

UNIVERSIDAD MAYOR DE LA REPÚBLICA

LOS EMPRÉSTITOS PÚBLICOS
Y LAS
CONTRIBUCIONES EXTRAORDINARIAS
TÉSIS

PRESENTADA
Á LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

POR

HÉCTOR M. GARZON

para optar al grado de doctor en Jurisprudencia



MONTEVIDEO

TIPOGRAFÍA DE **EL BIEN PÚBLICO**

CALLE DEL CERRITO NÚM. 84

1881



CLAUSTRO DE LA FACULTAD

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD

Dr. D. Alfredo Vazquez Acevedo.

CATEDRATICOS

De Derecho Natural y de Gentes—Dr. D. Carlos S. de Zumarán.

De Derecho Civil y Comercial—Dr. D. Duvimioso Terra.

De Derecho Constitucional—Dr. D. Justino J. de Aréchaga.

De Derecho Penal—Dr. D. Alberto Nin.

De Economía Política—Dr. D. José R. Mendoza.

De Procedimientos Judiciales—Dr. D. José M. Perelló.

SECRETARIO

Dr. D. Enrique Azarola.

SEÑOR RECTOR:

Señores catedráticos:

Al retirarme de las aulas de esta Universidad, despues de diez años de consecutiva asistencia á ellas, habría deseado presentaros una tesis digna de vuestra ilustracion y de vuestra enseñanza; pero el escaso tiempo de que he podido disponer para la confeccion de este trabajo, á la vez quemis pocos conocimientos y mis limitadas facultades han frustrado en parte mis más ardientes deseos, siéndome únicamente permitido, al concluir, dejar constatados en estas páginas los esfuerzos de una buena voluntad, en el desarrollo de uno de los más importantes problemas de la ciencia económica, que para ser tratado debidamente requeriría una extension vastísima, que se halla extremadamente circunscrita por la naturaleza de este trabajo.

Séame dado, señores, consignar aquí mi profundo agradecimiento hácia todos aquellos que, en cumplimiento de su noble mision, me han iniciado en los principios de la ciencia, concurriendo á ese fin con firme y decidida voluntad.

Al entrar en la azarosa vía que vosotros habeis ya recorrido en parte, yo os aseguro que las sanas lecciones de moral y patriotismo que aquí he recibido, no serán perdidas y que en cada uno de los actos que practique como hombre ó como ciudadano han de tener ellas una fiel y exacta aplicacion, no guiándome otro móvil en los primeros que el cumplimiento de la ley moral y en los segundos: el bien y la felicidad de la patria.

Pasaré ahora á ocuparme del punto elegido para esta disertacion.

I

Las naciones, aun aquellas mejor organizadas en su régimen político y financiero, se ven con frecuencia en la necesidad de hacer frente á grandes erogaciones causadas por accidentes cuya prevision no es posible. No alcanzándoles las rentas ordinarias para cubrir esos gastos han recorrido unas veces á imponer contribuciones extraordinarias y otras al crédito, es decir, á solicitar del verdadero propietario un capital disponible mediante una remuneracion que recibe el nombre de interés y la promesa de un reembolso en un tiempo mas ó ménos lejano.

Varias causas han dado origen en todos tiempos á los empréstitos públicos.

Sabido es que no siempre coinciden en un país las entradas de los impuestos con las sumas que periódicamente tiene que satisfacer el Estado. En una nacion cuyas finanzas estén regularmente organizadas, verdad es, que las entradas se hallarán equilibradas con las salidas al fin de cada año; pero ello no obsta á que se vean con frecuencia, en épocas diversas, sin los recursos que demanda una salida siempre igual y constante. Para poder cubrir las cargas ordinarias, en estos casos, los Estados han acudido al crédito.

Otro motivo que hace hayan ocurrido los gobiernos al mismo medio, son esos frecuentes sacudimientos nacidos unas veces en el interior de un país y otras en el exterior y que ponen en peligro la estabilidad de sus instituciones, su independencia

ó su integridad territorial. En una palabra: las revoluciones y los conflictos internacionales. En estos casos desgraciados no hay posibilidad de entrar á la lucha sino se dispone de inmensos capitales y ningún medio mas fácil de proveerse de ellos que por medio de un empréstito nacional.

Por otra parte, los grandes trabajos, las obras colosales emprendidas en el presente siglo, y que cada dia hacen más necesarias la creciente civilizacion, han sido causa de que se pidiesen y pidan aun al crédito las erogaciones que ellas demandan.

En la antigüedad esta manera de proveer á los gastos extraordinarios de la nacion era completamente desconocida. Viviendo en continuas guerras ó amenazadas constantemente con ellas, conservaban siempre disponibles inmensos tesoros, que fácilmente convertian en útiles y materiales de guerra.

En Atenas existia una ley que ordenaba se atesorasen cada año mil talentos para atender á los gastos que originase una guerra futura (1). Roma seguia el mismo sistema, y la historia nos presenta un sinnúmero de casos de reservas metálicas abandonadas en poder de los conquistadores, junto con los territorios conquistados.

Aun hoy dia la Prusia nos conserva el ejemplo de una nacion que arroja anualmente en sus arcas valores considerables que guarda, ya en dinero, ya en títulos de crédito, para atender con ellos á las expensas de una guerra.

No creo que sea necesaria mucha fuerza de argumentacion para demostrar los vicios y peligros economicos de que adolece este sistema.

(1) Flores Estrada.

El Estado no es un capitalista. Su misión es propender, en la esfera económica, el desarrollo de la riqueza pública y de la prosperidad nacional y no es en manera alguna arrebatando los capitales de la circulación, é imposibilitando su aplicación á las diversas industrias, fuente de toda riqueza, cómo cumpliría aquellos fines. Los tesoros de guerra son valores muertos para la circulación y para la industria. Ellos tienen, además, el peligro de ofrecer á los malos gobernantes fácil ocasión para desviarlos de su verdadero destino, empleándolos en beneficio personal ó en perjudiciales empresas.

