

CAPITULO XIII

Los gastos públicos — El Presupuesto.

Según Nitti, los gastos públicos son, hasta cierto punto, el indicio más seguro de la actividad política de cada pueblo, y un presupuesto es un verdadero libro de psicología colectiva. El destino que se da á los gastos públicos, para alcanzar ciertos fines de preferencia á otros, deja conocer el estado social y las tendencias de cada país, particularmente cuando se estudian sociedades regularmente constituidas. Entre los gastos de los grandes Estados modernos, hay, sin embargo, notables semejanzas, y una de las principales consiste en que todos ellos dedican considerable parte de sus rentas á los gastos que imponen necesidades elementales, como son la defensa y la seguridad exterior. “De acuerdo con el sistema de la libertad natural, decía en el siglo XVIII Adam Smith, el soberano no tiene sino tres deberes á que atender; tres deberes de grande importancia ciertamente, pero claros y comprensibles para las inteligencias comunes: 1.º El deber de proteger la sociedad contra la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; 2.º El deber de proteger, hasta donde sea posible, á todo miembro de la sociedad contra la injusticia ó la opresión de cualquiera otro miembro de ella, ó sea el deber de establecer una correcta administración de justicia; y 3.º El deber de fundar y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas, que jamás puede ser de interés de ningún individuo ó pequeño grupo de individuos erigir y mantener, porque la ganancia no recompensaría á un individuo ó pequeño

grupo de individuos, aunque frecuentemente con ella quede más que retribuida una gran comunidad.”

Al iniciar el examen de los *gastos de defensa*, dice Smith que cambian en los diferentes estados de la sociedad, y concluye diciendo que “gradualmente crecen, más y más, á medida que la sociedad avanza en civilización.” El estudio de las estadísticas de los gastos navales y militares del tiempo de Adam Smith en adelante, demuestra que la tendencia al aumento de los gastos de esta clase ha sido de día en día más poderosa. Y no hay indicio alguno de que á este respecto pueda realizarse cambio alguno; por el contrario, todas las probabilidades concurren á confirmar la creencia de que ellos crecerán en el porvenir como han crecido en el pasado.

Las causas que han producido este aumento, que tanta inquietud despierta, son profundas y constantes, y, si se estudian y analizan, se observa que el mayor costo de la guerra moderna y de los preparativos que requiere está íntimamente relacionado con algunas de las formas normales del desarrollo social. El es resultado de dos tendencias principales: en primer lugar, de la creciente división del trabajo, que necesariamente acompaña al progreso económico; y, en segundo lugar, del desarrollo de todos los descubrimientos é invenciones que tan singularmente caracterizan la moderna civilización. La primera de estas tendencias impone como absoluta é ineludible necesidad el destinar especialmente al servicio militar una parte de la población, que convenientemente se eduque para este fin particular, sacrificando su cooperación en la tarea económica de la producción, y acordándole al mismo tiempo por sus servicios una retribución más alta que la que se paga á los obreros de igual clase en cualquiera de los ramos de la industria. Los constantes descubrimientos científicos y su aplicación á la guerra aumentan el costo del material y del equipo, que es preciso renovar frecuentemente. Esto se verifica tanto en el armamento naval como en el del ejército territorial. Sin entrar á hacer comparaciones de las antiguas armas y elementos bélicos de toda especie con los de épocas más recientes, para poner de manifiesto la mayor complejidad y el mayor costo de la organización militar contemporánea, se observa que, aun en los últimos cincuenta años, los cambios en los aparatos y material de guerra han sido tales, que, al mismo tiempo que han aumentado su costo, los han hecho muy diferentes de los elementos antes existentes.

Los gastos de defensa y de agresión incluyen dos categorías. La primera, que es la normal y ordinaria —el pie de paz,— constituye la preparación para la guerra. La otra comprende los gastos destinados á la acción bélica, á las operaciones militares; es irregular en su cuantía, y puede llamársele extraordinaria ó anormal

por ser de naturaleza incierta. El gasto de preparación para la guerra es el que se hace para obtener la correspondiente provisión así de servicios personales como de elementos materiales, ó sea en la formación é instrucción del ejército de mar y tierra, y en la acumulación y disposición de las naves, armas, municiones, aparatos y elementos económicos de diversas clases que la guerra requiere. La acción bélica, la guerra efectiva, ocasiona gastos en campañas y expediciones, en la reparación y reposición de los elementos que en ella se destruyen y deterioran, y en el reemplazo de los soldados que mueren, caen prisioneros ó se inhabilitan para el servicio. Para formar concepto acertado y completo del costo que la guerra ocasiona, es preciso combinar los elementos que quedan mencionados. Solamente así pueden estimarse en su justo valor las pérdidas que las naciones sufren por la apelación á las armas.

Llámanse *gastos constitucionales* ó *de soberanía* los que directamente se refieren á la organización política del Estado y al ejercicio de funciones esenciales del poder público. En lo general se comprenden en esta categoría los gastos que ocasiona el Poder Legislativo, el Ejecutivo en cuanto se trata de funciones del orden político y administrativo, la representación diplomática, la justicia y la seguridad interior y el servicio de la deuda pública.

En casi todos los países democráticos, los miembros del Cuerpo legislativo son remunerados, principalmente con el objeto de que los ciudadanos pobres no queden excluidos del ejercicio de las importantes funciones que corresponden á esa rama del poder público. En Chile, los miembros de las Cámaras legislativas no disfrutaban de asignación alguna del Tesoro; y en algunos Estados monárquicos, como la Gran Bretaña y España, existe la misma práctica. No acredita la experiencia que á la remuneración de los servicios en el orden legislativo corresponda mayor competencia en quienes son designados para prestarlos. Por esta razón se ha sostenido que el sistema inglés, —que del cargo de miembro del Parlamento hace un honor, sin recompensa pecuniaria por el servicio que se presta al Estado en desempeño de él— es el más ventajoso, porque desarrolla el espíritu público; pero no debe olvidarse tampoco que las condiciones históricas, y, más particularmente, el modo como está distribuída la riqueza, determinan en cada Estado la práctica más conveniente. En las colonias inglesas en que se ha implantado el régimen parlamentario, los miembros de la legislatura son remunerados, y esta desviación del ejemplo y la costumbre de la metrópoli no ha sido nunca censurada. Lo que sí se reconoce generalmente es que el método menos satisfactorio es el de la remuneración pequeña, que no halaga á los ciudadanos más competentes, y al

mismo tiempo aleja de la lucha electoral á quienes pudieran servir sin recompensa de dinero. Por otra parte, el peligro de la corrupción y de los manejos indelicados crece con los legisladores mal pagados, que pueden inclinarse á conseguir un aumento de su asignación oficial por medios reprobables.

Antiguamente los gastos del soberano eran ilimitados y se confundían con los gastos del servicio público. La pompa y magnificencia de las Cortes absorbían gran parte de las rentas, pues basta recordar que el presupuesto de la de Luis XIV, en 1662, subió á 35 millones de libras, que equivalen aproximadamente á 35 millones de francos. En tiempo de Luis XVI, en 1787, los solos gastos de caza en el presupuesto de la *Casa del Rey* fueron de 6.200,000 libras y de 3.660,492 libras los de las comidas en la Corte y en casa de las princesas. Según Taine, el término medio de los gastos anuales de la Corte era en Francia de 40 á 45 millones de libras. En la de Luis XVI se consumía la décima parte de las rentas. Fue en Inglaterra, en 1688, donde primero se estableció la diferencia entre los gastos del soberano y los del Estado. Entonces se decidió fijar cantidades especiales para sostenimiento de la casa del Rey y para los gastos inherentes á la dignidad de la Corona. El remanente de los caudales públicos no podía tener otra inversión que la señalada por el Parlamento. En Francia, después de la Revolución, la apropiación especial de la *lista civil* inició el cambio de sistema. La separación de los gastos del Jefe del Estado de los del servicio público es hoy general; y aun en los países de gobierno absoluto, como Rusia, se hace aquella distinción, y se da á conocer por la publicación de los presupuestos.

La renta atribuída en Inglaterra á la Corona en tiempo de Guillermo III debía cubrir, no solamente los gastos de la casa real, sino los de los *empleos civiles*. De aquí provino la expresión *lista civil*, que se conservó aun después de haberse separado los gastos de la casa del Rey de los del gobierno civil. Los Estados del continente adoptaron después aquella locución, inadecuada por cierto, para designar la dotación del monarca; y esta es la significación con que actualmente se emplea. La lista civil se establece por tiempo indefinido, como sucede en los Estados alemanes, ó por la vida del soberano reinante, como se práctica en Inglaterra é Italia. Pero la lista civil inglesa tiene un carácter especial, porque la ley limita el poder del monarca para disponer de ella, y la divide en varias categorías, con apropiación particular á cada una. Conforme á una ley expedida en el tiempo de la Reina Victoria, estas categorías son las siguientes: 1.^a La Bolsa privada; 2.^a Las asignaciones de retiro, salarios y sueldos; 3.^a Los gastos de la casa real; 4.^a Las dádivas reales, limosnas y servicios especiales; y 5.^a Las pensiones.

En los países de régimen republicano, la asignación acordada al Jefe del Estado es establecida generalmente por la ley. En Francia no se ha expedido acto legislativo alguno que fije la dotación del Presidente de la República. En el primer presupuesto, en 1871, se le asignaron 600,000 francos; en 1873 se agregaron 300,000 francos para gastos de casa, y en 1876, 300,000 más para gastos de viaje y de representación. En los Estados Unidos de América, conforme á la Constitución, el Presidente recibe una indemnización, que no puede disminuirse ó aumentarse para quien ejerce el cargo á tiempo en que se decreta la disminución ó el aumento; y esta asignación es modesta para un funcionario de tan alta categoría, y de una de las naciones más ricas, pues no alcanza sino á \$50,000 por año. Desde el tiempo de Washington hasta 1873, se conservó la de \$25,000 anuales, fijada cuando se inició el Gobierno federal en 1789.

Las asignaciones de todos los funcionarios civiles y del servicio diplomático y del consular son establecidas en todos los países por disposición legislativa.

