

to social que no se modificará sino cuando la industria y el comercio, tomando altísimos vuelos, purguen de las oficinas públicas toda esa masa imponente de empleados que la nación tiene que pagar, puesto que la sirven; y cuando se modifique también nuestra organización hacendaria, que será resultado del tiempo y del progreso. Mientras tanto, por exorbitantes y cuantiosas que parezcan las contribuciones, debemos considerarlas como una necesidad para la marcha de la Administración, y sobre todo, para que la Hacienda pública tenga con qué cubrir sus interminables compromisos.

CAPITULO XXVI. EMPRÉSTITOS.

En el comercio marítimo se ha dado el nombre de empréstito á la ventura ó riesgo de mar, á la entrega que se efectúa de dinero ó efectos, mediante cierto premio ó interés, sobre el buque ó cargamento, con la condición estipulada de que, en caso de perderse el barco ó las mercancías que van á bordo, se pierda ó extinga también la deuda; pero si llega prósperamente al punto de su destino, quede el prestador libre de todo riesgo para la cobranza de la cantidad prestada y el premio estipulado.

En lenguaje puramente económico, los empréstitos no son otra cosa que los capitales que se prestan á un Gobierno y el contrato en virtud del cual se realiza este préstamo. El método empleado generalmente para los empréstitos que los gobiernos contraen, consiste en la emisión de rentas perpetuas cuyo interés se fija sobre un capital imaginario y no sobre el que se recibe. Así, por ejemplo: un Gobierno emite rentas al 5, al 4 ó al 3 por ciento, y no recibe de estos 100 sino una cantidad inferior, según las estipulaciones que ofrecen los prestamistas; cuando se dice que se ha hecho un empréstito al 60, significa que el Gobierno no ha recibido más que 60 y que reconoce 100 como recibidos; por consiguiente, el interés en realidad no es tanto por ciento, sino tanto por sesenta; esto no impide, sin embargo, que el papel llegue á valer 100 y aun más en el mercado; pero esta subida no produce ninguna ventaja á los Gobiernos, sino á los particulares que han comprado á precios ba-

jos y venden á precios subidos, y desde luego los contratistas son los que primero gozan de este favor, pues la regla general es que inmediatamente que reciben las acciones de manos del Gobierno, las pongan en el mercado y realicen, sin mucha tardanza, una ganancia considerable.

El Estado no reembolsa estas deudas, y por eso se llaman rentas perpetuas; pero los particulares que las han comprado, pueden cobrar sus fondos cuando gusten, vendiéndolas en el mercado con pérdida, con ganancia ó á la par, según los precios corrientes; estas compras y ventas dan lugar á las operaciones de Bolsa.

Pero, aunque el Estado está exento de la obligación de pagar el capital, puede disminuir su deuda por medio de operaciones que son la amortización y la reducción.

La amortización consiste en rescatar el papel comprándolo en el mercado del mismo modo que lo hacen los particulares. En cuanto á la reducción, consiste en la disminución del interés, en cuyo caso tienen derecho los tenedores á optar entre el reembolso total de la suma que poseen en papel y la adopción del nuevo interés fijado.

Los empréstitos públicos son, por su naturaleza, reembolsables; pero se entiende que el Tesoro conserva la facultad de reembolsarlos cuando le convenga.

Una cuestión de alta importancia, que ha dado lugar á grandes debates, lígase con el asunto no menos importante de los presupuestos públicos. ¿Es lícito á una generación imponer cargas y compromisos á las siguientes? ¿Pueden los hombres estipular condiciones por sus nietos y sucesores? Está bien, se dice, que un Gobierno salga de sus compromisos como pueda; que exija adelantos y los satisfaga con los recursos efectivos de que pueda disponer. Mas, ¿por qué han de pagar los que están todavía por nacer, las deudas contraídas por sus antecesores? ¿Por qué han de emplear el fruto de su trabajo en satisfacer necesidades de pasados siglos? ¿Con qué derecho disponemos hoy de la riqueza que ha de crearse en los siglos que han de venir en pos de nosotros? Este asunto—dice un famoso escritor—puede considerarse desde dos puntos de vista: por regla general, y en virtud de la constitución de la naturaleza humana, las generaciones legan á las que les siguen el bien y el mal que en sus épocas respectivas se desarrollan, y como todo el orden moral del universo no es más que un vasto sistema de compensa-

