

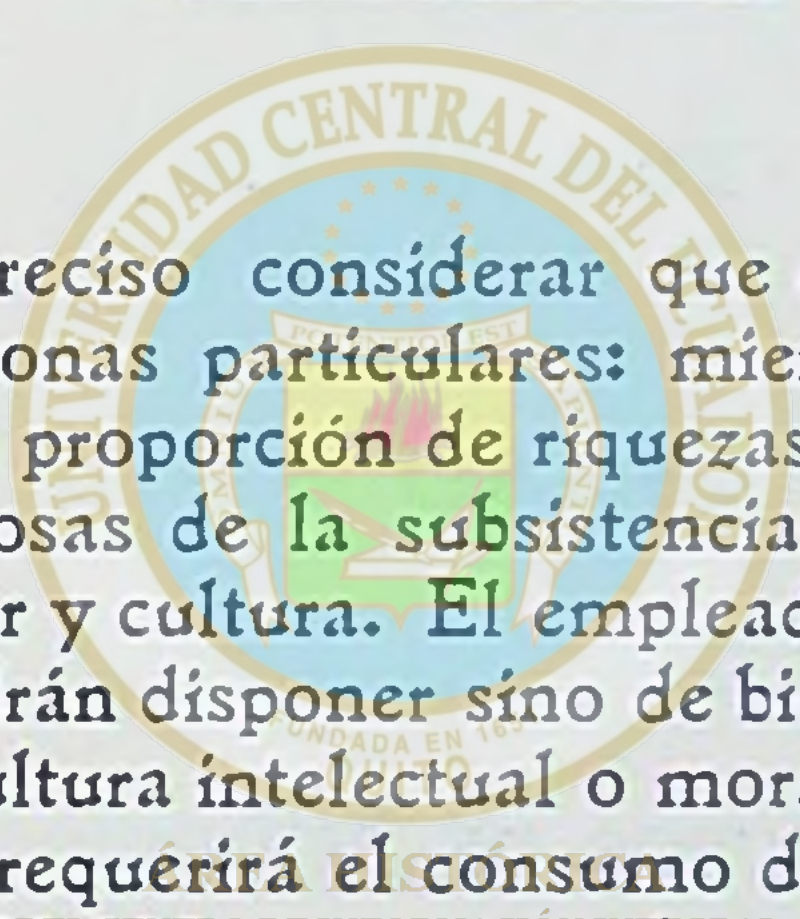
X Por el Sr. Dr. Dn. Eduardo Riofrío V.

X Manual de Ciencia de Ha-
cienda y de Derecho Fiscal
Ecuatoriano

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

(Continuación)

Manual de Ciencia de Hacienda y de Derecho Fiscal Ecuatoriano



De otra parte es preciso considerar que con los Estados ocurre lo propio que con las personas particulares: mientras más reducido es un presupuesto mayor es la proporción de riquezas indispensables para satisfacer necesidades imperiosas de la subsistencia; y menor la que se puede destinar a las de bienestar y cultura. El empleado, el obrero que ganan 100 sucres mensuales, no podrán disponer sino de bien poco para teatros, libros y otras necesidades de cultura intelectual o moral, puesto que la imposter-gable exigencia de vivir requerirá el consumo de casi toda su renta. En cambio, un rentista con 20.000 sucres anuales, no gastará más de 600 por mes en alimentos, vestido y alojamiento, si es soltero, pudiendo disponer de 1.400 sucres para la satisfacción de otras necesidades a las que debe renunciar el pobre. Gasta el rico más, claro está, que el pobre en las propias exigencias de la vida vegetativa; pero mientras que el pequeño rentista deberá destinar a ellas un 80, 90 y aún 100 por ciento de sus entradas, el rentista acomodado, o el rico, sólo se verán en el caso de emplear, para lo mismo, un 20, 30 o 60 por ciento.

Lo propio sucede también en la vida de las Naciones, y he ahí por qué no es apropiada la comparación entre los gastos, en cantidad, de los países pobres con los de ricos, que devuelven mayores servicios de cultura y bienestar general en compensación de los impuestos percibidos, mientras los pequeños y pobres Estados deben empezar por la defensa y administración general, cuyas exigencias son mucho más que proporcionales que las de aquellos. Esta modalidad de la vida financiera fiscal se ha cumplido rigurosamente en nuestro país. Cuando el Ecuador se separó de la Gran Colombia el presupuesto fiscal ascendió a 780.000 sucres, de los cuales 511.000 se invirtieron en el Ejército y Marina y 180.000 en la Administración; de manera que sólo estas dos necesidades requirieron un 97,50 por ciento de las entradas fiscales.

En 1846 apenas se gastó 7.701 sucres en Obras Públicas, Instrucción y Asistencia Pública, en tanto que el presupuesto global de gastos ascendió a 866.000 sucres. En 1878, año en que los ingresos montaron a 2'837.000 sucres, 520.179 sucres se invirtieron en los servicios mencionados y en correos, higiene y sanidad. En cambio en 1913 y 1930 la cuantía efectiva y su proporción han cambiado sensiblemente, guardando en estos dos años, pese a los cambios de gran importancia que en ese período ha ocurrido, marcada semejanza proporcional.

GRUPOS DE SERVICIOS

	1913		1930	
	Sucres de 48 ctvs. oro		Sucres de 20 ctvs. oro	
Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Administración Ejecutiva	2'064.348	9,50 %	6'787.213	10,50 %
Servicios postal, Telegráfico, Telefónico, Policía y Agricultura.....	1'921.080	9 %	6'495.042	10 %

GRUPOS DE SERVICIOS

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

	1913		1930	
	Sucres de 48 ctvs. oro		Sucres de 20 ctvs. oro	
Obras, Instrucción, Asistencia y Deuda Públicas, Asistencia Municipal, Defensa contra incendios, Sanidad e Higiene	10'320.178	48 %	30'194.123	47 %
Pensiones Cíviles y Militares y Subvenciones...	531.175	2,30 %	2'469.600	3,70 %
Ejército, Marina y Representación Nacional.....	4'003.647	18,40 %	10'791.113	17 %

Si tomamos dos países de América, Méjico y Panamá, modelo el primero en ciertos aspectos administrativos, y uno de los más grandes y ricos de América, y el segundo por ser el más pequeño del Nuevo Continente, encontraremos conforme a los presupuestos de 1929 la siguiente distribución comparativa en los gastos públicos, en sucres de 20 centavos oro.

	Panamá	%	Méjico	%
Presupuesto	35'755.000		696'695.000	
Total de sueldos.....	18'272.000	51 %	424'635.000	60 %
Administración Ejecutiva	3'860.000	10,8 %	90'850.000	13 %
Administración Ejecutiva en general	6'985.000	19,8 %	111'042.000	16 %
Presidencia de la Repú- blica	280.000	0,78 %	3'902.000	0,56 %
Ejército	195.000		211'307.000	30 %
Policia.....	3'910.000	10,9 %		
Instrucción Pública.....	4'560.000	20 %	65'940.000	9,4 %
Deuda Pública	4'560.000	12,8 %	81'250.000	11,6 %
Obras Públicas	1'625.000	4,8 %	32'190.000	12 %

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

	Ecuador	%
Presupuesto	60'000.000	
Total de sueldos	24'120.000	40 %
Administración Ejecutiva	5'200.000	8,7 %
Administración Ejecutiva en general	5'917.000	9,8 %
Presidencia de la Repú- blica	202.000	0,33 %
Ejército	9'043.000	15 %
Policia	3'071.000	5 %
Instrucción Pública.....	5'560.000	9,3 %
Deuda Pública	5'899.000	9,8 %
Obras Públicas	15'937.000	26,7 %

Por administración Ejecutiva se debe entender únicamente los Ministerios y las oficinas de la administración que no se encuentran adscritas a los demás rubros especiales, como Gobernaciones, Registro Civil, Tenencias, Tesorerías, Colectorías, Administraciones de Aduana, Procuraduría, Contraloría, etc.

Panamá cuenta con un presupuesto especial, extraordinario, para obras públicas alimentado con fondos de empréstitos. Dichos fondos montaron a 3 millones de balboas en 1927.

Las cifras del Presupuesto mejicano expresan sólo los gastos del Estado Federal, al lado del cual coexisten los de los diversos Estados Federados, a cuyo cargo está el servicio de la seguridad interna. De ahí que no figure la Policía en este cuadro.

Esta comparación no tiene por objeto comprobar ni defender que la distribución de los gastos en el Ecuador sea mala o buena, sino llamar la atención hacia el hecho de que si se examinan los presupuestos consuntivos de todos los Estados se ha de observar que, salvo rara excepción, la proporción de las rentas que se destinan a determinados servicios oscilan al rededor de un minimum y de un maximum con marcada uniformidad. Lo que nos revela que la cuantía y distribución de los gastos públicos no obedece, sino hasta cierto punto, al capricho de los gobernantes, como se cree vulgarmente, sino que se rigen por leyes más o menos fatales, que dejan margen bastante estrecho, si se considera el problema en sus aspectos generales, por más que en determinados casos especiales se puede observar desigualdades injustificables.

3º. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS. La clasificación de los gastos públicos puede acomodarse al objeto, al período de renovación, y a la forma de los mismos. De estos tres sistemas de clasificación revisten mayor importancia los dos primeros, por la influencia que pueden ejercer, tanto en la orientación de las finanzas públicas como en su fiscalización. Especialmente la que tenga por objeto agrupar los gastos públicos en atención a su objeto, ha de servir para que el pueblo se dé cuenta exacta de la evolución de los egresos del Estado, y para que pueda comparar el costo de producción de cada uno de los servicios nacionales, sin que sea preciso recurrir a comparaciones desorientadas que ponen en parangón diversos sistemas administrativos y gastos de muy diferente índole. Para los dirigentes de la administración es también de suma utilidad una correcta clasificación de los gastos en conformidad con su objeto, tanto por la claridad y sistematización que tiene que prestar a la gestión financiera, como por la influencia que sobre ella ha de ejercer la fiscalización de los ciudadanos directamente interesados en que sea eficaz al par que económica.

Clasificación de los gastos según su período de renovación. Tomando en cuenta el período de renovación de los gastos públicos, se los ha dividido en *ordinarios* y *extraordinarios*, clasificación de gran significación práctica, puesto que ella tiene gran importancia sobre la naturaleza de los ingresos del Estado, por aquella famosa y correlativa división de estos últimos también en *ordinarios* y *extraordinarios*; de donde ha nacido, como regla de política financiera, el principio de que a gastos ex-

traordinarios corresponden ingresos de igual naturaleza. Principio que debe manejarse con cautela, ya que a menudo la simple denominación de extraordinario que se atribuya a un gasto puede servir de recurso y justificación para recurrir a la más común de todas las extraordinarias fuentes de ingresos fiscales, el empréstito.

Varios son los criterios que han servido de base para la distinción de los gastos en ordinarios y extraordinarios: Tenemos el *criterio económico* que coloca los gastos en uno u otro capítulo según la utilidad de ellos desaparezca con el ejercicio dentro del cual se producen, como sucede con las pensiones y los tratamientos de los empleados y funcionarios públicos; o perdure por más o menos tiempo, como los que se causan para la construcción de caminos. El *criterio político-constitucional* que distingue entre gastos primarios e imprescindibles para la vida del Estado por lo que deben o pueden ser votados de una vez para siempre o para largos períodos; y gastos cuya utilidad, importancia o necesidades debe ser sancionada por el Poder Legislativo, por lo que es indispensable que éste los vote anualmente. Pero el criterio predominante es el *financiero* que atiende al período de su renovación para clasificarlos en uno o en otro de los grupos. Hay necesidades que tienen un carácter marcado de continuidad por cuanto se repiten ordinaria y sistemáticamente en todos los ejercicios financieros de modo que es fácil su previsión, así como la de la riqueza indispensable para satisfacerlas; y existen otras necesidades discontinuas, que sólo se presentan accidentalmente y de tiempo en tiempo, en forma que sería difícil prever de antemano su aparición y los gastos que han de demandar. A las primeras, y, por ende, a las expensas que demanda su satisfacción, se les denomina *ordinarias*; tales son, entre otros, las pensiones y los tratamientos de los funcionarios públicos, el servicio de la deuda pública, los gastos de recaudación de los impuestos, los que exige la conservación del dominio del Estado, etc. A las segundas se les llama *extraordinarias*, a saber la construcción de caminos, de ferrocarriles, de fortalezas; la adquisición de materiales de guerra, el acrecentamiento del dominio industrial, forestal o minero, el levantamiento de catastros; el financiamiento de una guerra, civil o internacional, etc.

