

## TERCERA PARTE

# TEORÍA DE LA ORDENACIÓN DE LA ECONOMÍA FINANCIERA Y DE LA DEUDA PÚBLICA

---

## PRIMERA SECCIÓN

### LA ORDENACIÓN DE LA ECONOMÍA FINANCIERA

#### 1. El plan financiero y el presupuesto

§ 199. La ordenación y la marcha ordenada de la Hacienda requiere que la cuantía de los ingresos públicos no sea menor que la de los gastos necesarios, ni exceda de ellos de un modo permanente. La relación normal consiste, por consiguiente, en el *equilibrio entre los gastos y los ingresos*, es decir, en el *balance*.

Ello se procura lograr formulándose por los funcionarios competentes un *plan financiero o económico*, esto es, un plan comprensivo de los gastos futuros, y de la naturaleza y cuantía de los ingresos destinados para su satisfacción durante un período determinado mayor o menor. A base del plan económico se elabora después el *presupuesto (Etat, Budget)* de los ingresos y gastos para el próximo período financiero que comprende uno, dos o más años. Si las economías privadas de cierta importancia requieren la elaboración de planes económicos y presupuestos, tanto más necesarios son éstos para el Estado y demás corporaciones de derecho público. Sin ellos no nos podríamos dar cuenta de los

ingresos y gastos futuros y se correría constantemente el peligro de gastar más de lo que se dispone, y de acomodar los gastos al orden de su aparición en el tiempo, en vez de tener en cuenta el grado de apremio e importancia de los mismos.

Además, hay que tener en cuenta que la economía pública se conduce siempre conforme a un mandato y el mandato mismo ha de tener una determinada limitación material, y que a cada ramo de la administración debe asignársele con precisión sus gastos. En las deliberaciones de los presupuestos se manifiesta también la colaboración de la representación nacional en la evolución del Estado, y ésta constituye la base del control y, consiguientemente, el supuesto de la ordenación material y formal del presupuesto.

La elaboración de los presupuestos se comienza por los órganos inferiores de la administración local que señalan para su actividad y distrito de actuación los gastos necesarios y, en su caso, los ingresos que estimen han de percibir, teniendo en cuenta reglas y normas determinadas. Los órganos de la administración superior jerárquica (provincia, distrito, departamento, etc.) reúnen todas esas memorias y datos, los controlan y, especialmente por lo que respecta a los gastos, los seleccionan y tamizan. Sobre esa base labora la administración central de los distintos negociados o departamentos administrativos y después de un nuevo examen y selección se forma el proyecto de presupuesto del ministerio correspondiente. En la mayor parte de los presupuestos de los departamentos ministeriales se trata fundamentalmente de los gastos, mientras que el plan de ingresos se elabora principalmente por el órgano supremo de la administración financiera. Solamente cuando algunas explotaciones lucrativas (dominios, minas, ferrocarriles, etc.) dependen de otros ministerios, participan éstos también en la elaboración del proyecto de ingresos. Como, por lo general, los gastos de cada ministerio se determinan sin conocer la cuantía de los ingresos públicos, frecuentemente exceden de éstos, por lo que el ministro de Hacienda ha de hacer las necesarias reducciones para equilibrar los gastos con los ingresos, de acuerdo con los ministros de los demás departamentos. En el presupuesto definitivo se agrupan los gastos e ingresos totales, clasificados, según determinados puntos de vista, en capítulos, títulos y números o conceptos.

El presupuesto de los gastos probables ofrece menores dificultades que el de los ingresos. Una parte de los gastos, y proporcionalmente la mayor, puede determinarse con bastante se-

guridad, tales como los gastos para la lista civil, sueldos de funcionarios e intereses de la deuda pública, mientras que otra parte sólo puede determinarse por estimación.

Más difícil de precisar, por basarse en relaciones más inseguras, es el presupuesto de ingresos, pero aun aquí hay conceptos que se pueden determinar previamente con bastante seguridad, tales como, por ejemplo, las cantidades fijas que satisfacen al Estado las demás corporaciones de derecho público y los impuestos de cupo o contingente; pero estos conceptos son muy pocos en relación con aquellos respecto a los cuales hay que proceder por estimación. Y en éstos intervienen muchos factores de inseguridad. Ciertamente que estas estimaciones se basan siempre en los resultados medios de los años anteriores, pero aun así, no se pueden impedir errores, pues fácilmente pueden acaecer circunstancias imprevistas que afectan a los supuestos base del cálculo, como ocurre principalmente en los ingresos de economía privada y en los impuestos indirectos.

Estas dos grandes categorías, obligaciones del Estado y la suma probable de los recursos que se estiman realizables para cubrir aquellas atenciones, constituyen el *presupuesto del Estado*. En los Estados constitucionales su deliberación y aprobación incumbe a la representación nacional, que en muchos países hace un amplio uso de su derecho a modificar las partidas de ingresos y gastos. Este procedimiento disminuye y desplaza ciertamente la responsabilidad del gobierno. Debe considerarse como un signo de prudente comedimiento la renuncia del Parlamento a elevar los gastos por cima de las sumas requeridas por el gobierno. Por la sanción del jefe del Estado y la publicación del presupuesto, o sólo por esta última, tal como resulta de la deliberación y aprobación por el Parlamento, se convierte en la ley financiera o económica para el ejercicio siguiente.

