

Nuestra situación financiera

POR

RAUL SIMÓN

I.—Estado actual de la Hacienda Pública.

- a) Los déficits de los últimos ejercicios financieros.
- b) El presupuesto de 1922 y el déficit probable.
- c) El recurso obligado del empréstito.
- d) Influencia de la crisis fiscal en la depreciación de la moneda.

II.—Causas determinantes del estado actual de la Hacienda Pública

- a) El salitre y la proporción de las entradas públicas.
- b) El crecimiento de los gastos fiscales.
- c) El aumento de la deuda pública.
- d) Obras públicas no reproductivas.

III.—Medidas que corresponde adoptar para normalizar la Hacienda Pública.

- a) Correcta inversión y distribución de los gastos ordinarios
- b) Prudencia en las inversiones extraordinarias.
- c) Reforma del régimen tributario y aduanero.
- d) Eliminación de la renta del salitre de los gastos ordinarios y s
inversión en la reducción de la deuda y en obras extraordina
rias reproductivas.
- e) Plan financiero.

I.—ESTADO ACTUAL DE LA HACIENDA PÚBLICA

a) *Los déficits de los presupuestos anteriores.*—La situación del momento ha venido insinuándose desde el año 1918, pues era inevitable con la llegada de la paz y con la crisis económica que a ella seguiría. Los déficits se han venido acumulando desde el año 1919 hasta sumar 273 millones en billetes al final del año último (1921), según la última exposición presentada por el señor Ministro de Hacienda a la Comisión de Presupuestos.

La descomposición del déficit en los diversos años resulta de los datos siguientes:
Año 1920.— Comprende los ejercicios financieros de los años 1919 y 1920. F

déficit señalado al final del año 1920 asciende a 99,2 millones en billetes y 15,2 millones en oro. Reducida la parte de oro a billete con 150% de recargo, se llega a un déficit total que alcanza a 137, 2 millones en billetes. Esta cifra es la misma señalada en el Mensaje Presidencial y contenida en las demás exposiciones del Gobierno.

Año 1921.—Según la exposición del Ministro señor Garcés Gana, a que ya nos hemos referido, el total resumido de gastos para 1921 asciende a 327,8 millones de pesos en billetes y 51,4 millones de pesos oro. Reducida a billetes la parte en oro, con el 150% supuesto de recargo, se llega a una cifra total de 456 millones de pesos en billetes, no interviniendo en esa suma los gastos que se efectúan con cargo a las entradas especiales.

Las entradas ordinarias correspondientes al presente año han sido, en la misma exposición, calculadas en 77 millones de pesos oro y 128 millones en billetes. Reducida la parte en oro y sumada a la parte en billetes se obtiene un total de entradas ordinarias ascendente a 320 millones de pesos billetes.

El déficit del ejercicio financiero de gastos y entradas ordinarias correspondiente a 1921 sería entonces de 136 millones en billetes.

Agregando el déficit de 1921 al déficit acumulado en 1920 se llega a un déficit total presupuestario acumulado al final del año 1921 que asciende a 273 millones en billetes.

b) *El presupuesto de 1922 y el déficit probable.*—Según el reciente informe de la Comisión Mixta de Presupuestos, los gastos que consulta el Ejecutivo ascienden a 320 millones en billetes y 51 millones en oro. Reducida a billetes la parte en oro se llega a un total de gastos que asciende a 448 millones billetes. (1)

Las entradas para el mismo año han sido fijadas en 247 millones en billetes y 68 millones oro. Haciendo la reducción con el mismo 150% de recargo, el total de entradas ascendería entonces a 417 millones en billetes. Resta por consiguiente

(1).—Estas cifras fueron corregidas en Abril por el nuevo Ministro de Hacienda señor Samuel Claro Lastarria en la forma siguiente:

	Oro	Billetes
Entradas	56,7 millones	185 millones
Gastos	55,7 »	300 »
Déficit reducido a billetes		112,5 millones
(Con imprevistos y nuevas leyes)		123,7 »
Déficit total de previsión		150,0 »

un déficit de 31 millones en billetes. Pero conviene advertir que en las entradas calculadas figura el producto de leyes tributarias que se encuentran aun en estado de proyecto. Finalmente el déficit de 31 millones en billetes ha sido repartido en cuotas deducidas de los diversos Ministerios, de tal modo que el presupuesto de gastos ha quedado en último término reducido a 287 millones en billetes y 52 millones en oro. Total, 417 millones de gastos contra 417 millones de entradas. En realidad, ateniéndonos a las cifras de detalle, quedaría, según la Comisión Mixta, un superávit de 79 099 pesos en billetes.

Desgraciadamente, todos sabemos cuán sencillo es igualar en un proyecto de presupuesto las entradas con los gastos. Así, la Comisión Mixta presentó igualmente saldado el presupuesto de 1921. Tal como hoy se presenta para 1922 un insignificante superávit de 79 099 pesos, también se calculó para 1921 un insignificante déficit de 8 689 pesos. Pero ese cálculo tan exacto no fué obstáculo para que, en el curso del año, ese *déficit previsto de 8 689 pesos se convirtiera en un déficit efectivo de 136 millones*.

Hoy, como entonces, se vuelve a financiar el presupuesto con entradas que podrían, con justicia, llamarse mitológicas. Son ellas el salitre, las economías prometidas y el producto de leyes tributarias aun no despachadas.