Es de advertir, sin embargo, que esta clasificación tiene mucho de artificial, puesto que no se fija en la naturaleza misma de los hechos sino en el accidente de la duración de los ejercicios económicos. Si en vez de ser éstos anuales fuesen bianuales o quinquenales, es cierto que muchos de los gastos denominados extraordinarios aparecerían como ordinarios, puesto que surgiendo su necesidad cada dos o tres o cuatro años, se renovarían ordinariamente en cada ejercicio económico. Por lo demás, examinada atentamente la naturaleza de los llamados gastos extraordinarios, no es verdad que su aparición no sea previsible; cierto que sabemos que muchos de ellos no se presentarán anualmente, pero sí se puede proveer la necesidad de su aparición en un tiempo no muy remoto; de ahí que en materia de obras públicas, por ejemplo, *ordinariamente* se vote una cantidad determinada en cada ejercicio, pues que si cada obra individual aparece extraordinaria, miradas en conjunto desaparece el aspecto extraordinario y se presentan como una necesidad tan ordi-

naria como cualquier otra; y, viceversa, si los presupuestos se aprobasen semestral o mensualmente, numerosos gastos que hoy se reputan ordinarios, serían clasificados como extraordinarios.

Clasificación de los gastos según su objeto. La clasificación de los gastos según su objeto tiende a agruparlos en razón de su naturaleza específica, facilitando así el estudio de la evolución y de las causas reales de su desenvolvimiento progresivo. Una buena clasificación de los gastos en armonía con el objeto debe agruparlos en forma tal que sea factible conocer el sentido comparativo de las expensas militares; de las pensiones, tratamientos y sueldos; de los gastos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, del coste de recaudación de los impuestos y de los demás ingresos del Estado; de las obras públicas, de la instrucción pública; etc., de manera que, como ya se ha dicho repetidas veces, la exacta comparación de cómo se invierten los dineros públicos salte a la vista y no de lugar a equiparaciones antojadizas.

Toda buena clasificación ha de empezar por establecer una división genérica a grandes líneas, para luego, dentro de cada una de ellas, agrupar los gastos según el criterio de su finalidad. Así se podría muy bien optar por la fundamental división tripartita, aconsejada por muchos teóricos: SERVICIOS MILITARES, SERVICIOS CIVILES Y SERVICIOS GENERALES.

Entre los servicios militares podría comprenderse los de la armada de mar y tierra, y por su similitud y finalidad, los de la defensa interna, esto es, los servicios de policía, así como también las pensiones de retiro e invalidez militar, que no son sino una consecuencia de servicios militares anteriores.

Entre los servicios civiles se agruparán, con relación a su objeto, los gastos para la instrucción pública; obras públicas; administración pública, en su estricto sentido de administración ejecutiva; beneficencia y sanidad; transportes, inclusive los medios de transporte del pensamiento; gastos de cultura, científica y artística, etc. A su vez estos grupos pueden subdividirse en forma que aparezcan unidos los egresos más semejantes por su objeto.

Los servicios generales comprenderán todos los demás que ni son militares ni entran dentro de la anterior clasificación, como los gastos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo (Presidencia de la República y Ministros) y Judicial, y los que demanda la administración financiera del Estado; servicio de la deuda pública, coste de producción en las industrias y de las demás fuentes de ingreso del Estado.

La clasificación de los gastos en el Presupuesto del Estado. Con excepción del presupuesto inglés, todos los demás de los diversos países no son recomendables como modelos de precisión y claridad sistemática, en la agrupación de los gastos públicos. Ordinariamente se dividen los gastos por Ministerios, distribuyéndolos entre los diversos servicios que corresponden a cada uno de ellos; y de los países que siguen dicho sistema, Méjico es quizás el que mayor claridad ha sabido poner en las agrupaciones de los gastos, en relación con sus diversos objetos.

El Ecuador, país que en los últimos años ha empezado a orientar sus finanzas públicas en un sentido técnico, no ha escapado a esta si-

tuación, y sus presupuestos han sido una enumeración de gastos conforme lo ha requerido las necesidades del Estado.

En 1925 se encuentra ya una clasificación de los gastos por razón de su finalidad, si bien todavía no logra precisar claramente el sentido de agrupación con independencia del molde ministerial. Los gastos del Estado se dividen en cuatro grandes categorías:

- a) Obligaciones del Estado;
- b) Administración del Estado;
- c) Servicios del Estado; y
- d) Egresos eventuales.

La primera categoría comprende el servicio de la deuda pública, el de las pensiones de invalidez, retiro y montepío.

La segunda abarca los gastos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo —inclusiva las Oficinas Ministeriales, las Gobernaciones, las Jefaturas y Tenencias Políticas, Rurales y Urbanas, las Tesorerías y Colec turías Fiscales, las Capitanías de Puerto y las Aduanas, con exclusión de los Muelles— y los gastos del Poder Judicial.

La tercera engloba la Policía Nacional; la Imprenta; los Correos, Telégrafos y Teléfonos; defensa contra incendios; Instrucción Pública; Ciencias, Artes y Letras; Beneficencia; Ejército Permanente, Marina y Muelles Fiscales.

La cuarta contiene los viáticos, subvenciones, imprevistos administrativos, extraordinarios, Obras Públicas y la Comisión Permanente de Legislación.

El intento de clasificar los gastos según su objeto es muy laudable; pero no siempre se logra esta finalidad ni en la clasificación principal, ni en las agrupaciones secundarias. Desde luego conviene advertir que todos los gastos del Estado se efectúan con motivo de servicios que él presta; y que si al distinguir entre Administración y Servicios del Estado, se ha tomado en cuenta que mientras ciertos servicios son divisibles, de manera que no sólo su utilidad es palpable sino que se prestan para que se exija su contraprestación por medio de tasas satisfechas por los causantes del servicio, otros son indivisibles, de manera que no es dable señalar su costo de producción individual —por lo que se hace preciso recurrir al impuesto para cubrirlo— en la agrupación de tales servicios no siempre se respeta este principio, ya que entre los servicios de la administración se hace figurar los del Poder Judicial, no obstante la peculiaridad de su carácter que da ocasión a que se lo cubra con tasas, en su mayor parte.

La distinción entre Aduanas y Muelles clasificando la primera como administración y la segunda como servicio también puede despertar críticas pues ambas son administrativas, y ambas proporcionan servicios, y es muy difícil separar lo ejecutivo de lo administrativo, y el servicio de la gestión servicial. También conviene observar que los gastos de Obras Públicas nada tienen de eventuales, puesto que su misma definición como egresos extraordinarios es sumamente relativa, como ya se hizo observar. Por último, no es lo mismo extraordinario que eventual; una serie de servicios extraordinarios, llamado así porque se repitan cada dos, tres, cuatro, cinco años, etc., es muy ordinaria y nada even-

tual en los mismos ejercicios económicos anuales, que se presentan como un conjunto normal de gastos ordinarios así como de los que se ha dado en llamar extraordinarios.

Posteriormente se ha renunciado a la clasificación de los gastos, según su objeto, y se ha vuelto al criterio de la distinción ministerial, de manera que se hace difícil estudiar el costo comparativo de los diversos servicios del Estado. El presupuesto de 1929 divide los gastos públicos en cinco capítulos: Poder Legislativo; Poder Judicial; Poder Ejecutivo; Organizaciones varias; (Consejo de Estado, Procuraduría General, Contraloría General, si bien son estas dependencias del Ejecutivo); y Deuda Pública.

De desear es que se estudie una correcta clasificación, según el objeto, para lo cual se podría acomodar a nuestras necesidades la mejor de todas las conocidas, la inglesa. Clasificación que pudiera figurar en el Presupuesto del Estado, bien como fundamental, acompañada de un resumen por Ministerios; bien como un anexo a la agrupación de los gastos según los cuadros ministeriales.

La correcta clasificación de los gastos públicos, de conformidad con su objeto, no sólo obedece a la necesaria ordenación teórica para una buena marcha de la administración financiera, sino que, salvo raras ocasiones, servirá para desvirtuar con la irrefutabilidad de los números, las desorientadas versiones que suelen circular en todos los países acerca de la gestión de los dineros públicos.

LA PROGRESIÓN DE LOS GASTOS FISCALES COMO UNA LEY FATAL DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS. El acrecentamiento de los gastos públicos como una gama evolutiva hacia cifras cada vez más desalentadoras, es un hecho que ha preocupado no sólo la atención de los contribuyentes, quienes imaginan encontrarse frente a un fenómeno de carácter local cuyo origen se sitúa en la manía despilfarradora de los Gobiernos; sino también la de aquellos que la consideran como una de las consecuencias fatales del acrecentamiento de las necesidades públicas y de la concentración de los servicios que justifican o determinan la intervención del Estado.

La idea de que no puede ser normal un fenómeno, tan contrario al agrado de los que tienen que soportar el peso de contribuciones cada vez más onerosas, es familiar así en quienes ven en el aumento de los gastos algo condenable que se podía reducir a sus justos límites con sólo reformar los presupuestos de los Estados, como en los mismos que han demandado la creación de los nuevos tributos para atender a nuevas necesidades, creyendo que se trataba de algo pasajero y circunstancial, que no tardaría en ajustarse a lo normal de la vida del Estado. Conocida es la frase del Ministro Villéle: «señores, saludad esta cifra porque no la volveréis a ver más»; con la que pretendía calmar la inquietud de la Cámara al recibir el primer presupuesto que señalaba en mil millones de francos el monto de los gastos de la Nación. Todos saben que el Ministro acertó como aciertan los profetas que anuncian lo que nunca pretendieron anunciar, y que Francia no volvió a ver jamás la cifra fatídica, porque los presupuestos siguieron creciendo de año en año.

Cuando se analiza la historia de los gastos públicos se observa que el fenómeno, lejos de ser local, se presenta con una uniformidad y generalidad tales, que es imposible dudar de que no se trate de un acontecimiento normal, cuya razón de ser se podría discutir, pero no negar. En todos los países, así sean repúblicas o monarquías, de diversas formas de gobiernos, con distintas tradiciones, costumbres y temperamentos, de diversa situación geográfica y distinta posición étnica, se presenta siempre, en el tiempo y en el espacio, el mismo fenómeno de la evolución creciente de los gastos públicos, con mayor o menor amplitud, en relación con la normalidad de la vida de los diferentes países; y tan sólo nótase a veces, que los gastos descienden para volver a ascender más tarde, después de las guerras o a raíz de cualquier otra fuente de gastos extraordinarios al par que cuantiosos.

Véase, en comprobación de esta verdad cuya amplitud de movimiento podrá refrenarse en ocasiones, mas no el sentido fatal de su proceso,—una comparación, por largos períodos—de los gastos de las naciones de carácter y tradición más diversas, así como de las ciudades consideradas como entidades municipales; puesto que, como es fácil de comprender, el fenómeno no es propio de los Estados únicamente, sino que también se presentan en la vida de las Instituciones locales.

PRIMER PERIODO

DESDE EL SIGLO XIII HASTA MEDIADOS DEL SIGLO XIX

FRANCIA

ESTADOS UNIDOS

INGLATERRA

Millones de Francos

Millones de Dólares

Millones de Libras

Años

Francos

Años

Francos

Años

Dólares

Años

Libras

1242

3,7

1714

266

1791

6

1697

2

1363

8,1

1789

475

1800

9

1747

11

1491

44,8

1798

755

1820

18

1797

58

1515

72,8

1819

1.007

1840

24

1809

72

1607

90,8

1830

1.095

1850

63

1814

112

1648

184,0

1850

1.473

1865

64

1683

229,0

1860

2.084

(gue-rra).

Suiza gastaba en 1850 6 millones de francos y 21 millones en 1860.

El Ecuador gastó en 1830, a raíz de la separación de la Gran Colombia, 691.000 sucres; en 1846 los gastos montaron a 860.000 sucres y a 1'590.000 en 1861.

España, gastaba, en 1845, 296 millones de pesetas; los gastos públicos subieron a 374 millones en 1855, elevándose a 547 millones en 1860.

A partir de este último año, véase cuál ha sido la progresión de las expensas de algunos de los países, cuyos ejemplos, dada la diversidad de sus gobiernos, de sus caracteres, costumbres, temperamentos y situación, será la mejor prueba de que la progresión de los gastos públicos es un fenómeno fatal en la evolución política de las naciones.