La conversión del proyecto de presupuesto en ley financiera o de presupuestos tiene por efecto ligar la administración del Estado a las cifras acordadas. Pero no en el sentido de que los gastos acordados hayan de efectuarse, cualesquiera que sean las circunstancias (pues uno u otro gasto será superfluo siempre que desaparezca la necesidad que trata de satisfacer), sino en el sentido de que los gastos sólo pueden aplicarse a los fines predeterminados y sin exceder de las sumas acordadas (cláusula llamada de apropiación). Por lo que respecta a los ingresos, la administración financiera está obligada, tanto en las exacciones como en los demás ingresos que se basan en tarifas legales, a mantener las

cuotas y tipos de gravamen sancionados por la ley. Otro principio afirmado en el derecho presupuestario de los Estados constitucionales es el de prohibir al gobierno los llamados giros, esto es, las transferencias de las sumas consignadas en el presupuesto por un concepto a otro distinto, en tanto en cuanto no se permitan expresamente. Casi en todas partes existen órganos especiales (Tribunal de cuentas) llamados a velar por la ejecución de la ley de presupuestos conforme al texto de la misma y especialmente porque no se efectúe gasto alguno para el que no haya crédito presupuesto. También los parlamentos suelen tener derechos de control.

Finalizado el período de validez del presupuesto, se anulan automáticamente las concesiones de ingresos y gastos. No obstante, en muchos países, aun después de transcurrido ese período, se dispone del remanente de gastos e ingresos a cuenta del presupuesto en cuestión. Con ello se dilata grandemente la liquidación del presupuesto. Pero más pronto o más tarde en todos los países se forma una *cuenta general* sobre los gastos e ingresos efectivos que se somete al examen público y parlamentario.

§ 200. Se ha dicho anteriormente que la elaboración del presupuesto se basa en los anteproyectos parciales de los distintos ramos de la administración. Este modo de formarse el presupuesto explica que en el respecto formal no haya dos presupuestos idénticos, antes por el contrario, la sistemática de apartados, cifras, capítulos, títulos, conceptos, etc., se acomoda a la especial organización administrativa de los países respectivos. Pero hay ciertas características comunes a todos los presupuestos. Ante todo, en la mayor parte de los grandes Estados cultos se ha logrado afirmar cada vez más, con el transcurso del tiempo, el postulado de la *unidad del presupuesto*, es decir, la enumeración conjunta en un solo presupuesto de todos los gastos e ingresos, de todos y cada uno de los ramos de la administración.

El presupuesto se descompone, en primer término, en un *estado o presupuesto de gastos* y otro de *ingresos*. Ambas partes se dividen, por lo general, a su vez, en *ordinarios* o permanentes y *extraordinarios* o por una sola vez, aunque a este respecto se den múltiples variantes (§ 203). Es general la tendencia a procurar la máxima analogía posible en la estructura de conceptos tanto de gastos como de ingresos. El presupuesto de gastos se acomoda, por lo general, en su ordenación a la organización del sistema ministerial y como partes del presupuesto contiene éste los de los distintos departamentos, o bien forman partes especia-

les del mismo los gastos para determinados servicios. El presupuesto de ingresos se construye sobre la base del *sistema real* o *formal*. En el primer sistema se agrupan los distintos ingresos por su característica peculiar económico-financiera; en el segundo, por el departamento ministerial al que incumbe su administración.

Por lo general, en el mismo presupuesto se aplican los dos sistemas, lo cual explica las diferencias que ofrece el presupuesto en los distintos países. Como anejos al presupuesto propiamente dicho (llamado también presupuesto principal) se publican los llamados presupuestos particulares o parciales de cada ramo de la administración, que sirven de explicación e información de aquél y que políticamente constituyen la base material para las votaciones parlamentarias.

En algunos Estados existen además al lado del presupuesto propiamente dicho, *presupuestos especiales* o *accesorios* para determinados ramos de la administración o para fondos especiales. A veces se comprenden también como presupuestos especiales, aquellos que ciertamente aparecen en el presupuesto propiamente dicho o presupuesto principal, pero no en su totalidad, sino solamente con el saldo que implican para el Tesoro. Hay que hablar, por último, de los *presupuestos suplementarios*. Constituyen un suplemento, un apéndice al presupuesto, y contienen créditos requeridos después de votarse o aprobarse el presupuesto. Son frecuentemente inevitables y se dan especialmente en los Estados cuyos ejercicios son largos o cuando las deliberaciones del presupuesto requieren largo tiempo, o cuando la representación nacional tiene derecho a incluir por sí misma conceptos no mencionados en el proyecto o a dotar los conceptos en distinta cuantía. Los presupuestos suplementarios pueden alterar el equilibrio de ingresos y gastos cuando en lugar de apelar para la cobertura de éstos a inesperados aumentos de ingresos se apela a la emisión de deuda.