Entre las funciones esenciales del Estado están *la seguridad interior y la administración de justicia*. Ni la agricultura, ni la industria ni el comercio pueden vivir y prosperar donde no hay seguridad; donde no existe servicio de policía. Este servicio es esencial, y uno de los más eficaces auxiliares de la buena administración en sus distintos ramos. Antiguamente, cada ciudadano estaba en cierto modo preparado para defenderse, ó pertenecía á alguna corporación ó gremio que le prestaba protección más ó menos eficaz. Todas las dificultades caían en definitiva bajo la acción de los tribunales. Actualmente, en todos los Estados civilizados, hay una fuerza en acción, lista á reprimir el desorden y llevar á los criminales ante la justicia. La ausencia de una fuerza de policía en cualquiera sitio de desorden se mira como una falta; pues se supone que á ella únicamente le corresponde la conservación del orden. Varias son las causas que han originado tan notable cambio en el sentimiento público; á saber: 1.^a El aumento de la población y su gran densidad en determinadas localidades, que ofrecen á los delincuentes mayor facilidad para escaparse; 2.^a El cambio en las costumbres, que ha abolido la práctica de llevar armas; 3.^a El moderno sistema industrial, con la consiguiente acumulación de valiosos artículos, de los cuales muchos no pueden ser identificados; y 4.^a El desarrollo de los medios de locomoción y las facilidades para escapar que ellos ofrecen, en tanto que la persecución, aunque difícil para un individuo, es sin embargo fácil para un cuerpo organizado. En el punto de vista fiscal, la creación de estas fuerzas permanentes de policía, encargadas de conservar el orden y la tranquilidad, y de ayudar á la acción de los tribunales de

justicia, impone un aumento considerable de gastos tanto al Estado como á las entidades locales.

El sistema penal ocupa una situación intermedia entre la policía y la administración. Cuando ya el juez y el agente de policía han concluido sus funciones con el criminal, éste es entregado al carcelero. En este departamento, durante el siglo último, han ocurrido importantísimos cambios, y la acción del Estado se ha modificado considerablemente. En la antigüedad, se trataba á los delincuentes breve y sumariamente. Se les daba muerte ó se les reducía á la esclavitud, de manera que no había problemas sobre el gasto y la administración de las prisiones. En la Edad Media, dominaban ideas igualmente bárbaras, y los criminales que escapaban á la muerte eran objeto de gran crueldad, y en ocasiones de indebida lenidad.

El espíritu humanitario que empezó á sentirse desde el siglo XVIII produjo substanciales modificaciones en las penas y en el sistema de legislación criminal. El castigo dejó de ser mirado como venganza del Estado ó del individuo, y se convirtió en factor de prevención y reforma. Dejó de aplicarse entonces la pena capital con la frecuencia acostumbrada, y, en lugar de ser meramente sitios de confinamiento, las prisiones se utilizaron para fines de instrucción y disciplina. Esta transformación ha sido causa de un notable aumento en los gastos de los Estados modernos.

Entre los gastos constitucionales, en la generalidad de los países civilizados se incluyen los relativos á la *deuda pública*, porque se considera que corresponden á obligaciones que no pueden violarse sino faltando á un compromiso constitucional. Las deudas se contraen en beneficio del Estado, y, aunque en su organización y forma de gobierno ocurran cambios y revoluciones, las obligaciones que de ellas proceden no se extinguen. Gravitan sobre una entidad que tiene sucesión perpetua, —sobre el Estado— y la extinción de ellas no puede verificarse sino por medio del pago. El Derecho Público ha establecido que, cuando un Estado pierde su existencia política por incorporación á otro, el peso de sus deudas recae sobre el Estado anexante. Si se divide en otros nuevos Estados, cada uno de éstos debe asumir la porción correspondientes de las deudas del Estado primitivo; y cuando un Estado se forma por secesión de otro, ó por la destrucción del vínculo político, es deber suyo soportar la parte correspondiente de la deuda del Estado de que se ha separado.

En la generalidad de los Estados modernos está admitido que la *instrucción primaria* debe ser gratuita para quienes no pueden pagarla, y en algunos se le ha dado el carácter de obligatoria. Respecto de la enseñanza superior, cuando solamente

tiene por objeto la investigación científica, se admite también que debe ser costeada por el Estado y elevada al más alto grado; pero, en cambio, se sostiene que la enseñanza profesional no debe ser gratuita ni obligatoria. En algunos países, como Francia é Italia, la enseñanza secundaria y superior es gratuita; y bien sabido es que de ella generalmente no reciben beneficio sino las clases más acomodadas. Por esta razón, la Universidad es considerada en dos puntos de vista diferentes: como campo de actividad é investigaciones científicas, trabaja en bien de la sociedad en general; en tanto que, como asiento de educación profesional, no funciona sino en provecho de algunos solamente, y produce gratuitamente, en abundancia, bachilleres, médicos, abogados, ingenieros y titulados de toda especie.

Hay un ramo de enseñanza que es actualmente objeto del mayor estímulo é impulso en las naciones más adelantadas, y es la enseñanza técnica profesional. Continuamente se establecen en ellas escuelas prácticas, medias ó superiores, para difundir la instrucción técnica entre quienes se dedican á la industria y al comercio. En la industria no basta ya la práctica; se requieren conocimientos y condiciones especiales que solamente en la escuela pueden adquirirse. Error muy grave es el que consiste en creer que, por el simple establecimiento de altos derechos sobre la importación de artículos extranjeros, puede surgir y prosperar la industria interna, y perfeccionar sus procedimientos. Alemania organizó vigorosamente su enseñanza industrial como elemento necesario de su política económica de protección, y los gastos que ha hecho en ese ramo de enseñanza han sido para esa Nación los más productivos. Frecuentemente la iniciativa individual es bastante para la enseñanza universitaria, y á veces para la media y la primaria; pero el Estado solamente puede dar á la enseñanza técnica el impulso que requieren las necesidades de la producción industrial. En los grados inferior y medio, la educación técnica profesional aprovecha á las clases pobres, que con su trabajo son uno de los factores más eficaces en la labor económica de la producción. Es en las escuelas agrícolas, y en las especiales de mecánica, fundición, electricidad, tejidos etc., donde se difunden los conocimientos más útiles al desarrollo de la industria.

En materia de *obras públicas*, el campo de acción del Estado y de las entidades locales se ha ensanchado considerablemente. Las necesidades de la producción y de los cambios, por una parte, y los nuevos sistemas de locomoción y transporte, por otra, han sido causa de la inversión de grandes capitales. A las obras de utilidad pública ha atendido directamente el Estado unas veces; otras, la iniciativa individual ha sido suficiente, en particular cuando de las obras realizadas podía obtenerse beneficio inmediato y seguro. Pero hay obras, de distintas clases, muy

útiles á la comunidad, que no producen renta, ó no producen la que pudiera compensar el interés del capital invertido en ellas. No ofreciendo su construcción halago al capital privado, sólo pueden ejecutarse por cuenta y á costa del Estado. El interés social permanente determina su necesidad, y también hasta dónde alcanza respecto á ellas el deber del Estado. Los puertos, los canales, las vías públicas, y, en muchos países, los caminos de hierro que no producen grandes utilidades, hubieran sido obras de imposible realización por iniciativa distinta de la del Estado.

Entre todas las obras de utilidad pública, los caminos de hierro han sido generalmente las de mayor importancia, y también las que han requerido mayor inversión de capital. En Inglaterra y en los Estados Unidos, estas vías las ha tomado á su cargo la industria particular, que solamente ha recibido del Estado el necesario permiso para realizarlas, sin auxilio monetario del Tesoro público. Sin embargo, para conseguir la comunicación con la costa del Pacífico por medio de un camino de hierro, que en su mayor extensión debía cruzar territorios inhabitados é incultos, el Gobierno de los Estados Unidos auxilió á la Compañía del Ferrocarril *Union Pacific* con un préstamo de dinero, ya reembolsado, en forma de obligaciones, y con valiosas concesiones de tierras del dominio público, que después han adquirido grandísimo valor. Ninguna sociedad privada hubiera tomado jamás por su sola cuenta la construcción del Ferrocarril transiberiano, que llevó á término el Gobierno ruso; así como la experiencia recientemente adquirida en la excavación del Canal de Panamá ha venido á revelar que obra de tanta magnitud no hubiera podido realizarla empresa particular ninguna.

La evolución industrial moderna ha impuesto á los países más avanzados obligaciones y gastos antes desconocidos. Las necesidades é intereses de las clases obreras han dado origen á disposiciones de *legislación social*, por las cuales el Estado ejerce ciertas funciones especiales, que no pueden desempeñarse sino mediante erogaciones de dinero. En Alemania, por ejemplo, se instituyó desde 1883 el seguro obligatorio para los obreros, que impone delicadas obligaciones al Estado. Las primas de seguros contra accidentes son de cargo de los trabajadores; las primas contra enfermedad son en una tercera parte de cargo del patrón y en las dos restantes de cargo de los obreros; las primas contra la vejez y la invalidez son por mitad de cargo del patrón y de los obreros. Pero el Estado interviene subvencionando el fondo de seguros con grandes cantidades y tomando á su cargo el manejo de él casi por completo, porque los pagos se hacen por las oficinas de correos. Esta institución que extiende su protección á más de 18 millones de

asegurados, representa al mismo tiempo el mayor esfuerzo que se ha hecho en beneficio de las clases obreras.

En la presente época, los gastos de *asistencia pública* han crecido también extraordinariamente en los países civilizados. Por regla general, los países protestantes profesan el principio de la asistencia obligatoria, como sucede en Inglaterra y Alemania. La mendicidad pública no se permite en Inglaterra; pero el pobre sedentario debe ser sostenido por su parroquia cuando, declarando que no encuentra trabajo, ejecuta á domicilio el que se le suministra. Si se niega á recibirlo, se le asila en la casa de trabajo (*workhouse*), que sirve de hospicio á los pobres enfermos, y es casa de detención para los válidos y ociosos. Estos establecimientos se sostienen con una contribución especial, que es de carácter local. En los países católicos se profesa el principio de la asistencia libre. La diferencia de principios sobre este punto con las naciones protestantes es puramente de carácter histórico. Las congregaciones religiosas en la Edad Media tomaban á su cuidado á los pobres y menesterosos; pero, con la Reforma protestante, en los países donde penetró fueron suprimidas aquellas instituciones y sus bienes pasaron á poder del Estado, el cual tuvo que ocuparse entonces en la asistencia pública. Según las condiciones especiales de cada país, el Estado y las entidades locales, ó estas solamente han tomado á su cargo el cuidado de los enfermos, huérfanos y alienados, de los asilos de mendigos y demás establecimientos de caridad y beneficencia.

Reconócese generalmente en la actualidad que el país, que es quien soporta la carga de los gastos públicos, debe tener el derecho de señalarles límites y de establecer el sistema de impuestos. Inglaterra se anticipó á las otras naciones europeas en la proclamación y práctica efectiva de la doctrina que enseña que toda contribución debe ser consentida por el pueblo; y sus más antiguas cartas de derechos y garantías consignan esta máxima que, aceptada por todos los pueblos civilizados, es uno de los principios fundamentales del Derecho Público moderno. Pero, según Stourm, el derecho constitucional que posee la Nación de autorizar las rentas y los gastos públicos no se deriva necesariamente del hecho de que sean sus miembros quienes pagan. Su justificación se funda en un concepto más alto, en el concepto de la soberanía. Reconocido universalmente en este tiempo que la soberanía reside en la nación, á ella es á quien corresponde autorizar las contribuciones y los gastos; y esta autoridad la ejerce por medio de sus representantes.