Las cifras del siguiente cuadro representan millones de las respectivas monedas nacionales, según sus valores corrientes en los años a los que se refieren.

SEGUNDO PERIODO

DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XIX HASTA 1914

NACIONES

	1860	1870	1880	1890	1899	1908	1913	1914
Francia	2.084		2.760	3.243	3.558	4.168	4.473	5.191
Inglaterra ...	65	74	85	89	133		197	200
España (1)...	547	782	897	811	868	1.023		1.139
Alemania ...		672	500	1.245	1.960	2.850		
Italia (2)...	903	1.059	1.481		1.884	2.556	2.556	5.395
Suiza	22	30	41	66	98	159		
Japón (3)...	30	60	81		233		426	823
EE. UU.(4)...	60	102	267	318	3.605	659	725	735
Chile en 1903					37	79	111	112
Ecuador (5)	1,6	2,4	2,5	3,9	7	12	22	21

(1) Las cifras de la segunda columna corresponden a 1875 y a 1885 las de la tercera.

(2) La primera columna corresponde a 1867; la cuarta, a 1891.

(3) La primera columna corresponde a 1868; la segunda a 1878; la tercera a 1867; la cuarta, a 1891.

(4) Las cifras anotadas se refieren sólo a los gastos ordinarios sin incluir los pagos, por capital, de la deuda pública; los gastos en 1899 comprende los de la guerra con España.

(5) La primera columna corresponde a 1864. En los gastos relativos a 1870 están incluidos 198.000 sucres que representa la pérdida en la conversión de la moneda feble, esto es, de las diversas monedas extranjeras de mala ley, o taladradas cuya circulación provocaba serios trastornos al comercio por lo que fue preciso contratar con el Banco del Ecuador la forma de retirar del mercado las referidas monedas.

TERCER PERIODO

DE 1914 HASTA 1928

(Millones de la respectiva moneda)

		1913	1919	1920	1922	1923	1924	1925	1928
Francia	(1)	4.473	49.799	29.882	24.687	23.179		36.400	41.530
Inglaterra	(2)	197	2.579		1.079	855	825		842
España		1.139		2.403					3.150
Italia		2.556		37.685	24.635	21.550			19.337
Suiza	(3)	158		443	504	299	304	308	
Japón	(4)	426		1.489	1.501	1.376	1.409	1.524	1.735
EE. UU.	(5)	724	18.514	6.403	3.372	3.294	3.048	3.063	3.621
Chile		111	119	129	210	241	255	307	376
Ecuador	(6)	22,2	24	23,8	26	29,3		43,8	57,4

Progresión de los gastos Municipales. El acrecentamiento de los gastos públicos es una ley que se aplica con la misma inexorabilidad a las finanzas fiscales que a las municipales, como puede verse con las elocuentes cifras que contiene el siguiente cuadro de los presupuestos consultivos de París, Millán, Quito y Guayaquil, ocurriendo lo propio en cuantos casos más se considere:

(1) Las cifras relativas a los años 1920, 1922 y 1923 no comprenden los gastos extraordinarios efectuados con recursos especiales.

(2) El presupuesto normalizado de 1924 representa cuatro veces el de 1913, no obstante que la moneda nacional conserva su valor prebélico.

(3) El presupuesto de Suiza, a pesar que no entró en la guerra y de que su moneda no se ha depreciado, se duplica de 1913 a 1925.

(4) El presupuesto japonés crece cerca de cuatro veces.

(5) Las cifras referentes a Estados Unidos comprenden sólo los gastos ordinarios fuera de las sumas invertidas en amortizaciones de la deuda pública.

(6) Los gastos de 1913 y de 1914 no comprenden todo el servicio total de la deuda pública; además, los presupuestos eran descentralizados. Si se hubiera atendido debidamente el servicio de la mencionada deuda y se hubieran centralizado entonces las rentas, la cifra total de los gastos posiblemente habrían llegado a 24 o 25 millones.

Los gastos correspondientes a los años 1919, 1920, 1922 y 1923 comprenden también los que se han cubierto con fondos de las respectivas colecturías, a saber: 1'551.000 sucres, 2'518.000 sucres, 2'772.000 sucres y 2'532.000 sucres, respectivamente.

Es de notar que el aumento de los egresos obedecía, exclusivamente, a la fuerza de las circunstancias, a la acción ineludible de la depreciación monetaria, cuyas consecuencias se creía evitar, entonces, con sólo no parar mientes en ellas, no obstante las continuas y repetidas insinuaciones de los Ministros de Hacienda. Por este motivo, a pesar de que el presupuesto de ingresos permanecía el mismo, como si nada hubiese ocurrido desde 1914, y de que numerosos gastos, sancionados en el presupuesto, quedaban sin efecto en razón de la falta de fondos; con todo, la cifra global de los gastos públicos crecía de año en año impulsada por la inevitable acción de las leyes económicas.

París		Milán	
AÑO	FRANCOS	AÑO	LIRAS
1801	12 millones	1825	1'204.000
1868	168 millones	1855	5'266.000
1887	257 millones	1875	10'696.000
1895	291 millones	1900	15'912.000
1900	321 millones	1915	49'910.000
1914	480 millones	1920	104'328.000
1920	1.077 millones		

Quito		Guayaquil	
AÑO	SUCRES		SUCRES
1837	4.727		20.445
1892	47.313		
1896	61.959		
1906	383.950		1'356.877
1914	387.780		
1921	477.340		1'770.527
1923	585.447		3'861.796
1928	2.389.537 (1)		3'807.939

Evolución de los gastos fiscales del Ecuador a partir de 1830

AÑO	SUCRES	AÑO	SUCRES
1830.....	691.000	1905.....	10'155.962
1846.....	860.000	1908.....	11'990.610
1855.....	1'047.225	1913.....	21'711.070
1861.....	1'516.437	1914.....	20'220.000
1865.....	2'113.505	1919.....	20'045.000
1870.....	2'500.000	1920.....	22'874.857
1874.....	2'776.304	1922.....	26'568.000
1880.....	2'476.150	1923.....	29'375.673
1885.....	2'745.524	1925.....	43'114.836
1890.....	3'916.382	1927.....	56'697.429 (2)
1893.....	4'297.991	1928.....	57'414.139 (3)
1898.....	7'007.380		

(1) El notable acrecentamiento de los gastos municipales en el período 1925-1928, se debe especialmente al natural incremento de los gastos administrativos y a la expansión de las obras públicas que pasan de 215.500 sucres en 1925 a 2'450.000 sucres en 1928.

(2) En el año de 1927 se gastó 56'697.429 sucres correspondientes a ingresos efectivos y diversos saldos existentes en varias cajas, y, además, se compensó la deuda interna a los bancos hasta la cantidad de 14'011.615 sucres con la diferencia, motivada por la estabilización de la moneda, en los encajes metálicos de las instituciones de emisión, de manera que en este año se pagó a los bancos la enorme suma de 25'446.467, lo que significa para el presupuesto un alivio de por lo menos 2'500.000 sucres anuales, en intereses.

(3) Los gastos efectivos, por servicios prestados en el ejercicio económico de 1928, no comprende la Reserva del Tesoro, cuyo monto asciende a 1'181.570,83, la que debe acumularse al superávit financiero, para figurar en esta forma en el Presupuesto de 1929.

CAPITULO IV

CAUSAS QUE MOTIVAN EL AUMENTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS

- 1) *Causas de aumento aparente de los Gastos Públicos:* a) *La depreciación de la Moneda;* b) *El estancamiento y concentración, por parte del Estado, de ciertas empresas o negocios;* c) *Las reformas de la contabilidad fiscal;* d) *Las modificaciones de la población y en el territorio del Estado.*
- 2) *Causas de aumento real de los gastos Públicos:* a) *Políticos;* b) *Económicos;* y c) *Sociales.*

Sí el fenómeno del paulatino incremento de los gastos públicos fuese algo arbitrario, esto es, una consecuencia de los derroches de los gobiernos, no sería nada compleja la averiguación de las causas que motivan este hecho; pero, conforme ya se dijo en otra parte, la regularidad, uniformidad y generalidad del fenómeno lleva a desechar tan simple explicación, y fuerza es estudiar las causas que lo motivan, puesto que deben existir, uniformes y generales, por tratarse de una ley de universal aplicación.

Es preciso, distinguir, ante todo, en el aumento de los gastos públicos, aquello que es aparente o nominal, de lo que tiene carácter de indiscutible realidad. Adelantemos algunos conceptos. Llámase *aparente*, el aumento de los gastos cuando no obstante haber crecido las cifras presupuestarias, no se trata sino de simples variaciones nominales, una vez que el valor oro de las expensas fiscales permanecen inalterables o cuando, sí es verdad que las cifras globales acusan efectivo incremento numérico, no significa aquello que la carga individual tributaria haya sufrido recargo alguno. Tales hechos ocurren siempre que varía la paridad monetaria, o se producen modificaciones étnico-geográficas que demandan mayores gastos colectivos, aunque no individuales; así como cuando varía el sistema de contabilidad fiscal, introduciendo nuevos métodos que requieren distinta expresión aritmética para idénticos hechos.

Por *reales* deben entenderse aquellos aumentos de los gastos públicos que lo son no sólo para el Estado, abstractamente, sino también para los ciudadanos, a quienes se les demanda mayores recursos individuales, para subvenir a necesidades cada vez más imperiosas como ocurre siempre que se demandan nuevas tasas, o se recargan las existentes, para cubrir nuevas expensas. Analicemos, ahora, las principales de esas causas de aparente aumento de los egresos fiscales, y veamos cuál ha sido su influencia en nuestra evolución financiera.

Diversos factores pueden determinar esos cambios malabárnicos de cifras que se ha convenido en llamar AUMENTO APARENTE DE GASTOS PÚBLICOS, por lo que sólo me detendré a estudiar aquellos que nos interesan más acentuadamente por la influencia que han ejercido en las cifras de los presupuestos nacionales, a saber: a) La depreciación de la moneda; b) La organización de ciertos negocios como estancos o monopolios fiscales; c) Las reformas en la contabilidad fiscal; y d) Las modificaciones en la población y en el territorio del Estado.

a) *La depreciación de la moneda.* La moneda considerada en sí misma, de conformidad con la función que ha venido desempeñando desde el día en que se la inventó como medio adecuado para facilitar el cambio o trueque de las mercaderías —operación que cada vez se volvía más difícil conforme se complicaban las relaciones, tan simples en su principio— no es otra cosa que una unidad abstracta de cuenta que se recibe, no tanto por su valor intrínseco, sino por el convencional o legal que se ha venido a darle, atenta su capacidad de compra, es decir, la cantidad de mercaderías que es capaz de adquirir.

Por esta razón, que se encuentra bien distante de los motivos que impulsaron antaño para considerarla como una mercadería, ha llegado a ser la medida usual de todos los valores, la forma de expresión del valor de cambio o de uso de todas las mercaderías y de todos los servicios. Fácil es de comprender, por ende, cómo la expresión monetaria o precio de los bienes se encuentra estrechamente vinculado al valor intrínseco, y especialmente, al legal o convencional de la moneda, cuyas variaciones determinan inversos y correlativos movimientos en el nivel general del precio de los productos comerciables, y aún de los que se hallan sujetos a las imponderables apreciaciones de la deseabilidad subjetiva.

Preciso es advertir, sin embargo, que no todas las variaciones de los precios obedecen a la valorización o a la depreciación de la moneda, ya que bien pueden ciertas causas de carácter más o menos local o parcial, determinar variaciones de amplitud mayor o menor según la extensión de esos fenómenos; así siempre que se trate de movimientos parciales, de cambios de precios de unas mercaderías mientras permanecen inalterables los de las demás, será más cuerdo atribuir la razón de este hecho a causas especiales, relacionadas con la oferta y demanda de tales mercaderías, antes que a la moneda misma. Pero si el movimiento es general, si todos los precios de todas las mercancías siguen idéntico sentido, en más o en menos es lógico concluir que aquello debe obedecer a alteraciones en el valor de la moneda, porque es más factible que todos los precios se muevan en función de un sólo factor que sirve de medida común, que no pretender que este factor ha cambiado de expresión porque han variado todos los demás. Esta hipótesis se fortalece hasta rayar en la evidencia si el fenómeno coincide con la aparición de causas que expliquen satisfactoriamente los cambios de valor sufridos por la moneda.