Si no consideramos para el año próximo las entradas por leyes en proyecto y si no consideramos tampoco,—porque la experiencia nos dice que ello no se hará—, como efectivas las economías anunciadas para saldar el presupuesto, el balance efectivo de 1922 dejaría un déficit no inferior a 70 millones en billetes y que se compone de las partidas siguientes:

30 millones por economías anunciadas y que seguramente no se efectuarán,

40 millones por entradas calculadas por leyes tributarias que aun no se despachan.

No agregaremos al déficit previsto los gastos suplementarios que se autoricen en el curso del año próximo ni el servicio de los empréstitos que forzosamente será necesario contratar en el curso del año para satisfacer los déficits de caja.

Todavía, si no consideramos para el año en curso exportaciones importantes de salitre—que es lo mas probable, ya que el Pool mantiene todavía 800 mil toneladas sin mercado (1),—deberemos disminuir las entradas fiscales en 47 millones de pesos

(1).—Las mas recientes informaciones permiten asegurar que el stock de salitre en Inglaterra (Pool) no quedará enteramente liquidado hasta el segundo semestre del presente año. Por consiguiente, exportaciones importantes de salitre no podrán efectuarse hasta los últimos meses del año en curso. La exportación salitrera **normal** puede estimarse en 2 500 000 toneladas inglesas (1016 kg.)

oro, o sea, con el mismo tipo de 150% de recargo para el oro que supone el presupuesto (en realidad el premio del oro se ha mantenido actualmente alrededor de 240%) un total de 118 millones en billetes.

Estas tres partidas nos darían, en resumen, un déficit de 188 millones en billetes. Estamos, naturalmente, en el caso mas desfavorable.

La hipótesis más favorable sería aquella que nos diera una exportación de salitre capaz de saldar el déficit. Admitiendo siempre igual premio del oro—y volviendo a advertir que hasta en esta previsión de cambio el presupuesto es en extremo optimista—se necesitaría una entrada por salitre de 75 millones de pesos oro, correspondiente a una exportación de *2 150 000 toneladas* (2).

Nadie que conozca la situación actual de los mercados salitreros podrá suponer que esa cifra sea alcanzada. Por consiguiente tendremos en 1922, como ya lo hemos dicho, un déficit presupuestario que oscilará entre 70 y 190 millones de pesos en billetes. El primer caso corresponde a una exportación de 1 380 000 toneladas de salitre, que se calcula en el presupuesto, y el segundo caso a una exportación nula de salitre. (3)

La verdad de la situación real, y también el buen régimen financiero, nos obligan a detenernos en el segundo caso. Por consiguiente, nuestro problema financiero queda fundado en los términos siguientes: *Necesidad de realizar economías y obtener mayores entradas, de modo que el conjunto de las economías y nuevas entradas sume 190 millones en billetes.*

c) *El recurso obligado del empréstito.*—Sería una inútil ilusión pretender que en el curso de un año la suma de economías y entradas sumara 190 millones de pesos en billetes. Mucho sería que los treinta millones de economías prometidas se hicieran realidad. Pero luego vendrían las autorizaciones para gastos suplementarios, los imprevistos y toda esa serie de malas prácticas administrativas y otras contingencias que determinan siempre una mayor cifra de gastos que la que señala el presupuesto.

Las entradas que suponen las leyes en proyecto—aun en el caso de que estas leyes se hicieran efectivas—no serán tampoco las calculadas. La misma intensidad

(2).—Esta exportación no es excesiva si se la compara con la que corresponde a años anteriores. En 1913 la exportación sumó 2 700 000 ton. en 1917 llegó a 3 000 000 de toneladas.

(3).—En Abril el Ministro de Hacienda calculó, por iguales motivos, un déficit de 124 millones en billetes que podría subir a 150 millones de igual moneda.

El 1.º de Abril las existencias del Pool sumaban 390 000 toneladas y 200 000 toneladas el stock del Gobierno de los Estados Unidos.

de la crisis, el escaso tiempo en que, dentro del año, esas leyes entrarían a regir, la normal dificultad de *puesta en marcha* común a todas las leyes tributarias y, finalmente, la parte ya corrida del año y la que correrá hasta que esas leyes sean des-pachadas, obligan a reducir las entradas que, por este capítulo, supone el presupuesto.

Por último, se tiene casi la certeza de que las entradas por salitre serán inferiores a las que calcula el presupuesto.

Por consiguiente, se puede asegurar que otra vez se volverá a recurrir al empréstito en el curso del año.

Ante esta posibilidad conviene recordar que, durante el año que acaba de concluir, se ha recurrido al empréstito (aparte de los 5 millones de libras del empréstito ferroviario y de la parte —50 millones m. cte.—que mantiene todavía el fisco) por valor de 270 millones en billetes, suma que pasó *íntegramente* a saldar el déficit de 273 millones que la Hacienda Pública había acumulado al final del último año.

En el año 1922 se agregará a las sumas anteriores tal vez 100, 120 o 150 millones en billetes. No hay que asombrarse de ello. Así como el déficit es inevitable también lo es el empréstito. Y vale más preverlo con tiempo a fin de autorizarlo con tiempo y colocarlo también con tiempo. Fué triste la experiencia del año 1921, en que, siendo inevitables los empréstitos y conocidos los déficits pasados y las entradas en cada fecha, se venía al Congreso a pedir las autorizaciones cuando los empleados públicos estaban impagos desde varios meses y cuando los acreedores hacían filas en las tesorerías del Estado.