Es innegable que esa reserva puede llegar á ser en muchas ocasiones una excelente medida política, y particularmente en el caso ya indicado de sobrevenir una lucha. La Potencia que previsora acumuló valores de que puede inmediatamente hacer uso, se encontrará siempre en mejor situación que aquella otra que no pudiendo disponer de un tal tesoro tendrá que acudir á contribuciones vejatorias, ó que ir á golpear á las puertas de los grandes capitalistas nacionales ó de los mercados extranjeros para que le faciliten sus capitales en condiciones siempre onerosas para el país. Y esto aun cuando no tenga que apelar al medio ominoso del curso forzoso para proporcionarse los fondos que necesite!

La cuestión, pues, de si es ó no conveniente la constitución de un tesoro de guerra, puede considerarse bajo un doble punto de vista y dar origen á dos opiniones totalmente contrarias.

Como medida económica es rechazada por la unanimidad de los economistas. Las objeciones que se le dirigen son irrefutables.

Considerando ese sistema bajo su aspecto exclu

sivamente político, no puede dudarse que podrá dar excelentes resultados y que constituye una fuerza poderosa en un país.

Mas téngase presente que sólo estudio aquí todas las cuestiones bajo el primer aspecto, por sus efectos económicos y que rechazo, por consecuencia, esas reservas, ya consistan en metálico ó en títulos de crédito, como contrarias al desarrollo de la industria y al progreso de los pueblos.

II

Difícilmente, señores, habrá de encontrarse punto alguno de la ciencia financiera que haya dado origen á mayores controversias y á opiniones tan extremas y contradictorias, cual el de los empréstitos públicos.

Toda una série de notables economistas, entre los cuales descuellan Juan Bautista Say, John Stuart Mill, Ricardo, Turgot, Colvert, Montesquieu y Mac-Culloch, rechazan por completo el sistema de los empréstitos como totalmente incompatibles con la prosperidad de un país, llegando en su absolutismo hasta negarles toda legitimidad.

Escritores no ménos reputados como Voltaire, Pinto, Melon, Condorcet y Berkeley, sostienen la tésis contraria, afirmando por su parte que la deuda pública constituye una fuente casi inagotable de riqueza, ó valiéndome de la misma expresion del último de los escritores citados, los empréstitos son verdaderas *minas de oro* para una nacion. Es sobre todo en el siglo pasado que estas ideas adquirieron considerable desarrollo, ejerciendo una poderosa influencia en la situacion financiera de los Estados europeos.

Paréceme que estas dos teorías son igualmente

erróneas. Ni puede decirse con los primeros que nunca un país debe recurrir á los empréstitos públicos, considerándolos siempre y en todos los casos como una rémora para el adelanto social, aun cuando no pueda ménos de reconocerse que semejante sistema adolece de gravísimos inconvenientes; ni puede pensarse con los segundos que la deuda pública sea siempre útil y constituya una riqueza efectiva, á pesar de que ciertos bajos aspectos y en casos determinados deban reconocérsele ventajas innegables y aconsejarse su adopcion.

Examinaré con la posible detencion ambas teorías, tratando de investigar sus efectos económicos.

Los citados escritores del siglo XVIII creian hallar en los empréstitos un poderoso elemento de riqueza y bienestar social, y nada es á la verdad mas peligroso que sustentar semejante teoria. Ella conduciría á las naciones á su completa ruina.

Segun la opinion de Pinto, «las deudas públicas aumentan la riqueza social en todo el montante de su capital»; mas esta afirmacion es infundada, y sucede precisamente con el uso del crédito todo lo contrario de lo que este escritor asevera. Los capitales desviados de la circulacion, en donde servian de motor á la industria, pierden en manos del Estado el carácter de tales, para convertirse en rentas que son con frecuencia gastadas improductivamente. Si no se hubieran empleado en cubrir el empréstito, habrían sido colocados útilmente en la produccion y dado origen á nuevos capitales. Así pues, no sólo es falsa la aseveracion de Pinto, sino que las sumas absorbidas por la deuda á mas de ser perdidas para la sociedad, impiden la acumulacion de nuevos capitales. Cuando trate de los efectos perjudiciales del

empréstito he de tener ocasion de volver sobre este punto y de confirmar más aun mi opinion con las palabras de un ilustre escritor.

Voltaire, á quien, diré con Garnier, no le ha sido dado arrojar mucha luz en las cuestiones económicas, decia «que un Estado que no debe sino á si mismo no se empobrece»; y Melon expresaba el mismo sofisma cuando, valiéndose de distintos términos, escribia que «las deudas públicas son deudas de la mano derecha á la mano izquierda». La mano derecha es el contribuyente, y la mano izquierda el rentista que percibe del Estado los intereses del capital que le ha dado en préstamo. La riqueza de una nacion no se disminuye, dicen ellos, porque las sumas de dinero pasen de las manos de aquél á las manos de éste y por consiguiente su situacion financiera queda siendo la misma que si el empréstito no se hubiera contraido. Pero esto es completamente erróneo. Si sólo nos fijamos en lo que paga el contribuyente por via de impuesto para entregarse al rentista á título de interés, parece en efecto que la riqueza de la colectividad no ha sufrido detrimento; pero estudie-mos más á fondo el fenómeno económico que se produce y hallaremos que hay algo que á primera vista *no se ve* y que conduce á conclusiones opuestas.