CAUSAS QUE DETERMINAN EL CAMBIO DE VALOR DE LA MONEDA

Al estudiar los efectos naturales de la depreciación monetaria, pierde importancia la debatida cuestión sobre las causas que provocan las alteraciones monetarias, ya que obedezca ello a una más bien que a otra, tengan la razón los adalides de la teoría cuantitativa, o la posean los partidarios de las causas múltiples, el resultado viene a ser el mismo. Sin embargo, no dejará de ser interesante, aún cuando sólo fuese a título de ilustración señalar las principales causantes de la depreciación monetaria de entre todas las que pueden provocarla.

Los cambios del valor de la moneda pueden ser de *carácter universal* o de *carácter local*. Cuando ocurre el primero de estos dos fenómenos se llega a conocimiento del hecho por medio de los números índices de los precios, los que revelan la diferencia en el poder adquisitivo de la moneda de un período a otro, y entonces surge la cuestión. ¿El alza de los precios o pérdida del poder de compra de la moneda se debe a que ésta ha disminuído de valor o a que los productos o servicios han aumentado de precio? Es natural que la primera de las soluciones es más fácil y comprensible que no la segunda, explicándose satisfactoriamente el fenómeno con el desproporcionado aumento del volumen monetario, lo que a su vez puede obedecer a mayor rendimiento de lo normal en las minas de oro o de plata, o a la multiplicación exagerada de los sustitutivos fiduciarios de la moneda, de manera que, creciendo la capacidad de compra en mayor escala que los productos ofrecidos en los mercados, su precio tenga que subir hasta equilibrar la oferta con la demanda, merced al mayor valor de las unidades ofrecidas en venta. Sin embargo, no es imposible que profundas alteraciones en el sistema de producción, o excesos en la demanda, a virtud del acrecentamiento ilimitable de las necesidades humanas, pudieran también provocar cierta elevación de precios, que repercutiría de un país a otro gracias a la solidaridad económica de las naciones. Pero este fenómeno es de más difícil realización y cuando más puede llegar a coadyuvar, con mayor o menor amplitud y generalidad, la acción primordial del primero.

Cuando la depreciación de la moneda es local, esto es, que mientras la moneda de un país pierde de valor, las de las demás se conservan inalterables, las causas pueden ser más variadas y menos fáciles de precisar, midiéndose siempre, en lo externo, por la cotización de las monedas extranjeras, y en lo interno por el nivel general de los precios. Si la circulación de un país es a base áurea, es decir, que sus billetes son cambiables con oro o con giros oro, la depreciación de la moneda proviene ordinariamente, del desequilibrio de la balanza de cuentas, por cuya razón la demanda de giros sobre el exterior viene a ser más acentuada que la oferta de los mismos. En otras palabras, las exportaciones, o son menores que las importaciones, o lo son en cantidad insuficiente para saldar todas las cuentas del pasivo comercial del país; desequilibrio que puede provenir de una crisis de producción o del acrecentamiento excesivo de las importaciones impulsadas por las facilidades que surgen del abuso del crédito.

Cuando la circulación es a base de papel y el oro no sirve ya para mantener el curso del cambio, por razón de la inconvertibilidad de los billetes, las causas pueden ser muy diversas y su acción de distinto alcance. A veces el motivo que induce a la inconvertibilidad, la inflación fiduciaria, continúa floreciente con el nuevo sistema, y las variaciones bursátiles de la moneda nacional no hacen sino revelar el grado de inflación de la misma, o sea lo que ha convenido en llamar la *paridad del poder de compra* (Cassel); otras veces, cuando las circunstancias son propicias para ello, la inconvención favorece movimientos especulativos que llevan las cotizaciones de la moneda a alturas que no justifican su grado de inflación; en ocasiones, una crisis de producción continuada, especialmente si el país es predominantemente agrícola, tiene poder suficiente para mantener la demanda superior a la oferta de giros, de manera que, desaparecidos el gold point de salida, el valor de la moneda puede descender con suma facilidad, y el financiamiento posterior de la crisis consiguiente, merced a un hecho ya realizado; por último, causas psicológicas, sobre todo cuando la depreciación de la moneda ha llegado a un grado de relativa consideración, y cuando el régimen de papel moneda ha durado bastante tiempo, pueden actuar directamente sobre el cambio, limitándose las emisiones posteriores a consolidar los efectos provocados por las causas directas.

VARIACIONES DE LA MONEDA EN EL ECUADOR DESDE 1884 HASTA 1927

La ley de monedas de 1844 estableció el cóndor de oro con un valor equivalente a dos libras esterlinas, pues contenía 14,51612 gramos de fino; de manera que el sucre, con sus 1,4516 de fino, valía entonces la quinta parte de una libra esterlina o 96,46 centavos de dollar.

La Legislatura de ese año no tuvo en cuenta el valor comercial de la plata al establecer, en el Art. 10 de la Ley de monedas, que la unidad monetaria sería el sucre de plata de 22,20 gramos de fino, con idéntico poder liberatorio que el sucre de oro; y este olvido sancionó, de antemano, la futura depreciación del circulante fiduciario.

Efectivamente, según la ley, el sucre valía, mejor dicho, debía valer 48 peniques; y si esto era verdad en tratándose del sucre de oro, no lo era respecto del sucre de plata, al que correspondía tan sólo un valor comercial de 38 peniques, por término medio, en aquella época. Conocida es la clásica relación entre el oro y la plata —asiento del régimen bimetalista— en virtud de la cual 15,50 kilos de plata equivalen a uno de oro. Mientras esta relación permanece inmutada ninguna dificultad se opone al funcionamiento del mecanismo bimetalista; pero no bien el valor comercial de la plata decrece, empiezan a emigrar las monedas de oro; provocando análogos resultados la subida de valor de este metal. Huelga advertir que pueden ofrecer los casos inversos.

La Ley de Monedas partió del supuesto de que la onza standard de plata se cotizase a 60,82 peniques, mas era lo cierto que sólo se cotizaba a 50,625, por término medio en aquel año; de manera que lejos de valer un sucre de plata 100 centavos, no correspondía sino a un

valor real de 78 centavos; razón por la cual podía resultar un excelente negocio vender en cualquier mercado extranjero un kilo de oro para obtener en cambio 18.630 gramos de plata, con los que era factible que se acuñasen 832 sucres de plata, obteniendo así una ganancia líquida de 144 sucres. Fácil es de comprender cómo encontraría la ley de Gresham apropiado campo para actuar eficazmente, determinando el éxodo de las monedas de oro. Esta la razón de que restase, en respaldo de los billetes bancarios, un encaje de plata que se depreciaba cada vez en mayor proporción, por lo que en 1893 empezó a descender nuestra moneda en las bolsas extranjeras.

Entonces debieron producirse todos los fenómenos que la generación presente ha observado con sus propios ojos en los últimos tiempos, hasta que en 1898 la Asamblea de aquel año dictó la nueva ley de monedas, estabilizando el sucre a razón de 24 peniques, según se aconsejó en el informe de la Comisión de Monedas de la Cámara de Comercio de Guayaquil, la que demostró profundo conocimiento de las circunstancias por las que atravesaba la Nación.

La ley de monedas de 1898 fijó en 7,3224 gramos la cantidad de fino que debían contener los nuevos cóndores, de modo que el sucre ya no poseyó, desde entonces, sino 0,73224 gramos la cantidad de fino, por lo que su paridad con el dollar descendió a 205,62 % es decir, que el sucre valía sólo 48,66 centavos de esa moneda.

El sucre conservó su nuevo valor hasta agosto de 1914, año en el que se inició la segunda etapa depreciativa del sucre que termina con la ley de monedas, de 4 de marzo de 1927. Mucho se ha discurrecido sobre las causas de esta depreciación, pero no es oportuno que se vuelva a abrir la vieja discusión, porque, se deba a una causa más bien que a otra, las consecuencias son las mismas. La mentada ley de 1927 redujo a 0,300933 gramos la cantidad de fino que debe contener el sucre, esto es, la quinta parte de la que contiene un dollar, por lo que el valor de nuestra unidad monetaria alcanza sólo a 20 centavos de dollar, y su paridad con esta moneda es la del 500 %.

He aquí el cuadro sintético de las variaciones de valor que ha experimentado el sucre con relación al dollar, desde 1884 hasta el presente.

Año	Valor del sucre en ctvs. de dollar	Paridad con el dollar
1884	96,46	103,72 %
1898	48,66	205,62 %
1915	46,44	216 %
1916	44	227 %
1917	41	243,8 %
1918	42,50	235 %
1919	47,30	211 %
1920 (1)	32	238 %

(1) Los datos sobre el cambio relativos a los años 1920, y los posteriores difieren algo de los oficiales proporcionados a la Misión Kemmerer. debiéndose ello a la irregularidad de las cotizaciones en los bancos de Guayaquil; los que en

Año	Valor del sucre en ctvs. de dollar	Paridad con el dollar
1921	29,10	343 $\frac{0}{0}$
1922	25,75	388 $\frac{0}{0}$
1923	22,60	443 $\frac{0}{0}$
1924	19,75	504 $\frac{0}{0}$
1925	22,10	453 $\frac{0}{0}$
1926	20	500 $\frac{0}{0}$
1927 antes de la es- tabilización	21	475 $\frac{0}{0}$
1927 después de ella	20	500 $\frac{0}{0}$

Sintéticamente se puede decir que el ineludible efecto de la depreciación de la moneda es el cambio, más o menos lento o rápido, así como uniformemente acelerado o por saltos bruscos, de un estado de equilibrio comercial a otro, distinto en sus denominaciones nominales, pero semejante, si no igual, en la realidad de los hechos.

Decíamos ya que la moneda es la medida común de todos los valores, de donde fluye, lógica y claramente, que la modificación cuantitativa de esa medida tiene que provocar resultados en todo semejantes a los que determinaría la reducción de los centímetros que contiene el metro, o de los gramos de que se compone el kilo. Si el metro viniese a tener, así, sólo 50 centímetros de dimensión, es claro que todos los objetos que se mensurasen con la nueva medida, ya no tendrían el mismo número de metros que antes, sino dos veces más, en estrecha proporción con la merma ocurrida. Lo propio pasa cuando es la moneda la que pierde parte de su valor: todos los demás bienes tienen que sufrir variaciones inversamente proporcionales, si se las considera sintética y no aisladamente, como un término medio que exprese el resultado final del nuevo equilibrio económico.

PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA DEPRECIACIÓN DE LA MONEDA

Las principales modificaciones que determina la depreciación de la moneda, son las siguientes:

- a) *Alza inversamente proporcional de todos los precios de importación y de exportación.* Efecto lógico y fácil de comprender es éste, ya que las transacciones comerciales internacionales se saldan en oro, de

muchas ocasiones eran nominales, mientras en el interior la Banca de la Sociedad Almeida, vendía realmente los giros sobre el exterior a diverso tipo. Por esta razón he tomado un término medio entre los valores que la Misión atribuye al sucre desde 1920 y los encontrados a base de cálculos sobre los datos del Banco de Descuento y de la Banca Almeida y Cía.

manera que si permanece inalterable su valor, el de la moneda depreciada tiene que variar en el mercado internacional y, por ende, las cantidades de ésta que sea necesario dar en cambio de igual cantidad de oro, o de mercaderías extranjeras, será proporcionalmente mayor. Así si en 1913 el Ecuador importaba 18'178.000 sucres cuando la moneda valía 1, en 1920, al valor dos veces y media menos, esas mismas importaciones tienen que representar un valor en sucres igual a 45'445.000 sucres. Véase lo que valen en dólares nuestras importaciones, de 1913 a 1930, y su relación en sucres.

Años	Valor en dólares	Valor en sucres
1913	8'867.322	18'179.000
1914	8'388.300	17'289.000
1918	7'102.000	16'690.000
1919	11'378.000	24'007.000
1920	18'200.000	43'494.000
1921	6'845.000	23'486.000
1922	8'655.000	33'581.000
1923	8'308.000	36'804.000
1925	11'980.000	53'254.000
1926		
1928	15'495.000	77'477.000
1930	12'665.000	63'981.000
1931		

Alza correlativa de todos los precios de artículos de producción interna. Consecuencia inevitable, si bien menos rápida, ya provenga de la inflación cuyo resultado inmediato es acrecentar la capacidad de compra individual y, por ende, la demanda de productos, demanda que tarde o temprano provoca el alza de los precios como única forma de equilibrio con la oferta estacionaria; ya se produzca también como una consecuencia, más o menos lejana del movimiento de precios de los artículos que dependen directamente del cambio.