Malo es el recurrir al crédito. Pero lo peor de todo es no recurrir a tiempo.

d) *Influencia de la crisis fiscal en la depreciación de la moneda.*—Son muchas las causas que deprecian la moneda. Pero una sola es la que permite producir su efecto a las demás. Ella es el papel moneda.

En régimen metálico, o en régimen mixto de Caja de Conversión, ninguna causa económica es capaz de producir la depreciación de la moneda. Un balance adverso de los saldos del comercio internacional puede provocar una disminución del encaje en oro de un país, o un aumento en caso contrario. Pero en ningún caso una depreciación de la moneda. La moneda de oro puede así concluirse antes que depreciarse. En realidad, jamás se llega a tal extremo, ya que la ley del equilibrio económico obliga—en períodos largos—a que los países no compren más de lo que venden.

Por lo demás, si se examina nuestra estadística aduanera, puede observarse que, salvo años escasos, el valor de nuestra exportación ha superado siempre al valor de

la importación y se podría, por lo tanto, compensar este saldo favorable con el posible saldo desfavorable de las llamadas *partidas invisibles* (envíos de dinero a residentes nacionales en el extranjero, sueldo de diplomáticos, gastos de viajeros, estadía de naves, etc.) y el servicio de la deuda externa.

Así, pues, si el resultado del Balance de Pagos en el exterior ha podido en años determinados producir una *oscilación* del cambio, no hay razón alguna que justifique una depreciación continuada de la moneda.

La causa lógica de la depreciación de la moneda debe, pues, buscarse en la inflación del circulante fiduciario, como lo demuestra la relación de las cifras que van en la página siguiente(1).

Año	Emisión fiduciaria fiscal en millones	Emisión bancaria en millares	Cambio medio en peniques por peso
1870	..	?	46
1875	..	?	44
1880	19	14	31
1885	16	16	25
1890	21	20	24
1895	21	21	16
1900	51	Los billetes bancarios desaparecen en 1897	17
1905	81	..	15
1910	150	..	11
1915	178	..	8
1920	312	..	12 (papel)
1922 (Enero)	324	..	5.6

¿Quién, en vista de estas cifras, podría decir que han sido los resultados de nuestro balance de saldos internacionales los que han traído nuestro peso de 46 a 5 peniques en apenas 50 años?

No parece mas claro, no es mas lógico decir que nuestra moneda dejó de valer desde el momento en que el Estado la comenzó a imprimir para saldar los déficits fiscales?

(1).—Primitivamente el peso chileno, oro o plata (régimen bimetalico) equivalía a 48 peniques según su ley. La baja del valor de la plata provocó—por la ley Gresham—la exportación de las monedas de oro. Por otra parte, en 1860 una ley autorizó a los bancos para emitir billetes hasta por el 150% de su capital. En 1878 se decretó la inconvención de los billetes de banco.

Estas fueron las primeras causas de depreciación de la moneda, anteriores al régimen de billetes fiscales de curso forzoso.

En 1895 se realizó una conversión metálica a 18 d. por peso. El régimen de oro no pudo mantenerse por falta de un encaje suficiente.

En 1878 el Estado no había aún lanzado papel moneda. En 1879 emitió 12 millones de Vales del Tesoro. En 1900 eran 50 millones. En seguida, antes de 20 años, esos millones pasaban de 300.

Seguramente la emisión seguirá creciendo mientras continúen los déficits fiscales. Porque es mas fácil llenar un déficit con un empréstito externo que con un aumento o elevación de los impuestos. Y mas fácil que un empréstito externo es un empréstito interno. Y mas todavía una emisión... Así, la ley del menor esfuerzo es también una ley económica de aplicación fiscal.

Volverá en todos los países a establecerse la circulación del oro, momentáneamente retenida por la guerra. Otros, como Argentina, reabrirán su Caja de Conversión. Pero a nosotros de nada nos servirá nuestro oro acumulado (2). Repetiríamos el fracaso de 1895. Porque es imposible el régimen de oro cuando el Estado necesita recurrir al papel moneda para satisfacer los déficits presupuestarios.

II. —CAUSAS DETERMINANTES DEL ESTADO ACTUAL DE LA HACIENDA PUBLICA

a) *El salitre y la proporción de las entradas públicas.* — La guerra del 79 nos dió una victoria militar que los gobiernos posteriores convirtieron en una constante derrota diplomática y financiera. En la frontera norte nos ha quedado un pleito eterno que no sabemos si en la discusión de hoy lo tendremos de perder o de ganar. En el interior nos ha quedado un régimen financiero que nos ha mantenido al borde de la crisis definitiva.

Parecerá extraño. Pero es el hecho que las entradas extraordinarias del salitre, ganadas con la guerra del Pacífico, hubieron de transformarse con el tiempo en el elemento mas perturbador de nuestro régimen de Hacienda Pública. Lo que debió ser una renta extraordinaria, una renta de reserva o de inversión en obras públicas, fué en principio destinada a la eliminación de los impuestos.

Para comprobarlo bastará comparar la proporción de las partidas de entradas ordinarias del Estado el año anterior a la guerra del 79, con el año 1918, último de un normal ejercicio financiero.

