

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION MENSUAL DE LA
Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes
y Colegio de Egresados.

La Dirección no se responsabiliza
de las afirmaciones, los juicios y
las doctrinas que aparezcan en esta
Revista, en trabajos suscriptos por
sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES:

Dr. Alfredo L. Palacios Por la Facultad	J. Waisman Por el Centro de Estudiantes
Raúl Prebisch Por el Centro de Estudiantes	

REDACTORES:

Dr. Eduardo M. Gonella Dr. José Barrau Por los Egresados	Dr. Hugo Broggi Por la Facultad	Cecilio del Valle Por el Centro de Estudiantes
--	---	--

ADMINISTRADOR: Bernardo J. Matta

Año X

Marzo - Abril de 1922

Serie II. N^{os.} 8-9

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

504

La gran crisis de la Hacienda Pública Chilena⁽¹⁾

Los efectos de un régimen tributario basado en las exportaciones salitreras. — Déficits fiscales, empréstitos y papel moneda.

Especial para la REVISTA DE CIENCIAS ECONÓMICAS.

Por el grado de formación histórica y los factores que impulsan su desarrollo social, tan análogos en muchos puntos a los nuestros, los países vecinos ofrecen un campo de estudio y experiencia, muy interesante, por nosotros inexplorado. Predomina un desconocimiento recíproco, cuya atenuación ya se vislumbra con los indicios de un acercamiento intelectual, tan atrayente en sí mismo, como benéfico en sus efectos. Y con insistencia se habla de una política económica sudamericana, sobre la base del intercambio libre de trabas, que, respecto a Chile, tuvo dos precursores en Mitre y Sarmiento; política que estrecharía, con vínculos concretos, las relaciones internacionales.

Por nuestra parte, y dentro de nuestra esfera, iniciamos este acercamiento, al acoger en nuestras páginas, un maduro estudio, en que, su autor, el Ing. Raúl Simon, investiga con sólido criterio el déficit de las finanzas chilenas, determinado por la inelasticidad de su estructura rentística, y formula conclusiones positivas. El Sr. Simon se ocupa de la economía y finanzas de su país como Redactor Económico de *La Nación* de Santiago de Chile, y como autor de varios trabajos entre los que resalta el último, sobre los transportes de la nación vecina. Ocupa además un alto cargo en los Ferrocarriles del Estado y es Director del Instituto de Ingenieros de Chile. — (N. DE LA D.).

SUMARIO: 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 creci-

(1) Al enviarnos su artículo, el autor nos adjuntó una carta, en que, entre otras cosas, expresa los siguientes conceptos:

“Nuestro lamentable desconocimiento recíproco nos obliga a presentarnos en mi calidad de Redactor Económico de “La Nación” de

miento 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 su inversión en la reducción de la deuda y en obras extraordinarias 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. El déficit señalado al final del año 1920 asciende a 99.2 millones en billetes y 15.2 millones en oro (1).

Santiago de Chile, de ingeniero al servicio de la Dirección General de los Ferrocarriles del Estado y de Director del Instituto de Ingenieros de Chile.

“Como he cultivado de preferencia los estudios económicos he tenido ocasión de conocer y leer con atención la revista que ustedes dirigen. Lamento, en verdad, que entre nosotros no exista algo semejante. Esto me obliga a pedir la hospitalidad de ustedes.

“La Universidad de Chile no posee Facultad de Ciencias Económicas. Sólo recientemente la Escuela de Ingeniería ha creado una cátedra de Economía Política y que desempeña actualmente el señor Guillermo Subercaseaux, ex Senador de la República y ex Ministro de Hacienda. He comentado la creación de esta cátedra en un editorial publicado en los “Anales del Instituto de Ingenieros”, cuyo número les envío por estar en él reproducidas algunas palabras con que el ilustrado Decano de ustedes — Dr. José León Suárez — expresara la orientación futura de los estudios económicos.

“Por supuesto, la colaboración que envío, tiende, principalmente, al establecimiento de un cierto intercambio intelectual. No es mucho lo que, por mi parte, podría yo ofrecerles. Pero más vale eso que el aislamiento nacional en que, desgraciadamente, estamos”.

(1) Se trata de moneda de oro nominal, correspondiente a la conversión fracasada de 1895, a razón de 18 peniques por peso.

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 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.

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, un déficit de 31 millones en billetes. Pero conviene advertir que en las entradas calculadas figura el producto de leyes tributarias que se encuentran aún 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 millo-

nes 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 superávit 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 en billetes*.