He aquí un cuadro de números índices que revela, aproximadamente, el encarecimiento relativo de la vida provocado por el aumento de precios, fatal consecuencia de la depreciación monetaria.

Años	Indice
1913	100
1917	200
1918	238
1920	191
1922	215
1923	208
1925	245
1926	309
1927	300
1928	248
1930	
1931	216

Curioso es el fenómeno que se observa respecto del movimiento de los precios en el período inconvertible. El índice de éstos revela que el costo medio de 25 artículos se duplica en 1927, con relación al nivel que marcaba el año de 1913, a pesar de que la circulación monetaria apenas debió acrecer hasta un 10 % y de que el curso del cambio no marcó entonces más de un 21 % de pérdida, no pudiéndose atribuir tamaña desproporción sino a la demanda de artículos internos, acrecentada por las necesidades de la guerra, o a factores físicos y naturales que produjesen temporales restricciones en la oferta de aquellos.

Los precios internos, es decir, los de los productos que no sufren las consecuencias directas del cambio, apenas si son en 1925 ligeramente más elevados que en 1918, a pesar de que desde ese año hasta 1925 aumenta la circulación monetaria en un 70 %, y en un 120 % la circulación global; y no obstante que el cambio baja un 80 % desde esa fecha. En vista de estos fenómenos, que no abonan por el clásico efecto que denuncia la teoría cuantitativa, no queda otro recurso que acudir a esa acción indirecta de consolidación que se dice operar en esta forma.

Cuando por una reacción directa e independiente de la circulación ocurre en ascenso brusco de los precios o del cambio, que, a su vez, provocan un aumento de circulante, en el propósito de financiar la crisis que forzosamente se presenta en tales circunstancias, esa mala política financiera impide que actúen las fuerzas enderezadoras que tienden a restablecer el perdido equilibrio, consolidando el nuevo estado de cosas que, en esta forma, viene a ser una consecuencia de la inflación.

De aceptarse esta manera de interpretar la realidad, habría que convenir que si en 1925 los precios se mantienen, por término medio, unas dos veces y media más elevados que en 1913, se debe ésto a que las emisiones posteriores a 1918, impidieron que los precios recuperasen su antiguo y normal nivel.

Por aceptable que sea esta doctrina no basta para esclarecer todos los hechos posteriores a 1914, porque el nivel actual de precios indica que se halla muy por debajo de aquel que debería haber alcanzado si reflejara la depreciación del sucre y la pérdida del poder adquisitivo del oro en todos los mercados del mundo.

He aquí un cuadro que revela el movimiento comparativo de los precios, de la circulación global, y del cambio desde 1913 hasta el momento actual.

AÑO	Circulación monetaria	Circulación global	Precios	Cambio
1913	100	100	100	100
1914	86	87	100	102
1915	79	87	130	106
1916	97	105	170	113
1918	102	124	238	118
1920	109	142	192	119
1921	104	147	194	170
1925	175	250	245	206
1926	179		309	243
1927			300	239
1928	210	316	248	243

Como podrá observarse, los precios son los primeros en subir, luego sigue el cambio y por último la circulación; de manera que si su influencia ha tenido ésta, ha sido la indirecta consolidante que dejamos explicada. Es de notar, también, que los altos precios de 1926 y 1927, no obedecen a influencias monetarias, como lo creyó la Misión Kemmerer. (Exposición de motivos a la Ley de Monedas) sino a causas naturales, cuales fueron las malas cosechas ocasionadas por la sequía continuada en ese tiempo. Así se lo advierte a algunos miembros de la mencionada Misión, pero predominó el imperativo teórico.

c) *Aumento, tardío y desigual, de los salarios de los obreros y de los sueldos de los empleados, impulsado por los dos fenómenos anteriores, que tienen que elevar, forzosamente, el costo de la vida de todas las clases sociales.*

d) *Reducción correspondiente del poder adquisitivo, esto es, de la capacidad de comprar artículos indispensables de la vida, que comportaban todas las rentas fijas, como salarios, sueldos, rentas vitalicias, intereses de los capitales a préstamos, de los bonos y cédulas, dividendos de toda clase de obligaciones, y, en general, de toda renta que signifique una proporción fija de un capital adeudado, así como de las asignaciones estipuladas en virtud de contratos, expresos o tácitos, de arrendamiento de trabajo, de cualquier naturaleza que ésta sea.*

Una persona que en 1913 ganaba una renta, de capital o de trabajo, de 300 sucres habrá notado en 1927 que no alcanzaba a comprar con esos mismos 300 sucres ni la tercera parte de lo que podía hacerlo en aquel año; y es de observar que, mientras los salarios y los estipendios de los empleados particulares, tienden a equilibrarse a la larga, aunque desigualmente, según la naturaleza del trabajo de que se trate, los sueldos de los empleados públicos no recuperan su poder adquisitivo anterior sino muy posteriormente, cuando el Estado ha estabilizado la moneda y consignado en el Presupuesto las nuevas partidas enmendadas en razón del depreciamiento monetario; en tanto que las rentas del capital—acciones y obligaciones—jamás vuelven a recuperar el perdido poder de compra.

e) *Las obligaciones de toda persona, natural o física, contraídas antes de la depreciación de la moneda y pagadas después de ella, se reducen en la misma proporción de la pérdida de valor de aquella; de manera que uno de los efectos de este fenómeno es la desgravación de todas esas deudas, operada en favor de los deudores, y la pérdida irremediable de capital que experimentan todos los acreedores que no hayan tenido la previsión de hacer constar en sus títulos la equivalencia en moneda extranjera.*

En efecto, el prestamista que dió a rédito en 1913 1.000 sucres no habrá recibido realmente, en 1927 sino 400 sucres, y aún menos, porque más cosas compraban 400 sucres en 1913 que no 1.000 sucres en 1927. En cambio el deudor que en aquel año debía 1.000 sucres pudo haber pagado esa deuda en 1927 con la misma facilidad con la que entonces hubiera satisfecho una de 400 sucres solamente; a menos que no posea,

a su vez, sino rentas de capital, en cuyo caso —y a este sólo respecto— su situación no habría variado.

Por idénticas razones, como las rentas del Estado aumentaron NOMINALMENTE —aunque muchas personas no alcancen a comprender la razón de esta necesidad de orden físico,— la deuda interna no obstante haber subido a 30 millones de sucres no significa para el presupuesto del Estado mayor esfuerzo de lo que en 1913 habría demandado el servicio y amortización de 12 millones de sucres. Por idéntico motivo países que debían miles de millones de sucres en 1913, han logrado redimir esos débitos sin el menor esfuerzo, como lo hizo Alemania; o han visto centuplicarse y aún decuplicarse la deuda interna sin que de ello haya provenído mayor gravamen para el Presupuesto.

f) *Desgravación efectiva de todos los impuestos rígidos*, es decir de todos aquellos que no siguen de cerca ni de lejos la depreciación de la moneda. Ejemplo típico de estos gravámenes son los aduaneros específicos; esto es aquello que gravan el peso, el kilo, la docena, etc., así como todos aquellos que gravan unidades inmutables. (Tímbres y registros por cada unidad o por cada acto, etc.) Véase, en efecto la desgravación indiscutible que la depreciación de la moneda comportó, respecto de los derechos aduaneros, desde 1913 hasta 1925.



AÑO	Valor de las importaciones	Valor de los derechos	Índice de importac.	Índice de derechos	Proporción del valor de las importaciones que absorbe el impuesto
1913	18'178.000	8'152.000	100	100	45,85 %
1918	16'690.000	3'894.000	92	47	23,27 %
1920	43'494.000	8'722.000	239	107	20,05 %
1921	23'986.000	7'057.000	131	94	30,05 %
1922	33'581.000	6'655.000	184	81	19,85 %
1924	52'002.000	9'924.000	286	115	18,12 %
1925	53'254.000	11'076.000	292	135	20,00 %
1928	77'477.000	21'338.000	425 -	261	28,82 %

Por este motivo, el comerciante que en 1913 debía separar 48 sucres para el impuesto correspondiente a 100 sucres de importación, habrá visto que en 1925 sólo eran necesarios 20 sucres para una compra semejante. Fácil es de explicar la razón de la desgravación automática que se operó en esos 12 años. El sistema arancelario antiguo era predominantemente específico, esto es, que los aforos se hacía a base de unidades determinadas como el kilo, la docena, etc., sin el correctivo de ahora que fija un advalorem prudencial que juegue cuando el específico resulta muy bajo.

Conforme se depreciaba nuestra moneda subían de valor, nominalmente, las mercaderías importadas, pero los derechos permanecían inalterables pues que se pagaba sobre bases que tampoco sufrían modificación, lo que no hubiera ocurrido si el arancel de 1913 hubiera

sido calculado sobre los principios vigentes. Así, mientras un arancel específico marcaba casi idéntica suma de derechos en 1924 que en 1913, a pesar de que las importaciones habían crecido, en sucres, 286⁰/₀, un arancel advalorem o alternativo habría producido en ese año alrededor de 20'000.000 sin necesidad de modificarlo subiendo sus tarifas.

Es natural que las finanzas públicas debían sufrir de la misma manera que sufrían las de los capitalistas y empleados con rentas invariables pese al encarecimiento paulatino de la vida; y esta fue la razón de por qué hubo necesidad de modificar el arancel volviéndolo alternativo y calculando su presión alrededor del 30 ⁰/₀ del monto de las importaciones. Mas como la desgravación había sido paulatina y gradual durante 12 años y el equilibrio se restableció bruscamente, en un solo año, los efectos en la economía nacional han sido parecidos a los que hubiera provocado en cualquier sistema de fuerzas que se hayan inclinado lentamente en un sentido determinado, el retorno instantáneo a la antigua posición. Si los legisladores de 1915, o de cualquiera de los primeros años, se hubieran dado cuenta de la situación y hubieran creado un sistema alternativo semejante al actual, no habría habido ni crisis fiscales, ni préstamos al Agrícola, ni el malestar consiguiente a la revalorización del arancel aduanero.

g) *Aumento aparente en el rendimiento de todos los impuestos que, como el predial o el sobre la renta, siguen, de cerca o de lejos, las variaciones de los precios.* Por este motivo, el gravamen sobre la renta, que a razón del 8 ⁰/₀ produjera antes de la depreciación de la moneda 200.000 sucres es claro que después de dicho fenómeno llegara a rendir 400.000 sucres, si las rentas se duplicábase por haberse reducido a la mitad el valor de la moneda. Asimismo, el impuesto predial que produjo 850.000 sucres en 1925, sobre la base de catastros que reflejaban todavía los valores no alterados por los efectos de la depreciación monetaria debían rendir en 1928, dos millones de sucres, con motivo del nuevo valor de la propiedad rústica establecido en los nuevos catastros, sin necesidad de subir el impuesto.

h) *Aumento nominal, salvo en los casos ya establecidos, de todos los presupuestos consuntivos, así de los particulares como de las Instituciones de derecho público.* Consecuencia que no ha menester de grandes explicaciones en tratándose de las haciendas particulares, ya que todos habrán experimentado la verdad de esta aseveración; pero cuyo fundamento parece a veces, algo más oscuro, cuando se lo refiere a las finanzas públicas.