Al advenimiento de Guillermo de Orange al trono de Inglaterra, á fines del siglo XVII, se trazó por ley una línea de separación entre la fortuna privada del Príncipe y el Tesoro del Estado, según se ha dicho anteriormente. Los fondos

destinados á los gastos de la Corona vinieron á ser desde entonces enteramente distintos de los destinados á los gastos del Estado. “Hasta entonces, dice Hume, no había habido entre los fondos destinados á la Corona y los que se dedicaban al servicio público ninguna distinción: unos y otros estaban á disposición del soberano. Se convino en fijar rentas particulares para el sostenimiento de la casa del Rey y los gastos convenientes á la dignidad de la Corona. El resto de los dineros públicos debía emplearse bajo la inspiración del Parlamento. Habiendo agregado esta corporación á la lista civil ciertos gastos inevitables é invariables, como los intereses de la deuda pública y diversas dotaciones, votados en grupo, una vez por todas, se les da en conjunto el nombre de *Fondo Consolidado*, que subsiste todavía. Todos los otros gastos públicos están estrictamente sometidos al voto anual del Parlamento.”

Desde los tiempos en que se fundó la monarquía, el derecho consuetudinario había establecido en Francia que todo impuesto debía ser consentido por la nación representada en los Estados Generales. La convocación de estas asambleas fue cayendo en desuso, y desde la menor edad de Luis XIII, en 1614, no volvieron á reunirse sino hasta el año de 1789, en que comenzó la Revolución. Pero los Estados Generales se habían limitado siempre al voto de las contribuciones y á la concesión de los subsidios. La única fórmula del Derecho Público en ese tiempo, relativa á la Hacienda, era la que prescribía que “ningún impuesto puede establecerse sin el consentimiento de la Nación.” Respecto de los gastos, rara vez los Estados Generales habían hecho declaración ó emitido voto alguno que pudiera indicar que esas corporaciones se creían investidas de autoridad para estatuir sobre la inversión que debía darse al producto de los impuestos.

En los memoriales (*cabiers*) de los Estados del Reino presentados á los Estados Generales en 1789, se insinuaba ya, aunque con cierta vaguedad, la conveniencia de determinar los gastos públicos y la responsabilidad de los administradores de los caudales del Tesoro. Hasta aquella época, había existido una extraordinaria confusión entre los gastos públicos y los de la casa del Rey. En un decreto de 7 de Octubre de 1789, la Asamblea Constituyente dispuso que cada legislatura votaría las sumas destinadas al pago de los intereses de la deuda pública y al pago de la lista civil; y otro decreto, de 13 de Octubre de 1790, declaró que el departamento de la casa del Rey dejaría de hacer parte del Tesoro público. Y la Constitución de 1791 dispuso lo que sigue: “La Nación provee al esplendor del trono por una lista civil, cuya cuantía determina el Cuerpo legislativo á cada cambio de reinado para toda la duración del reinado.” Dice Stourm que, fué de estas disposiciones,

nada salió de manos de la Asamblea Constituyente, en materia de gastos públicos, análogo á las instituciones fiscales que hicieron su honor. La carta constitucional de 1814, á semejanza de las constituciones anteriores, presentaba idéntico vacío, y era más deficiente aún en esta materia, porque en ninguno de sus artículos hacía mención siquiera de los gastos públicos.

Bajo la Restauración se pretendió que, según las tradiciones del Antiguo Régimen, correspondía al Rey exclusivamente la libre disposición de los productos del impuesto, ó sea el derecho de arreglar los gastos nacionales. “Recorriendo los monumentos de nuestra legislación pública, decía el Conde Garnier en la Cámara de los pares en 1816, observaréis que si el derecho de conceder ó negar el impuesto parece haber sido siempre reservado al pueblo, no se encuentra en parte alguna la menor huella, el más ligero indicio que anuncie la pretensión de examinar, glosar y reglamentar la inversión de los fondos.” Se disputaba, como se deduce de estos conceptos, la autoridad que el Poder legislativo tuviese de proveer sobre la disposición de los caudales públicos, y, para que le fuese reconocida fue necesario defenderla y demostrarla á las Cámaras por la fuerza del razonamiento, no con la autoridad de los textos constitucionales. En el informe sobre el Presupuesto de 1817, M. Roy, como relator de la comisión encargada de su estudio, decía: “Los impuestos y los subsidios no se establecen sino para las necesidades del Estado y para sus gastos indispensables. La consecuencia inmediata de este principio es que el que tiene el derecho de votar el impuesto, tiene necesariamente también el derecho de examinar si el impuesto se pide para las necesidades del Estado; de verificar estas necesidades, de fiscalizar el empleo de las caudales, y de cerciorarse de si se han distraído del destino para el cual únicamente han sido acordados.” La ley de Presupuesto de ese año reconoció los verdaderos poderes del Parlamento en relación con los gastos; y, en consecuencia, en ella se dispuso lo siguiente: “El gasto de cada Ministro no podrá en adelante exceder el crédito en globo abierto á cada uno de ellos. No podrán, bajo su responsabilidad, gastar más allá de este crédito.” Diez años después, la ordenanza de 2 de Septiembre de 1827 vino á establecer que el voto del Parlamento penetraría aun en las secciones de los Ministerios; y posteriormente, la ley del 29 de Enero de 1831 lo hizo descender á los capítulos, “reduciendo así á sus últimos límites las prerrogativas del Poder Ejecutivo en materia de gastos, defendidas por tan largo tiempo y tan obstinadamente.”

Admitido universalmente el principio de que á la Nación le corresponde autorizar los impuestos y los gastos públicos, se ha establecido también que esta

prerrogativa de la soberanía se ejerce por medio de un acto legislativo. En tal virtud, se define el Presupuesto diciendo “que es el acto que contiene la aprobación previa de las entradas y de los gastos públicos.” Al estudiar su mecanismo, se encuentra que el Presupuesto pasa por cuatro períodos claramente definidos, que son: 1.º *Preparación*; 2.º *Voto en el cuerpo legislativo*; 3.º *Ejecución por el Gobierno*; y 4.º *Fiscalización de las operaciones de ejecución*, que comprenden la recaudación, manejo é inversión de los fondos públicos.

Por la naturaleza y alcance de sus atribuciones y de la autoridad de que está investido, al Poder Ejecutivo le corresponde necesariamente preparar el Presupuesto. Esto es lo que la ley, ó, en defecto de ella, la costumbre, ha establecido en casi todos los países; y tan natural se considera en algunos Estados que esta función sea privativa del Departamento ejecutivo, que, en acatamiento á la tradición administrativa, la ejerce sin contradicción, dentro de los límites que le señalan las disposiciones fiscales, aunque las leyes ó estatutos constitucionales no la incluyan dentro de las atribuciones que le confieren. Directamente y por medio de sus agentes de distintas categorías y funciones, está en capacidad de conocer las múltiples necesidades del Estado á cuya satisfacción debe proveer el Tesoro público; las riquezas y elementos económicos que contribuyen á la formación de la Hacienda, y los efectos sociales, económicos y políticos de la organización fiscal; de donde se deduce que, con más acierto que cualquiera otra entidad, puede formar concepto sobre la organización del sistema rentístico y sobre los recursos que deben aplicarse á los gastos del Estado.

La autoridad concedida al Poder Ejecutivo para la formación del Presupuesto está sometida en cada Estado á reglas y procedimientos especiales. En Inglaterra, que es la nación que ha enseñado al mundo las más sabias doctrinas y prácticas sobre los impuestos y la administración de la Hacienda, son excepcionalmente amplias las atribuciones y prerrogativas que se conceden al Gobierno en este asunto de la preparación y adopción definitiva del Presupuesto.

La Cámara de los Comunes, que lo estudia, discute y aprueba, ha renunciado en esta materia á toda iniciativa, y la ha delegado en absoluto, de tiempo atrás, á la Corona. Pero, aunque teóricamente la iniciativa páрте del soberano, ella corresponde de hecho y por costumbre al Ministerio, que, en último análisis, es una comisión del Parlamento, que asume la dirección de los negocios del Estado, los administra y tiene á su cargo mientras goce de la confianza de la Cámara de los Comunes. A fin de evitar que, por iniciativa individual de sus miembros, se perturbe el equilibrio entre los ingresos y los gastos que debe existir siempre en

el mecanismo fiscal de la Nación, desde el año de 1706, esa corporación incluyó entre sus *Ordenes permanentes* la siguiente: “Esta Cámara no admitirá petición ninguna de suma alguna relativa á los servicios públicos, ó no considerará proposición alguna que tienda á decretar una erogación ó una carga sobre las rentas públicas en otra forma que por recomendación de la Corona.” Esta orden fue confirmada por otra que la Cámara acordó en 1866.

Según costumbre establecida, en los dos últimos meses, todos los años, los respectivos departamentos presentan al Consejo de la Tesorería, —que cuenta entre sus miembros al Primer Lord de la Tesorería, dignidad que asume generalmente el jefe del Ministerio, y al Canciller del Tesoro— los Cómputos (*Estimates*) de los gastos para la Marina, el Ejército y el Servicio Civil en el año fiscal que empieza el 1.º de Abril siguiente. Estos Cómputos se estudian allí por el Canciller del Tesoro, que es quien solicita de la Cámara de los Comunes las correspondientes apropiaciones, asumiendo así la responsabilidad de los créditos que pide cada uno de esos Departamentos. Comúnmente, cuestiones importantes sobre gastos de la Marina y el Ejército las arregla él, en reunión del Gabinete, con los jefes de los departamentos correspondientes. Estas cuestiones se relacionan con la política general, y, una vez resueltas, la ulterior intervención de la Tesorería queda limitada á insignificantes puntos de detalle.

Pero el Canciller del Tesoro puede encontrarse en desacuerdo con los Ministros ó Jefes de los Departamentos á que corresponde hacer más cuantiosos gastos. El Ministro de Guerra, por ejemplo, acaso solicite más de lo que él considera prudente pedir y que otorgue el Parlamento. Puede entonces el Canciller del Tesoro devolver el cómputo de ese Ministerio y solicitar que se hagan las reducciones ó rebajas convenientes; ó puede también, con la cooperación del personal de su Departamento, hacer el análisis y estudio de las partidas de gastos en que cree deba haber rebaja ó reducción. Si no llegan á un acuerdo, el Canciller y el Ministro pueden solicitar la decisión del Primer Ministro, y de ella apelar al Gabinete. Aquí le diferencia necesariamente termina, bien porque uno ú otro de los Ministros en disidencia acepte la derrota; bien porque haga dimisión del cargo aquél á quien no haya favorecido la decisión del Gabinete; bien por una transacción, en que el Canciller del Tesoro conviene en solicitar una partida mayor que la que él considera necesaria, en tanto que el otro Ministro conviene en renunciar á un gasto que cree importante para el servicio público.

