CAPITULO III.

PRESUPUESTOS Y DEUDAS PUBLICAS.

Definición de presupuesto.—Preparación y presentación del presupuesto.—Capítulos del presupuesto y especialización de los mismos.—Créditos suplementarios y extraordinarios.—Presupuesto de ingresos y valuación de los mismos.—¿Todos los egresos y los ingresos deben quedar comprendidos en el presupuesto anual?—Voto anual de los egresos.—Excepciones de esta regla en algunos países.—Estudio del presupuesto por las Cámaras.—Cualidades esenciales que debe tener el presupuesto.—Aumento de los presupuestos y los derechos públicos.—Deber de amortización.

Definición de presupuesto.—Un Estado no puede vivir con el día, depositando en sus arcas los ingresos á medida que los percibe, y sacando de ellas, sin orden alguno, lo que cree necesario para sus gastos, teniendo que paralizar y suspender sus servicios públicos cuando los recursos dejan de afluir. Semejante conducta, inexplicable por lo que á un particular respecta, sería además impracticable tratándose de un Estado. Teniendo que sostener administraciones fijas y que llenar funciones

regulares y uniformes, además de tener que ejecutar algunas veces determinadas obras extraordinarias y urgentes; obligado, por otra parte á confiar, para la percepcion de los ingresos y la ejecución de los egresos, en funcionarios de todas clases, muy numerosos y diversos, que es necesario inspeccionar muy de cerca para evitar los despilfarros y derroches, un Estado, para estar bien administrado, necesita quedar sujeto á un orden y una vigilancia mucho mayores, y á un rigor y una exactitud más grandes, que el particular tenido por más minucioso y delicado. El procedimiento que los pueblos civilizados han adoptado para llegar á un orden, vigilancia, exactitud y rigor semejantes, es lo que se llama presupuesto.

Él presupuesto es un estado de previsión de los ingresos y los egresos, durante un periodo determinado. Es un cuadro valuativo y comparativo de los ingresos por percibir y los egresos por efectuar. El periodo determinado al que se refiere un presupuesto, está limitado en la mayor parte de los pueblos civilizados á un año; antiguamente algunas naciones, ó mejor dicho algunos pequeños estados, votaban presupuestos que se aplicaban durante dos años consecutivos. En la actualidad todos los Estados tienen un presupuesto anual. Los diversos poderes públicos, el gobier-

no y las Cámaras, deben procurar hacerse cargo de la manera más escrupulosa, antes de la apertura del año financiero, de los ingresos y los egresos que á ese ejercicio se refieren.

Preparación y presentación del presupuesto.—El gobierno, es decir, los ministros, varios meses antes de la apertura del año financiero llamado ejercicio, deben depositar en las Cámaras el proyecto de presupuesto. Corresponde á los ministros, v no á las Cámaras ni á ninguna delegación de ellas, la atención de preparar y presentar el presupuesto. Unicamente los ministros, en efecto, por estar al frente de las diversas administraciones permanentes, tienen las informaciones suficientes para darse cuenta exacta, tanto de los servicios varios del Estado, como de la cifra probable de los diversos recursos que se puedan obtener. No se podría discutir ni restringir á los ministros la función esencial de preparar el presupuesto, por ser ellos en la mayor parte de los paises, responsables ante las Cámaras y el Soberano de la dirección de los negocios públicos. Si las Cámaras compuestas de 400 á 700 individuos, pretendiesen substituir más ó menos á los ministros en la preparación del presupuesto, se tendría el peligro de caer en el desorden administrativo: la responsabilidad financiera se encontraría de

tal modo distribuida entre varios centenares de individuos, que podría considerársela como no existente.

El presupuesto se presenta por los ministros no en conjunto sino detalladamente. No se propone, por ejemplo, al Parlamento francés votar una suma redonda de 3,500 millones de egresos y 3,500 millones de ingresos. Se proporciona á las Cámaras para que puedan ilustrarse y votar el impuesto con conocimiento de causa, un cuadro pormenorizado de los gastos públicos, los que se distribuyen primero entre los diferentes ministerios, después, en el interior de cada ministerio en secciones, y respecto de cada sección en capítulos. Sobre cada uno de estos capítulos, recae un voto especial del Parlamento. El egreso ó gasto así votado, respecto de cada capítulo, se llama crédito.