Las partidas presupuestarias que se elevan nominalmente en virtud de la depreciación de la moneda, son las siguientes:

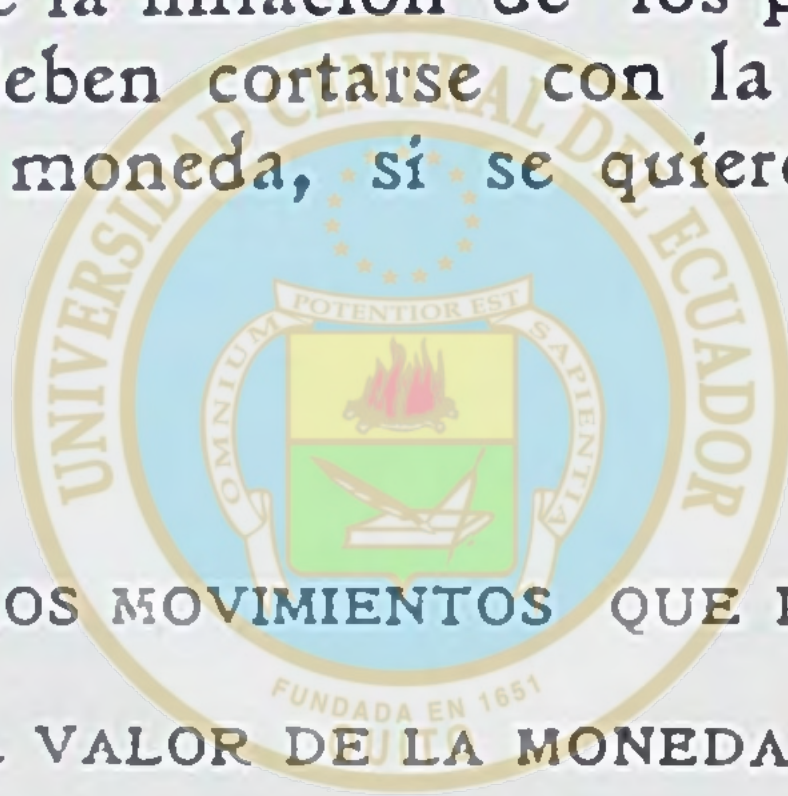
- 1) Servicio y amortización de la deuda pública externa;
- 2) Obras públicas, merced al alza de precios de la materia prima y de la mano de obra;
- 3) Gastos de recaudación y de producción, por los mismos motivos expresados en el numeral anterior;

4) Previsión social, en todos sus aspectos;

5) Tratamientos de los empleados públicos, militares y civiles, así como los gastos guerreros que motivan los ejercicios militares, etc.

La razón es la misma que en las relaciones particulares motiva la elevación de los salarios y de los sueldos con esta sola diferencia; que en las relaciones privadas, es la ley de la oferta y de la demanda la que se encarga de efectuar las mencionadas modificaciones, mientras que respecto de los empleados públicos es preciso que el aumento de los estipendios se consigne en el Presupuesto del Estado, cosa que sólo puede ocurrir mucho tiempo después de haberse consolidado legalmente la depreciación de la moneda. Esto explica, en gran parte, el salto del presupuesto de egresos, de 1925 a 1928, pues sólo en 1927 se estabilizó la moneda.

Todas estas consecuencias de la pérdida de valor de la moneda, así como muchas otras que no se mentan ahora, por no ser del caso, conducen a que los gastos públicos experimenten incrementos numéricos de carácter nominal, ya que la inflación de los precios determinan la de los gastos, cuyas cifras deben cortarse con la misma cuchilla que ha cercenado la valía de la moneda, si se quiere medir su verdadera o aproximada significación.



DIFERENTE AMPLITUD DE LOS MOVIMIENTOS QUE DETERMINA LA PÉRDIDA
DEL VALOR DE LA MONEDA

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Los efectos de la depreciación de la moneda, según lo hemos estudiado en páginas anteriores, no se producen con igual intensidad en todas las ramas de la industria, del comercio y del trabajo; antes bien, mientras unas personas se benefician de la pérdida de valor de la moneda, sea mediante el aumento más que proporcional de sus rentas de capital o de trabajo, sea merced a la disminución efectiva de las deudas, por las razones ya indicadas, otras no recuperan sino una parte de la antigua capacidad adquisitiva de sus ingresos. Así vemos que los acreedores y los capitalistas (dueños de acciones de Bancos, de pagarés o de títulos de renta que en 1914 valían como 100) han perdido todo lo que han ganado los deudores respectivos; que mientras unos obreros o empleados perciben apenas dobles emolumentos de los que gozaban en 1913, otros han visto triplicarse y cuadruplicarse sus antiguas rentas; que unos agricultores venden sus productos a precios que apenas acusan algún aumento sobre los vigentes en 1923 (productos de lechería), y que otros los realizan al doble, al triple o al cuádruplo (productores de artículos de exportación), según la dependencia más o menos estrecha que tengan con la cotización del dólar; de manera que la posición de los agricultores depende, de la proporcionalidad de los productos que obtengan de sus fundos, en armonía con la mencionada dependencia con el valor de esa moneda.

Esta misma desproporción que marcan los ingresos en general, se nota en el presupuesto consuntivo de las personas públicas y privadas y, por ende, en el presupuesto de gastos del Estado: Las obras públicas demandan sumas triples, y en veces, cuádruples, para llenar las mismas necesidades que se satisfacían en 1913; el servicio de la deuda externa se multiplica por 2,50 sin que ello implique mayor deuda ni intereses más gravosos; y los sueldos de la generalidad de los empleados públicos —por más que se repita lo contrario— apenas son el doble de lo que aquellos percibían en 1913, y sólo las funciones de reciente creación se han acomodado al valor oro de lo que antes de la guerra hubieran costado servicios de la misma naturaleza ocurriendo lo propio con ciertos cargos superiores (Ejecutivo).

Sin embargo, no obstante esas desiguales repercusiones de la depreciación de la moneda, mirado el fenómeno en su conjunto, se produce una nivelación casi perfecta, un ajustamiento de todos los precios, por término medio, al nuevo talón de los valores; ya que, en definitiva, la depreciación de la moneda desposee a unos para dar a otros, sin que el resultado final implique daño ni beneficio para la colectividad.

Cuando se examinan, pues, los presupuestos de las Naciones en general, y especialmente los de aquellos cuyas monedas han sufrido profundas variaciones, es preciso estudiarlos con detenimiento a fin de descubrir en las cabriolas de las cifras, lo que éstas tienen de real y lo que no es sino una apariencia, es decir, reacciones matemáticas para el ajustamiento de ingresos y egresos al imperativo de un nuevo sistema monetario. Vamos, pues, a denunciar lo que se debe, en los presupuestos de la República, a los cambios de valor que ha experimentado nuestra moneda, advirtiéndole, empero, que sólo se tratará de aproximaciones más o menos ajustadas a la realidad y no de verdades absolutas; pues que para ello sería necesario que tanto la riqueza pública, mirada en su conjunto, como las rentas de los particulares, hubiesen crecido en la misma proporción que los gastos y las entradas fiscales, cosa que si bien es de suponer que haya ocurrido no se puede sostener como un dogma, ya que la nivelación de las rentas fiscales es un proceso consciente que se debe a las leyes administrativas, mientras que la nivelación de las rentas de los particulares es obra de leyes naturales.

Véase como en el siguiente cuadro aparece la estrecha correlación entre los gastos públicos y las variaciones del valor de la moneda, desde 1893, siendo difícil de conjeturar en épocas anteriores qué proporción del aumento de los gastos públicos se debe a pérdidas del valor de la moneda que se traducen en aumentos generales de precios— independientemente de su posición con las demás monedas,—aumento de precios que determinan a su vez modificaciones de carácter más o menos nominal—en los presupuestos y en las fortunas.

Fechas	Gastos Públicos	Valor de la moneda	Indice de los gastos	Indice de la moneda	Gastos Públicos en dólares
	SUCRES				DOLLARES
1893	4'297.991	97,32	100	100	4'182.804
1898	7'007.887	48,66	165	200	3'434.630
1898	7'007.381	48,66	100	100	3'434.630
1913	21'711.000	48,66	310	100	10'564.572
1913	21'711.000	48,66	100	100	10'564.572
1928	58'695.257	20,—	270	243	11'739.051
1931	43'259.690	20,—	202	243	8'651.978

Desde 1893 hasta 1928 podemos distinguir tres períodos semejantes en apariencia, pero muy diferentes en la realidad. En el primero que va de 1893 a 1898, el índice de la moneda sube 100 % y los gastos públicos aumentan 165 %, el movimiento ascensional no puede justificarse, por ende, como aparente, sino en un 100 %, debiéndose concluir que el 65 % restante obedece a causas de aumento real.

En cambio el aumento que se nota en el período 1898 a 1913 no se explica por la depreciación de la moneda, sino en aquella parte en la que el anterior movimiento de los gastos públicos se deba, no a esta causa sino a otras de carácter real; puesto que bien pudo efectuarse el ajustamiento de precios parte en el período 1893 a 1898 y parte en el lapso de 1898 a 1913. Además, se debe observar que en los quince años que van de 1898 a 1913 los gastos crecieron bastante más que en los quince años subsiguientes; pero en esas épocas la opinión pública se preocupaba mucho menos que ahora en las finanzas fiscales.

El tercer período, 1913-1928 acusa profundas modificaciones en el valor de la moneda y en la cuantía de los gastos, en cambio es el que más armonía revela entre éstos dos movimientos: en efecto, el índice de la moneda sube, inversamente, 243 %; de manera que hasta ese límite podía decirse que el incremento de los gastos es nominal y que los 5'938.000 sucres restantes implicarían aumento real justificable o injustificable por su naturaleza. Pero es de observar, además, que no sólo el sucre se ha depreciado en la proporción indicada sino que el mismo dólar apenas compra hoy, por término medio, el 75 % de lo que compraba en 1913, de manera que todos los productos de exportación y de importación han debido subir de valor, por término medio, 3,50 veces lo que valían en 1913; y como esta pérdida del poder adquisitivo del sucre, por causas internas y externas, ha inflado el costo de todos los materiales, del de la vida y, por ende, de la mano de obra, una buena parte de esos 5'938.000 sucres de aumento se justificarán por esta depreciación del sucre que todos las sentimos pero que muy pocos la comprenden.

En conclusión se puede afirmar que el aumento de precios y de los gastos públicos en el período 1913-1928 obedece teóricamente en

un 243 % a la depreciación particular del sucre y en el 27 % restante a la depreciación universal del oro; pero como ya sabemos que no todos los precios ni todos los gastos crecen en igual proporción se puede sostener que por lo menos un 250 por ciento del aumento de los gastos públicos se debe a la acción combinada de la depreciación mundial del oro y de la pérdida de valor del sucre, y que el 20 % restante se halla motivado por causas de aumento real, influenciadas a su vez, por la propia depreciación de la moneda. Así por ejemplo una de esas causas, la creación de dependencia administrativa en razón de los nuevos servicios del Estado, dependencias cuyos gastos, o fueron modelados en un principio sobre el padrón de los justificables en 1913, por lo que debieron subir posteriormente en unión de los que ya existían en 1913, o se amoldaron desde su aparición al valor oro de lo que hubiera costado en ese año.

Al final de este estudio sobre los gastos públicos se hará notar la diferente evolución de las expensas fiscales, divididas según su distinta naturaleza.

EL ESTANCAMIENTO O CONCENTRACIÓN, POR PARTE DEL ESTADO, DE CIERTAS EMPRESAS O NEGOCIOS

Nadie mejor que el profesor Nitti ha calcado la necesidad de prestar profunda atención a este factor de aumento aparente en los gastos públicos cuando se trata de comparar las expensas de diversos países, o de distintos períodos en la vida financiera de una misma nación. He aquí lo que dice el mencionado financista:

«Los principios de lógica estadística relativos a la comparación deben aplicarse con sumo rigor en materia financiera; ya que su olvido es causa de los continuos errores en los que frecuentemente caen los escritores políticos y las Cámaras Legislativas. Los impresionantes parangones que suelen hacerse, a menudo son fantásticos, y de esta manera las cifras de las cuales se abusa no expresan otra cosa que simples aproximaciones».

«La comparabilidad de los datos—el cuarto canon de la lógica estadística—es frecuentemente violado en materia de finanzas, sobre todo por los hombres de la política. Es necesario, pues, ponerse en guardia contra el abuso de la comparación, ya que los datos que se comparan se obtienen con frecuencia, en virtud de diversos procedimientos; ya por disparidad de ordenación legislativa, ya por diversidad de condiciones. No es posible, por regla general, comparar sino términos homogéneos y uniformes; de modo que cuando se trata de parangonar datos relativos a diversos lugares, en la misma unidad de tiempo, es preciso que existan entre ellos homogeneidad intrínseca (cualidad, medida) y extrínseca (lugar, tiempo). También es necesario, para que los datos tengan su justo valor, que se tome en consideración todas las causas de variabilidad».

Mientras más se desenvuelve la actividad del Estado, mayores y de más vasto alcance son los servicios públicos que corren a su cargo. Ya dijimos que ciertas necesidades de los asociados no pueden cumplirse individualmente, por lo que se hace necesario que la cooperación supla la ineficacia del esfuerzo individual, siendo esta la razón de los servicios públicos o de utilidad pública. Mas como ocurre que no siempre se halla el Estado en capacidad de organizar los servicios públicos, desde un principio sucede, a menudo, que ciertas necesidades colectivas, o son atendidas defectuosamente hasta que el Estado se encuentre en situación de proveer a su cabal entretenimiento, o se crean empresas de carácter privado que atienden al público organizándose como verdaderas empresas de negocios, que son rescatados algún día por el Estado.