En efecto, supóngase que el empréstito no ha existido y que por consiguiente el Estado no exige de los contribuyentes el suplemento de impuestos que en el otro caso necesitaría para hacer frente á los intereses de la deuda. ¿Qué resultará entónces? Oigamos á Leroy Beaulieu: «los contribuyentes conservarán para sí el excedente de impuesto destinado á pagar los intereses á los rentistas; por otra parte, éstos estarán en posesion del capital que dan al Estado

en caso de un empréstito y, sea que los hagan valer por sí mismos, sea que los confíen á empresarios ó industriales. sacarán ellos un interés casi siempre igual al que les pagaría el Estado si se lo hubiesen dado en préstamo. Así en el caso en que el empréstito público es contratado, los rentistas no reciben los intereses del capital prestado al Estado, sino á expensas de los contribuyentes que los pagan. Si el empréstito no hubiese existido, los contribuyentes guardarían el dinero que habrían debido pagar por vía de impuesto, para servir los intereses de la suma prestada, y los rentistas habiendo conservado en su poder y hecho valer el capital que habrían prestado al Estado si hubiese tenido lugar el empréstito, no son privados tampoco de sus intereses. Se ve la diferencia de los dos casos: cuando el empréstito existe una, de las dos partes es perjudicada; en el otro caso, cada una de ellas, los contribuyentes y los rentistas, tienen á su disposicion la suma que en el caso de un empréstito no pertenecería sino á una de ellas». Esto es perfectamente cierto, tanto mas cuanto que el Estado cuando pide prestado lo hace para consumir, y existe en la gran mayoría de los casos una pérdida efectiva para la Nacion.

Los defensores de los empréstitos citan como uno de sus más felices efectos el de desarrollar el conocimiento y el manejo de los valores en títulos de crédito y esto es exacto, en cierta medida. Sabido es que en todo país existe un número mas ó ménos considerable de individuos que poseyendo pequeñas economías prefieren conservarlas improductivas mas bien que colocarlas en acciones de compañías ó sociedades particulares, cuyo estado económico no pueden conocer fácilmente, abrigando gran temor de

ser defraudados. No sucede así con el Estado. Como que éste hace públicos todos sus actos, sujetándolos al control de la opinion, pronto llega uno á penetrarse del estado financiero de la nacion y cuando se le considera favorable, ofreciéndose á los pequeños capitalistas la halagüeña perspectiva de obtener buenos intereses, sin trabajo alguno y sin riesgo de perder sus capitales, acuden á colocar sus ahorros en fondos del Estado. Como ese empleo les produzca buen resultado van poco á poco acostumbrándose al uso de los títulos, hasta que llegan á dar sus economías por acciones de empresas particulares.

Entre nosotros, en donde los empréstitos han sido en su mayor parte cubiertos por grandes capitalistas ese benéfico influjo no ha podido producirse.

Es en los países europeos y principalmente en Francia é Inglaterra, que los empréstitos han sido muy frecuentes y se han repartido en mucha parte entre los pequeños capitalistas, artesanos ú obreros, donde ha podido alcanzarse á comprender esta incontestable ventaja.

Mas esa favorable influencia que puede ejercer el crédito público en la colocacion de las acciones de compañías particulares que fomenten la industria tiene un límite, pasado el cual pueden producirse efectos funestos. Si el Estado abusando sin medida del crédito celebra grandes ó consecutivos empréstitos, de manera que introduzca en el mercado gran número de títulos de deuda, en vez de favorecer perjudica y amenaza la estabilidad de las empresas privadas. En efecto, cuando se ofrece á los capitalistas la oportunidad de poder elegir entre prestar sus capitales á la Nacion ó á asociaciones ó individuos privados, pre-

ferirán casi siempre adquirir títulos de aquélla mas bien que de éstos.

No es posible la competencia entre el Estado y una empresa cualquiera. El primero terminará por absorber todos los capitales que buscan colocacion, dando así un golpe de muerte al espíritu de asociacion y de empresa.

Se ha dicho tambien, con verdad, que los empréstitos estimulan al ahorro. Es fuera de duda que cuando el Estado expide títulos por pequeños valores que puedan irse cubriendo parcialmente, el efecto económico de que hablamos habrá necesariamente de producirse. Para justificar este aserto el mismo autor ántes citado nos suministra el ejemplo de lo acaecido en Francia últimamente. Acababa esta nacion de salir de una guerra desastrosa y, vosotros no lo ignorais, la Alemania le imponía como indemnizacion una suma fabulosa. En 1871 se realizaba un empréstito de *dos mil doscientos veinte y cinco millones* de francos y al año siguiente, en 1872, la Francia pedía nuevamente al crédito *tres mil cuatrocientos noventa y ocho millones* más de la misma moneda. Para cubrir este último empréstito se expidieron títulos cuyo valor nominal era de 84 fr. 50, pagaderos así: «una primer entrega, llamada de garantía, de 14 fr. [50, y luego una série de veinte entregas mensuales de 3 fr. 50». Esta facilidad de adquirir títulos con 5 0/0 de renta debió ser naturalmente un poderoso estímulo para que las clases inferiores pudieran convencerse de los beneficios que una pequeña economia les reportaría, y así no es de extrañarse que de 934,276 suscritores que obtuvo ese empréstito, más de 800,000

fueran nacionales y solo una octava parte del extranjero. (1)

No es ménos cierto que un empréstito nacional tiene la incuestionable ventaja de que da empleo á capitales que alejados de la circulacion es como si no existieran para la sociedad, desde que permanecen totalmente improductivos. Muchos capitalistas hay que, dueños de una riqueza que les representa el resultado de grandes fatigas, prefieren conservarla en sus cajas mas bien que exponerla á los azares inseparables de los negocios. Optan por privarse del beneficio ó del interés que ella pudiera proporcionarles, mas bien que verse expuestos á una pérdida que les traeria la ruina. Un empréstito público despierta esos capitales. El Estado da á los capitalistas, á la vez que una buena retribucion, garantías que no les prestarian los particulares á quienes confiaran esas sumas. Un cambio brusco de fortuna debido á una desgraciada operacion puede poner á éstos en el caso de no poder devolver los capitales que se les confiaran, y aun de no poder hacer frente al pago de los intereses; pero el Estado que goza de rentas, percibidas por el impuesto, que puede aumentarlas cuando son mayores sus necesidades, ó cuando una crisis ha causado la disminucion de esas entradas, ofrece una ventajosa colocacion al abrigo de todo riesgo. La bancarrota del Estado ha sido un acontecimiento tan extraordinario en la historia financiera de los pueblos cultos, que puede asegurarse que no volverá á producirse. La Francia imponiendo á sus acreedores, bajo el Directorio, la reduccion de un tercio de sus créditos y expidiéndoles por los dos tercios restantes títu-

