

295

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del "Centro estudiantes de ciencias económicas"

Director:

Mario V. Ponisio

Administrador:

Eduardo S. Azaretto

Secretario de Redacción:

Rómulo Bogliolo

Redactores:

**Italo Luis Grassi - Mauricio E. Greffier - Luis Marforio
José H. Porto - Jacobo Waisman - Juan F. Etcheverry**

Año V

Noviembre de 1917

Núm. 53



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

CONFERENCIA DEL Dr. ALFREDO ECHAGÜE (1)

Voy a ocuparme del presupuesto y de la deuda flotante que resumen, puede decirse, la política financiera de un estado. Son temas de gran actualidad y en que mis conocimientos prácticos pueden presentar para los estudiantes de esta facultad algún pequeño interés.

En los últimos años, especialmente desde 1914 a la fecha, casi no ha pasado día sin que en la prensa, en la cátedra y en las conversaciones familiares mismas, se hagan severas críticas a nuestro presupuesto de gastos y recursos.

En realidad siendo el presupuesto un instrumento de gobierno, un instrumento de acción, es difícil establecer "a priori" si es bueno o malo; lo más justo sería juzgarlo por sus resultados.

Si así juzgáramos nuestros presupuestos del pasado, tendríamos que convenir que han sido buenos, puesto que, con ese mecanismo de gobierno, el país ha acrecentado, día por día, sus energías y su labor y se ha ido engrandeciendo hasta llegar al nivel que hoy ocupamos entre las naciones civilizadas. Pero, no he de negar que en los últimos años nuestro presupuesto

(1) El doctor Echagüe dió comienzo a su exposición con las siguientes palabras: "Cuando fui invitado a dar esta conferencia, desempeñaba el cargo de presidente de la comisión de presupuesto de la cámara de diputados, que acabo de renunciar después de ocuparlo durante 3 años. Menciono esta circunstancia, porque, a mi juicio, es la única que explica tanto el honor que se me ha hecho al invitarme a ocupar esta cátedra como también mi atrevimiento en aceptarlo, porque pienso que los que actuamos en la vida pública y ocupamos cargos dirigentes, debemos prestar, siempre que nos sea solicitado, el concurso de nuestros conocimientos o de nuestra experiencia". A continuación, el doctor Echagüe hizo la salvedad de que no hablaría "sobre política económica, sino sobre política financiera, cosas muy vinculadas entre sí, pero que no son las mismas".—*N. de la D.*

ha dejado de ser bueno y que hoy puede hasta llegar a constituir una rémora para la buena marcha del país, declaración que por cierto tiene en mis labios cuando menos el valor de la franqueza, puesto que la formula el presidente de la comisión que ha despachado el presupuesto en los últimos tres años.

El defecto capital de nuestro presupuesto radica, hoy día, en el exceso de los gastos.

Vamos a examinar muy rápidamente, con cifras, cómo se ha ido acrecentando el presupuesto de gastos de nuestro país.

Si tomamos un período de 1900 a la fecha, que es el lapso de tiempo que he de examinar en esta conversación, vemos que el presupuesto de gastos que en el año 1900 ya mencionado autorizaba 148.500.000 pesos de gastos, alcanza en 1916 a 392 millones de pesos, es decir, que en estos 17 años el presupuesto se ha acrecentado en un 164 %. Ahora, para juzgar este enorme acrecentamiento del presupuesto, conviene también tener presente que es justamente en estos años en que se ha cumplido nuestra mayor evolución económica, el mayor desarrollo de nuestro país; es menester no olvidar que somos un país enorme por su territorio y pequeño por su población, pero en el cual las necesidades, por el mismo grado de civilización a que hemos alcanzado, van en crecimiento continuo, de manera que si tuviéramos la posibilidad de disponer de presupuestos dobles de los que actualmente sancionamos, todavía ellos serían insuficientes para llenar todas las exigencias de los servicios públicos.

Se puede establecer como regla uniforme que, en los últimos años, nuestros gobiernos han sido parsimoniosos en sus gastos dentro de las autorizaciones del presupuesto; y así tenemos, por ejemplo, que en ese lapso de tiempo contra 4760 millones de pesos que importan el total de las autorizaciones, los gastos realizados a cargo del presupuesto suman 4276 millones, es decir, una cifra bastante inferior a la autorizada.

¿Pero, se ha alcanzado a cubrir esta cifra de gastos, con los recursos realizados?