(2). —Los fondos de conversión, depositados en bancos extranjeros y en arcas fiscales, suman 114 millones de pesos oro de 18 d. Considerando que el papel emitido suma 320 millones, una conversión total podría efectuarse a razón de 6.4 peniques oro por peso. El valor del peso llegó a bajar en 1922 hasta 5 peniques. Con una relación de 60% de oro a papel una Caja de Conversión (Gold Exchange) podría convertir un pes. en 10,7 peniques.

En 1879 se tenía como entradas del Estado en pesos de 18 d. (1).

	Millones en oro de 18 d	Tanto por cien- to del total
Derechos de importación	12,8	52,7%
Derechos de exportación	0,8	3,3%
Impuestos directos e indirectos	8,2	33,7%
Servicios públicos (sin FF. CC.)	0,5	2,0%
Otras entradas	2,0	8,3%
Total de entradas ordinarias	24,3	100,0%

Puede observarse, desde luego, que los impuestos proporcionaban más o menos el 34% de las rentas del Estado.

La exportación meros del 4% y la importación proporcionaba cerca del 53%.

En 1918 se tenía en cambio:

	Millones oro 18 d	Tanto por ciento del total
Derechos de importación	60,3	24,50%
Derechos de exportación	124,1	50,40%
Impuestos directos e indirectos	33,6	13,64%
Servicios públicos (sin FF. CC.)	10,0	4,06%
Otras entradas	18,2	7,40%
Total de entradas ordinarias	246,2	100,0%

Como se desprende de este segundo cuadro de valores, los derechos de exportación han subido de 3% a 50%. Los derechos de importación han bajado de 53% a 24%. Y los impuestos, que antes proporcionaban el 34% de las rentas del Estado, hoy proporcionan sólo el 13,6%.

En el cuadro que sigue se resumen directamente los porcentajes de entradas del Estado en 1878 y en 1918.

(1).—Se ha adoptado convencionalmente la moneda de 18 d (Conversión de 1895) para eliminar el efecto de las diferentes equivalencias monetarias. En 1878 el valor medio del peso fué de 39,6 peniques y en 1918 de 14,6 peniques papel.

	Año 1878	Año 1918
Derechos de importación	52,7%	24,5%
Derechos de exportación	3,3	50,4
Impuestos	33,7	13,64
Servicios públicos	2,0	4,06
Otras entradas	8,3	7,40

No se requiere mayor estadística ni mejores argumentos que los datos anteriores para comprobar como, a partir de la victoria del Pacífico, nuestra Hacienda Pública ha ido abandonando las entradas estables del impuesto para vivir de los derechos de exportación constituidos en casi su totalidad por la renta del salitre. El impuesto proporciona hoy, relativamente a las entradas totales, la tercera parte de las rentas de antes de la guerra del Pacífico.

Lógicamente, entonces, la mas ligera disminución de la venta salitrera se traduce en un déficit fiscal. Ha sido pues, una triste victoria la guerra del 79. Hemos ganado el salitre a cambio de la desorganización de la Hacienda Pública.

b) *Crecimiento de los gastos fiscales.*—La necesidad de mayores entradas del Estado resulta, como es lógico, del crecimiento de los presupuestos de gastos. Este crecimiento es un fenómeno universal. Aumentan los gastos porque aumentan también los servicios que el Estado presta a la colectividad. En países nuevos, como el nuestro, en que la población y el nivel medio de cultura y de progreso crecen mas rápidamente que en países ya de antiguo poblados y constituidos, el aumento de los gastos debe crecer también en progresión mas rápida.

Las cifras que siguen señalan el incremento de los gastos fiscales al través de nuestra historia. Se ha adoptado la moneda única de oro 18 d. para eliminar las complicaciones monetarias.

Año	Millones pesos oro 18 d	Pesos pcr habi- tante
1860	18,7	11,5
1870	32,2	16,6
1880	43,9	19,18
1890	91,0	34,8

1900	92,4	31,6
1910	163,2	47,5
1921	182,0	48,0

Un examen ligero de estas cifras de muestra, desde luego, que el gasto presupuestario por habitante ha aumentado 4 veces en un período de 50 años. Los mayores aumentos han correspondido al decenio de 1880 a 1890. De 1890 a 1900 se ha tenido una disminución de gastos. De 1900 a 1910 se ha vuelto a tener un brusco y grande crecimiento. Desde 1910 a 1921 los gastos presupuestarios por habitante quedan prácticamente los mismos.

Así, pues, en los presupuestos últimos, por mas que se diga otra cosa, no hay inflación de gastos. Si los presupuestos, reducidos a moneda corriente, aparecen exorbitantes, no es porque lo sean en realidad, sino porque ha disminuido la expresión monetaria de ellos. Naturalmente, este aumento ficticio desaparece al reducir, como lo hemos hecho, los gastos de los diversos años a una moneda equivalente.

Si de 1910 a 1920 hubiéramos mantenido la misma ley de crecimiento del decenio anterior, nuestro presupuesto de 1921 en lugar de 182 millones de pesos oro debió haber alcanzado a 290 millones de pesos oro o sea—con un 150% de recargo— a 725 millones de pesos papel . . . , en realidad los gastos ordinarios de 1921 llegaron aproximadamente a 450 millones en billetes.

No existe, pues, en nuestra crisis financiera de hoy, un exceso de gastos. Podrá haber, y los hay ciertamente, gastos mal hechos, gastos dispendiosos. Pero, en conjunto, nuestro presupuesto está detenido en un cifra que iguala sus gastos a los de 10 años atrás. De ello es una prueba el atraso y la deficiencia de todos los servicios públicos. Los correos y telégrafos, las policías, los liceos, las Universidades, los cuarteles, las cárceles, las oficinas públicas, todo está viejo, todo mal servido, todos los empleados mal pagados. . . . Todo revela, como lo indican los gastos fiscales que hemos anotado, que la administración y los servicios del Estado marchan con un atraso de 10 años.