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 aún 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, compuesto de las partidas siguientes:

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

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

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

Todavía, si consideramos que para el año en curso no se produzcan exportaciones importantes de salitre — que es lo más probable, ya que el Pool mantenía en Enero 800 mil toneladas sin mercado (1), — deberemos disminuir las entradas fiscales en 47 millones de pesos oro, o sea con el mismo tipo

(1) Las más 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. (1.016 kg.).

El 18 de Marzo de 1922 quedaban en poder del Pool 420.000 toneladas de salitre.

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 más 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 (1).

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 (2). El primer caso correspondería 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.

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.

(1) Esta exportación no es excesiva si se la compara con la que corresponde a años anteriores. En 1913 la exportación sumó 2.700.000 toneladas. En 1917 llegó a 3.000.000 de toneladas.

(2) El Ministro de Hacienda señor Claro Lastarina ha calculado este déficit en 120 millones de pesos en billetes, admitiendo, sin embargo, una exportación apreciable de salitre.

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 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 despachadas, 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 (parte 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 nunca una depreciación de la moneda. La moneda de oro pue-

de 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, sueldos de diplomáticos, gastos de viajeros, estadia 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 se anotan (1) :

Año	Emisión fiduciaria fiscal en millones	Emisión bancaria en millones	Cambio medio en peniques por peso
1870		?	46
1875		?	44
1880	19	14	31
1885	16	16	25
1890	21	20	24
(2) 1895	21	21	16
1900	51	Los billetes bancarios	17
1905	81	desaparecen en 1897	15
1910	150		11
1915	178		8
1920	312		12 (papel)
(3) 1922 (Enero)	324		5,6

(1) Primitivamente el peso chileno, oro o plata (régimen bimetálico) 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 inconversión de los billetes de banco.

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

(2) 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.

(3) Las cifras anotadas consideran los vales del tesoro.

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

En 1878 el Estado no había aun 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 continúan los déficits fiscales. Porque es más fácil llenar un déficit con un empréstito externo que con un aumento o elevación de los impuestos. Y más fácil que un empréstito externo es un empréstito interno. Y más 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 (1). 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 Pública

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 habremos de perder o de ganar. En el interior nos ha quedado

(1) 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 peso en 10,7 peniques.

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 más 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 presupuesto financiero.

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

	Millones oro de 18 d	Tanto por 100 del total
Derechos de importación	12,8	52,7 %
» » 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 menos del 4 % y la importación proporcionaba cerca del 53 %.

En 1918 se tenía en cambio:

	Millones oro de 18 d	Tanto por 100 del total
Derechos de importación	60,3	24,50 %
» » 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 %

(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.

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.

Derechos de importación	52,7 %	24,5 %
» » 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 cómo, 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 constituídos 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 más ligera disminución de la venta salitrera se traduce en un déficit fiscal (1). 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 crece más rápidamente que en países ya de antiguo poblados y constituí-

(1) El Estado percibe 33,8 pesos oro de 18 d por tonelada de salitre exportado. Una exportación de salitre de 3.000.000 de toneladas (años 1917) entrega, pues, a la Hacienda Pública 100 millones de pesos oro, equivalentes a 250 millones de pesos moneda corriente (150 % recargo). El presupuesto ordinario de gastos fiscales suma aproximadamente 450 millones moneda corriente. De estas cifras puede deducirse el efecto de la exportación salitrera en los ejercicios financieros del Estado.

dos, el aumento de los gastos fiscales debe crecer también en progresión más rápida.

Las cifras que siguen señalan el incremento de los gastos fiscales al través de nuestra historia. Se han adoptado la moneda única de oro 118 d. para eliminar las complicaciones monetarias.

Año	Millones pesos	Pesos por habitante
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 demuestra, 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 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 más 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 disminuído la expresión monetaria de ellos. Naturalmente, este aumento ficticio desaparece al reducir, como lo hemos hecho, los gastos de los diversos años a una misma moneda.

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 15 % 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 una cifra que iguala los 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 cár-

celes, las oficinas públicas, todo está viejo, todo mal servido, todos los empleados mal pagados... Ello 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 presupuestos, 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	Total de servicio de la deuda Millones	Saldo disponible de gastos Millones
			deuda interna reducida a oro 18 d. Millones		
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	52,0	7,3	59,3	120,7

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 59,3 millones oro. (Se considera los empréstitos contratados en 1921).