La sistemática del presupuesto, la llamada *filiación*, difiere, como se ha dicho, en los distintos Estados. La cuestión fundamental consiste en si se ha de tener en cuenta el punto de vista real o el formal. Por lo general, se sistematizan los ingresos objetivamente en atención a las distintas fuentes (explotación por la administración, aduanas, impuestos directos e indirectos, etc.), mientras que los gastos se clasifican, la mayor parte de las veces, por ministerios, separando a veces, en partes o capítulos especiales, los gastos de la lista civil, de los cuerpos colegisladores, del servicio de la deuda, las pensiones y los gastos de percepción de

impuestos e ingresos de economía privada. Sólo en algunos países (por ejemplo, Austria) se sistematizan también los ingresos por ministerios. La sistematización de los gastos por el criterio exclusivamente objetivo se da en Inglaterra. La sistematización de los gastos por ministerios, no por materias, dificulta la visión sobre los gastos objetivamente conexos, como, por ejemplo, los gastos de construcción de edificios, los gastos de enseñanza, puesto que éstos se distribuyen entre distintos ministerios, y dificulta también la comparación de los presupuestos de los distintos países. La sistematización por ministerios se justifica por el hecho de que cada ministro responde de los gastos de su departamento, lo cual requiere incluir todos ellos en un grupo.

§ 201. El presupuesto rige legalmente durante un período determinado, *período financiero* o presupuestario, que actualmente, en los grandes Estados, es hoy, por lo regular, el año, mientras que en los pequeños Estados rigen períodos de dos, tres o cuatro años.

La cuestión de si es preferible el período anual o el de varios años no se puede resolver en teoría, puesto que en gran parte depende de circunstancias especiales e históricamente recibidas.

En favor del presupuesto para un período de varios años, se dice, en primer lugar, que con este sistema el Parlamento y el gobierno no se ven obligados anualmente a destinar una gran parte de su tiempo a ocuparse repetidamente en las mismas cuestiones, con lo cual puede ahorrarse mucho tiempo y dinero. En segundo lugar, que la inclusión de grandes gastos extraordinarios en el presupuesto ordinario es más fácil de lograr cuando se distribuyen en dos o más años, mientras que, con el período anual, la concesión parcial siempre tiene algo de inorgánico. En tercer lugar, pueden hacerse transferencias de un año a otro dentro del período de validez del presupuesto, con lo que se facilitan las operaciones financieras. Por último, los gastos crecen menos rápidamente, puesto que éstos se determinan para mayor período de tiempo.

En contra del presupuesto para un período de varios años se hace valer que el influjo del Parlamento y su derecho de control no tiene plena eficacia y que cuanto más dure el período de validez del presupuesto, tanto más difícil será establecer el presupuesto adecuado a la realidad, puesto que, naturalmente, cuanto mayor sea ese período, tanto mayor será la posibilidad de gastos extraordinarios y de alteraciones en los ingresos.

La importancia de estos fundamentos explica que actualmente sea anual el presupuesto en todos los grandes Estados.

Para reducir, no obstante, el tiempo destinado a la deliberación del presupuesto y procurar que la representación nacional disponga de tiempo para sus otras funciones, se ha recomendado separar determinados gastos para fines permanentes que se repiten periódicamente durante largo tiempo y en igual cuantía formando con ellos un presupuesto estable, acordado periódica o permanentemente, sometiendo sólo a la aprobación anual los demás gastos que constituyen el presupuesto variable. Pero con esta separación no se logra reducir esencialmente el período de deliberación, puesto que los conceptos que integrarían el presupuesto estable (intereses de la deuda pública, lista civil, etc.) no suelen requerir grandes debates.

El comienzo del período de validez del presupuesto difiere en los distintos países. En Austria-Hungría, Francia, Suiza, Rusia y algunos otros Estados el presupuesto rige desde el 1.º de enero al 31 de diciembre. En el imperio alemán el ejercicio empieza en 1.º de abril y termina en 31 de marzo y así también en Prusia, Baviera, Wurtemberg y otros muchos Estados alemanes y en Inglaterra; en los Estados Unidos, Italia y España, empieza en 1.º de julio y termina en 30 de junio.

Inglaterra ofrece el ejemplo más importante del *presupuesto estable o constante* con su fondo consolidado. De los gastos permanentes se separan como formando parte del fondo consolidado, principalmente, los intereses de la deuda pública; la lista civil, cuya cuantía se concierta entre la corona y el Parlamento al principio de cada reinado; los sueldos de magistrados, etc., esto es, de un quinto a un séptimo del total de gastos. Más de dos terceras partes del total de ingresos forman también parte del fondo consolidado. Estos gastos no se incluyen en el presupuesto anual. Se satisfacen por los ingresos del fondo consolidado. Pero estos ingresos dan un superávit apreciable que el Parlamento destina a la satisfacción de los gastos que requieren aprobación anual.

En España los presupuestos regirán durante un año, que actualmente, después de diversas modificaciones, se contará desde 1.º de enero a fin de diciembre, en que se cerrarán y liquidarán. Las obligaciones reconocidas que queden sin pagar y los derechos liquidados que no se hayan realizado el último día del presupuesto, se comprenderán como resultas del mismo en las cuentas que se abran al nuevo presupuesto (artículo 33 de la ley de contabilidad de 1.º de julio de 1911).