Volvemos a repetirlo. La crisis financiera de hoy no se debe al aumento de los gastos fiscales. Ella tiene por única causa el defecto de un régimen de Hacienda Pública que ha excluído a los impuestos de las entradas ordinarias del Estado.

c) *El aumento de la deuda pública.*—Destinadas las rentas del salitre a formar parte de las entradas ordinarias, las obras o gastos de carácter extraordinario debieron cargarse a los empréstitos externos o internos. Así, el servicio de la deuda fué absorbiendo cada vez una mayor parte de las entradas ordinarias. Los presumpues-

os, en consecuencia, se han ido estrechando en la parte destinada a la administración y servicios públicos.

Las cifras que siguen comparan, para diversos años, los gastos ordinarios, el servicio de la deuda y las sumas que quedan disponibles para la administración y los servicios públicos.

Año	Gastos fiscales oro 18 d. millones	Servicio de la deuda externa millones	Servicio de la deuda interna reducido a oro 18 d. millones	Total de servicio de la deuda	Saldo disponible en gastos de administr.
1860	18,7	2,4	0,5	2,9	15,8
1870	32,2	6,0	2,5	8,5	23,7
1880	43,9	5,3	3,2	8,5	35,4
1890	91,0	7,0	5,5	12,5	78,5
1900	92,4	13,3	1,3	16,6	75,8
1910	163,2	24,8	0,9	25,7	137,5
1922	180,0	44	7,3	51,3	128,7

En resumen, de 3 millones de pesos oro de 18 d. que se gastaba en 1860 en el servicio de la deuda interna y externa, se gastará en 1922 un total de 52,3 millones oro. (Se considera los empréstitos contratados en 1921).

Si descontamos ahora de los gastos fiscales de 1910 y de 1922 los destinados a servicio de la deuda, vemos que en 1910 se gastaba en los demás servicios públicos 37,3 millones. Y en 1922 solo 128,7 millones. Es decir, los gastos de los últimos presupuestos son menores que hace diez años. Si calculamos ahora el gasto presupuestario por habitante, descontando el servicio de la deuda, encontramos para los últimos 10 años:

Año	Gastos fiscales oro 18 d. millones	Servicio de la deuda millones	Saldo millones	Gastos por habitante excluido el servicio de la deuda
			155	43 \$ oro 18 d. por hab.
1912	186	31	120,7	32 \$ oro 18 d. por hab.
1922	180	59,3		

Parece mentira, en realidad, que, a medida que crece la población y la cultura, la cuota presupuestaria por habitante sea menor ahora que hace diez años. Ello es, sin embargo, explicable si se considera el régimen de Hacienda Pública. Basadas

las entradas en la renta del salitre, los gastos fiscales crecieron rápidamente desde 1880 hasta ser mas del doble en 1890. Mas tarde las entradas salitreras estaban todas consumidas en los gastos fiscales ordinarios y parecía no haber otra fuente de recursos de donde el Estado pudiera obtener entradas. Parecía que el país, con todas sus riquezas, no poseyera ninguna capacidad tributaria. Y así, mientras el presupuesto de gastos se había antes cuadruplicado en solo 40 años, en los últimos 10 años hubo de quedar estacionario. Consumida la renta del salitre en gastos ordinarios, fué forzoso incrementar la deuda pública y emitir papel moneda para satisfacer los gastos de carácter extraordinario.

El papel moneda empobrecía así al país y el aumento del servicio de la deuda estrechaba cada vez la parte del presupuesto destinada a la administración y a los servicios públicos.

En 1922 se gastaba \$ 43 oro por habitante y en 1922 solo \$ 32 oro. Es de suponer que en esos diez años la cultura pública se haya desarrollado. ¿Cómo es posible entonces estar deteniendo el desarrollo y progreso del país bajo el pretexto de no aumentar los gastos, cuando, en realidad, los gastos son menores y lo que faltan son entradas?

Si en vez de leyes tributarias continuamos viviendo del empréstito, seguirán los déficits fiscales y vendrán nuevos empréstitos. Aumentará todavía la proporción de gastos ordinarios absorbidos por el servicio de la deuda y así un día llegará en que poco o nada aparecerá en el presupuesto ordinario para atender a los servicios y a la administración del Estado.

d) *Obras públicas no reproductivas.*—El 1.º de Enero de 1921 la deuda pública sumaba 599,6 millones de pesos oro y 296,6 millones en billetes, sin contar las emisiones fiduciarias. Son en total, 1 746 millones en billetes con 150% de recargo.

Si las inversiones extraordinarias deben ser reproductivas, si el Estado debiera obtener siquiera el 6% de los capitales que invierta en el país ¿donde estan entonces los 100 millones que debiera actualmente percibir?

Los Ferrocarriles del Estado, según el Boletín de la Oficina Central de Estadística, representan un capital invertido de 400 millones de pesos oro de 18 d., lo cual, reducido a moneda corriente (con el mismo tipo de recargo de la parte en oro de la deuda pública) representan exactamente 1 000 millones de pesos moneda corriente. ¿Qué interés percibe el Estado de este cuantioso capital? Ninguno. Sin embargo cada kilómetro de vía ha contribuido a enriquecer a los propietarios del terreno.