(1) Leroy Beaulieu.



los que perdieron totalmente su valor, puede citarse como un ejemplo raro en la vida de los naciones contemporáneas. La bancarota, sea ella total ó parcial, es la mayor de las inmoralidades de que un pueblo pueda dar ejemplo. Es la deshonra y el descrédito de la nacion.

La civilizacion progresa, las ideas morales hacen camino y es por eso que confio en que no habrá ya de producirse en el futuro esa ignominiosa cancelacion de cuentas que humilla y degrada á los pueblos que la sancionan.

III

He refutado las ideas equivocadas y corrientes en el siglo pasado sobre el crédito público, sin dejar por ello de consignar las ventajas de los empréstitos nacionales. Trataré ahora de demostrar los efectos perjudiciales de que adolece el sistema, como asi mismo las exageraciones en que han incurrido sus apasionados detractores.

Los empréstitos, se dice, traen consigo la inmoralidad en la más vasta escala y facilitan la corrupcion de los altos funcionarios públicos que hallan á su alcance medios fáciles de hacerse de considerables fortunas adoptando medidas ó disposiciones que provoquen en el mercado una baja repentina en el valor de los fondos públicos. Adquieren entónces á bajo precio esos títulos depreciados súbitamente y cuando la alarma que esas medidas llevaron al ánimo de los más timoratos haya cesado y verificándose el alza en el valor de los títulos, los revenden guardando para si pingües beneficios. Y en efecto, es este un peligro real. Es por demás sabido que la más insignificante

disposicion tomada por un gobierno, aun en el órden político, repercute inmediatamente en la esfera económica produciendo un movimiento considerable de valores, que da frecuentemente por resultado la elevacion en pocas horas de fortunas cuantiosas á trueque tal vez de la miseria de un gran número de familias que habian colocado sus ahorros en deuda del Estado. La mas pequeña alarma esparcida ¡con ánimo deliberado por uno ó más agiotistas, es lo bastante para que los tenedores de fondos públicos (y sobre todo aquellos poco habituados á las operaciones de crédito) acudan presurosos á deshacerse de ellos. La acumulacion de títulos que piden ser inmediatamente convertidos en dinero, ó permutados por otros que gocen de mayores garantías, hará que se coticen á bajos precios, verificándose los trasposos con pérdidas considerables por el temor de perderlo todo. Cuando poco después se constata que la alarma ha sido infundada ¡oh! entónces es ya tarde, pues la pequeña economía que el obrero habia colocado en títulos de deuda pública y que le representaba trabajos é inmensas privaciones, le ha sido arrebatada para ir á pasar á las cajas de algun agiotista que se encontrará gozando de una riqueza que no es debida al trabajo, ni al ahorro, sino á la más inmoral de las transacciones que, sin embargo, el Estado le garante.

Ante los más elementales principios de justicia ese contrato sería ineficaz y nulo, desde que reconoce por base un error ó un engaño que vicia por completo el consentimiento de una de las partes contratantes; pero ante el derecho positivo que exige (y no podría ser de otra manera) pruebas evidentes del error ó el engaño, pruebas que en esos casos no es posible presentar porque la causa impulsiva de la obligacion que-

da siendo un acto exclusivamente interno, ante el cual se halla desarmada é impotente la ley positiva, cuya sancion sólo alcanza á los actos que se exteriorizan, hé ahí como queda en tales actos triunfante la explotacion y el dolo sobre la moral y la justicia.

Se me dirá tal vez que lo mismo acontece con toda otra clase de documentos de crédito que se cotizan en el mercado, y que ese argumento no debe oponerse solamente á la deuda pública; pero á los que eso me digan yo les contesto á mi vez que el que el Estado pueda ó no tenga poder suficiente para extirpar de raiz la inmoralidad que envuelven esos contratos, no es razon para que por medio de empréstitos fomente más y más su celebracion.

Téngase tambien presente que esas convenciones son mucho más frecuentes sobre títulos de deuda pública que sobre cualesquiera otros, y la razon es muy obvia. El crédito de un Estado es siempre mucho más extendido que el de una persona ó sociedad privada, de manera que sus títulos se reparten inmensamente más. Los pequeños ahorros entran en una cantidad relativamente considerable para cubrir los empréstitos, y son los que han colocado sus economías en ellos los que en un momento de pánico acuden en primer lugar á la Bolsa para deshacerse de sus títulos aun á vil precio. Los grandes capitalistas raras veces se precipitan. Habitados al uso del crédito y al manejo de títulos y acciones de toda especie, no los abandonan sino cuando el temor es muy fundado y llegan á penetrarse de que corren un riesgo casi seguro de grandes descalabros. Sólo en este caso es que se avienen á sacrificar una parte de su capital para salvar el resto.

El sistema de los empréstitos «arrastra los go-

biernos á la prodigalidad y produce guerras injustas.» Cuando el Estado halla sin dificultad quien le ofrezca sumas de consideracion mediante el pago de un interés mas ó ménos módico, es arrastrado con facilidad á gastarlas haciendo de ellas vana ostentacion. Un gobernante irreflexivo en un momento de ira, ó por el solo deseo de adquirir glorias militares, puede comprometer al país en conflictos internacionales sabiendo que tiene á su disposicion, en el instante en que lo quiera, los caudales que necesita para emprender una guerra.