ciones, ni el bien ni el mal se transmiten en toda su pureza, sino mezclados y equilibrando mutuamente sus respectivas fuerzas; si la generación presente contiene y refrena un mal gravísimo, que abandonado á su propio ímpetu habría ahogado el germen de toda prosperidad y de todo adelanto, justo es que las generaciones futuras soporten el peso de las obligaciones que se contraen para libertarlas de aquel azote. Si se crea un fondo para una obra pública cuyos beneficios se extiendan á los tiempos futuros, los que en la serie de los tiempos se aprovechen de aquellas ventajas no pueden repugnar el pago de los intereses que devengue el capital empleado en aquella obra pública. Por muy onerosa que sea á la Inglaterra la deuda pública, ningún inglés puede olvidar que la mayor parte de aquella deuda fué contraída para contrarrestar el poder formidable de Napoleón, cuyos planes, si hubieran podido realizarse, habrían ocasionado la ruina completa del Reino Unido.

Pero esta justificación no alcanza á los créditos que se abren para cubrir gastos inútiles y para sacar de apuros á los Gobiernos por sus imprudencias y la dilapidación de los fondos de las arcas públicas: el crédito es un manantial de prosperidad y riqueza; pero puede abusarse de él como de todas las cosas útiles y buenas, y en este caso el abuso es tanto más deplorable y tanto más digno de censura, cuanto que sus consecuencias recaen en los que no tuvieron parte en las faltas cometidas ni sacaron de ellas la menor ventaja; no debe perderse de vista, al reflexionar en este asunto, que los intereses de donde salen es del Tesoro público, y que éste no se alimenta sino con las contribuciones que salen de la substancia de los pueblos: la mayor de las iniquidades que puede cometerse en esta línea es mejorar lo presente á expensas del porvenir, y sólo deja de ser inicuo ese sistema cuando el porvenir disfrute de los bienes que el presente ha fundado.

Sin embargo, la creación de rentas perpetuas lleva siempre una prerrogativa favorable á las razas futuras, y es que inmovilizan los capitales y forman una masa de riquezas cambiables, que quizás, á no haberse convertido en papel, se habrían pulverizado en porciones pequeñísimas que habrían perdido hasta el nombre de riqueza. A vista de tantas circunstancias que hablan en favor de esta institución, no es de extrañar que se haya propagado de tal modo en las naciones cultas, que no hay una sola de ellas que carezca de Deuda pública.

CAPITULO XXVII.

PRESUPUESTOS.

Dediquemos el presente artículo al estudio somero de los presupuestos.

En lenguaje rentístico, presupuesto no es otra cosa ni significa más que el cálculo anticipado que se hace del importe de las obligaciones que debe satisfacer el Tesoro público y del valor de las contribuciones ordinarias, deduciendo de la comparación de ambas partidas el déficit que resulte, para buscar á su tiempo los recursos extraordinarios con que cubrirlos. Los presupuestos dan á conocer, de un año para otro, el legítimo motivo que justifica los impuestos. El gran Sully decía, que sin tener presente el estado del importe de las rentas y de los gastos que forman los presupuestos, no podía el Gobierno conducirse sino á ciegas.

Es indisputable el derecho que tienen las naciones para examinar la índole é importancia de los gastos públicos y su cuantía, y también para designar los medios de satisfacerlos con la deducción de una parte de las riquezas adquiridas á costa del trabajo; esto obliga á los Gobiernos constitucionales á formar, con juicioso discernimiento, el presupuesto de los acreedores legítimos á los sacrificios pecuniarios del pueblo, acompañado de la lista siempre terrible de las contribuciones que deban exigirse para llenar estas atenciones.

Los presupuestos acreditan el convencimiento del Gobierno respecto á los deberes sagrados que tiene que cumplir. Son una garantía solemne de las libertades públicas; una salvaguardia de la

propiedad y una declaración explícita de parte de los mandatarios, de no ser arbitraria la imposición.