Pronto el Ejecutivo será autorizado para invertir aproximadamente 300 millo-

nes de pesos moneda corriente en obras portuarias (1). ¿Quién garantiza en seguida que en las tarifas de explotación de las obras (que reducirán a menos de la mitad los gastos actuales de embarque y desembarque) se considere el servicio de los capitales invertidos?

¿No pasará dentro de algunos años lo mismo que en los ferrocarriles del Estado? Primero se tuvo utilidades. En seguida pérdidas. Por último el Estado se da por satisfecho con que se costeen los gastos de explotación sin que figure en ellos el interés de los capitales invertidos.

Evidentemente, si esos mil y tantos millones invertidos en obras públicas—repartidas las mas de las veces según intereses locales o electorales— lo hubiesen sido bajo un criterio económico y comercial, de tal modo que, junto con enriquecer al país enriqueciese también al Estado, no menos de 100 millones entrarían hoy a la Hacienda Pública en forma de intereses sobre esos capitales gastados en exclusivo beneficio público.

III.—MEDIDAS QUE CORRESPONDE ADOPTAR PARA NORMALIZAR LA HACIENDA PUBLICA

a) *Correcta inversión y distribución de los gastos ordinarios.*—Habíamos precisado ya en 137.2 millones en billetes el déficit de 1919 y 1920; en 136 millones de la misma moneda el déficit correspondiente a 1921, y en una cifra próxima a los 150 millones el déficit que correspondería a 1922 siempre que mantuviesen las actuales condiciones de la Hacienda Pública.

Hasta hoy esos déficits han sido eliminados por empréstitos. Igualmente será necesario recurrir a empréstitos para el saldo del déficit que se producirá en el curso del año actual. Pero un empréstito no resuelve una situación fiscal. Ello equivale a echar la carga hacia adelante disolviendo en los presupuestos próximos el déficit de un año determinado.

Es necesario, como condición esencial del restablecimiento de la Hacienda Pública, igualar los gastos con las entradas. Lo más racional y lógico parece reducir los gastos hasta un límite compatible con el correcto desempeño de los servicios públicos.

Está en la conciencia pública que no todas las inversiones fiscales son correc

(1).—Ley N.º 3835 que autoriza una inversión de 7 440 000 libras esterlinas en obras portuarias en Valparaíso, Antofagasta, Iquique, Constitución, Talcahuano, Lebu, Puerto Saavedra, Valdivia y Puerto Montt. Y obras menores en Pichilemu y Tomé.

tas y bien distribuidas. Algunas se derivan de complacencias administrativas de índole política y otras de desorganización de los servicios. Son esos gastos los que es preciso eliminar. Puede que ellos representen una economía despreciable ante la magnitud del déficit fiscal. Pero esas economías efectuadas devolverán al Estado la confianza pública. Porque solo en el caso de que esa confianza exista, las contribuciones podrán ser aplicadas y soportadas.

b) *Prudencias en las inversiones extraordinarias.*—Las inversiones de carácter extraordinario (ferrocarriles, puertos y otras obras públicas, etc.) se efectúan siempre a cargo de empréstitos y ellas pesan sobre el presupuesto ordinario recargando el servicio de la deuda externa. El pago de los déficits fiscales en los presupuestos ordinarios (cuando no se efectúa con papel moneda) pasa también a incrementar la deuda externa y por lo tanto su servicio anual.

Las cifras que siguen señalan el crecimiento de la deuda externa y de su servicio de diez en diez años, y en pesos oro de 18 d.

Año	Deuda externa en millones oro de 18 d.	Servicio anual de la deuda en millones oro de 18 d.
1860	34,5	2,4
1870	73,9	6,0
1880	93,0	5,3
1890	124,8	7,0
1900	229,7	15,3
1910	342,9	24,9
1920	378,0	38,3

Si se considera ahora que, en el año 1922, el servicio de la deuda externa, mas la interna, absorberá un total de 160 millones en billetes, y que el presupuesto de gasto suma 420 millones de igual moneda, puede fácilmente apreciarse en qué forma la deuda pública va estrechando la parte reductible de los presupuestos fiscales.

Es necesario, por consiguiente, aplicar a los gastos extraordinarios del Estado el mismo criterio que se exige en sus gastos ordinarios. Solo deben realizarse aquellas inversiones de carácter estrictamente reproductivo y que estén financiadas de antemano en la parte que se refiere al servicio del empréstito con el cual van a ser realizadas. Tal debe ser, por ejemplo, el caso de Ferrocarriles y Puertos. En ningún caso

ellos deben construirse en lugares o regiones sin expectativas comerciales, como muchas, muchísimas veces ha sucedido.

c) *Reforma del régimen tributario y aduanero.*—Cuando se tiene un presupuesto de gastos de 420 millones de billetes con un servicio de la deuda que absorbe 160 millones, y con un déficit que oscila alrededor de 150 millones, se puede decir con toda certeza que no serán las economías las que resuelvan el problema de la Hacienda Pública.

Hemos dicho ya que una cosa es reducir los gastos y otra cuidar de que los gastos sean bien distribuidos y correctamente efectuados. Hemos advertido también en otro párrafo que los gastos fiscales, si han crecido irregularmente en años anteriores, especialmente a los siguientes a la victoria del Pacífico, han quedado prácticamente estacionarios en los últimos 10 años.