No sucede así cuando hay que exigir del país esas sumas por el impuesto, pues la opinion pública se hace sentir con mayor influencia haciéndose casi imposible ligar á la nacion á aventuradas empresas. Mas, á la verdad, estas mas bien que objeciones al sistema lo son al abuso que puede hacerse de él por malos gobernantes. Podrán ser estas reflexiones políticas; pero yo creo que no debo apartarme del estudio que he emprendido «en el campo circunscripto de la ciencia financiera.»

La deuda pública dificulta la acumulacion de capitales, como anteriormente lo he indicado, y éste es á mi modo de ver uno de sus más graves inconvenientes. Sir Enrique Parnell (1) lo ha demostrado de un modo acabado en los siguientes términos: «Cuando los capitales de los individuos, dice, llegan al gobierno bajo la forma de empréstitos, son inmediatamente empleados en compra de provisiones, de instrumentos y del material de guerra; de capitales que eran se trasforman en rentas, se disipan y gastan sin esperanzas de reproduccion futura. Si

(1) Citado por Florez Estrada.

los capitales que en diversas épocas se han convertido en empréstitos, no hubieran recibido ese destino, todavía existirían; habrían servido á mantener alguna industria ó comercio que hubiese producido la cuota ordinaria de utilidades: cada año se habrían aumentado. Así, la deuda de un Estado, no sólo disminuye la riqueza nacional en toda la suma que la constituye, sino también priva al país de la acumulación de nuevos capitales que hubiera resultado del empleo industrial del fondo primitivo. »

Otro efecto pernicioso de los empréstitos nacionales, es el de producir un alza en la tasa del interés y disminuir las utilidades del capital empleado en la industria. No puede negarse que esto se produce como consecuencia inmediata de un empréstito.— Veamos de qué manera. Los capitales existentes en una nación son de dos clases: fijos y circulantes. Los primeros, que son aquellos representados por máquinas, terrenos, construcciones, etc., no sufren en la mayor parte de los casos un perjuicio sensible, á menos que se contraigan empréstitos de suma consideración ó muy frecuentes, en cuyo caso, restringiendo con exceso la esfera de la producción, no serán aquellos tan bien empleados como lo serían si el empréstito no se hubiera efectuado. Pero los segundos, es decir, los capitales circulantes, que son los representados por productos manufacturados y agrícolas, por el dinero y por las materias primas, esos sí soportan directamente el peso del empréstito sufriendo una notable reducción. Disminuido el capital circulante y por consiguiente la oferta y permaneciendo idéntica la demanda, ¿qué sucederá?— que se producirá una suba en el tipo corriente del interés, se disminuirán las utilidades del industrial

desde que tendrá que pagar un interés mayor por los capitales que recibe prestados, y se restringirán finalmente la producción y el consumo desde que sean mayores los costos de producción.

Si bien esto es cierto, no lo es, sin embargo, que cuando se contrae un empréstito la reducción del capital circulante sea igual al monto del empréstito, como se ha indicado por ilustres economistas. Hay en ello un error. En primer lugar, es incontestable que los empréstitos son cubiertos en una gran parte por capitalistas extranjeros, en el estado actual del crédito. Mas adelante examinaré si es esto conveniente. Aquí sólo doy por sentado un hecho que se encuentra repetido á cada paso en nuestra historia financiera y en la de todos los países que han recurrido al crédito. Además, un empréstito, como lo dejo dicho antes, absorbe una porción de capitales en metálico que permanecerían ociosos é improductivos en poder de capitalistas que no quieren comprometerlos en negocios de dudoso resultado y á quienes el empréstito público les ofrece un interés al abrigo de riesgos, que es siempre una poderosa tentación que concluye por inducirlos á colocar sus capitales en deuda nacional. En tercer lugar, como asimismo lo he indicado al analizar las ventajas del sistema, él fomenta el espíritu de ahorro, formando capitales para colocarlos en deuda. Resulta, pues, que si bien el capital circulante sufre una disminución, no hay verdad en decir que ella sea igual al monto de la deuda pública.

Se afirma con fundamento que los empréstitos dan origen á desigualdades en el repartimiento de los impuestos, desde que para facilitar su colocación los gobiernos se han visto y se ven aun en la necesidad de exonerar de toda contribución á los capitales que le

son prestados. Se gravan los que de un modo directo tienden al desarrollo de la industria y al aumento de la riqueza social, y se exime de impuestos á los colocados en deuda pública, es decir, aquellos que corren menos riesgos y que reciben una remuneracion más considerable!

Florez Estrada, en su *Curso de Economía Política* se expresa así: «Algunos autores á fin de precaver este inconveniente, pretenden que los fondos prestados al gobierno deben recargarse en igual proporcion que la riqueza restante. Sin duda alguna esto sería lo más conforme á la equidad, lo más provechoso á la industria; pero los gobiernos se negarán á adoptar semejante medida, sin más motivo que ver en ella un obstáculo á los empréstitos que hubiesen de contraer en el porvenir. Se opone que este método seria una bancarota disfrazada. Es verdad que el gobierno al contraer un empréstito se obliga á pagar á los prestamistas un interés determinado, así como estipula virtualmente respetar la riqueza de todos los demás asociados; pero jamás ha renunciado el derecho de exigir de éstos las sumas necesarias para subvenir á las necesidades del Estado, gravándoles en razon de su riqueza respectiva. De consiguiente no hay razon ninguna para que confundiendo á la vez lo que el gobierno debe al acreedor y lo que éste debe al gobierno, se deje libre de todo impuesto directo la renta menos precaria, la que exige menos trabajo, la que pertenece á la clase más rica, la que no se emplea en la produccion. Cuando un capitalista presta á un particular cien mil reales al 5 p. $\frac{\text{S}}{100}$ de interés anual y otro capitalista presta al gobierno igual cantidad al mismo interés; si en este caso una contribucion de 5 p. $\frac{\text{S}}{100}$ viene á ser impuesta sobre las utilidades del capital, ¿qué

razon habria para que el primero pague anualmente quinientos reales de contribucion, y el segundo, con una utilidad igual y una seguridad mayor, no pague nada? El gobierno no puede sin atacar el derecho de propiedad, obligarse á agravar la una de estas dos riquezas y no la otra.» He citado *in extenso* este párrafo porque considero que no pueden ser mas concluyentes las reflexiones que contiene.