Si en los Gobiernos absolutos el capricho y la libre voluntad de los que ejercen el poder supremo, regulan la entidad de los consumos públicos al sabor de sus pasiones, y sancionan los tributos con que hayan de llenarse sin acomodar el importe á las verdaderas é indispensables necesidades y al estado en que se encuentran los manantiales de la riqueza; en los Gobiernos legales, los pueblos, por medio de sus representantes, fijan la magnitud de los gastos públicos, con los cuales se prometen adquirir ventajas y eligen los medios más suaves y efectivos de obtener los fondos suficientes, procediendo en tan delicada é importante operación con vista de la relación de los consumos y de los recursos, para llenar lo que el Gobierno somete á su deliberación. Por este medio la obligación al pago de las contribuciones es más irresistible porque dimana de un acuerdo libre é ilustrado del mismo que la contrae, y es más fuerte la acción del Gobierno para exigirlos, porque no dependiendo de su exclusiva autoridad, se convierte en fiel ejecutor de lo que ha decidido el que debe sufrir sus efectos. De aquí la armonía entre el que pide y el que paga, imposible de obtener con la arbitrariedad, y también la dulcificación de la ingratitud que acompaña siempre á los tributos. A la formación de presupuestos, como paso preciso para la franca discusión de las partidas que los componen, sigue el examen crítico de las demandas que se hacen antes de cubrirlas; examen público y libre que prepara las economías y reformas que, recibidas con cabal reconocimiento de su necesidad, robustecen la opinión del Gobierno, siendo un freno saludable de las reclamaciones de los que les prestan resistencia.

Si las contribuciones no pueden menos de considerarse opresivas, cuando no se conocen sus relaciones con las verdaderas y legítimas necesidades del Estado, es indudable que la Nación que conoce por sí ó por medio de sus Diputados, la naturaleza y utilidad de los gastos públicos y elige los medios menos onerosos de satisfacerlos, no está expuesto á lamentar aquel mal, y dispone de sus haberes como un particular lo hace de los suyos. Además, la convicción de la necesidad y de la legitimidad de los gastos públicos y de las contribuciones destinadas á sufragarlos, resultado del debate sostenido en el Parlamento, prepara la responsabilidad de los Ministros y agentes del Poder Ejecutivo, robustece el crédito, ha-

ciendo desaparecer los misterios y los pretextos especiales con que suele encubrirse el origen de ciertos males y pone un freno al crecimiento de las deudas y de las bancarrotas inmorales, que son su consecuencia. Agrégase á esto que, cuando los presupuestos se someten á la deliberación pública, popularizan los conocimientos en asuntos de Hacienda, cuya ignorancia favorece grandemente las aberraciones de la opinión. "No comprendo—decía Necker—qué pueda ganar el Gobierno con proteger la obscuridad y la ignorancia en esta parte, y dudo que en el Ministerio de Hacienda pueda haber cosa que exija secreto."

La historia de los presupuestos alcanza épocas muy remotas, pues en una obra que sobre el particular publicó un distinguido economista español, vemos que en 1307 las Cortes de España resistieron á prestar dinero al Rey Alonso VII y le pidieron que les hiciera saber "cuánto rendían las rentas foreras, é los otros derechos, ó que tomara ende para sí lo que tuviera." Desde los primeros años de su reinado, Carlos I, agobiado por las escaseces del Tesoro, pidió á los Contadores Mayores, por su real Cédula de 1509, una noticia del importe de los tributos y de los gastos, encargándoles que "vieran la forma para reglarle é moderare, para que los dichos gastos non fueren más excesivos que lo que montaren las rentas, y como en qué cosa se debiera hacer la moderación para que cesaren los desórdenes." El Consejo Real, después de haber reconocido varios Estados del valor de las rentas é importe de los gastos, manifestó al Rey la obligación en que estaba de dotar la causa pública y de que esta dotación fuese precisa, libre y desembarazada, para que se pudieran consignar en ella las cantidades necesarias.



CAPITULO XXVIII. DEUDA PÚBLICA.

Todos aquellos elementos que constituyen la responsabilidad de un Estado, todas aquellas deudas que refluyen en su interés propio, se les da el nombre de Deuda pública.

En todos los pueblos civilizados del Orbe surgen repentinamente vicisitudes políticas ó necesidades imprescindibles, cuando esos pueblos entran con decisión en la senda del progreso. En esas circunstancias, es cuando los Gobiernos, para satisfacer esas necesidades, han recurrido á diferentes medios á fin de procurarse los capitales necesarios á tal objeto, ya sea en calidad de préstamo, ó de cualquiera otra manera; pero imponiéndose en todo caso la obligación de satisfacer un rédito ó interés por el uso de los capitales recibidos, y no pocas veces, el mismo ó los mismos capitales. Así, pues, el conjunto de los compromisos de este ú otro género, contraídos por los Gobiernos con los particulares, ya sea para salvar á las naciones de grandes apuros, ya sea para dar impulso al progreso y á las instituciones de utilidad pública, es lo que en términos genéricos se llama *Deuda pública*.