Se sabe que el crecimiento de los gastos públicos es un fenómeno económico normal y general, que guarda proporción con el crecimiento de la superficie administrada, con la población, la protección social, la cultura y los factores generales. Ningún país hasta hoy se ha detenido en este crecimiento de los gastos. Lo que hay es que algunos administran su dinero en mejor forma que los otros.

Volviendo, pues a nuestro caso, se puede desde luego advertir que no será con la sola reducción de gastos con que se llegará al equilibrio de la Hacienda Pública. Reducir en 150 millones un presupuesto que sumá 420 (entre los cuales 160 corresponden al servicio de la deuda) equivaldría a trastornar la administración y los servicios públicos sumiendo al país en el desorden y el atraso.

Si la crisis se ha producido por un defecto de entradas (disminución de 3 a 1 millón de toneladas en las exportaciones del salitre) (1), es lo natural, para remediar la situación, no confundir las entradas con los gastos. Faltan entradas y hay que buscarlas. La reforma del régimen tributario debe ser, por consiguiente, la primera y mas constante preocupación.

Hasta hoy hemos vivido del salitre y cuando él nos ha faltado su defecto a equivalido a un déficit. En otras palabras, hemos vivido gravando la *exportación*, es decir, invirtiendo el primitivo régimen aduanero del país. Porque si en 1878 la exportación nos daba apenas el 5,5% de las entradas, en 1918 nos dió el 50,5%. Por la inversa, si en 1878 la importación proporcionaba el 53% de las entradas fiscales en 1918 esa cifra baja al 24,5%. Nuestro régimen tributario se basa, pues, principal-

(1).—1918: Exportación 2 919 000 t. con derechos pagados por valor de 121 millones oro.

1921: Exportación 1 105 000 t. con derechos pagados por valor de 37 millones oro.

mente, en los derechos a la exportación, como lo demuestra, además de lo dicho, la siguiente comparación entre los porcentajes de los diversos ingresos, referidos al año 1918:

Derechos de exportación	50,5%
Derechos de importación	24,5
Impuestos internos	13,5
Servicios públicos	4,1
Otras entradas	7,4

Evidentemente, la cuota que proporciona el impuesto es en extremo reducida, y ella no corresponde en modo alguno a la capacidad tributaria del país.

Nuevos impuestos, bien estudiados y repartidos, y paulatinamente aplicados, deberán ir reemplazando el porcentaje de entradas públicas que hoy se acumula en los derechos de exportación.

De la misma manera, los derechos de importación deben ser elevados tomando en cuenta el origen de la mercadería y su situación de competencia respecto de la producción e industria nacional. Es absurdo como se ha hecho, elevar simplemente, y en igual proporción todos los derechos. Debe modificarse el arancel aduanero según un estudio especial que considere los factores económicos que determinan la protección a las actividades productoras e industriales del país (1).

d) *Eliminación de la renta del salitre de las entradas ordinarias y su inversión en la reducción de la deuda pública y en obras extraordinarias reproductivas.*—Como a pesar de los derechos de exportación el salitre puede competir con sus similares extranjeros, no existe razón para que el Estado abandone la renta salitrera. Eso sí, una vez reemplazada esta renta por el impuesto, ella quedaría en exceso sobre los ingresos destinados a los gastos ordinarios. Sería entonces una entrada extraordinaria destinada a satisfacer gastos de análogo carácter.

El primero de ellos sería la reducción de la deuda pública.

En los 5 últimos años el salitre ha proporcionado en entradas fiscales:

(1).—La Comisión de Presupuestos y Hacienda de la República Argentina, ha propuesto, al informar el Presupuesto de 1922, la creación de una *Junta de Aforos* cuyo objeto principal es la revisión periódica de las tarifas aduaneras y de avalúos.

en 1916	101 millones oro 18 d.
1917	106 >
1918	121 >
1919	29 >
1920	105 >

462 millones oro 18 d.

Es decir, una suma total superior a la deuda externa del país (378 millones oro de 18 d. en 1920).

Puede suponerse que destino se daría a las entradas del salitre si ellas quedaran en exceso sobre los gastos ordinarios. Ferrocarriles, puertos, colegios, universidades, obras de saneamiento, etc., todo ello podría hacerse sin necesidad de empréstitos que, a la larga, considerando el interés, se pagan por el doble de su valor real.

Esto no es una ilusión. Antes del 79 vivíamos sin salitre. Los gastos del Estado se hacían a base del impuesto y la importación. Jamás se emitió papel moneda y jamás nuestro cambio descendió de los 40 peniques por peso. Desde que tuvimos salitre se desorganizó la Hacienda Pública. No tuvimos impuestos. Pero la depreciación de nuestra moneda de 40 a 5 peniques ha obrado en nuestra vida económica con mayor intensidad que el mas pesado de los impuestos. (1)

e) *Plan financiero*.—Los antecedentes y datos que hemos citado insinúan, en resumen, un conjunto de medidas tendientes a la normalización de la Hacienda Pública. Entre esas medidas figura con carácter fundamental la reforma de nuestro régimen tributario, reforma que debe tender al reemplazo por entrada estables de la renta ocasional e imprecisa del salitre.