Sobre los cómputos referentes á la Marina, al Ejército, al Servicio civil y á la administración de las Rentas, así como sobre el producto efectivo de las contri-

buciones en el año precedente, funda el Canciller del Tesoro sus cálculos sobre el dinero que habrá de aplicarse á los distintos ramos del servicio en el año siguiente. Las apropiaciones para los diversos departamentos administrativos se votan por el Parlamento en detal; pero, además de ellas, hay ciertas cargas permanentes sobre el Tesoro, decretadas en estatutos, que, según disposición del Parlamento, la Tesorería debe pagar sin que haya necesidad de apropiación anual. En esta categoría se comprenden los intereses de la deuda pública, la lista civil de Su Majestad, las anualidades de la familia real y las asignaciones y pensiones de los jueces y otros funcionarios públicos. Estas son cargas permanentes que gravitan sobre el *Fondo consolidado*, ó sea el conjunto de los ingresos del Tesoro; pero como la apropiación específica de las cantidades necesarias ha sido permanentemente autorizada por leyes, se le considera independiente de las apropiaciones anuales, y no cae bajo la autoridad de la Cámara de los Comunes ni de la Comisión de Subsidios.

La cooperación de la Cámara en la preparación definitiva del Presupuesto se verifica por medio de dos comisiones de su seno: la Comisión de Subsidios (*Committee of Supply*) y la Comisión de Arbitrios y Medios (*Committee of Ways and Means*). La semejanza general entre estas dos comisiones ha producido confusión algunas veces respecto de las funciones que les corresponden; pero el mismo nombre con que se les designa define con claridad las funciones peculiares á cada una. Sir T. E. May, antiguo Secretario de la Cámara de los Comunes, ha dicho: “La Comisión de Subsidios considera los créditos específicos que deben votarse en calidad de apropiaciones solicitadas por la Corona para el servicio del año en curso, y explicados por los cómputos y cuentas preparados por el Gobierno ejecutivo, que la Cámara pasa á esta Comisión. La Comisión de Arbitrios y Medios determina de qué manera habrán de obtenerse los fondos necesarios para cubrir los créditos votados por la Comisión de Subsidios que son indispensables para el servicio público. La primera Comisión autoriza el gasto; la segunda provee la renta necesaria. La una autoriza el pago del dinero; la otra sanciona el establecimiento de impuestos y la inversión de las rentas públicas que en otra forma no hayan sido destinadas al servicio del año.” Se puede, en síntesis, decir que constitucionalmente á la Corona le corresponde poner en conocimiento de la Cámara de los Comunes las necesidades pecuniarias del Gobierno, y que á esta corporación le incumbe conceder los fondos necesarios, y proveer, por medio de impuestos y de todas las fuentes de ingreso á la Tesorería, el dinero para que sean efectivos los créditos que concede. Dícese, con razón, que la Corona solicita el dinero, que la Cámara lo concede, y los Lores dan su asentimiento á esta concesión. Pero los

Comunes no votan crédito alguno que no sea solicitado por la Corona, ni imponen contribuciones ni aumentan las existentes, á menos que esto sea necesario para cubrir los créditos que ya han votado ó que van á votar, ó para colmar las deficiencias en los ingresos. “El fundamento de los impuestos que el Parlamento decreta no es sino la necesidad que haya de atender con ellos al servicio público, declarada por la Corona por medio de sus consejeros constitucionales,” ha dicho el mismo historiador.

Puede un miembro de la Cámara de los Comunes presentar una resolución con el objeto de manifestar que de los caudales públicos podría provechosamente hacerse determinado gasto; y si la Cámara le da su aprobación, queda en términos generales obligada á sancionar tal erogación. Pero obraría en desacuerdo con las reglas y órdenes de la Cámara el miembro que propusiera que se votase una suma determinada para un objeto especial. Solamente un Ministro de la Corona puede presentar una proposición de esta especie. Es principio incontrovertible de la Constitución inglesa que todo dinero gastado en el servicio público lo gasta la Corona; que todo dinero destinado á este objeto lo conceden los comunes; y que esta Cámara se ha impuesto como regla inquebrantable no votar suma alguna que no sea pedida por un Ministro en representación de la Corona para un objeto especial determinado en la solicitud.

Los negocios fiscales son considerados por el Parlamento de preferencia á todos los demás. Según costumbre, tan luego como la Cámara de los Comunes ha acordado la contestación al discurso de la Corona, aprueba dos resoluciones en que fija un día en que habrá de constituirse en Comisión de Subsidios para considerar las apropiaciones de créditos, y, otro día posterior, en Comisión de Arbitrios y Medios para deliberar sobre las rentas. En esas sesiones en que la Cámara se constituye en Comisión general de Subsidios, el Primer Lord del Almirantazgo y el Ministro de Guerra concurren con el objeto de explicar los créditos de sus Departamentos en conjunto, antes de que se discutan y voten las partidas separadamente. Cuando ya en esta labor se ha adelantado, el Canciller del Tesoro, que ha tenido tiempo para calcular los ingresos y los gastos probables en el año fiscal, se encuentra en capacidad de resolver qué impuestos deben suprimirse, rebajarse, continuar como están establecidos, ó aumentarse, ó qué nuevos impuestos haya necesidad de establecer. Entonces, ante la Cámara constituida en Comisión de Arbitrios y Medios, hace una exposición sobre los recursos de la Tesorería, da á conocer sus cálculos sobre las rentas y los gastos probables del año fiscal ya comenzado, y expresa su opinión de si deben aumentarse ó disminuirse

los gravámenes que pesan sobre la Nación. Esta exposición, á la cual se dio al principio el nombre de *Budget* (presupuesto) con que actualmente se designan las apropiaciones de las rentas y los gastos en conjunto, es un documento de Estado de grande importancia, en que se estudia y da á conocer la complicada organización fiscal de una de las naciones más grandes de esta época. El Canciller concluye siempre con dos proposiciones, que somete á la aprobación del Parlamento, y son el fundamento de los diversos actos legislativos en que se concretan los proyectos de la Corona sobre las rentas y los gastos nacionales en el año fiscal. Cuando ya la Cámara de los Comunes ha votado todos los créditos para el servicio de ese año, la Comisión de Subsidios suspende sus labores; pero los arreglos fiscales no quedan terminados en sus detalles sino cuando la Cámara aprueba las proposiciones de la Comisión de Arbitrios y Medios, en que se concede autorización al Gobierno para aplicar los recursos del Fondo Consolidado y los excedentes de los ingresos ya verificados á la satisfacción de los distintos créditos votados para el año fiscal. Los diversos capítulos de los ingresos y los de los gastos dan lugar, unos y otros, por separado, á dos leyes en que se resumen; y la ley general, conocida con el nombre de Ley de Apropiaciones (*Appropriation bill*), que solamente da carácter definitivo al Presupuesto, no se expide generalmente sino al fin de la sesión parlamentaria, cuando ya ha transcurrido parte considerable del período de ejecución. Mientras la Ley de Apropiación no rige, á los servicios públicos no incluídos en el Fondo Consolidado no se atiende sino por medio de autorizaciones sucesivas, llamadas créditos á cuenta (*votes on account*), que permiten á la Tesorería aplicar á los gastos que van ocurriendo determinada porción de las rentas. Como se ve, en Inglaterra no existe, propiamente hablando, la regla del presupuesto previo.

Pasando á los Estados de la Europa continental, se ve que en ellos está establecido que el Poder Ejecutivo prepare y someta el Presupuesto á la aprobación del Poder Legislativo. Refiriéndose á Francia, dice Stourm que allí todo mundo en el Gobierno, de cerca ó de lejos, prepara el Presupuesto, ó, cuando menos, concurre á su preparación, según esta fórmula: “Cada Ministro, con el auxilio de sus colaboradores oficiales, prepara el Presupuesto de los gastos que interesan á su Departamento. El Ministro de Hacienda prepara además el Presupuesto de rentas.” Estos colaboradores de los Ministerios se dividen en dos categorías, que son: la de los agentes locales, que en un Estado de tan marcada centralización como ése están diseminados en todo el país; y la de las administraciones centrales, que, en los mismos Ministerios, están inmediatamente encargadas de los distintos asuntos y negocios que son de la competencia de cada uno de ellos.

De los agentes locales, por la vía jerárquica, llegan las proposiciones de gastos que se quiere que figuren en el Presupuesto á las administraciones centrales, y que en cada Ministerio se estudian en vista de todos los elementos conducentes, según la división establecida para la acertada dirección de los negocios que les están asignados. De esas proposiciones, las administraciones rechazan las que consideraran inoportunas, inconvenientes ó inútiles; y de aquellas que estiman admisibles, refundiéndolas, forman el proyecto parcial que en cada Ministerio se presenta al Ministro, á fin de que, con estos elementos, prepare el presupuesto especial que le toca formular. En su respectivo Departamento, cada Ministro centraliza los proyectos de sus distintas administraciones; excluye las proposiciones que juzga inaceptables; reduce las que considera excesivas; y admite las que estima oportunas, convenientes y necesarias, y aquellas que no han sido objetadas. Por su propia iniciativa, agrega lo que él cree necesario, y concluye su labor reuniendo todos estos elementos en el presupuesto especial del Departamento administrativo que está bajo su dirección.

No tiene en Francia el Ministro de Hacienda, como el Canciller del Tesoro en Inglaterra, autoridad efectiva sobre sus colegas en lo referente á la preparación del Presupuesto. Recibe los proyectos de los otros Ministros, los examina y centraliza; pero carece de facultad para devolverlos, á fin de que sean modificados cuando considere excesivas las peticiones de créditos que contienen. Según el Reglamento de la Hacienda, expedido en 1862, “todos los años, los diferentes Ministros preparan el presupuesto de sus respectivos Departamentos. El Ministro de Hacienda centraliza estos proyectos, y agrega á ellos el de rentas para completar el Presupuesto general del Estado.” Aunque el Ministro de Hacienda llegue á ocupar la posición de Presidente del Consejo, como ha sucedido en ocasiones, esta preeminencia no le da mayor autoridad en la preparación del Presupuesto. Sus atribuciones son invariables, y, en resumen, consisten: 1.º En centralizar los Presupuestos de gastos de todos los Ministerios; 2.º En preparar el Presupuesto de rentas; y 3.º En redactar la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto general, que presenta con esta exposición á las Cámaras Legislativas.

