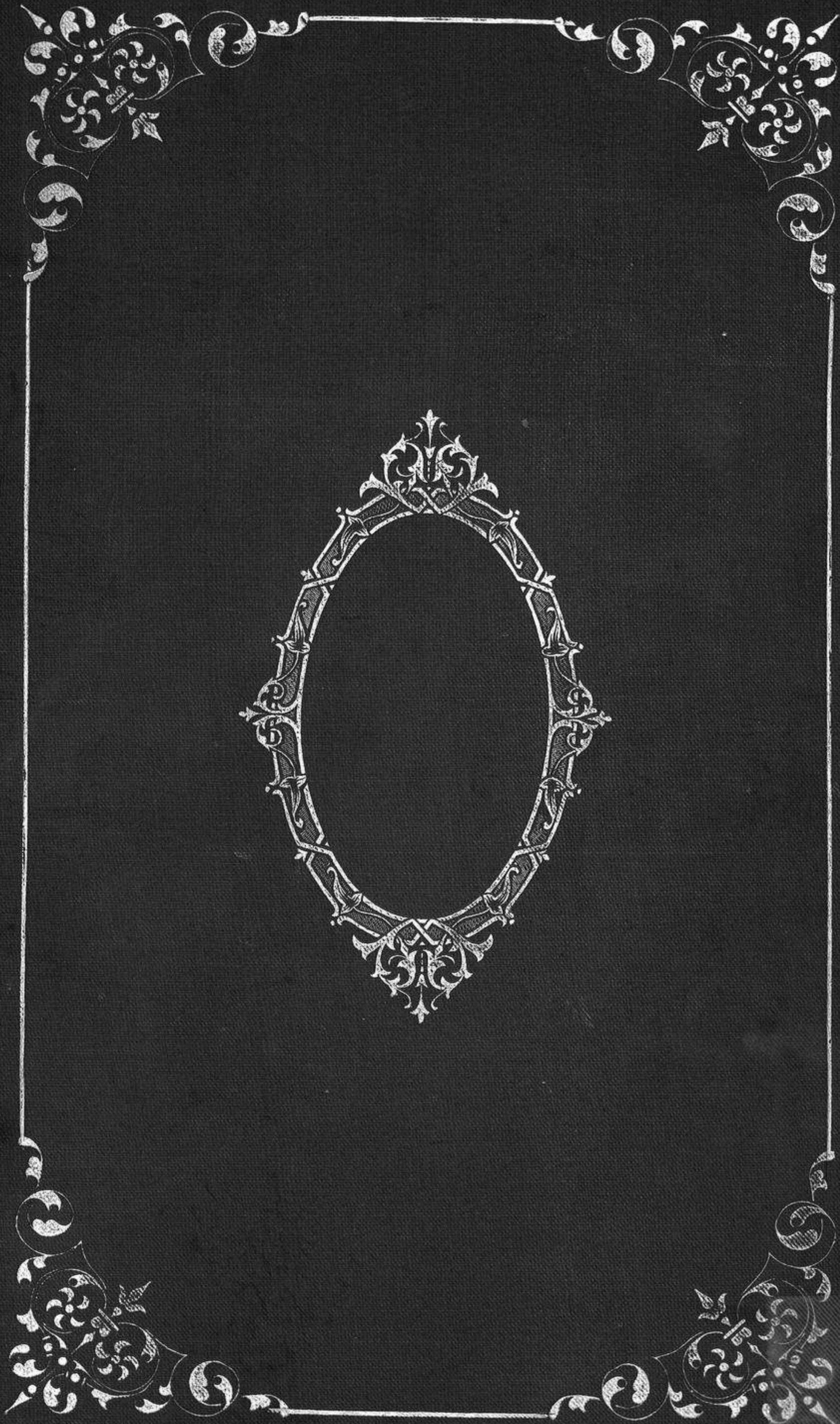
Los presupuestos se remiten al Gobernador de la provincia, sólo para que vea si hay lugar á alguna extralimitación legal.

Los fondos municipales los administran los Ayuntamientos, teniendo á su

cargo su recaudación distribución é inversión. El alcalde es ordenador de pagos. De dichas operaciones debe rendir cuenta justificada, que se expone al público y además se remite á la Junta Municipal para que las examine y haga de ellas censuras si encontrara motivo justificado.

La aprobación definitiva de las cuentas compete al Gobernador de la Provincia si los gastos no exceden de 20.000 pesos; pero si exceden de esa cantidad, se remiten al Tribunal de Cuentas con los informes del Gobernador y comisión Provincial.

FIN DE ESTOS APUNTES.



WALLS Y MERINO

HACIENDA

PÚBLICA

DE ESPAÑA

1 / 486

(c) 2016 Real A