Los más apasionados opositores de los empréstitos públicos, niegan su legitimidad en estos ó parecidos términos:—el empréstito, dicen, es una carga que la generacion presente arroja sobre los hombros de las generaciones futuras, y esto es injusto. Cada una de ellas debe únicamente soportar todo el peso de sus errores, de sus faltas ó de sus crímenes, asumiendo la efectiva responsabilidad de sus actos.—¿Es esto cierto? ¿Hay injusticia en que la presente generacion que ha acumulado capitales, inventado máquinas, invertido sumas inmensas en hacer caminos, ferrocarriles, canales y mil otros trabajos de que van á aprovecharse las generaciones venideras, hay injusticia, pregunto, en que haga pesar sobre ellas una parte del peso de la deuda contraída por el Estado con aquellos fines, ó para defender el suelo de la patria comun? No lo creo. Sostener la ilegitimidad del empréstito es desconocer la solidaridad que une al porvenir con el pasado.

No vaya á pensarse, sin embargo, que porque esto digo, sostenga yó que siempre sea justo el gravámen que se impone á las futuras generaciones. Nó. Lo será solamente cuando el presente no haya podido, sin causar perjuicios considerables, extinguir aquella deuda. Diré con Baudrillart: «bueno es aligerar el peso de los gravámenes que puedan afectar la situa-

cion de las futuras generaciones; empero es un sacrificio extremo y muy desinteresado, sin equidad y hasta peligroso, que toda la carga afecte al presente, que sólo puede recoger una parte muy pequeña de las ventajas, reservándose sólo los riesgos y sinsabores.»

IV

He examinado hasta aquí los efectos económicos y financieros de los empréstitos nacionales, estudiándolos con imparcialidad, refutando las peligrosas ideas sostenidas con calor por algunos escritores del siglo XVIII y demostrando sus incontrovertibles ventajas como sus lamentables resultados.

Así vimos que el crédito público desarrolla el conocimiento de los títulos de crédito y ensancha la esfera del crédito privado, sirviendo en cierto modo, como lo dice un economista contemporáneo, «de iniciador al crédito de las sociedades anónimas y de las empresas colectivas.» Sin embargo, hice también notar cómo el abuso del crédito puede llegar á producir los más funestos resultados, destruyendo en un país el espíritu de asociacion. Indiqué ligeramente el hecho de que los empréstitos, dando segura y ventajosa colocacion á los pequeños capitales, fomentan el ahorro y propenden de esta manera al bienestar de las clases inferiores de la sociedad; y llamé, finalmente, la atencion sobre la ventaja de que los empréstitos nacionales despiertan los capitales que permanecen improductivos, dándoles una colocacion que en otro caso no tendrían.

Recorrí luego los efectos perjudiciales de la deuda pública y creo dejar demostrado que los empréstitos favorecen el agio y la inmoralidad y, lo que es más

grave, introducen la corrupcion en los funcionarios públicos encargados de velar por la seguridad de los intereses de todos. Favorecen, asimismo, la prodigalidad de los gobiernos y los precipita á guerras injustas dándoles facilidad para disponer á voluntad de las sumas necesarias. Impide la acumulacion de capitales é influye de un modo directo en el alza del interés, limitando, en consecuencia, la produccion y el consumo al absorber una parte más ó ménos considerable del capital circulante de un pais. Hice notar el error en que estaban aquellos que sostienen que esa disminucion es casi siempre igual al monto del empréstito, desde que para cubrirlo entran en una gran parte en 1er. lugar capitales ahorrados en virtud de la ventajosa colocacion que se les ofrece; en segundo lugar, absorbe tambien riquezas que permanecian improductivas y alejadas de la circulacion y, finalmente, y este es el elemento más importante, los capitales extranjeros acuden á cubrir en casi su totalidad el empréstito nacional. Constaté tambien cómo la deuda pública da origen á injusticias en el repartimiento de los impuestos, desde que se exoneran de toda contribucion directa en las cargas sociales á los capitales invertidos en deuda nacional.

V

Tales son, trazados á grandes rasgos, los efectos económicos y financieros de los empréstitos públicos. ¿Qué consecuencia deberá sacarse del estudio que precede? ¿Habrán de rechazarse ellos por completo, sentando en absoluto que son siempre perjudiciales y contrarios á todo progreso?

Muy lejos estoy de creerlo así. El crédito usado con moderacion por los Estados puede producir benéficos

resultados y salvar al país de las funestas consecuencias de una crisis económica y política interna.

Los gobiernos en presencia de necesidades extraordinarias, sin fondos de reserva para hacer frente á ellas, no tienen abiertos sinodos caminos: ó exigen de los contribuyentes un suplemento de impuestos ó piden al crédito las sumas que necesitan. ¿Cuál de estos dos medios es preferible?

Tengo la convicción de que en estas cuestiones no caben las soluciones absolutas. Unas veces será ventajoso recurrir al impuesto, otras habrá de acordarse la preferencia al empréstito.