En Francia, el presupuesto que se presenta á las Cámaras se prepara quince meses antes del día en que ha de entrar á regir; de donde resulta que las previsiones de los ingresos y de los gastos son inciertas y contingentes, y están expuestas á substanciales modificaciones ulteriores. Las vicisitudes políticas y sociales, las perturbaciones económicas, y circunstancias de distinto orden pueden trastornar los cálculos hechos con tanta anticipación, de tal modo que el probable excedente

que arrojaba la comparación de las rentas y los gastos, no solamente desaparezca, sino que se convierta en déficit. En ese intervalo, los impuestos pueden mermar ó desarrollarse; pueden surgir nuevas necesidades, ó aumentarse los gastos en razón de acontecimientos imprevistos; ó pueden también realizarse economías en ellos que antes no había sido posibles implantar. En Inglaterra, por el contrario, el Presupuesto, según se ha visto anteriormente, se prepara dos ó tres meses antes de ser sometido al Parlamento, y no se concluye la discusión de él ni recibe aprobación definitiva sino cuando ya ha comenzado el año de su vigencia. Los cálculos del Canciller del Tesoro en la exposición que hace ante el Parlamento sobre la condición de la Hacienda, determinada por las rentas que el Gobierno considere necesarias y los créditos pedidos por los distintos Departamentos administrativos, se fundan en circunstancias y hechos inmediatos, cuya acción é influencia se manifiestan con más ó menos certidumbre, y no están expuestos á tan considerables rectificaciones y cambios como pudieran sufrir si el Presupuesto se preparara con anticipación semejante á la que en Francia se acostumbra.

A pesar de haberse consagrado en Inglaterra, con la sanción del tiempo y las repetidas declaraciones del Parlamento, como prerrogativa particular de la Corona la iniciativa en la apropiación de créditos á cargo del Tesoro, no ha dejado de ocurrirse allí á medios indirectos con que aquel principio de sabia administración ha sido quebrantado en la práctica. La liberalidad de la Cámara de los Comunes, ha dicho Sir Thomas Erskine May, no tiene más cortapisas que las que ella quiera imponerle; y, ciertamente, en los últimos tiempos se han encontrado métodos para hacer ineficaces las restricciones que, desde época remota, se habían establecido, aunque manteniendo en apariencia la inviolabilidad de la doctrina constitucional. No se da curso en el seno del Parlamento á las proposiciones de su miembros ó á las peticiones de fuera en que se pretenda obtener apropiaciones de dinero del Tesoro; pero sí se adoptan resoluciones en que se declara la conveniencia de determinados gastos y la voluntad de concederlos, si fueren solicitados por la Corona en la forma acostumbrada; ó, por su influencia personal, los miembros del Parlamento logran la recomendación ministerial de determinados créditos. Así ha penetrado en aquella histórica Cámara la liberalidad en la autorización de gastos, en esa corporación antes tan severa en la inversión de los dineros del Tesoro, y este cambio ha podido observarse durante los últimos treinta años. En efecto, Mr. Childers, Canciller del Tesoro, en su exposición sobre el Presupuesto en 1883, decía que el Parlamento, antes tan celoso respecto del manejo de los dineros públicos, parecía ya menos adicto á la economía; y en 1893, Sir William

Vernon Harcourt, investido de esa misma dignidad, decía: “La economía fiscal ha tenido la misma suerte que la economía política; y un Canciller del Tesoro que predique ahora la economía, predica en el desierto. Se acusa con agrado á la Tesorería de avaricia. Pluguiese á Dios que fuese más avara todavía! Hoy, cuando alguien viene á proponer un nuevo gasto, se le acoge como si acabase de descubrir un **nuevo placer.**”

La tendencia á la prodigalidad se ha hecho sentir más vivamente quizá en los países republicanos que en los países monárquicos. Poco tiempo hace que en Francia los diputados tenían facultad de proponer, á su antojo y sin restricción, aumentos de gastos y reducción de impuestos. La iniciativa parlamentaria en estos asuntos de orden fiscal era tan amplia como la del Gobierno; y los abusos á que daba lugar tan frecuentes y perniciosos, particularmente por el aumento constante en los gastos y el desequilibrio en los presupuestos que él producía, que al fin, en acatamiento á la poderosa opinión que condenaba tan funesta práctica, la Cámara de Diputados inició la reforma en 1900, con la aprobación de dos artículos de su reglamento interior, en que se establece: 1.º Que en la discusión del Presupuesto no podrá presentarse modificación ó artículo adicional que tienda á aumentar los gastos después de las tres sesiones que sigan á la distribución del informe en que figure el capítulo que se tiene en mira; y 2.º Que, bajo forma de enmienda ó de artículo adicional al Presupuesto, no podrá hacerse proposición alguna que tienda, sea á aumentar sueldos, indemnizaciones ó pensiones, sea á crear servicios, empleos ó pensiones, ó á extenderlos fuera de los límites previstos por las leyes vigentes.

Muy limitada es ciertamente esta reforma, pues en nada restringe la iniciativa parlamentaria en lo relativo á disminución de impuestos, de que las *Ordenes permanentes* privan por completo á los miembros del Parlamento británico; y, en cuanto á gastos, sólo impide el aumento de pensiones y sueldos fijados de antemano, ó la creación de empleos, pensiones y servicios por el método irregular de créditos adicionales al Presupuesto, que es, por su naturaleza, una ley de carácter secundario y de limitada duración. Con las restricciones impuestas en Francia á la iniciativa parlamentaria, los diputados dirigen ahora sus esfuerzos sobre los Ministerios, y allí ejercen su influencia con el objeto de obtener la iniciativa gubernamental en los gastos que no pueden proponer directamente.

En los Estados Unidos de América, aunque la iniciativa en todo lo relativo á la organización del sistema rentístico y á la apropiación de créditos la ejerce aparentemente el Poder Ejecutivo, es en la Cámara de Representantes princi-

palmente donde tienen origen todas las leyes que á esos asuntos se refieren. El Secretario del Tesoro envía todos los años al Congreso una memoria en que informa sobre las rentas y los gastos nacionales, y sobre la condición de la deuda pública, y hace las observaciones que cree oportunas sobre el sistema de contribuciones y las medidas que podrían adoptarse para mejorarlo. Envía también una nota, á que se da el nombre de *Carta anual* junto con los cómputos, formados por los diversos Departamentos administrativos, de las sumas que se necesitan para el servicio público en el siguiente año fiscal. Hasta aquí, excepto en cuanto se comunica solamente por escrito con las Cámaras, el Secretario del Tesoro es como el Canciller del Tesoro en Inglaterra ó el Ministro de Hacienda en Francia. Pero, con la remisión de esos documentos á las Cámaras legislativas, termina su intervención en la preparación de las leyes de orden fiscal, porque de ahí adelante esta labor la ejecutan las respectivas comisiones en cada una de las Cámaras. El Poder Ejecutivo y el Congreso están separados por una línea clara y precisa, que se trazó para afianzar la independencia de estos poderes, pero que ha establecido su recíproco aislamiento. La correspondencia entre ellos se verifica por medio de comunicaciones escritas, ó por medio de interrogatorios privados á los funcionarios en las oficinas de las comisiones legislativas, sin que las Cámaras en corporación puedan concurrir á este acto. Si, en el curso de la preparación de las leyes fiscales ó de su discusión en las Cámaras, fuere preciso obtener informes del Secretario del Tesoro ó de cualquiera funcionario, no se les cita y oye en el recinto de esas corporaciones: se les piden datos ó informes escritos, ó se les oye en audiencia privada por la comisión respectiva.

En virtud de disposición constitucional, en la Cámara de Representantes “deben tener origen todos los proyectos de ley sobre creación de rentas”; y á la Comisión permanente de Medios y Arbitrios de ella le corresponde preparar estos proyectos y presentar sobre ellos los informes correspondientes. A esa Comisión se pasa la memoria del Secretario del Tesoro; pero no está obligada á fundar en ese documento los proyectos que someta á la consideración de la Cámara. Al prepararlos, no tiene tampoco en mira establecer el equilibrio entre las rentas y los gastos; tanto porque ignora cuál sea el monto de los créditos que proponga la Comisión de Apropriaciones, como porque, durante muchos años, el principal objeto de la tarifa de aduanas no ha sido fiscal sino económico, en sentido de dar protección á las industrias nacionales. De los elevados derechos con que se grava la importación extranjera ha derivado la Tesorería rentas que siempre superan á los gastos ordinarios de la administración, y en ocasiones muy cuantiosos excedentes, lo que

ha dado origen á la extravagancia en los gastos, y á la expedición de leyes, como la de Pensiones del año de 1890, que imponen al Tesoro muy onerosas obligaciones. Cuando en la Cámara se discuten los proyectos de leyes sobre rentas, prevalece el mismo criterio; y, en consecuencia, no son considerados sino por excepción desde el punto de vista fiscal. Bajo el sistema de la protección, en ellos se mira de preferencia el aspecto económico; se defienden los intereses de las industrias que puedan ser afectadas por el arancel, y, como dice Bryce, “el debate versa sobre los renglones de la tarifa que envuelven ganancia ó pérdida para los grupos influyentes.” De igual manera se procede en el Senado cuando esos proyectos son sometidos á su estudio y resolución.

A otra Comisión permanente de la Cámara, llamada Comisión de Apropriaciones, á quien se pasan la Carta anual del Secretario del Tesoro y los cómputos de los créditos, corresponde preparar los proyectos de ley sobre gastos, aunque, de tiempo atrás, otras Comisiones, de más reciente creación, tienen igual prerrogativa y presentan proyectos que implican muy cuantiosas erogaciones del Tesoro, como son las de Ríos y Puertos, Negocios Navales y Pensiones. La Comisión de Apropriaciones adopta como punto de partida los cómputos enviados por el Secretario del Tesoro; pero generalmente propone grandes reducciones en los gastos, en ocasiones inconsultas y aun perjudiciales. La Comisión de Ríos y Puertos propone créditos para *mejoras internas*, que á veces tienen por fin principal, aunque velado, la inversión de fondos públicos en determinados Estados donde las mejoras hayan de realizarse; y, con propósitos semejantes, otras comisiones solicitan créditos, dando así origen á proyectos de leyes de gastos, que formula la Comisión de Apropriaciones sin entrar á averiguar la conveniencia de tales erogaciones.

Pero hay gastos hechos del Tesoro nacional que no dependen de los créditos votados anualmente por el Congreso, sino que están autorizados por leyes pre-existentes, y se hacen sin límite de tiempo. A estos créditos se les da el nombre de *apropiaciones permanentes*. Por una parte, cubren obligaciones indeterminadas, como los intereses de la deuda pública, las sumas que se pagan anualmente al fondo de amortización y los gastos de conversión; y, por otra parte, obligaciones específicas, como la conservación del servicio de milicias, los gastos de recaudación de la renta de aduanas y algunos otros. Nada tiene que hacer la Comisión de Apropriaciones con estos gastos permanentes, aunque figuren en los cómputos que el Secretario del Tesoro pasa anualmente á la Cámara junto con aquellos para los cuales se piden créditos especiales. Sobre estos últimos cómputos se fundan las apropiaciones generales.