Aquí el problema teórico degenera en la vieja y consabida discusión acerca de las ventajas o inconvenientes de la administración burocrática. El Estado comerciante o industrial entraña todos los peligros del burocratismo, se dice, de entre los cuales los más graves son: el descuido y la egoísta indiferencia que surge del «horror de las responsabilidades» que dijera Faguet, del escaso interés que despierta la cosa pública; la mediocridad y la incompetencia del servicio por la rutina y falta de iniciativa de los funcionarios públicos; el despilfarro que proviene de la ausencia del riesgo, etc. En cambio los partidarios del régimen estatal no descuidan de puntualizar los notables defectos que entraña la explotación privada a la que se le acusa de degenerar fácilmente en rapás y egoísta, amén de que en cuanto alcanza cierta proporción ofrece todas las desventajas de las explotaciones oficiales sin presentar, en cambio, sus ventajas.

Sea de ello lo que fuere, es preciso convenir que éste, como todos los problemas de parecida índole, es de relativa solución, ya que las condiciones en las cuales se desenvuelve la actividad, pública o privada, de una nación, no siempre pueden ajustarse a normas de idéntica naturaleza. Concretándonos al problema nacional, parece perfectamente ociosa la discusión relativa a si el Ferrocarril Quito-Esmeraldas, por ejemplo, conviene que sea explotado por empresas privadas antes que por el Estado, ya que si éste no emprendiese en esa obra no habría sociedad particular que se empeñase en ella; y la urgencia de ciertas necesidades no permite que se las postergue indefinidamente. Por otro lado, en países como el Ecuador, prescindiendo de ciertos aspectos de carácter técnico que si se han resuelto mal, en veces, no existe motivo especial para que así ocurra en lo porvenir, casi siempre es preferible la acción oficial a la rapacidad de empresas extranjeras, que se inspiran en álgidos e indiferentes principios de orden económico.

Por último, hay empresas respecto de las cuales es indiscutible la conveniencia de que las sume el Estado, ya porque no se hallan al alcance de la iniciativa privada, individual o colectiva, como ocurre con las grandes obras de irrigación; ya porque mayores ventajas, directas o indirectas, ofrece a los asociados la centralización de ciertos negocios en manos del Estado que no en la de concesionarios, o de sociedades particulares y aun que la libre explotación gravada con impuestos, como ocurre respecto de los Estancos de alcoholes, tabaco, café, sal y otros de igual naturaleza.

Hállase fuera de toda duda, que si en todos estos casos aumentan los ingresos del Estado, tiene que ocurrir igual resultado respecto de los egresos, sin que por ello quiera decir que la presión tributaria haya de agravarse. El público generalmente, no se da cuenta de la razón de tales cambios en la contabilidad fiscal y cree que se trata de nuevos e injustificados gastos, como ha ocurrido en el Ecuador respecto de los Estancos.

Refiriéndome ya a este caso concreto, es preciso recordar que los Estancos compran la materia prima y que tienen diversos gastos de producción fuera de los sueldos que pagan a los empleados que necesitan para el control y funcionamiento mismo de la empresa. Todos esos gastos concurren a formar el precio de venta de los productos, de manera que éste se compone: a) Del precio de compra al productor (salvo que el Estado produzca directamente, en cuyo caso se tomaría en cuenta los elementos a y b); b) De los gastos de explotación; c) Del impuesto indirecto al consumo; y d) De la ganancia del Estado, si las condiciones del mercado lo permiten.

La contabilidad de los mencionados negocios se descompondrá, pues, en esta forma:

	DEBE	HABER
Compra de la materia prima	10'000.000 sucres	
Otros gastos de explotación	1'000.000 »	
Sueldos	2'000.000 »	
Ganancia	5'000.000 »	
	<hr/> 18'000.000 sucres	
Productos según inventario	ÁREA HISTÓRICA DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL	1'000.000 sucres
Venta de productos		17'000.000 »
		<hr/> 18'000.000 sucres

Es muy probable que si el Estado quisiese limitar su acción a obtener esos 5 millones en forma de impuestos al consumo, tropesase con notables resistencias dada la enorme proporción del producto que absorbería el impuesto, pues habría que añadir a los referidos 5 millones el coste de las oficinas de control, el que sería bastante elevado. Pero es indiscutible que en cualquier caso el consumidor soportaría idéntica exacción con estas diferencias: Si el Estado prefiriera obtener los 5 millones mediante impuestos a la producción, en cualquier forma, los consumidores pagarían todos los gastos mientras en el presupuesto fiscal sólo figurarían los que requiere el mantenimiento del personal de fiscalización; pero en la contabilidad particular de las varias empresas se encontraría los gastos de explotación. En cambio, si decide estancar por su cuenta la producción o la venta, en su contabilidad figurarán los gastos de las antiguas actividades estancadas, sin que por eso signifique mayor erogación para los consumidores, sino seguramente menor, en virtud de la concentración de la industria. He aquí por qué se denomina aparente el aumento de gastos que obedece a este motivo.

LAS REFORMAS EN LA CONTABILIDAD DEL ESTADO

Otro de los motivos que inducen a error, en las comparaciones que suele hacerse de las cifras presupuestarias de diferentes Estados, o de las diversas etapas en la vida financiera de un mismo Estado, es el sistema de contabilidad que se adopta para el cómputo de los presupuestos fiscales.

No todos los países siguen idénticos procedimientos al establecer las partidas presupuestarias, ni aquellos se conservan inmutables en la vida fiscal de una nación; de manera que, a menudo, el aumento de gastos que se observa al comparar los presupuestos consuntivos en distintas épocas conducen fácilmente a creer que se trata de nuevas cargas a los contribuyentes, si bien en realidad no habrá ocurrido otra cosa que trasposición de cifras, en análoga forma a la que se deja explicada al tratar de la anterior causa del movimiento aparente de los gastos públicos.

Si se observa la evolución presupuestaria de los Estados se anotará que generalmente empiezan por adoptar el sistema contabilístico que se conoce con el nombre de PRESUPUESTOS NETOS, a saber, aquellos en cuyo activo sólo figura el rendimiento líquido de los impuestos y de las demás rentas fiscales, mientras en el pasivo no se cuentan los gastos motivados por la recaudación de los tributos o por la explotación de los negocios fiscales; y que sólo más tarde empieza a acentuarse la costumbre de formular los PRESUPUESTOS BRUTOS, mediante la adopción de la conocida regla de la UNIVERSALIDAD de los gastos públicos, que manda consignar en los presupuestos, así la erogación efectiva de los contribuyentes, como los gastos totales que provoca la gestión de la respectiva renta fiscal.

En el Ecuador, por ejemplo, cuando los Monopolios Fiscales eran de escasa monta figuraba en el presupuesto su producto íntegro, así como los gastos que motivaba su gestión; pero una vez que adquirieron relativa importancia se cambió radicalmente la contabilidad fiscal, de manera que en adelante sólo figurará en el presupuesto del Estado, el rendimiento líquido que consignasen los Estancos en las respectivas Tesorerías, evitando así la penosa tarea de establecer también los gastos que provoca su administración. Mas ocurre que por este motivo, ni es exacto que la partida presupuestaria comporte la erogación total de los consumidores, ni es cierto, tampoco, que manifieste el rendimiento líquido del negocio fiscal, el que a menudo se dividirá en dos partes: aquella que los Gerentes entregan al Tesorero, y aquella otra parte que constituyen los dineros empleados en adquisiciones de inmuebles y demás inversiones de parecida naturaleza. En cambio no figurarán en el presupuesto ni las expensas que coinciden ampliamente con la noción de gastos públicos, como son los sueldos que perciben el personal de los Monopolios, ni los que implican coste de producción industrial, o evolución del capital circulante, como son los dineros empleados en compras de materia prima y otros análogos.

Sin embargo esto no quiere decir que sea uniforme el criterio de nuestra contabilidad fiscal, ya que si en tratándose de los monopolios se ha obtado por computar únicamente las entregas en Tesorerías, en cambio, si nos referimos a las denominadas rentas patrimoniales, observamos que se sigue el procedimiento opuesto, ya que las partidas que figuran entre los ingresos, en el mencionado rubro, no quieren decir que el Fisco haya obtenido una ganancia efectiva, pues entre los gastos correlativos a ese renglón no sólo figuran los destinados a la construcción de ferrocarriles, en su caso, sino también los destinados a la explotación misma.

De modo que si restáramos de las rentas provenientes de ferrocarriles, las cantidades que cuesta su explotación y amortización, posiblemente se cerraría con pérdida el ejercicio económico y sin que, por tanto, ingresase un centavo en las arcas fiscales.

A este respecto cabe observar que si es más recomendable la práctica de establecer valientemente la cifra exacta de los ingresos y de los egresos fiscales, no deja de entrañar algún peligro en países donde la opinión pública se halla bastante desorientada en materia de finanzas.

Este ha sido el error que hábilmente se ha explotado en los últimos tiempos, al presentar las dos faces de un mismo hecho como una acusación a la política fiscal, a saber, los ingresos líquidos de años anteriores sin los gastos correlativos de producción, de un lado; y de otro, el FUTURO presupuesto, acomodado a la técnica moderna, en el que se consignan así los productos totales del negocio como los gastos de la explotación, de los que no todos coinciden con el concepto de gasto público. Pero si cabe, por ahora, pregonar esta fase de la evolución fiscal, y aún aceptarla en parte, como ha hecho, muy atinadamente, el Consejo de Estado al aprobar el Presupuesto de la Nación para 1930, introduciendo en él los ingresos y los gastos de gestión administrativa que son, como ya se dijo más arriba, los que se acomodan perfectamente con el concepto de gasto público, a fin de que algún día si se opta ampliamente por este sistema no se crea, ni se pretenda creer, que han aumentado los egresos del Fisco.

d) *Las modificaciones en la población y en el territorio del Estado.* Finalmente, otro de los motivos que conducen al incremento de las cifras presupuestarias sin que los contribuyentes soporten por ello mayor carga impositiva, constituye las modificaciones que una Nación comporta, así en su territorio como en su población.

Es natural que se acreciente rápidamente la población de países como los Estados Unidos, y nada raro es que sus territorios sufran alteraciones notables en la azarosa vida de relación con otros Estados, o con diversas agrupaciones independientes, dentro de una misma unidad étnica o geográfica; acontecimientos que implican, necesariamente, el aumento de las rentas y de los gastos públicos, sin que para ello sea preciso que se creen nuevas fuentes de ingresos fiscales. Basta estudiar la rápida o lenta transformación histórica de algunos pueblos para comprender, por ejemplo, cuán diversa es la Francia carolingia de la Francia unitaria de Luis XIV; los Estados Unidos de Washington, de los Estados Unidos

del Siglo XX; la Argentina de la Independencia, de la Argentina de la actualidad, etc.

En todos esos casos en que se ha transformado profundamente el territorio y la población de los Estados, acrecentándose con ello la riqueza global, creciendo el número de contribuyentes y la misma fuente imponible, así como las necesidades colectivas que causan los gastos públicos, simplemente multiplicadas por el factor aumento de población, sin necesidad de que aparezcan otras nuevas e igualmente imperiosas, es claro que, a pesar de que la presión tributaria continúa idéntica, deben crecer, forzosa y numéricamente, los ingresos y los egresos fiscales. Preciso es, pues, saber distinguir la acción de este factor en el acrecentamiento de los presupuestos financieros de las naciones, para darse cuenta cabal de lo que tienen de real incremento de lo que es simplemente una transformación de equilibrio.

Si bien el Ecuador no ha sufrido grandes transformaciones de esta naturaleza, sin embargo su población ha aumentado desde los días de la Independencia quizás en un veinte por ciento, más o menos, por lo que algo hay de aparente en el aumento de gastos y de rentas públicas que se deja anotado en el capítulo anterior.

CAUSAS DE AUMENTO REAL DE LOS GASTOS PÚBLICOS: a) POLÍTICAS;
b) ECONOMÍAS Y c) SOCIALES

Antes de iniciar el estudio de las causas que motivan el incremento real de los gastos públicos, y lo que a ellas se debe en los cambios presupuestarios del Ecuador, conviene recordar en qué se diferencian estas causas de las que dan lugar a nominales modificaciones de cifras.