La práctica de una buena administración política y financiera ha demostrado, principalmente en los tiempos modernos, y ha sentido como un principio económico, que es conveniente evitar esta clase de compromisos; pero en determinadas circunstancias son éstos necesarios, y en situaciones aflictivas y difíciles para una nación, sería digno de reproche y responsable el Gobierno que se abstuviese de contraer deudas, dejando por este solo hecho que la in-

dependencia de un pueblo peligrase, ó desatendiendo la conservación y el desarrollo de las fuentes de riqueza; pero solamente cuando las circunstancias no permitan recurrir á otro arbitrio, ó cuando se trate de aplicar en una empresa productiva los capitales que se pidan prestados, puede legitimarse el gravamen que estos actos de los Gobiernos imponen á las generaciones futuras. Este es, seguramente, el origen de la divergencia de opiniones acerca de la utilidad y legalidad de las deudas de los Gobiernos, puesto que una vez gravadas las generaciones actuales con remanentes de deudas para sostener guerras de derecho dudoso, ó para alimentar necesidades y representaciones fastuosas, con el fin de rivalizar en brillo y magnificencia, creando competencias de estériles resultados; acrecentadas después, como consecuencia necesaria de los desaciertos económicos y administrativos, que aun en circunstancias normales obligaron á cubrir por su medio el déficit de los presupuestos, ó á dejar desatendidas las necesidades corrientes y agregar al débito originario, el de los intereses no satisfechos, debieron infundir aversión en los ánimos de muchos, especialmente de aquellos países donde las modernas instituciones de crédito no estaban bien cimentadas.

Según la naturaleza de la deuda, así es como se clasifica; también según su origen ó según el orden de preferencia que, en casos dados, los Gobiernos se ven en la necesidad imprescindible y creen equitativo establecer.

En todas partes se dan dos clasificaciones principales á la deuda pública: ó es *consolidada* ó *flotante*.

Pero expliquemos de la mejor manera que podamos la razón de esta clasificación, y en qué consiste una y otra.

Los economistas de todos los países y de todos los tiempos, han dado el nombre de *consolidada* á aquella en que los Gobiernos de cualquier forma no se consideran deudores de los capitales recibidos, sino del tanto por ciento que se ha estipulado como interés. La emisión del papel que representa esta deuda tiene un valor nominal que es 100, por cuyo tipo se cobra el interés estipulado. Ahora bien, teniendo en cuenta la exactitud con que se atiende á este pago, el papel de la deuda consolidada disfruta en la plaza de un valor efectivo, mayor ó menor, el cual se vende y circula entre los particulares.

Estos son, poco más ó menos, los medios con que los Gobiernos

se eximen de la enorme carga de reintegrar el capital de su deuda, y así es como los prestamistas de este mismo capital no pierden la esperanza y tienen confianza en su cobro.

En cuanto á la *Deuda flotante*, á que también suele dársele el nombre de *Deuda del Tesoro*, la constituyen los fondos que forman el déficit anual del Tesoro público.

Esta deuda conserva siempre el carácter de reembolsable en su totalidad.

Según el origen ú orden de preferencia, la deuda es sin interés, en la cual sólo se reconoce el capital para reintegrarlo por los diferentes medios que ofrece la amortización.

Aunque es negociable, como otros créditos, su valor puede ser mayor ó menor, según las probabilidades de su realización más ó menos inmediata.

También se le ha dado el nombre de *Deuda pasiva*, asignando el nombre de *Deuda activa* á la que ganaba un interés corriente.

De aquí ha provenido también la clasificación de la *Deuda interior* y *exterior*, según que ha sido contraída con personas del propio país ó extranjeras.

Digamos ahora en qué consiste la conversión de la *Deuda Pública*.

En todos los países ilustrados del Globo, se entiende por conversión de la deuda, la operación por medio de la cual el Estado da un nuevo carácter y condición á la deuda anterior, ya haciéndola de otra clase, como de flotante en consolidada, ó ya aumentando ó disminuyendo los intereses, como cuando el consolidado de 3% se eleva á 5% ó viceversa. En este caso, el capital nominal de la Deuda pública que resulta, aumenta ó disminuye, según es mejor ó peor su condición.