Tanto en la Gran Bretaña como en Francia, los Estados Unidos y la generalidad de los Estados europeos y americanos, las apropiaciones para los gastos públicos se hacen para un período de un año. En algunos, la autorización para recaudar las contribuciones se concede también anualmente. Lebrun, según Stourm, se expresaba así ante el Consejo de los Ancianos: “Todos los pueblos que han tenido un sistema razonado de administración han encerrado en el círculo de un año sus operaciones de ingresos y gastos. Esto estaba en el orden de la naturaleza, que, todos los años, por sus producciones, renueva la materia de los gastos públicos y particulares. ... Se necesita que al principio de cada año se comparen la entrada y el gasto en su tanteo; que al fin del año la una se compare con el otro en su realidad.”

Según esto, las operaciones fiscales de recaudación é inversión de los caudales públicos deben encerrarse en un período fijo de un año. Pero Stourm observa que, como los ingresos y las erogaciones de un año no pueden terminar su evolución en ese mismo lapso de tiempo, porque muchas de estas operaciones desbordan, para las necesidades de liquidación sobre el año siguiente, se ha necesitado inventar un procedimiento de contabilidad que permita ligar las operaciones póstumas al grupo de que hacen parte. “Con este fin, dice, al marco del año viene á sobreponerse el marco más extenso del ejercicio.”

Preciso es tener presente, al definir el ejercicio, que á él está íntimamente ligado el concepto de un período determinado. Pero el ejercicio no es el tiempo de su duración; no es simplemente el período de ejecución de los servicios del presupuesto. El es un ente jurídico, un conjunto de cargas y derechos de un período determinado y preciso, al cual pertenecen los servicios hechos y los derechos adquiridos en ese mismo período, que es ordinariamente de un año, denominado *año fiscal*. La idea de prolongación del período del ejercicio, para realizar las operaciones que lo afectan necesariamente, por referirse á recaudaciones y gastos que á él corresponden, es importante; pero el concepto de la duración indefinida del ejercicio es actualmente inadmisibile. Teniendo en consideración la prórroga que puede acordarse al ejercicio anual, se le define también diciendo que es el conjunto de las cargas y de los derechos de un mismo año, que resultan ya de operaciones efectuadas en el curso de ese año, ya de operaciones posteriores.

Por su naturaleza, este *presupuesto de ejercicio*, llamado también *de competencia*, es esencialmente jurídico. En él se inscriben las rentas que por disposiciones legales, tiene el Estado derecho de recaudar, y los gastos que tiene obligación de hacer. Los cómputos de los ingresos y los créditos concedidos que en él figuran no contemplan el hecho sino el derecho de recaudar y pagar. En oposición á este pre-

supuesto, se presenta el *presupuesto de gestión ó de caja*, cuya índole es esencialmente distinta, porque solamente abraza el conjunto de recaudaciones y gastos hechos dentro del período en que rige, y registra las operaciones materiales efectuadas de un día á otro, sin otro fin que el de establecer una situación de caja. Las cuentas del presupuesto de ejercicio se componen del período legal, aumentado con la prórroga más ó menos larga que la ley le señale; en tanto que las cuentas del presupuesto de gestión no tienen prórroga, dilación ni plazos complementarios. La gestión comienza y acaba en días fijos, sin que las operaciones fiscales ejecutadas antes ó después de cada uno de ellos puedan afectarla.

Este sistema de gestión rige en Inglaterra, donde el año fiscal empieza el 1.º de Abril y concluye el 31 de Marzo del año siguiente. En la cuenta del Presupuesto no se incluyen allí sino los pagos efectivamente hechos en ese lapso de tiempo: todos los saldos de los créditos votados expiran el 31 de Marzo, y sólo pueden ser revividos por el Parlamento, en caso necesario. No se acreditan tampoco á las rentas sino las recaudaciones efectivas, y los saldos activos pendientes se trasladan al presupuesto del siguiente año. Tiene sin duda este sistema la inmensa ventaja de la exactitud en las cuentas, y otra, muy importante también, cual es la de que puedan presentarse sin dilación alguna. Es así solamente como el Canciller del Tesoro está en capacidad de dar á conocer al Parlamento los resultados del año fiscal que termina ó está para terminar y la probable situación del año siguiente. La condición de la Hacienda se conoce con toda claridad y precisión al fin del año fiscal, sin necesidad de datos complementarios.

El sistema de ejercicio es más completo en apariencia, y se dice también que es más científico, por cuanto asigna al período fiscal á que se refiere todas las consecuencias que de él se derivan. La dilación en las recaudaciones ó el aplazamiento en los pagos, —se alega en contra del método de gestión— puede afectar las cuentas, ocultando la verdad y esencia de los hechos, lo que sucedería, por ejemplo, asignando á un año recaudaciones hechas en él correspondientes al año precedente, ó aplazando pagos que habrán de hacerse necesariamente en el año siguiente; en tanto que, por el otro sistema, que inviste al Presupuesto de cierta especie de personalidad, con las recaudaciones y pagos hechos en el período de la prórroga, se establece la verdad en todas las operaciones que la ejecución del Presupuesto implica. Este mismo resultado puede alcanzarse, sin embargo, con el sistema de gestión, asignando en las cuentas á cada año lo que esencial y efectivamente le corresponde en recaudaciones y gastos, y determinando lo que pertenece al año precedente. En el sistema de ejercicio, la formación definitiva

de las cuentas es necesariamente lenta, lo cual impide que pueden ser estudiadas oportunamente, y que, con la crítica á que den origen, se ilustre el criterio de los contribuyentes y se ejerza influencia sobre las determinaciones del Poder Legislativo en este interesante ramo de la administración.

La ejecución del Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo. A él le está atribuída, por medio de sus agentes, la recaudación de todas las rentas y contribuciones, cuyo producto centraliza á fin de aplicarlo á la satisfacción de las necesidades públicas en todo el territorio del Estado. La organización del sistema de rentas y contribuciones, los reglamentos á que está sometida, las funciones de los distintos empleados que en las variadas operaciones de tan complicada labor intervienen, en suma, la administración activa de la Hacienda se subordina á la estructura económica, á la organización fiscal, á las tradiciones y costumbres de cada Estado.

La segunda parte de la ejecución del Presupuesto abarca la ordenación y el pago de los gastos públicos. Estas operaciones de la administración las atribuyen las leyes de cada Estado á determinados funcionarios; pero en todos, por punto general, está admitido el sabio principio de que las funciones de ordenador y pagador son incompatibles. Generalmente, la ordenación de los gastos es función privativa de los Jefes de los distintos Departamentos administrativos, y sobre ellos recae la responsabilidad correspondiente cuando se ordenan gastos que las leyes no autorizan, que no han sido debidamente comprobados, ó que traspasan los créditos concedidos en el Presupuesto. En estas limitaciones impuestas á los funcionarios ordenadores consiste lo que se llama la *fuerza restrictiva* del Presupuesto, que necesariamente comprende á los pagadores también, á quienes incumbe examinar la legalidad de los pagos que se les ordenan.

Las más sabias disposiciones relativas á la preparación del Presupuesto y á su adopción por el Cuerpo legislativo serán en absoluto ineficaces si no se establece una reglamentación que, en la práctica, asegure la conformidad de los procedimientos de ejecución con las disposiciones legislativas. Recaudadas las rentas, queda por ver cómo se aplican á los objetos y fines que les han sido asignados. Antiguamente, en Inglaterra, correspondía al Tesoro (*Exchequer*) fiscalizar las ordenaciones de gastos; pero el sistema empleado era complicado y dispendioso. A medida que aumentaban los ingresos y los gastos, sus defectos se ponían en mayor evidencia, porque las cuentas se formaban con retardo considerable, y, con frecuencia, á parte no pequeña de los caudales públicos se daba aplicación distinta de la que la ley señalaba. La reforma que había de asegurar una eficaz y constante fiscalización, así en las ordenaciones como en los pagos, se inició en 1785, y no

vino á quedar consumada sino por las disposiciones legislativas de 1862, en que se estableció la Comisión de Cuentas Públicas y las de 1866, en que se combinaron las operaciones de la fiscalización preventiva de la ordenación (*control*) y el examen de las cuentas de gastos efectuados (*audit*) bajo la inmediata dirección de un funcionario inamovible, titulado Superintendente y Contador General.

La reglamentación que actualmente rige asegura tanto la ordenación legal de los gastos como la debida aplicación de las rentas que las distintas recaudaciones llevan á la Tesorería, que en realidad es el Banco de Inglaterra. Todos los ingresos á las cajas públicas están allí acreditados en cuenta al Superintendente y Contador General; y de ellos no puede hacerse pago alguno que no pase por los siguientes grados: 1.º Petición del Tesorero al Superintendente y Contador General que se apoye en un acto del Parlamento; 2.º Concesión del crédito por parte del Superintendente y Contador General quien está obligado á cerciorarse de la conformidad de la concesión con las disposiciones de la ley en que se funda, debiendo entenderse que ella sólo vale en el año fiscal en curso; 3.º Orden de la Tesorería al Banco para que traslade la suma concedida de la cuenta del Superintendente y Contador General á la del Pagador General, para el servicio especial á que debe ser aplicada. Según esto, debe existir autorización legal explícita tanto respecto del objeto del gasto como de la suma que á él debe aplicarse. El Banco de Inglaterra guarda todos los dinero del Estado, y de ellos no puede disponerse sin la previa aquiescencia del Superintendente y Contador General; y, así, con razón ha dicho Bastable que el Banco es el único receptáculo de las rentas recaudadas, y la orden del Superintendente y Contador General la única llave que abre sus cajas.

Imitando el sistema inglés, en Italia se ha establecido también que la Tesorería no haga pago alguno que no haya sido previamente autorizado por la Corte de Cuentas, y en Prusia, los Conservadores de la Tesorería desempeñan funciones semejantes á las de aquella corporación respecto de la ordenación de gastos.

Mediante la tramitación que acaba de explicarse, los diversos Departamentos administrativos quedan en aptitud de librar los gastos que son de su competencia sobre los fondos que á su cuenta se han puesto al cuidado del Pagador General. Enteramente distinta de la fiscalización preventiva que en todas estas operaciones ejerce el Superintendente y Contador General, y aún más necesaria, es la que posteriormente se efectúa sobre la aplicación dada á esos fondos. No se obtendría, en efecto, mayor beneficio en determinar de antemano las ordenaciones que pueden legalmente hacerse en cada Departamento sobre los caudales que especialmente se le asignan, si los Departamentos hubieran de quedar después

en condición de darles aplicación distinta de la que la ley señala. Tan luego como se da aviso á cada Departamento administrativo de haberse puesto á su orden los fondos destinados á cubrir los gastos que le corresponden, se constituye responsable de la aplicación que él les dé. Las funciones que el Superintendente y Contador General ejerce atendiendo á la provisión de los fondos públicos de que legalmente pueden disponer los Departamentos administrativos, son meramente ministeriales. En cuanto entra á conocer de las cuentas de los gastos hechos, ellas tienen carácter jurídico. Los Departamentos ordenadores someten á su estudio y examen las cuentas de la inversión de los fondos públicos que les ha asignado la ley de Apropiações. El las examina con el fin de saber si esos fondos han tenido la aplicación determinada por el Parlamento; si se han cumplido los actos del mismo Parlamento, las órdenes en Consejo, reales órdenes ó cualesquiera disposiciones que rigen respecto de ciertos gastos; ó si se han ordenado aumentos de asignaciones ó creado nuevos empleos sin la previa sanción de la Tesorería. De este modo, el Superintendente y Contador General obra en representación de la Cámara de los Comunes y de la Tesorería, cuidando no sólo de que los gastos se hagan de acuerdo con los créditos votados en el Presupuesto, sino de que sean sometidos también á la fiscalización de que la Tesorería ha sido investida por el Parlamento.