§ 202. El presupuesto puede ser *bruto* o *neto*. El presupuesto bruto contiene todos los ingresos y todos los gastos y, consiguientemente, los gastos de administración, de explotación y de recaudación, mientras que en el presupuesto neto se deducen estos gastos que no son objeto de mención. Sólo el presupuesto bruto

permite formular juicio sobre la rentabilidad de las instituciones lucrativas del Estado, sobre la cuantía total de la carga tributaria (lo que tiene especial importancia en las aduanas e impuestos sobre el gasto), sobre la adecuación de ciertas formas de recaudación y la cuantía de los gastos de cada ramo de la administración. Con la extensión del régimen constitucional, con la centralización política de la administración y el principio hoy dominante de la unidad de caja, según el cual todas las entradas y salidas de fondos afluyen, al menos desde el punto de vista de la contabilidad, a una sola caja, es innegable la marcada propensión al presupuesto bruto. Pero, en realidad, el sistema del presupuesto bruto o neto no se practica en toda su pureza en ningún Estado. Todos los presupuestos contienen alguna partida que en todo o en parte expresan cifras netas. La cuestión, dada la situación actual por lo que respecta a la elaboración del presupuesto, tiene un carácter meramente formal, puesto que se somete a los cuerpos colegisladores todo el material requerido para la confección del presupuesto, incluso los presupuestos especiales y particulares de cada ramo de la administración. No obstante, para el conocimiento general y la comparación científica es de mucho más valor el presupuesto bruto que el neto.

Entre los Estados alemanes existe presupuesto neto en Wurtemberg, Sajonia y Hessen. El presupuesto del imperio alemán, desde 1900 es fundamentalmente presupuesto bruto. Los demás Estados alemanes, Francia, Austria, Hungría, Inglaterra, Italia, tienen en esencia presupuestos brutos. Así también en España.

§ 203. Es de especial importancia la distinción del presupuesto en *ordinario* y *extraordinario*. En otro lugar hemos hablado ya de las necesidades ordinarias y extraordinarias y a aquellas manifestaciones nos referimos ahora, puesto que la distinción del presupuesto en el sentido mencionado se basa en la diferenciación de los gastos e ingresos en ordinarios y extraordinarios.

Gastos e ingresos ordinarios son aquellos que se repiten periódicamente en cada ejercicio, cuya cuantía es constante o sólo se modifica lentamente siguiendo las tendencias generales de evolución. Por el contrario, son extraordinarios aquellos que aparecen por una sola vez o se repiten de un modo irregular, no periódico, de cuantía variable y en general difíciles de prever. Por lo general, solamente se incluyen en el presupuesto extraordinario los gastos e ingresos no periódicos y por una sola vez; incluyéndose los demás en el presupuesto ordinario.

Pero hay que acentuar que el problema de determinar lo que corresponde al presupuesto ordinario y lo que pertenece al extraordinario no puede resolverse solamente por la característica de la periodicidad, pues especialmente por lo que respecta a los gastos hay que tener también en cuenta su cuantía y finalidad. Los gastos de construcción de grandes edificios, por ejemplo, que no se repiten en un largo período de tiempo, deben considerarse como gastos extraordinarios, mientras que las numerosas edificaciones de poca importancia que se requieren todos los años, según nos revela la experiencia en los distintos ramos de la administración, pertenecen al presupuesto ordinario. Lo mismo ocurre con aquellos gastos que ciertamente no se repiten todos los años sino con el transcurso de un período de tiempo mayor o menor, tales como, por ejemplo, los gastos de sustitución de los buques de guerra, que hay que efectuar periódicamente después de una determinada serie de años. Para tales gastos, sólo en apariencia extraordinarios, hay que adoptar medidas en el presupuesto ordinario. Ello puede hacerse distinguiendo los gastos del presupuesto ordinario en permanentes y por una sola vez proveyendo también a la cobertura de estos últimos con los ingresos ordinarios. Gastos extraordinarios en el sentido estricto de la palabra son aquellos de elevada cuantía y cuya repetición periódica se considera imposible, tales como, en primer término, los gastos de guerra y además aquellos que representan una colocación permanente de capitales rentables, como la construcción de ferrocarriles y otros análogos.

En la práctica se distinguen dos maneras de dar al presupuesto el título de extraordinario. En la mayor parte de los Estados sólo hay un presupuesto en el que se incluyen tanto los gastos e ingresos ordinarios como los extraordinarios, mientras que en otros Estados se incluyen en dos partes distintas del presupuesto o bien se regulan por leyes especiales los gastos e ingresos extraordinarios.

En el presupuesto del imperio alemán se distinguían antes los gastos permanentes de los de una sola vez y estos últimos se distinguían a su vez en gastos del presupuesto ordinario y del presupuesto extraordinario. Entre estos últimos se incluían aquellos gastos que se suponía que no se repetían periódicamente y aquellos de elevada cuantía en comparación con el presupuesto total. Pero no fué raro apelar a la deuda para satisfacer gastos que propiamente eran ordinarios y debieron satisfacerse por medio de ingresos normales. Posteriormente se distinguió el presupuesto ordinario del extraordinario y en el primero se separaban los

gastos permanentes de los de una sola vez y se daban normas para determinar qué gastos habían de considerarse como de una sola vez y satisfacerse con los medios del presupuesto ordinario y cuáles habían de considerarse como extraordinarios. Pero tal distinción, en sí exacta y adecuada, sólo tiene valor cuando las normas de distinción se mantienen rigurosamente por el gobierno y el Parlamento. En el presupuesto para 1922 se sistematiza por primera vez según puntos de vista objetivos que tienen en cuenta la situación actual del Reich. En el presupuesto se agrupan en distintos títulos el presupuesto de la administración general, el presupuesto de los servicios explotados por la administración (correos y telégrafos, imprenta y ferrocarriles) y el presupuesto para la ejecución del tratado de paz. En lo demás, la sistemática del presupuesto ofrece la distinción corriente de presupuesto ordinario y extraordinario. Los gastos de la administración general se siguen descomponiendo en gastos permanentes y por una sola vez.