Hallo que encierran profunda verdad las reflexiones que el eminente Mr. Gladstone hacia en la Cámara de los Comunes de Inglaterra, en ocasion de la guerra de Crimea, para incitar al Parlamento á aumentar los impuestos mas bien que acudir al empréstito. Él decia: «Los gastos de la guerra son el freno moral que el Todo Poderoso impone á la ambicion y á la sed de conquista inherente á las naciones. Hay en las guerra una brillantez y atractivo que le dan un cierto encanto á los ojos de las masas, disimulándole sus males. La necesidad de pagar, año por año, los gastos que ocasiona la guerra, es un freno saludable. Esto hace reflexionar sériamente sobre lo que va á hacerse y evaluar de antemano las ventajas que se esperan del desembolso que se imponen. En fin, sean cuales fueren los motivos que obligan á los hombres á declararse la guerra, es necesario que, como seres inteligentes y morales, no solamente consideren la necesidad de la lucha en que se empeñan, sino tambien que conserven la resolucion de buscar la ocasion favorable de arribar á una paz honrosa.» ¡Lástima grande que, en el estrecho límite de las posibilidades hu-

manas, las ideas del moralista y del hombre de Estado, no puedan tener siempre una exacta confirmación!

M. Gladstone triunfó en el seno de la Cámara y el impuesto proporcionó los primeros recursos para la guerra. Mas recuérdese que la Inglaterra había gozado de casi medio siglo de paz, que la industria habíase desarrollado prodigiosamente y los impuestos habían sufrido en ese lapso de tiempo una gran reducción. En semejantes circunstancias un recargo de impuestos era lógico y necesario.

No es comun que las naciones en el caso de un conflicto internacional, se encuentren en la próspera situación en que se halló la Inglaterra en aquella época. Con frecuencia los pueblos atraviesan por circunstancias difícilísimas, en las cuales sólo á costa de grandes sacrificios pueden proporcionar las sumas que requieren las necesidades ordinarias del Estado, y ¿cómo exigir, entónces, sin arrastrar violentas concesiones, las ingentes cantidades de dinero que se requieren para emprender una guerra?

Francia despues del último conflicto con la Alemania ¿puede álguien imaginarse que hubiera podido por medio de contribuciones extraordinarias, cubrir la inmensa deuda de cinco mil millones de francos que tuvo que pagar al vencedor? ¿Cuáles habrían sido los resultados prácticos de esa medida? Paréceme que contemplo la despoblacion y la ruina de la Francia. Acudió al crédito y los dos empréstitos consecutivos de dos y tres mil millones de francos salvaron al pueblo francés, que ofrece hoy á la faz del mundo una situación verdaderamente próspera adquirida en sólo dos lustros de labor y actividad incansables.

No hay pues que pensar en agravar con nuevas

contribuciones á un pueblo que se halla excesivamente recargado de impuestos. En este caso, si sobrevienen necesidades extraordinarias, el Estado no puede dispensarse de acudir al empréstito en el interés bien entendido de la Nación.

Otra dificultad hay que imposibilita el que se pueda acudir provechosamente al impuesto para cubrir necesidades extraordinarias y es su lenta percepcion. Cuando ellas son urgentes no hay mas recurso que el empréstito.

Labeyrie, en su importante obra *Teoría é historia de las conversiones de rentas*, sostiene tambien que el empréstito público es en ciertos casos un bien incontestable. «Todos los miembros de la comunidad, dice él, no tienen un capital disponible fácilmente enagenable, muchos no tienen otro recurso que su trabajo ó su industria; aun aquellos poseedores de valores fácilmente negociables los venderian con pérdida en el momento en que el impuesto es insuficiente para cubrir las cargas anuales. Los ciudadanos podrian, es verdad, para pagar la contribucion extraordinaria necesitada por la guerra ó los trabajos públicos, dirigirse al empréstito, pero ellos no lo conseguirian sino en condiciones desastrosas; en los campos, en las pequeñas ciudades, el dinero no sería prestado sino con subidos intereses.

«El Estado, al contrario, hallaria, sin duda alguna, las sumas indispensables en condiciones más ventajosas; pues en los países bien administrados su crédito es superior al de la inmensa mayoría de los contribuyentes.» Estas observaciones son rigurosamente exactas.

Las contribuciones extraordinarias tienen, pues, en primer lugar el grave inconveniente de la percepcion

lenta y despues la dificultad de poder hacerse efectivas, cuando el pais sufre una crisis intensa ó los impuestos ordinarios son muy excesivos con relacion á la renta disponible de los contribuyentes.

Conviene, en lo posible, que una nacion se baste con el impuesto; pero si sobrevienen gastos imprevistos que no puede soportar ó las necesidades son considerables y urgentes, el crédito público es el que con mayores ventajas puede hacer frente á ellas.

VI

Despues de haber justificado la preferencia que en ciertos casos debe darse á los empréstitos sobre los impuestos ó contribuciones extraordinarias, réstame examinar una cuestion que ha sido muy debatida entre los economistas, cual es la de saber qué es más conveniente: ¿que el empréstito sea cubierto por capitalistas nacionales ó por capitalistas extranjeros?

Condorcet y con él muchos otros economistas, consideran que el empréstito contraido en el exterior es siempre perjudicial, por cuanto los intereses del capital prestado salen fuera de la nacion y van á circular á mercados extranjeros.

A pesar de las respetables autoridades que sostienen esa opinion, no encuentro que la razon aducida la apoye suficientemente. Porque ¿qué importa que capitalistas extranjeros reciban los intereses de la suma prestada, cuando ésta queda dentro del pais? Una de dos: ó los capitales venidos han sido empleados con utilidad y entónces la nacion se habrá enriquecido sin soportar ningun gravámen, pues los intereses saldrán de los mismos capitales; ó por el contrario ellos han sido gastados sin dejar esperanzas de

reproduccion, y aun en este caso es preferible, que el empréstito sea cubierto con capitales del exterior. La razon es muy obvia. Si los capitales prestados y gastados improductivamente hubieran sido suministrados por capitalistas nacionales habria una doble pérdida para el pais: la del capital prestado y la de otra suma igual que sin salir de la circulacion estaria gravada con los intereses de la deuda pública; mientras que si la suma prestada viniera del exterior solo tendria que soportar el pais la carga de los intereses. Se disminuiriá la renta; pero no se atacaria la produccion.