Tomando como ejemplo el presupuesto francés para 1898, fué presentado como sigue: primeramente el presupuesto de egresos del ministerio de Hacienda, que contiene cinco partes; la primera está integrada por los egresos originados por la deuda pública, y distribuida en 39 capítulos distintos; la segunda parte de ese ministerio, contiene cinco capítulos que se refieren á la dotación de las grandes poderes públicos, es decir del Presidente de la República y las dos Cámaras; la tercera

parte, en 16 capítulos, se relaciona á los egresos generales de la administración central del ministerio de Hacienda; la cuarta parte, con 39 capítulos, se refiere á los gastos de administración, percepción y explotación de los impuestos y demás rentas públicas; la quinta parte del propio ministerio, solo trata en sus seis capítulos de los reintegros, restituciones, clases pasivas y firmas. Así, solamente el presupuesto del ministerio de Hacienda, está dividido en cinco partes y 105 capítulos, sobre cada uno de los cuales, las Cámaras deben emitir un voto distinto. Vienen en seguida los otros diversos ministerios: el de Justicia con 23 capítulos; el de Relaciones Exteriores con 24; el de lo Interior con 81 capítulos; después los ministerios de Guerra, Marina, Colonias, Instrucción Pública, Cultos y Bellas Artes, Comercio é Industria, Agricultura y Obras Públicas; cada uno de estos ministerios contiene 20, 30 y y hasta 100 capítulos de egresos, comprendiendo todo el presupuesto de egresos francés, de 750 á 800 capítulos distintos.

Capítulos del presupuesto y especialización.—La utilidad de los capítulos es doble; no debiendo contener cada uno de ellos más que un sólo y único egreso, se facilitan así el dictamen y la discusión del presupuesto, además de una "Exposición general de motivos," especie de examen en globo hecho por el ministro de Hacienda, contiene diversas notas sobre los diferentes servicios, y principalmente algunas explicaciones acerca de los capítulos cuyas cifras difieren de las aprobados el año anterior.

Los capítulos del presupuesto, tienen aún una segunda utilidad; se acaba de ver que el Parlamento emite sobre cada uno de ellos un voto especial. La suma votada para cada capítulo, no puede ser distraída de su objeto; si al concluir el ejercicio, es decir el año financiero, no se ha agotado la totalidad de la suma destinada para determinado servicio, el Gobierno no tiene el derecho de disponer del remanente para cubrir el exedente de los gastos de otro capítulo, en el que los ministros quisiesen erogar una cantidad mayor que la votada. El procedimien-

parte de la dotación de un capítulo, considerado como ampliamente provisto, para aplicarla á otro capítulo que se reputa insuficientemente dotado, está rigurosamente condenado por la mayor parte de las legislaciones de presupuestos. Los ministros deben pues limitarse á las sumas especialmente dedicadas para cada capítulo; esto es lo que se llama régimen de presupuesto especializado. Si un capítulo ha sido con demasiada largueza dotado, y no se gasta la totalidad de la suma

dedicada, el resto, el remanente, según el

lenguaje técnico, debe sentarse entre los

to que consiste en que el gobierno distraiga

creditos anulados; es decir, es borrado al concluir el ejercicio, del presupuesto de ingresos, el que se disminuye en una cantidad

igual.

El régimen de presupuesto etrictamente especializado, es ventajoso desde el punto de vista político y administrativo; contiene la arbitriaridad de los ministros y evita los despilfarros. No obstante, no se debe extremarlo demasiado, por que de ser así, se caería en otro inconveniente; los ministros deben tener dentro de su responsabilidad, cierta amplitud de acción; si se restrigen sus actos dentro de límites demasiado estrechos y del todo inflexibles, se hace muy dificil la administración, sin obtenerse jamás la economía que se procura. No se necesita que un presupuesto contenga un número excesivo de capítulos, y que haya por ejemplo, un capítulo para los gastos de escritorio del Ministerio, otro para el carbón ó leña para la calefacción, otro para el alumbrado, etc. lo que equivaldría á descender hasta la nimiedad, sin dejar al Gobierno iniciativa de ningún género, en circunstancias que pueden ser variables.