En Prusia se distinguen dos grupos de gastos: permanentes, y por una sola vez y extraordinarios. En el segundo grupo se incluyen tanto los gastos que se satisfacen del mismo modo que los ordinarios como aquellos que se satisfacen por medio del crédito o de ingresos extraordinarios. Además, fuera del presupuesto y por leyes especiales se requieren gastos extraordinarios que se satisfacen por medio de empréstitos.

*España.* — Según la vigente ley de contabilidad el presupuesto de gastos se dividirá en dos partes: la primera referente a las Obligaciones generales del Estado que comprenderá las de la Casa Real, Cuerpos Colegisladores, Deuda pública y clases pasivas; y la segunda los de los departamentos ministeriales. Los presupuestos de los departamentos ministeriales se dividirán en tres partes: la primera comprenderá los servicios permanentes, aunque su cuantía sea variable; la segunda los temporales, aunque su crédito sea fijo; y la tercera las obligaciones de ejercicios cerrados.

El presupuesto de ingresos se dividirá en las secciones siguientes: primera, contribuciones e impuestos directos; segunda, impuestos indirectos; tercera, monopolios y servicios explotados por la administración; cuarta, propiedades y derechos del Estado, y quinta, recursos ordinarios y extraordinarios del Tesoro. Las secciones comprenderán, en capítulos y artículos, los diversos orígenes de renta, debidamente detallados, con la clasificación necesaria de conceptos.

Por R. D. ley de 9 de julio de 1926 se autoriza un presupuesto extraordinario por 3.538 millones de pesetas para acometer un conjunto de obras de reconstrucción nacional en un plazo máximo que terminará en 31 de diciembre de 1936, para cuyas atenciones se autoriza la emisión de Deuda pública amortizable cuyas condiciones y características se fijarán por R. D. acordado en Consejo de Ministros.

**Bibliografía.** — *R. Gneist*, «Budget und Gesetz», 2.ª ed., Berlín, 1897. — *René Stourm*, «Le budget», 7.ª ed., París, 1912. — *v. Heckel*, «Das Budget», Leipzig, 1898. — *G. Schanz*: artículo «Budget», y *Jellinek*: artículo

«Budgetrecht», en el Handw. d. Staatsw.—O. Schwarz, «Formelle Finanzverwaltung in Preussen und in Reich», Berlín, 1907. — G. Herrfurth, «Etats-Kassen- und Rechnungswesen», 4.<sup>a</sup> ed., Berlín, 1905. — Hövermann, «Zur Reform des Etats-, Kassen- und Rechnungswesens», Bonn, 1905. — P. Buchholtz, «Der Haushaltplan in Reich, Staat und Gemeinde», Berlín, 1922. — A. Wagner, «Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes», Viena, 1863. — v. Possauer, «Systematische Darstellung des österr. Staatskassen- und Verwaltungswesens», Viena, 1902.

## 2. Balance, superávit y déficit

§ 204. Como repetidamente se ha dicho, la misión más importante de la administración financiera consiste en la obtención y mantenimiento del *balance*, del equilibrio entre los gastos e ingresos. Por lo general, se establece también el presupuesto nivelándose formalmente los gastos y los ingresos. Pero el equilibrio formal no siempre se corresponde con el material. Ya las dificultades especiales de determinar exactamente la suma de los gastos e ingresos y el momento en que hayan de efectuarse permiten explicar que incluso en los Estados bien ordenados financieramente se dé de hecho tan pronto un superávit de los ingresos sobre los gastos, tan pronto un déficit.

1. *El superávit.* — Sólo por excepción se da un superávit en el proyecto de presupuestos que se presenta a los cuerpos colegisladores. La mayor parte de las veces no se puede determinar si realmente existe tal superávit hasta tanto se forme la cuenta final del ejercicio transcurrido, donde se comparan los gastos realmente realizados con los ingresos efectivamente obtenidos. Cuando el superávit no es regular o es de insignificante cuantía puede considerarse como un signo de sana economía financiera y de un Estado floreciente. Al elaborar el presupuesto la administración financiera propende a la sobreestimación de los gastos y a la aminoración de los ingresos, con lo cual resultan pequeños superávits, principalmente en épocas de florecimiento. Otra cosa ocurre cuando el superávit se da periódicamente y en elevada cuantía. Estos superávits no pueden aprobarse en todo caso y circunstancias. Ciertamente que esta situación es preferible a la del déficit crónico, pero no obstante está en contradicción con la naturaleza y misión de la economía del Estado, pues ésta no debe exigir a las economías particulares más de lo que se requiera para satisfacer los gastos previstos del Estado. El régimen del superávit puede basarse en una estimación errónea excesivamente

prudente de los gastos e ingresos, pero puede ser también consiguiente cuando intencionadamente se sobreestiman los gastos y se aminoran los ingresos para poder disponer por este procedimiento de medios para fines especiales que en otro caso no se concederían por la representación popular. En determinadas circunstancias, habida cuenta de la situación política, puede ser ello adecuado. Pero se corre fácilmente el riesgo de que existiendo superávit entren en lucha los intereses de las agrupaciones políticas y económicas y en lugar de satisfacer objetivamente las necesidades públicas se apele al arbitrio y el favor. Los superávits permanentes de elevada cuantía, de no concurrir circunstancias especiales, deben provocar la cuestión de si se deben abolir o atenuar los impuestos opresores.