Si descontamos ahora de los gastos fiscales de 1910 y de 1922 los destinados al servicio de la deuda, vemos que en 1910 se gastaba en los demás servicios públicos 137,3 millones. Y en 1922 sólo 120,7 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 deuda — Millones	Saldo — Millones	Gastos por habitante excluido el servicio de la deuda
1912....	186	31	155	43 \$ oro 18 d/habt.
1922....	180	59.3	120.7	32 \$ oro 18 d/habt.

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 venta del salitre, los gastos fiscales crecieron rápidamente desde 1880 hasta ser más del doble en 1890. Más tarde las entradas salitreras se encontraban totalmente consumidas en los gastos fiscales ordinarios y parecía no existir otra fuente de recursos en 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.

Ello hacía disminuir, como lo hemos visto, la parte efectiva o disponible de gastos presupuestarios para atención y desarrollo de los servicios públicos. En 1912 se gastaba 43 \$ oro por habitante y en 1922 sólo 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 501 millones de pesos oro y 95 millones en billetes, sin contar las emisiones fiduciarias. Son en total, 1.345 millones en billetes con 150 % de recargo. A este total debería agregarse los 270 millones en billetes que suman los empréstitos de 1921 para satisfacer los déficits fiscales.

Si las inversiones extraordinarias deben ser reproductivas, si el Estado debiera obtener siquiera el 8 % de los capitales que invierta en el país ¿dónde están 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 contribuído a enriquecer a los propietarios del terreno.

Pronto el ejecutivo será autorizado para invertir aproximadamente 300 millones de pesos moneda corriente en obras portuarias (1). ¿Quién garantiza ahora 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 más 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 entra-

(1) Ley núm. 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.

rían 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 Pública

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 120 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 primitivo 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 correctas y bien distribuidas. Algunas se derivan de complacencias administrativas de índole política y otras de desorganización de los servicios. Son estos los gastos 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 sólo en el caso de que esa confianza exista las contribuciones pueden ser aplicadas y soportadas.

b) Prudencia 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 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
1922 (1.º de Enero)	599.6	43.5 (Exposición Claro Lastarria, Ministro de Hacienda.)

Si se considera ahora que, en el año 1922, el servicio de la deuda externa, más la interna, absorberá un total de 160 millones en billetes (con 150 % de recargo para el oro), y que el presupuesto de gastos 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. Sólo 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. Por ningún motivo esas obras debieran 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 en billetes, con un servicio de la deuda que absorbe 160 millones, y con un déficit que oscila alrededor de 120 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 otros factores generales. Ningún país hasta hoy se ha detenido en este crecimiento de los gastos. Lo que hay en realidad 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 100 millones un presupuesto que suma 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 más constante preocupación.

Hasta hoy hemos vivido del salitre y cuando él nos ha faltado, su efecto ha 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 3,5 % 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, principalmente, en los derechos a la exportación, como lo demuestra, además de los dichos, 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 »

(1) 1918: exportación 2.919.000 toneladas, con derechos pagados por valor de 121 millones oro.

1921: exportación 1.105.000 toneladas, con derechos pagados por valor de 37 millones oro.

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 dicho, 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:

En 1916	101 millones oro 18 d.
En 1917	106 »
En 1918	121 »
En 1919	29 »
En 1920	105 »
TOTAL	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).

(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 sea la revisión periódica de las tarifas aduaneras y de avalúos.

Puede suponerse qué 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 más pesado de los impuestos.

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 entradas 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 (273 millones en billetes en 1919, 1920, 1921), puede suponerse pues que las medidas indicadas no deberán ser inmediatas ni 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 más de 100 millones de pesos 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 incrementos de la deuda pública. Sólo 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* convendría 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 constituirán 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.

CUARTO. — A medida que el producto de las nuevas leyes tributarias fuera eliminando 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 conservación serían aumentados hasta llegar a una suma que, sin peligro, permitiera convertir nuestra moneda dejando una reserva de emergencia que nos evitase 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. En seguida, cuando la cifra restante de papel moneda llegara al límite inferior compatible con las necesidades de la circulación, podría resolverse en forma definitiva la conversión metálica — ya sea bajo el sistema del *Gold standard* o el 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. Porque sólo se interesan por mantener la fluctuación de la moneda los que nada trabajan y producen y sólo especulan con ella.

RAÚL SIMON.