Pienso, pues, que cuando un Estado tenga que recurrir al crédito, es sin duda más benéfico que el empréstito se efectúe en el exterior. Mas débese tener presente que, al emitir esta opinion, parto de la base de una completa igualdad de condiciones. Si los capitalistas del extranjero imponen condiciones más gravosas que los nacionales, deben preferirse para cubrir el empréstito los capitales obtenidos en el interior de la nacion.

VII

Señores: Voy á terminar; pero ántes permitidme que eche una rápida ojeada sobre la situacion financiera de la república y consigne en pocas palabras el origen y estado actual de nuestra deuda pública. Para ello os pido breves instantes de atencion.

En el desarrollo de nuestra deuda pudiera decirse que se halla comprendida toda una época de calaveradas políticas y de desaciertos administrativos, pues casi toda ella tiene su origen en las continuas revoluciones, engendros de la pasion desordenada, que han

traído la despoblacion, el estancamiento de la riqueza pública y nuestra desorganizacion financiera.

Vosotros lo sabeis: veinte años hacen, al finalizar el de 1861, la deuda de la nacion no alcanzaba á tres millones y medio de pesos. Pocos años más tarde, en 1868, su monto ascendia á cerca de veinte millones y la creacion de nuevas deudas hacia que, en 1º de enero de 1873, segun estado de la Junta de Crédito Público, los compromisos de la nacion hubiesen sufrido un aumento considerable, siendo deudora de pesos 41.481,235,67 (1). «Es decir, habla Mr. Vaillant, que la deuda pública aumentó doce veces en el espacio de doce años, pero siempre con asignaciones especiales que permitieron al gobierno hacer frente al servicio de los intereses y amortizacion con la más escrupulosa exactitud, sin faltar una sola vez á sus compromisos, á pesar de las épocas calamitosas y críticas por las cuales pasó el país en diversas épocas.»

Vino el año 75 y con él la serie de escándalos y dilapidaciones que todos deploramos. Varios años de des-gobierno durante los cuales se halló temporalmente suspendido el servicio de la deuda, han colocado á la república en la pendiente resbaladiza en que se encuentra. La acumulacion de los intereses, á la vez que el déficit que en contra del Estado han arrojado los presupuestos en los años anteriores, han dado origen á un aumento considerable en nuestra deuda nacional.

Segun el último estado practicado por la Oficina de Crédito Público, con fecha 10 de Enero del corriente año, el monto de la deuda pública consolidada

(1) Mr. Vaillant, «La República Oriental en la Exposicion de Viena»—1873.

era de	\$ 48.505,068.58
Agréguese la Deuda Francesa	» 1.800,000.00
La del Ferrocarril á Santa Rosa	» 1.800,000.00
Varias deudas internas por consolidar y créditos no liquidados que constituyen igualmente una parte de la deuda pública, aun cuando no devenguen intereses, desde que ha de ser la nacion la que subvendra por medio del impuesto al pago de ellos y que ascienden aproximadamente á	« 13.000,000,00
Son mas ó ménos.	« 65.105,068.58

Sesenta y cinco millones de deuda, cuando el país agobiado de impuestos dificilmente alcanza á cubrir sus presupuestos!

Inútilmente buscaremos una sola obra de pública utilidad llevada á cabo por el Estado. Las revoluciones y la prodigalidad de los gobiernos han devorado en casi su totalidad esa inmensa suma, dejándonos en cambio la perspectiva de un porvenir sombrío.

Consumidos improductivamente esos fondos, el país se ha empobrecido en realidad.

Arrancados de la produccion industrial una gran parte de los capitales que se precipitaron á ser invertidos en deuda pública que les ofrecia pingües intereses, se ha seguido una crisis económica y financiera, que cada dia se hace más intensa por la carencia de confianza en la estabilidad política, tan á menudo perturbada por el más audaz ó el más fuerte.

«Dádme buena política, decia un profundo economista, y yo os daré buenas finanzas.»

En efecto, cuando la tranquilidad no existe, ni la

propiedad, ni los derechos se encuentran suficientemente garantidos, no hay posibilidad de que la industria prospere y la riqueza social se aumente.

Las conmociones frecuentes y las administraciones inmorales, han alejado de nuestro suelo capitales y brazos que es necesario que vuelvan á la actividad, al amparo de la libertad y de las leyes.

Nuestro pasado encierra una dolorosa enseñanza. ¿Sabremos aprovecharla? No dudo que sí. Tengo fé en el patriotismo de mis conciudadanos y confío en que sabremos deponer odios y ambiciones en aras del bienestar de la república.

Señor Rector:

Señores Catedráticos:

Este es el humilde trabajo que someto á vuestra consideracion, cumpliendo el deber que me impone el Reglamento para poder optar al grado de doctor en Jurisprudencia.

V.º B.º en la parte financiera.

José R. Mendoza.

PROPOSICIONES ACCESORIAS

ECONOMIA POLITICA

El valor de los productos se regula en todos los casos por la oferta y la demanda.

DERECHO CONSTITUCIONAL

El art. 5.º debe desaparecer de nuestra Constitucion y consagrarse en su lugar la completa separacion de la Iglesia y del Estado.

PROPOSICIONES ACCESORIAS

ECONOMIA POLITICA

El valor de los productos se reparte en tres partes:
una por la tierra y la mano de obra.

DERECHO CONSTITUCIONAL

El poder se divide en tres: legislativo, ejecutivo y judicial.
El legislativo se divide en dos: el de la cámara de representantes y el de la cámara de senadores.