Hay que distinguir el superávit del presupuesto del *superávit de caja* que se origina cuando el Tesoro percibe ingresos que de momento no se pueden aplicar a la satisfacción de un gasto. Este superávit debe colocarse a interés en un Banco hasta el momento de tener que efectuar algún pago. El superávit de caja no tiene influencia alguna en la marcha de la economía financiera.

§ 205. 2. *El déficit.* — Lo mismo que superávits de caja pueden originarse también *déficits de caja*. Se provoca esta situación cuando hay que efectuar gastos para los que de momento no hay disponibilidades, pero cuya cobertura está asegurada por ingresos que han de afluir después. Este déficit es de carácter formal, transitorio y no afecta al presupuesto. Se evita disponiendo con anticipación en el ejercicio de que se trate de ingresos que se han de percibir a cuenta de ese ejercicio. El medio normal para ello consiste en la emisión de obligaciones del Tesoro a corto plazo en forma de letras o bonos del Tesoro. A veces los grandes Bancos nacionales o centrales hacen al Tesoro los anticipos necesarios. A la misma finalidad tiende la constitución del llamado capital o fondo de provisión o existencia de caja. El déficit de caja en sí no ofrece importancia; es la consecuencia necesaria del hecho de que dentro de un ejercicio no coincidan en el tiempo la percepción de ingresos y la satisfacción de gastos. Pero puede ser peligroso cuando se desliza de un ejercicio al siguiente, cuando se hace crónico; en este caso no tiene ya un carácter formal, sino que influye también materialmente sobre la administración financiera. En tal caso el déficit de caja se convierte en un déficit propiamente dicho.

§ 206. *El déficit propiamente dicho o material* se da cuando se carece del crédito suficiente para satisfacer los gastos. Es de

especial importancia al respecto la cuestión de si el déficit se origina al satisfacer necesidades ordinarias o los gastos extraordinarios. Esta distinción es por una parte importante por lo que respecta al enjuiciamiento de la situación financiera del Estado y por otra parte es decisiva para la elección de los medios para satisfacer las necesidades. El déficit material puede ser o *déficit presupuesto*, esto es, previsto ya en el proyecto de presupuestos, o *déficit efectivo*, que se manifiesta en el período de ejecución del presupuesto. Ambas clases de déficit pueden aparecer tanto cuando se trate de gastos ordinarios como cuando se trate de gastos extraordinarios.

a) *El déficit en los gastos ordinarios.* — Como se ha dicho, constituye una exigencia fundamental de la administración financiera ordenada que los gastos ordinarios de un ejercicio se satisfagan por medio de ingresos ordinarios. De ello depende el florecimiento de la Hacienda del Estado. La repetida infracción de esta norma conduce al desorden y al apuro financiero. Si se comprueba que los ingresos ordinarios existentes no son ya suficientes para la satisfacción de las necesidades ordinarias, bien sea por disminución de los ingresos, o bien por aumento de gastos, no hay más remedio que apelar al aumento de los ingresos ordinarios, de no ser posible la reducción de gastos. Como la elevación de los ingresos de economía privada y de las tasas, dada la naturaleza de estos ingresos, no es fácilmente posible y además, por lo regular, no proporcionan grandes ingresos, no queda otra solución más que la de *eleva los impuestos existentes o establecer otros nuevos*. Cuando los Estados afligidos por el déficit se apartan de esta regla y compensan el déficit del presupuesto ordinario por la emisión de deuda, apelan a un procedimiento ciertamente más cómodo, pero imprevisor y que conduce con seguridad al desorden financiero y al socavamiento del crédito del Estado.

b) *El déficit en los gastos extraordinarios.* — Aparece cuando la suma de los gastos extraordinarios no puede satisfacerse con los medios del presupuesto ordinario. Se trata, por consiguiente, tan sólo de las necesidades extraordinarias en el sentido estricto de la palabra, necesidades imprevistas y de elevada cuantía. Incluimos entre éstas los gastos para la construcción de canales y ferrocarriles, para dotar de nuevos elementos al ejército y la marina, para las grandes reformas de justicia y administración, para subvenir a un estado general de penuria repentinamente provocado y especialmente para satisfacer las necesidades en caso de guerra.

§ 207. La situación más favorable para la ordenación de la economía financiera sería aquella en que se pudieran satisfacer tales gastos extraordinarios con los ingresos ya existentes, tales como los superávits de años anteriores, indemnizaciones de guerra y análogos. Pero sólo excepcionalmente ocurre así; por lo general, hay que apelar a providencias extraordinarias. Los medios de satisfacer tales necesidades extraordinarias son los siguientes: 1.º, la venta del patrimonio del Estado; 2.º, la apelación al fondo de reserva y al Tesoro del Estado; 3.º, la elevación de los tributos o el establecimiento de otros nuevos, y 4.º, la emisión de deuda.