Por razón del amplio campo á que se extienden los gastos, las cuentas del año fiscal, que termina el 31 de Marzo, no llegan á manos del Superintendente y Contador General sino hasta el 30 de Noviembre; pero, en Febrero del año siguiente, él rinde al Parlamento su informe sobre ellas, y las presenta en tres volúmenes, que se refieren, respectivamente, al Ejército, á la Marina y al Servicio Civil. En la Cámara de los Comunes, una comisión permanente, —la Comisión de Cuentas Públicas,— las examina, y llama la atención hacia cualquiera discrepancia entre los créditos legislativos y los gastos, ó hacia cualquiera otra irregularidad que aparezca en el informe del Superintendente y Contador General. Una discrepancia considerable entre los gastos y los créditos votados en el Presupuesto no pasaría inadvertida de la oposición, y sería considerada por el Parlamento. Bajo la autoridad de aquel funcionario, actúa un Departamento de Cuentas del Servicio Civil, al que corresponde examinar las cuentas y comprobantes de todos los gastos que en las distintas ramas del servicio se hacen; y los trabajos de ese Departamento especial, que se transmiten al Parlamento con el informe del Superintendente y Contador General, caen bajo el examen y estudio de la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes.

No hay en Francia ni en los Estados de la Europa continental empleado alguno que, por la naturaleza de las funciones de fiscalización que ejerce sobre la ordenación y pago de los gastos públicos, pueda compararse con el Superintendente y Contador General en Inglaterra. Por regla general, cada Ministro de Estado es ordenador de los gastos que corresponden á su respectivo Departamento, y, respecto de la ordenación, no se ejerce fiscalización previa. “En nuestra organización actual, decía en 1882 M. Brisson en la Cámara francesa de Diputados, los responsables del Erario son fiscalizados de todos modos. Los ordenadores, que disponen solo de los créditos votados por las Cámaras, no lo son... Merced á la elasticidad de los capítulos del Presupuesto, los Ministros tiene toda facilidad para hacer gastos no autorizados.” Contra ellos no puede deducirse responsabilidad por la inversión ilegal de los fondos públicos ó la extralimitación de los créditos votados en el Presupuesto sino en virtud del examen de las cuentas de gastos hecho por el Parlamento; y la experiencia ha demostrado que esta responsabilidad teórica es siempre ilusoria.

En todos los Estados de régimen constitucional, la esfera de acción del Poder Ejecutivo en materia de gastos públicos la trazan y definen los créditos votados en el Presupuesto. “Pero lo imprevisto, dice Stourm, desempeña muy frecuentemente su papel en los negocios humanos para que sea posible asignar una inmutabilidad completa á los datos primitivos de la ley de Presupuesto. Por más de cerca que la época de su preparación preceda á los hechos cumplidos, éstos se encargarán siempre de modificar las previsiones mejor establecidas, sea respecto de los ingresos, sea respecto de los gastos, el más ó en menos.” En Inglaterra se hacen en Noviembre los cómputos de los gastos para el año fiscal que comienza el 1.º de Abril siguiente; y frecuentemente acontece que, cuando no ha concluído la sesión del Parlamento en que se expide la ley de Apropiações, ó antes de que termine el año fiscal, resultan insuficientes los cómputos hechos ó los créditos votados. Cuando esto sucede, se presentan cómputos suplementarios al fin de la sesión en curso ó al principio de la siguiente; se expide un acto legislativo con la actuación de la Comisión de Arbitrios y Medios, y el gasto se incluye en la gestión fiscal que termina el 31 de Marzo. Puede ocurrir también que, al cerrarse la cuenta del año, resulte exceso en los gastos de uno ó más créditos, esto es, que un Departamento haya gastado en un objeto dado más de lo expresamente concedido por el Parlamento. Esta extralimitación cae bajo el estudio y examen de la Comisión de Cuentas Públicas, y se subsana y legaliza mediante la apropiación de un crédito que la Comisión somete á la Cámara de los Comunes y es aprobada por esta corporación.

En todo país, cualquiera que sea el método empleado en la preparación del Presupuesto, la época en que se forma y somete al estudio del Cuerpo legislativo, y este le da su aprobación definitiva, con frecuencia ocurren servicios que en él no se han previsto, ó resultan deficientes los créditos votados con destino á determinados servicios; de donde surge la necesidad de ocurrir á los que se llaman *créditos extraordinarios*. Define estos créditos la ley francesa del 14 de Diciembre de 1879, diciendo que “son los que exigen circunstancias urgentes é imprevistas, y tienen por objeto ó la creación de un nuevo servicio, ó la extensión de un servicio inscrito en la ley de Hacienda más allá de los límites señalados en esa ley.” Según esto, los créditos extraordinarios pueden dividirse en dos categorías, así: la una, de los créditos que se aplican á servicios no previstos en el Presupuesto; y la otra, de los créditos que se destinan á porciones no previstas de los servicios inscritos en él. A los de la primera categoría, referentes á servicios enteramente nuevos, se da particularmente el nombre de *créditos extraordinarios*; y á los de la segunda, relativos á las porciones nuevas de servicio y á los aumentos de las partidas apropiadas, se les denomina *créditos suplementales*.

La misma ley francesa ya citada empieza por declarar que “no pueden acordarse créditos suplementales y extraordinarios sino en virtud de una ley.” Este principio es general y absoluto. Según él, los créditos adicionales de las dos categorías que la ley define no pueden tener otro origen que la autoridad legislativa. Pero las Cámaras no están siempre en sesión; suspenden sus labores periódicamente, y durante el receso pueden sobrevenir sucesos imprevistos, que imponen al Tesoro erogaciones urgentes, á las que no puede atenderse con los créditos asignados en el Presupuesto. En consideración de tales eventualidades, el Parlamento delega al Poder Ejecutivo el ejercicio de parte de sus facultades en lo relativo á la apertura de créditos extraordinarios durante el receso de las labores legislativas.

En vista de las disposiciones legales que rigen en la materia, se sostiene que, tratándose de la primera categoría de servicios, ó sea de servicios no incluídos en el Presupuesto, solamente las Cámaras tienen facultad para decretar los créditos adicionales conforme á la ley. Pero, cuando se trata de servicios ya inscritos parcialmente en el Presupuesto, que solamente demandan que se traspasen los límites allí señalados, como ya el legislador ha decidido sobre el servicio mismo, y la solicitud del Gobierno no se refiere sino á un accesorio del servicio principal, “la ley permite al Gobierno decidir provisionalmente, bajo ciertas condiciones, el receso del Parlamento. El crédito en este caso conserva siempre el carácter de extraordinario, puesto que se han traspasado los límites primitivamente trazados por la ley.”

Para que el Gobierno ejerza la atribución de abrir créditos adicionales al Presupuesto, no sólo en Francia, sino en todos los Estados donde rigen disposiciones semejantes, la ley establece ciertas formalidades que tienden á limitar la acción del Poder Ejecutivo y á impedir el abuso de semejante prerrogativa. En todas partes se requiere la comprobación de la necesidad, conveniencia y utilidad de la erogación que se tiene en mira, ó de los daños que se evitan al Estado; y se previene, además, que las disposiciones ó decretos en que se ordenen los gastos extraordinarios sean sometidos á la aprobación del Cuerpo legislativo en sus sesiones inmediatas. Esta última formalidad sin duda restringe la acción del Gobierno cuando las sesiones del Cuerpo legislativo son frecuentes y no muy largo el período del receso, sí, por otra parte, la fiscalización que le corresponde en lo referente á los gastos se ejerce con amplitud y exenta de tramitaciones inútiles. Con el mismo fin de limitar la acción del Gobierno, se ha dispuesto que en los decretos en que se abran los créditos extraordinarios se indiquen los medios y arbitrios con que se habrá de atender á su efectividad; así como también, en otro tiempo se estableció, como procedimiento eficaz contra el desarrollo de esos créditos, el expediente de la traslación de los excedentes inactivos del Presupuesto á los capítulos afectados por los nuevos créditos, evitando así incurrir en erogaciones superiores al total de los créditos votados en el Presupuesto. Este procedimiento dio origen al sistema de *Presupuesto rectificativo*, en que se modificaban las previsiones y créditos del original, con detrimento de la sencillez, de la claridad y de la unidad, condiciones esenciales de todo sistema fiscal bien ordenado.

La unidad del Presupuesto, ó la generalidad, que á ella equivale, es uno de sus principales caracteres; el que con mayor empeño se ha tratado de alcanzar como elemento indispensable de buena administración. “En un país bien administrado, decía M. Thiers, solamente una cosa es útil, sincera, provechosa; es tener un solo presupuesto, tener en un solo cuadro todos los gastos del Estado, y en un solo cuadro también, todos sus ingresos. Entonces se sabe cuál es la situación; entonces la comprende el público inmediatamente y con facilidad, sin que se pueda engañar á nadie.... La unidad es la luz.” Se tiene muy limitado concepto del Presupuesto cuando solamente se dice que por él se autoriza al Gobierno á hacer ciertos gastos y á recaudar ciertas rentas. Ha conservado sin duda, por algunas fases, su carácter originario de ley de subsidios; y así, por regla general, en los grandes Estados se decretan los gastos antes de determinar con qué elementos económicos se habrá de atender á ellos. Por idéntica razón, en Inglaterra la costumbre prohíbe á los representantes de la Nación aumentar los créditos

que la Corona, único juez de las necesidades públicas, pide al Parlamento. Pero en la época actual, el Presupuesto es ante todo un programa fiscal, que pone en paralelo los gastos que autoriza con los ingresos que prevé; de suerte que se obtenga y se conserve una igualdad, tan completa como sea posible, no sólo en las probabilidades, sino también en los resultados efectivos.