Si se considera que el salitre ha producido en 1918 una renta fiscal de 121 millones oro en un total de entradas que suma 249 millones de igual moneda, y si se toma en cuenta los recientes déficits fiscales (293 millones en billetes en 1919, 1920 y 1921), puede suponerse, pues, que las medidas indicadas no deben ser inmediatas y violentas, y que no podrán, por lo tanto, ser aplicadas íntegramente en el solo período de un ejercicio financiero.

Un año no bastaría para reemplazar la renta salitrera por nuevas entradas. Un conjunto de leyes tributarias, destinadas a producir mas de 100 millones de pe-

(1).—El Ministro de Hacienda señor Claro Lastarria insinuó últimamente esta idea, aconsejando aprovechar de las entradas del salitre sólo el valor del servicio de la deuda, destinando el resto a obras o gastos de carácter extraordinario.

esos oro, y aplicadas en un mismo año, pesaría demasiado bruscamente sobre la economía nacional. Menos todavía esas leyes podrían dar su rendimiento en períodos— como el actual—de una intensa crisis económica.

Será necesario obrar con prudencia pero con decisión. Un plan financiero, desarrollado en un período de 5 años, o más, podría llevarnos insensiblemente al restablecimiento de la Hacienda Pública. Las partes de este plan financiero serían las mismas que anteriormente hemos señalado. Así, en orden simultáneo, correspondería ir efectuando de manera inexorable:

Primero.—Economía en los gastos ordinarios, entendiéndose por economía, no la reducción simple de ellos, sino su correcta inversión y eficiente distribución con el objetivo fundamental de devolver al país la confianza en el gobierno de su Hacienda Pública.

Segundo.—Reducción de los gastos extraordinarios financiados por medio de incremento de la deuda pública. Solo deberán efectuarse aquellas inversiones destinadas a obras reproductivas y que aseguren desde luego el servicio de los capitales invertidos. Nada importaría obtener nuevos empréstitos si acaso ellos fueran servidos independientemente de las entradas ordinarias del Estado.

Tercero.—La reforma del régimen tributario debe ir paulatinamente estableciéndose. Cada año nuevas leyes tributarias deberán reemplazar una cuota de la renta salitrera de años normales. Un incremento de 20 millones oro en el producto de los impuestos bastaría para eliminar totalmente, al cabo de 5 años, la renta salitrera. Los nuevos impuestos deberán gravar las actividades económicas capaces de soportarlos sin daño a la producción e industria del país. En su aplicación deberá ser considerada la repercusión e incidencia del impuesto. Al mismo tiempo convendría establecer leyes tributarias con carácter de simple experiencia financiera y administrativa. Impuestos como *el de la renta* convendrá establecerlos con *tasas iniciales mínimas* a fin de habituar al contribuyente para su pago y al Estado para su percepción. Esos impuestos de tasas actuales mínimas constituirían la reserva tributaria para el porvenir o casos de emergencia.

La reforma aduanera será establecida favoreciendo la exportación y reduciendo la importación—en vista del mejoramiento del Balance de Pagos por su efecto sobre el valor de la moneda— pero considerando detenidamente la necesidad de materias primas o maquinarias indispensables a la industria nacional, y cuidando de las *represalias aduaneras* de aquellos países consumidores de los productos nuestros.

Cuarta.—A medida que el producto de las nuevas leyes tributarias fuera elimi-

nando la renta salitrera de los gastos fiscales ordinarios, el exceso de esta renta sería destinado a la reducción de la deuda pública, para disminuir de los gastos fiscales ordinarios la parte destinada a su servicio, y afianzar además nuestro crédito externo. Si la reducción de la deuda apareciese innecesaria, las entradas en exceso serían invertidas en obras públicas de carácter reproductivo, especialmente en ferrocarriles, puertos, y toda clase de obras de transporte. Al mismo tiempo nuestros fondos de conversión serían aumentados hasta llegar a una suma que, sin peligro, permita convertir nuestra moneda dejando una reserva de emergencia que nos evite el fracaso de la conversión metálica de 1895.

Si este plan financiero se efectuase, y si la estabilidad de la Hacienda Pública pudiera por fin realizarse, su primera consecuencia sería el *evitar las emisiones de papel moneda*, ya sea en papel fiduciario efectivo o en la forma disimulada de Vales del Tesoro. La sola mantención de la cifra actual de papel moneda (320 millones) valorizaría nuestra moneda al cabo de pocos años. Pero, si llegara a obtenerse superávits fiscales, pequeñas cuotas de emisión podrían retirarse de la circulación. Conviene advertir que, en tal caso, el rescate del papel se efectuaría al cambio del día, con positiva ventaja para el Estado que ha ligado su promesa de conversión al cambio de 18 d. por peso en billete. En seguida, cuando la cifra restante de papel moneda, llegara al límite inferior compatible con las necesidades de la circulación, podría absorberse en forma definitiva la conversión metálica — ya sea bajo el sistema del *Gold standard*, o de Caja de Conversión, y obtener así la fijación del valor de la moneda y la estabilización de los cambios internacionales, necesidad esta última que representa la aspiración de todas las actividades útiles del país.

Nota de redacción.—Este artículo fué entregado a esta REVISTA en fecha anterior a la reciente exposición del Ministro señor Claro Lastarria sobre el estado de la Hacienda Pública. La analogía de las opiniones y conceptos deberá atribuirse a una simple coincidencia de apreciación.

El autor sólo ha podido, durante la revisión última de las pruebas, agregar algunas notas marginales deducidas de la exposición del Ministro de Hacienda señor Claro Lastarria. (**La Comisión de Redacción**).