1.º *Venta del patrimonio del Estado.* — Por consideraciones económicas habrá que prescindir de la venta de aquel patrimonio del Estado que proporciona buenos rendimientos y es apto para ser explotado por el Estado, como, por ejemplo, los ferrocarriles. Consiguientemente, el patrimonio enajenable lo constituyen principalmente aquellos bienes menos asequibles a su explotación por el Estado, tales como los dominios y las empresas fabriles. Pero justamente en las épocas en que se necesitan con apremio ingresos extraordinarios no pueden realizarse tales ventas, pues entonces es difícil obtener de ellas precios convenientes. La enajenación del patrimonio rentable implica además un gravamen de las generaciones futuras que tendrán que satisfacer en forma de impuesto los rendimientos que antes percibía el Estado de ese patrimonio nacional.

2.º *El fondo de reserva y el Tesoro del Estado.* — En muchos Estados se halla en el presupuesto una partida titulada fondo general de reserva, a la que se apela cuando surgen necesidades imprevistas. Pero como, por lo general, ese fondo de reserva es pequeño, sólo sirve para nivelar las pequeñas alteraciones y oscilaciones del presupuesto. Para los grandes gastos extraordinarios son por lo general insuficientes. La justificación de tales fondos de reserva, principalmente los de elevada cuantía, se niega resueltamente en la actualidad. Se dice, en efecto, que la emisión de deuda flotante o de bonos del Tesoro o de caja hace el mismo servicio. El capital de reserva, a que anteriormente nos hemos referido, de que dispone la administración financiera como fondo de explotación aparte de los ingresos del presupuesto, puede también aplicarse a los mismos fines que el fondo de reserva.

El *Tesoro del Estado*, esto es, el patrimonio metálico acumulado en épocas favorables, constituye un fondo de reserva de gran envergadura. En épocas anteriores, en las que los capitales

privados eran pequeños o poco movibles, en que los impuestos daban escasos rendimientos y no se podía apelar fácilmente al empréstito, la apelación al Tesoro del Estado constituía un medio corriente para satisfacer las necesidades extraordinarias, principalmente los gastos de guerra. Dadas las circunstancias modernas, la elevación de los tributos y la emisión de deuda son medios preferibles al Tesoro del Estado. En efecto, un Tesoro lo suficientemente grande para poder subvenir a todas o la mayor parte de las necesidades extraordinarias privaría a la industria nacional de una gran masa de capitales, ocasionaría a la economía financiera grandes pérdidas de interés y elevaría el tipo del interés de los demás capitales. En la situación actual no parece preciso ni siquiera la constitución de un *tesoro de guerra* de cuantía apreciable con el cual poder adoptar sin dilación las primeras medidas necesarias en caso de estallar una guerra.

En el *imperio alemán*, siguiendo el modelo prusiano, por ley de 11 de noviembre de 1871 se separó de la contribución de guerra impuesta a Francia la cantidad de 120 millones de marcos en oro amonedado para constituir un Tesoro de guerra del imperio, para fines de movilización. Por ley de 3 de octubre de 1913 se reforzó el Tesoro en otros 120 millones de marcos en oro y se estipulaba además que poco a poco con los medios del presupuesto ordinario se reforzaría el Tesoro en otros 120 millones en moneda de plata. Al estallar la guerra europea la nueva reserva de oro realmente acumulada era de 85 millones y la de plata de 11,8 millones, cuyas sumas, juntamente con el Tesoro antiguo, se pusieron a disposición del Banco del Imperio para reforzar la cobertura metálica del billete.

En *Francia* se obtuvieron por otro procedimiento los medios de pago necesarios para los primeros gastos de la guerra. Por convenio de noviembre de 1911 el Banco de Francia estaba obligado a conceder al Estado en caso de guerra un anticipo de 2.900 millones de francos y otros 100 millones el Banco de Argelia. Por ley de 4 de agosto de 1914 se autorizó en cambio al Banco para elevar la cifra de los billetes en circulación a la cantidad de 12.000 millones, cuando la circulación en tiempo de paz se limitaba a la cifra de 6.800 millones.

3.º y 4.º *Elevación de tributos, establecimiento de otros nuevos y emisión de deuda.* — Es muy discutida la cuestión de si para satisfacer las necesidades extraordinarias debe apelarse al aumento de los tributos o a la emisión de deuda. Es ésta una cuestión que sólo puede resolverse en cada caso concreto. Su solución depende esencialmente de la cuantía de las necesidades, de la finalidad a que tiendan y del régimen tributario existente.

En favor de la apelación al tributo se dice, en general, que las economías privadas propenden más bien a forzar la laboriosidad y el ahorro cuando el Estado obtiene las sumas que necesita por medio de tributos que no cuando apela a la emisión de deuda con el consiguiente pago de intereses y amortización. Se dice, además, que por el pago de tributos no se socavan, por lo general, los fundamentos de la producción nacional, mientras que, apelando al empréstito, se sustraen capitales a la producción. La elevación de los tributos y el establecimiento de otros nuevos, por el hecho de ser en alto grado molestos a los ciudadanos, conduce además a un mayor ahorro y a un examen más cuidadoso de los gastos, mientras que el empréstito cuya carga no se siente inmediatamente se concede más fácilmente y no es raro que se utilice también para subvenir a empresas y gastos de dudoso valor.