Ya vimos cómo los gastos públicos aumentan incensantemente en la vida fiscal de las naciones, sin que ningún Estado, por pequeño que sea, escape al rigor de esta ley fatal; pero observamos también que el valor oro o el poder adquisitivo de los nuevos presupuestos resulta, en veces, inferior sino igual al de los antiguos; o bien que sí para el Estado existe aumento de recursos que conducen a gastos, nuevos también, para los contribuyentes no hay recargo de gravamen, de manera que sea por haberse modificado correlativamente todos los valores, inclusive el de las rentas individuales, sea por cualquiera otro motivo, los contribuyentes mantienen inmutada su situación económica, en lo que dice relación con el Fisco, circunstancia por la que se dice que tales causas provocan sólo aparentes incrementos de los gastos públicos.

Así por ejemplo, supongamos que en 1913 un rentista que gozaba de una renta de 5.000 sucres, obtuviese, de los mismos bienes, un producto de 10.000 sucres en 1930. La distribución comparativa de sus rentas sería la siguiente u otra parecida:

	1913	1930
Para necesidades imprescindibles de la vida.....	1.500 sucres	2.500 sucres
Para vestido	1.000 »	2.000 »
Para fines varios	1.500 »	3.300 »
Para el fisco	1.000 »	2.000 »

Su situación como contribuyente no habría sufrido alteración efectiva, por más que numéricamente estuviese pagando doble cantidad. Lo propio ocurrirá si se modifica el territorio o la población del Estado, creciendo o disminuyendo el sujeto o el objeto del impuesto y, por ende, las necesidades públicas. Ni para el Estado ni para el contribuyente habrá cambio de situación económica, pese a la nueva expresión de las cifras presupuestarias.

Pero al lado de estas causas de aumento aparente de los gastos públicos coexisten otras de real y verdadero recargo de expensas fiscales, las mismas que vamos a estudiar en este capítulo; advirtiéndose, empero, que es preciso discriminar en cada una de ellas lo que hay de aparente de lo que sea real aumento. Así, si en 1913, cuando el sucre valía medio dólar, una entidad pública que hubiese gastado 5 millones de sucres en obras públicas, destinase, 10 millones en 1930, para idénticos fines, ese cambio no implicaría acrecentamiento sino disminución de expensas, pues que mayores empresas se podrían realizar en 1913 con 5 millones de sucres que no ahora con diez; y así, si a pesar de ello, los 10 millones bastasen, querría decir que diversos ahorros habrían hecho posible que se obtenga el mismo rendimiento con una suma que tiene inferior poder adquisitivo.

a) *Causas políticas que motivan el aumento real de los gastos públicos.* Todos los publicistas admiten que los poderes absolutos cuestan monetariamente menos que los constitucionales, aun cuando si se examina sutilmente esta aseveración se encuentra que la aparente baratura de los regímenes despóticos es la misma que proviene de la adquisición de malos artículos, cuyo precio es bien inferior al de los de fina calidad. En efecto lo que ocurre es que los detentadores del poder lo emplean principalmente en mejorar su situación personal de manera que el señor absoluto no lleva tan lejos el principio de restar motivos de descontento al pueblo, para que no le queden maneras de incrementar desmesuradamente los gastos personales de su casa y de su séquito; mientras emplea la economía rigurosa en aquellos en que menos justificado está el ahorro.

Pero es un hecho demostrado por la historia que, pese a la desproporcionada magnitud de los gastos personales de los príncipes y de los monarcas autócratas, el incremento de los gastos públicos, considerados en conjunto, es muy menor bajo el imperio del poder absoluto que cuando éste deja lugar a las instituciones constitucionales y democráticas.

La razón es sencilla: Las ideas económicas, financieras y políticas que florecieron en la época en la que imperaba el absolutismo como

principio de gobierno condujeron a este singular axioma: «para conservar tranquilo al pueblo, es preciso que el Estado, esto es el Príncipe, no demande demasiados tributos al pueblo». De aquí que Maestri escribiese: «Hacer pagar poco y gastar poco, era la divisa del despotismo. Su objeto consistía en la tolerancia merced a una deplorable incuria que entonces se llamaba buen gobierno, económico gobierno». Y he aquí, por qué el Príncipe de Remusat dijese en las Cámaras en 1832: «Un poder nacional—democrático—a menudo resulta antieconómico».

Así señalaremos dos grupos primordiales de causas generadoras de aumento en los gastos públicos: a) Causas ideológicas; y b) Causas políticas.

a) *Causas ideológicas.* Nada de extraño es que a una modificación sustancial de ideas corresponda un cambio de política administrativa y, por ende, económica, pues la administración y las finanzas del Estado guardan estrecha armonía. Las ideas políticas y las ideas económicas del antiguo régimen eran sustancialmente diversas de las que hoy señalan la marcha de los gobiernos democrático-representativos, y de esa transformación de las ideas ha provenido el incremento notable de los gastos públicos en la última centuria.

Así, cuando primaba la idea de que los gastos públicos se deben reducir sin más razón que el considerarlos como cosa intrínsecamente mala, y cuando iguales conceptos se mantenían respecto de los impuestos, como si fuesen fondos perdidos para el contribuyente, los Gobiernos trataban de reducir las expensas públicas, a trueque de sacrificar la marcha de los servicios públicos, deseosos de adquirir popularidad ahorrando molestias a los contribuyentes. Pero cuando la Ciencia de Hacienda proconizó la utilidad marginal de los gravámenes y sacó a luz la verdadera naturaleza y el fundamento social de los mismos; y las ciencias sociales y políticas analizaron sabiamente la génesis de las necesidades públicas y la mejor y más económica forma de satisfacerlas mediante el procedimiento del GASTO PÚBLICO, entonces se produjo una verdadera revolución administrativa y las expensas fiscales crecieron rápidamente, pues que en adelante, lejos de considerarse el gasto público como una calamidad y el impuesto como una exacción, se contempla en el primero la mejor de las soluciones para satisfacer las necesidades públicas, y en el segundo, una forma de cooperación de carácter marcadamente ética.

b) Entre las causas políticas que más influyen en la expansión de las cargas fiscales, señalaremos la situación internacional de los Estados; las reformas administrativas; y la modalidad peculiar a ciertos regimenes de gobierno.

Situación internacional de los Estados. Las relaciones de los Estados entre sí han demandado siempre gastos de consideración, especialmente en lo que se refiere a la buena amistad de los países, cultivada mediante el envío de representantes a las naciones amigas. Tampoco es moderna la preocupación de mantener fuertes ejércitos, ya para prevenir o rechazar invaciones del enemigo o para sojuzgar a los vecinos débiles; pero jamás ha sido tan aguda como en el pasado siglo esta curiosa

política de evitar los males de la guerra armándose formíblemente para ella, por lo que se ha definido con tanta exactitud «la paz armada».

Después de la guerra del 70 y una vez que se consolidó la formación de las unidades alemanas e italiana, Europa atravesó por un largo período de paz cuya brusca terminación esperaba la opinión pública de un momento a otro, a pesar de las declaraciones de los gobiernos que, al par que proclamaban enfáticamente la paz, se preparaban para la guerra. Esta situación incierta y frágil, la rapidez con que podían movilizarse los ejércitos, el formidable adelanto de los elementos bélicos y las viejas rivalidades latentes; todo contribuía a que cada Estado procurase perfeccionar el servicio militar, el equipo de la armada, que tan difícil y costoso resultaba mantener al día, y, sobre todo, el número efectivo de hombres en servicio y en pie de guerra. De ahí que Rossi dijese «El bajo nivel de la moral internacional del siglo XIX resaltaba del hecho de que sean necesarios doce millones de hombres para mantener la paz en la parte más civilizada del mundo».

El número de hombres en servicio permanente y en pie de guerra, así como el costo de las expensas para el mantenimiento de la paz armada, han ido en aumento progresivo. En 1850 bastaba un millón de hombres, según el juicio de los técnicos, para satisfacer la necesidad de la defensa internacional de los países europeos, en 1914 el ejército permanente de los Estados de Europa ascendió a 5'152.000 hombres mientras el efectivo en pie de guerra podía exceder de 24 millones de hombres. Correlativamente, los gastos militares pasaron de 2.300 millones de sucres, en 1858, a 10.584 millones, en 1914, manteniéndose esa cifra, poco más o menos, en 1920, a pesar de la notabilísima rebaja de las expensas militares alemanas que de 2.282 millones en 1914 descendieron a unos 390 millones en 1920. La sociedad de las Naciones ha iniciado una verdadera campaña en pró de la reducción de los armamentos, y diversas conferencias se han llevado a cabo en pró del mismo ideal y hasta se han firmado algunos pactos; pero a pesar de que algo se ha adelantado en la literatura sobre este tópico, y quizás también en la sinceridad de los gobiernos, los resultados todavía no son satisfactorios y la opinión pública continúa bastante escéptica.

Las reformas administrativas. Intimamente unidas las finanzas con la administración de un Estado; toda reforma financiera implica alguna modificación en lo administrativo, y a la vez, las reformas administrativas significan aumento o disminución de los gastos públicos administrativos.

El mecanismo burocrático de todos los países ha ido complicándose cada vez más en el curso de la evolución total de las diversas instituciones exigiendo mayores elementos materiales, y funcionarios en mayor número a la vez que mejor preparados, y, por consiguiente, todo ello ha determinado aumento de los gastos administrativos, ya en forma de tratamientos de los funcionarios, ya por el consumo y adquisición de elementos de que han menester todas las ramas de la administración pública. No es necesario analizar el desenvolvimiento de las diversas esferas administrativas, pero sí se estudia la historia de cada una de ellas se constatará el mismo hecho: a saber que el perfeccionamiento de la función

exige un órgano menos rudimentario, más complicado y, por ende, más costoso.

Modalidad de las formas de gobierno.—Cada régimen político reposa sobre una peculiar concepción de la soberanía y, por tanto, de las relaciones entre los súbditos y los soberanos, o entre los representados y los representantes, y de esa diversa ideología surgen distintos procedimientos de acción política que se traducen en la preponderancia de ciertos gastos y en la parsimonia de otros. Así, en las Monarquías absolutas el Poder Ejecutivo, las dotaciones del príncipe y de su familia cuestan más caro a la Nación, relativamente, que los demás organismos administrativos, y sus gastos son más elevados que en los regímenes representativos, aún en los monárquicos; en cambio, la ordenación general del presupuesto es más económica por obedecer a un criterio de mayor centralización y subordinamiento de necesidades.

En este sentido, las transformaciones políticas de los últimos tiempos y la mayor ingerencia del Pueblo en los actos de soberanía, ha conducido a mayor control en los gastos del Poder Ejecutivo, pero también a mayor dispersión en los demás gastos públicos. Especialmente en los gobiernos de opinión, el fenómeno contemporáneo de las luchas electorales resulta bastante más caro que la función autocrática de los antiguos señores.

No sólo es preciso adquirir grandes compromisos para satisfacer la aspiración de una curul, sino que la representación local, o funcional, como está de moda en los presentes tiempos, concretan la actividad y la comprensión de los representantes del Pueblo en los aspectos parciales de la vida y de las necesidades públicas, distrayéndoles e imposibilitándolos para una visión de conjunto, sintética y ordenada. Además, la ingerencia de los Congresos en la formación de los Presupuestos fiscales, resultado lógico de la moderna concepción de la soberanía, facilita y alimenta el desarrollo del defecto anotado, provocando el más curioso de los fenómenos políticos contemporáneos. Individualmente, los representantes de la Nación defienden la reducción de los gastos públicos; pero colectivamente votan el aumento de los mismos. La Asamblea Ecuatoriana de 1929, por ejemplo, es seguramente una de las que más prevenidas se reunió en contra del aumento de las expensas fiscales, el mejor de sus propósitos fue el de aliviar las cargas tributarias de la Nación, y, sin embargo, el resultado se separó bastante de tan laudable proyecto, ya que el Presupuesto fiscal, de 60 millones de sucres a que llegó en 1928, habría superado los 64 millones, de haberse cumplido todas las asignaciones aprobadas por los asambleístas; siendo tanto más curioso este resultado cuanto que todos los espíritus hallábanse preocupados, y con razón, con el temor de una crisis fiscal, motivada por la necesaria reducción de las importaciones y de los consiguientes derechos; lo que más bien debió conducir a una política de prudencia, de atesoramiento, digámoslo así, con el objeto de acrecentar la reserva del tesoro que permitiese soportar sin quebrantamiento la crisis, caso de realizarse los generales temores, o incrementar eficaz y rápidamente los trabajos públicos o la amortización de la deuda nacional, una vez desaparecido el peligro que se esperaba.

(Continuará)