Créditos suplementarios y extraordinarios-Votándose el presupuesto antes del principio del ejercicio ó sea del año financiero, pueden presentarse atenciones imprevistas; determinados acontecimientos, por ejemplo, para no referirnos á otros más gra-

ves, una inundación, una escazez. que hagan encarecer los víveres del ejército, pueden determinar que la dotación primitiva de algunos capítulos, rasulte manifiestamente insuficiente. En ese caso es necesario subsanar tales insuficiencias, por que no se pueden suspender los servicios públicos. Se solicitan entonces nuevas autorizaciones que se llaman créditos suplementarios, si se trata simplemente de un suplemento, de un gasto ya previsto en el presupuesto, como un aumento de las sumas dedicadas al substento de las tropas, ó la compra de caballos para el ejército, y que llevan el nombre de créditos extraordinarios, cuando se trata de un ingreso no previsto en el presupuesto primitivo, y que no se relaciona á ningún capítulo del mismo, por ejemplo, un millon de francos para ser distribuido como auxilio á las víctimas de un temblor de tierra, de una inundación ó de una epidemia de cólera, si ninguna suma figuraba para ese efecto, en el presupusto primitivo.

Los créditos suplementarios y extraordinarios constituyen un gran peligro en los presupuestos; si son numerosos y de consideración, cambian notablemente la cifra de los ingresos, aumentándola más allá de toda previsión, y determinan á veces que los gastos excedan de los ingresos. Por ese motivo se les debe evitar y restringir en cuanto sea posible, sin que se pueda esperar, sin embargo suprimirlos por completo. La mayor parte de las legislaciones exijen un voto especial de las Cámaras para cada crédito suplementario ó extraordinario. Como las Cámaras no permanecen reunidas durante todo el año, se designa de antemano un número reducido de capítulos, aquellos que se refieren á gastos completamente indispensables y que no pueden aplazarse, á los que es lícito al Gobierno aplicar algunos créditos suplementarios en el receso de las Cámaras, á condición de dar cuenta á estas al reunirse.

Presupuesto de Ingresos y Valuación de las rentas públicas.—El presupuesto de egresos está estrechamente unido con el de ingresos. Se votan primeramente los egresos porque no es legítimo exijir una suma del contribuyente sino en tanta que sea indispensable al tesoro público, para los servicios que tiene á su cargo. El presupuesto de ingresos, sin ser tan voluminoso como el de egresos, contiene para cada renta distinta, es decir para el producto de cada ramo de los dominios públicos y de los diferentes impuestos, la suma que el Gobierno estima necesario obtener, y no se vota de nuevo anualmente, cada uno de los impuestos existentes; esto produciría demasiadas complicaciones y muchas discusiones; el voto especial solamente se refiere á los impuestos directos; los demás impuestos se votan en conjunto, aun cuando la cifra del rendimiento probable que deban producir, haya sido indicado para cada uno individualmente.

La valuación de las rentas públicas, es una de las principales dificultades del ministerio de Hacienda. Diversos acontecimientos imprevistos, una mala cosecha, una crísis comercial, ó por el contrario, excelentes cosechas y una actividad excepcional de los negocios, pueden determinar que el producto de los impuestos sea menos ó más abundante que el año precedente, resultando lo que se llama déficit ó superavit del presupuesto. El Gobierno debe ser, por regla general, muy reservado y circunspecto en la valuación de las rentas públicas, procurando obtener más un exceso que un deficiente en los rendimientos. En efecto, si resulta un superavit respecto de las valorizaciones del presupuesto, será en beneficio del Estado, que seguramente no habrá tenido en cuenta ese aumento de reserva. Generalmente se consideran en el presupuesto como cifras de rendimiento probable de los impuestos, las sumas percibidas durante el último año transcurrido. Como el desarrollo de la población y de la riqueza pública determinan que, solo en los periódos de crísis, el producto de los impuestos aumente ligeramente de un año á otro, si se estiman en el presupuesto, como previsiones de in-