En contra de la elevación del rendimiento tributario se argumenta del siguiente modo: La rápida elevación de los impuestos existentes o el establecimiento de otros nuevos no es siempre posible cuando surgen los casos más importantes de necesidades extraordinarias, a saber: guerras y armamentos de guerra. La elevación del gravamen tributario ofrece además el reparo de que los sistemas tributarios dejan mucho que desear por lo que respecta a la justa distribución de la carga y con la elevación de los tipos de gravamen se aumentan también las desigualdades de gravamen. Se hace valer además que por el empréstito se apela, por lo general, solamente a las sumas disponibles y no necesarias para otros fines, mientras que por la elevación de los tributos se puede influir sobre el tenor de vida de grandes masas de la población. Pero, a más de estas consideraciones generales, y más bien teóricas, se tienen en cuenta en cada caso concreto las especiales circunstancias políticas y económicas de un país y la situación del régimen tributario.

En atención al hecho de que en los últimos decenios la mayor parte de los Estados han experimentado una extraordinaria elevación de su deuda pública, se extiende cada vez más el convencimiento de que en interés de la ordenación permanente de la hacienda se hace preciso renunciar en lo posible a la emisión de nuevas deudas. Esa conducta se justifica no sólo en consideración a la ordenación de la Hacienda, sino también en consideración a las necesidades de las generaciones futuras. Cuanto más difundan las generaciones presentes a las futuras en forma de intereses y cuotas de amortización los gastos a aquéllas pertinentes, tanto más difícil será para éstas apelar al crédito del Estado cuando

repentinamente surjan necesidades inaplazables. De aquí que no sólo deba procederse con el mayor rigor al distinguir las necesidades ordinarias de las extraordinarias, satisfaciéndose siempre las primeras, incluso los gastos corrientes por una sola vez por medios ordinarios, sino que también para satisfacer las necesidades extraordinarias debe apelarse en lo posible a la capacidad de prestación de las generaciones presentes, elevando transitoriamente los impuestos existentes o estableciendo otros nuevos. Ciertamente que en el caso más importante de las necesidades extraordinarias, es a saber, la satisfacción de los gastos de guerra, el solo aumento de los ingresos tributarios es insuficiente; en parte, porque inmediatamente que estalla la guerra se necesita disponer de gran cantidad de dinero, y en parte, porque dada la extraordinaria cuantía del gasto, los impuestos serían en exceso opresores. Pero la experiencia de los tiempos recientes ha mostrado que con buena voluntad es posible satisfacer por medio del tributo una parte importante de los gastos de guerra. Los gastos que requiere el establecimiento de empresas y servicios cuya rentabilidad está asegurada (por ejemplo, construcción de ferrocarriles) pueden satisfacerse sin reparo alguno apelando solamente al empréstito.

Son conocidos los afortunados esfuerzos hechos por *Inglaterra* a fines del siglo XVIII y principios del XIX para satisfacer al menos una parte de los gastos de las guerras napoleónicas por medio del impuesto. No sólo se elevaron grandemente las accisas y derechos aduaneros, sino que, a ese efecto, se estableció también el impuesto sobre la renta y el recargo sobre el mismo (1798, el llamado *triple assessment*). Otro ejemplo anterior a la guerra europea lo ofrecen los *Estados Unidos*. Desde el 30 de septiembre de 1898 hasta igual fecha de 1900, a pesar de la guerra con España, la deuda se eleva sólo de 989 millones de dólares a 1.023 millones. La mayor parte de los gastos de la guerra se cubrió por la elevación de los tributos. El rendimiento de los impuestos fué en 1897 de 146,7 millones de dólares; en 1899, de 273,4. Por la ley de impuestos de guerra de 13 de julio de 1898 se dobló, por ejemplo, el impuesto sobre la cerveza y se elevó el rendimiento del impuesto sobre alcoholes de 77 a 93,6 millones. *Inglaterra* satisfizo el 43 por 100 de los gastos de la guerra de Crimea apelando al impuesto, y asimismo elevó el impuesto sobre la renta y estableció el derecho aduanero sobre el azúcar para satisfacer una parte de los gastos de la guerra surafricana. *Rusia* y el *Japón* apelaron también al impuesto para satisfacer una parte de los gastos de guerra de los respectivos Estados, el último de los cuales elevó en 1904 y 1905 casi todos los impuestos entonces existentes, elaboró el monopolio del tabaco, estableció el monopolio sobre la sal y algunos otros impuestos (sobre su-

cesiones y transportes), mientras que Rusia recargó varias veces el impuesto sobre el tabaco, dobló los tipos del impuesto sobre las cerillas y elevó el precio del alcohol.

Como hemos dicho en diversos lugares, la *guerra mundial* tuvo por consecuencia una fuerte elevación de la carga tributaria en todos los Estados beligerantes. Esa elevación era necesaria para compensar la aminoración de ingresos provocada por la guerra en algunas fuentes y más aún para satisfacer los intereses de la deuda que crecía rápidamente de un modo gigantesco. Para la conducción de la guerra sólo Inglaterra y los Estados Unidos obtuvieron sumas importantes por medio del tributo. Según los cálculos de Prión, Inglaterra satisfizo por medio del impuesto el 12,5 por 100 de los gastos de guerra (1914-15: 9,8; 1915-16: 7,6; 1916-17: 14,2; 1917-18: 14,6 por 100). (Véase § 152. H. DIETZEL: «Kriegsstener oder Kriegsanleihe», Tubinga, 1912.)