Comparándolo con una balanza en cuyos platillos se colocan de un lado los gastos y de otro los ingresos, un economista francés dice que, si la balanza se inclina del lado de las entradas, se produce un hecho que es anormal en principio, —el excedente ó superávit, que indica que de la renta nacional se ha tomado más de lo que exigen las necesidades públicas; y que, si se inclina del lado de los gastos, resulta el déficit, funesto siempre, porque revela la insuficiencia de las sumas de las contribuciones de los ciudadanos, lo cual, tarde ó temprano, obligará á ocurrir al empréstito, agregando así para el porvenir el gravamen de intereses á la insuficiencia de las rentas públicas. El equilibrio estable y verdadero es á un mismo tiempo señal de una buena organización fiscal y garantía eficaz del crédito del Estado. Conservarlo debe ser objeto de los esfuerzos del Gobierno y del Poder Legislativo. Los beneficios que de él resultan se extienden del Estado á la fortuna pública, y son más estimados que en cualquier tiempo en época de crisis, porque si el equilibrio se conserva, la crisis tendrá menor intensidad y será menos durable. Por el contrario, si el equilibrio se rompe y se produce el déficit, las dificultades del Estado aumentarán las de los ciudadanos, porque habrá necesidad de grabarlos con mayores impuestos; y si se ocurre al empréstito, el Estado consumirá improductivamente los capitales que pudieran servir á la industria y al comercio con provecho para toda la Nación.

Si el equilibrio es resultado de la comparación entre las necesidades y las rentas del Estado, para que esta comparación sea exacta se requiere que abarque la universalidad de los ingresos y de los gastos. Nada importa que el Presupuesto se presente equilibrado si, en el curso de su ejecución, se abren cuentas de gastos, no previstos á tiempo de su expedición, que las rentas efectivas no alcanzan á cubrir. Sin unidad, la claridad es irrealizable; y la claridad es uno de los elementos indispensables para llegar al equilibrio.

Para que haya unidad, no es indispensable que una sola ley estatuya sobre el conjunto del Presupuesto. Cuando no es posible darle forma definitiva antes de que empiece el período de su ejecución, en Francia se fija por ley especial el monto de las contribuciones directas, en atención al tiempo que exigen las operaciones de repartición y la formación de las listas de contribuyentes; y, tanto allí como en otros

Estados, las rentas y los gastos son objeto de dos leyes diferentes. En Inglaterra, como se ha visto ya, antes de que se expida la ley general de Apropiaaciones, el Parlamento aprueba actos legislativos separados tanto de gastos como de impuestos particulares. Estos son accidentes desprovistos de importancia, si las distintas leyes que disponen sobre las rentas y los gastos están vinculadas á un plan general y son meramente partes separadas del conjunto. Hay presupuestos que, divididos en varias leyes, obedecen completamente á la regla de la unidad; en tanto que, bajo la apariencia de la unidad en la ley, pueden surgir varios presupuestos esencialmente distintos.

Pero no es bastante que el Presupuesto comprenda la totalidad de las rentas y los gastos; se necesita también que los reúna en un solo cuadro. Este principio debe seguirse tan fielmente como el primero. Antiguamente, aun los Estados más ricos y poderosos tenían establecida la práctica de dedicar determinadas rentas á la satisfacción de gastos especiales; y acostumbraban dar también, en garantía de las deudas contraídas por medio de empréstitos, bienes del patrimonio nacional ó determinadas rentas. El principio de la unidad del Presupuesto quedaba así completamente desvirtuado. En la época actual, en las naciones regulamente administradas, se practica el principio de la unidad de caja, y el Estado atiende al pago de todos sus gastos y al desempeño de todas las obligaciones públicas con los caudales que á esa caja única ingresan. La constitución de prenda en los empréstitos públicos es señal de crédito mal cimentado, porque, como decía M. Magne en 1871, cuando se pretendía asegurar con los productos del Correo un empréstito del Banco de Francia, “un deudor rico y honrado toma prestado sobre la simple fama de su solvencia y de su buena fe.” Pero el crédito del Estado, que en la época actual es al mismo tiempo instrumento de las grandes obras de la paz y verdadero “nervio de la guerra,” no puede fundarse sino sobre una juiciosa política fiscal. Un sistema equitativo de impuestos, la ordenada y económica recaudación de ellos, y el empleo honrado y prudente de los recursos del Estado son elementos esenciales de esa sana política sin la cual es imposible la existencia de un buen gobierno. Con razón se ha dicho que “la Hacienda sana está tan íntimamente ligada con el buen gobierno, que la una no puede existir sin el otro.” Inspirado en estas ideas, Lord Milner, antiguo Subsecretario de Hacienda en Egipto escribiendo en 1894 sobre la labor administrativa que, bajo la suprema dirección de Lord Cromer, había puesto á aquella antigua provincia del Imperio Otomano en vía de redención, decía: “Lo que ha levantado al Egipto de la ruina á la solvencia, y de la solvencia á la holgura fiscal, es el esfuerzo acumulado de varios años de una administración sobria, ordenada y equitativa. Cuentas ordena-

damente llevadas, impuestos honradamente recaudados, severa represión de todo despilfarro, auxilio concedido donde más agudamente se necesitaba, y cuidadosa atención á las obras públicas de que depende la vida del país: he aquí el sencillo secreto de la actual prosperidad del Egipto.”

N O T A

A fin de que sean claramente comprendidos los métodos de progresión en el impuesto directo practicados en Suiza ⁸, conviene ilustrar con ejemplos los casos primero, segundo, tercero y quinto.

Primero. Suponiendo una exención general de 1,000 francos como *minimum* de existencia, con un impuesto proporcional de 10 por 100 sobre cuatro rentas, así: *A*, de 1,001 francos; *B*, de 10,000; *C*, de 100,000 y *D*, de 1.000,000, se obtendría la progresión atenuada como en seguida aparece:

	Suma declarada.	Dedución.	Suma gravada.	Cuota proporcional.	Impuesto pagado.	Relación entre la suma declarada y el impuesto pagado.
	Fr.	Fr.	Fr.		Fr.	
<i>A</i>	1,001	1,000	1	10 %	0-01	0-01 %
<i>B</i>	10,000	1,000	9,000	10 %	900	9 ... %
<i>C</i>	100,000	1,000	99,000	10 %	9,900	9-09 %
<i>D</i>	1.000,000	1,000	999,000	10 %	99,900	9-99 %

Segundo. Si las mayores rentas alcanzan, por ejemplo, á 100,000 francos, y no se concede exención del *minimum* de existencia, no queriendo llevar la cuota del impuesto á más del 6 por 100, se pueden dividir las rentas en trece clases, en que la cuota del impuesto sería de 0-25 por 100 para las rentas de 1,000 francos; de

⁸ Véase Capítulo VII, página 59.

0-50 por 100 para las de 2,500; de 0-75 por 100 para las de 5,000; de 1 por 100 para las de 10,000; de 1-25 por 100 para las de 15,000; de 1-50 por 100 para las de 20,000; de 1-75 por 100 para las de 30,000; de 2 por 100 para las de 40,000; de 2-50 por 100 para las de 60,000; de 3 por 100 para las de 75,000; de 4 por 100 para las de 85,000; de 5 por 100 para las de 90,000; y de 6 por 100 para las de 100,000 francos.

Tercero. Se supone que el impuesto se establece sobre el capital. Si se trata de saber cuánto debe pagar una fortuna que alcanza á 1.000,000 de francos, dividido el capital en siete categorías gravadas con cuota progresiva, la totalidad del impuesto se deduciría en la forma siguiente:

1. ^a categoría: capital entre 1 y 25,000 francos, gravado con 1-20 francos por 1,000, los primeros 25,000 francos pagan.....	30 francos.
2. ^a categoría: capital entre 25,001 y 50,000 francos, gravado con 1-80 francos por 1,000, los 25,000 siguientes pagan.....	45 »
3. ^a categoría: capital de 50,001 á 100,000 francos, gravado con 2-40 francos por 1,000, los 50,000 siguientes pagan.....	120 »
4. ^a categoría: capital de 100,001 á 200,000 francos, gravado con 3 francos por 1,000, los 100,000 siguientes pagan.....	300 »
5. ^a categoría: capital de 200,001 á 400,000 francos, gravado con 3-60 francos por 1,000, los 200,000 siguientes pagan.....	720 »
6. ^a categoría: capital de 400,001 á 800,000 francos, gravado con 4-20 francos por 1,000, los 400,000 siguientes pagan.....	1,680 »
7. ^a categoría: capital de 800,001 francos y más altos, gravado con 4-80 francos por 1,000, pagan los 200,000 siguientes.....	<u>960</u> »
Total del impuesto.....	3,855 »

Con esta progresión atenuada, el promedio del impuesto es aproximadamente de 3-8 por 1,000.

Quinto. El suplemento progresivo en este sistema no depende de la renta ó del capital, sino de la suma de los impuestos que el contribuyente paga por el capital ó la renta, la cual se aumenta en un tanto por ciento. Partiendo, por ejemplo, de una suma no sujeta al recargo, éste podría ser desde 5 hasta 20 por 100 sobre la suma de los impuestos que cada contribuyente paga. Con una exención inicial de 100 francos, los 100 siguientes podrían recargarse con 5 por 100, y de ahí adelante, formando categorías del residuo de la suma del impuesto pagado y

con una cuota progresiva, se llegaría hasta imponer la cuota máxima de 20 por 100 de recargo. Los resultados de este método, que sólo se ha practicado en tres cantones, han sido mediocres.

En Austria se implantó en 1896 el impuesto progresivo sobre la renta. La progresión es lenta, y procede por categorías cuantitativas de la renta, señalando cuota diferente á cada una. Así, por ejemplo:

Para el 1. ^{er} grado, de 600 á 625 florines el impuesto es de.....	3 ⁶⁰
Para el 10. ^o grado, de 950 á 1,000 florines el impuesto es de.....	9 ²⁰
Para el 20. ^o grado, de 1,900 á 2,000 florines el impuesto es de.....	30 ...
Para el 30. ^o grado, de 4,200 á 4,600 florines el impuesto es de.....	101 ...
Para el 40. ^o grado, de 9,000 á 9,500 florines el impuesto es de.....	272 ...
Para el 50. ^o grado, de 18,000 á 19,000 florines el impuesto es de.....	630 ...
Para el 60. ^o grado, de 36,000 á 38,000 florines el impuesto es de.....	1,390 ...
Para el 65. ^o grado, de 46,000 á 48,000 florines el impuesto es de.....	1,860 ...

En este sistema, del 1.^o al 5.^o grado la diferencia para cada grado es de 25 florines; del 5.^o al 11.^o es de 50 florines; del 11.^o al 21.^o es de 100; del 21.^o al 26.^o es de 200 florines; del 26.^o al 30.^o es de 300 florines; del 30.^o al 32.^o es de 400 florines; del 32.^o al 41.^o es de 500 florines; del 41.^o al 52.^o es de 1,000 florines; del 52.^o al 65.^o es de 2,000 florines para cada uno, y el impuesto aumenta en 100 florines. Para las rentas de 100,000 á 105,000 florines, el impuesto es de 4,650 florines, y aumenta, sobre esta cifra, siempre en 250 florines en cada grado de 5,000 florines.⁹ Con la aplicación de este sistema, se ha demostrado prácticamente que la progresión no conduce necesariamente á la absorción de la renta.

9 El florín vale aproximadamente 2 francos 50 céntimos.