En el mismo período de 17 años, las rentas generales de la administración, es decir, aquellas que proceden de los impuestos, de las rentas del estado, o del producido de las explotaciones o servicios que el estado presta, han llegado a 4035 millones de pesos; los recursos para el fondo de subsidios que se toman, en gran parte, del producido de la lotería nacional y de una pequeña cuota del impuesto a los perfumes, han dado 55 millo-

nes de pesos y los títulos que en determinados años se han afectado a los gastos, especialmente de obras públicas, han producido 260 millones de pesos; en total, las rentas y recursos recaudados han representado, en ese lapso de tiempo, 4350 millones de pesos, es decir, han alcanzado a satisfacer con exceso lo gastado en virtud de las autorizaciones del presupuesto.

Con respecto a las rentas generales puede ser interesante anotar que, salvo en el año 1902 y 1911, las rentas ordinarias se recaudaron siempre con un notable excedente sobre las establecidas en los cálculos respectivos, tanto que en el período de 1900 a 1913 la recaudación superó en 215 millones, a lo calculado. Pero viene el año 1914, se intensifica nuestra crisis interna, estalla la guerra europea y nuestras rentas ordinarias basadas especialmente en el producto de las aduanas y en el rendimiento de los impuestos internos, especialmente sobre los consumos, sufren un verdadero derumbe y ya en 1914, la recaudación se hace con 140 millones de déficit sobre lo calculado, déficit que se reduce a 88 millones para el año 1915, a 90 millones para el año 1916 y que en el corriente año, ha de representar aproximadamente 80 millones de pesos.

Como se ve, en las épocas normales, las rentas ordinarias del presupuesto han sido no solo bien calculadas sino que, en realidad, se han recaudado con un notable superávit sobre lo calculado.

Pero, de nada sirve que los presupuestos hayan sido bien estudiados, que los recursos del presupuesto, como lo acabo de demostrar, hayan servido para cubrir los gastos del mismo, si tenemos, fuera de las autorizaciones, un presupuesto especial que en algunos casos ha llegado a ser verdaderamente *extraordinario*. Así, por ejemplo, en los años que estoy estudiando, los gastos realizados con cargo a leyes especiales y acuerdos de gobierno, han representado 918 millones de pesos, distinguiéndose como cifras anuales más elevadas, las correspondientes a 1905, que fué de 142 millones de pesos, la de 1909 que fué de 148 millones y la de 1910, que fué de 146 millones de pesos.

Es natural que estos gastos hechos por leyes especiales, que son verdaderas autorizaciones de gastos, votadas por las cámaras, en muchos casos a cargo de saldos de rentas generales que no existen, en otros a cargo de recursos en títulos que suelen resultar ilusorios, es natural— digo — que

gastos que representan, en los 18 años que examino, 918 millones de pesos, han tenido forzosamente que producir un desequilibrio total en las finanzas del estado.

Para suplir a estos déficits, ha sido necesario emitir deuda pública y, cuando eso ya no ha sido posible porque nuestros títulos no han tenido mercado, ha sido forzoso recurrir a los créditos a corto plazo en los bancos de plaza o del exterior. Esta es la forma en que nos hemos manejado, especialmente en los últimos tres años, para poder hacer frente a los déficits de presupuesto.

“Para mayor claridad de esta primera parte de la exposición, véanse las planillas Nos. 1, 2 y 3, agregadas al final.”

Conviene hacer aquí una ligera referencia a los aumentos de la deuda pública.

De 1901 a la fecha, se ha amortizado por el juego normal de nuestros empréstitos 493 millones de pesos y se ha emitido en el mismo lapso de tiempo 696 millones. Ahora bien, dije anteriormente que con cargo a los presupuestos de diversos años se habían emitido títulos por valor de 260 millones de pesos; de manera que, si deducimos de los 696 millones, total de la deuda emitida, la que lo ha sido por concepto de presupuesto, es decir, los 260 millones que antes referí, queda un total de 436 millones de deuda emitida que ha ido a llenar en parte los déficits del ejercicio que estoy estudiando; pero, como esos déficits los he determinado en la cantidad de 844 millones de pesos, tenemos, desde luego, que quedan 408 millones de pesos que forzosamente constituyen la deuda flotante que ha quedado como saldo de esos ejercicios y que ha habido que manejar usando de los préstamos bancarios en el interior o en el exterior, echando mano, en fin, de todos los recursos de que puede hacer uso un ministro de hacienda.

Sin embargo, esta cifra de 408 millones, que acabo de citar como remanente de déficit de varios ejercicios, es aún mayor como veremos cuando me ocupe especialmente de la deuda flotante.

Se ve, pues, que el problema urgente del momento, en materia de presupuesto, tiene que ser la reducción de los gastos y el aumento de los recursos, con el objeto de llegar a nivelar el presupuesto de la administración.

Me parece oír que muchos de ustedes se hacen esta reflexión: Este señor, que nos cuenta estas cosas y que ha sido presidente de la comisión de presupuesto durante tres años,

¿por qué no les buscó el remedio? Y aquí conviene que haga también un poco mi defensa.

La comisión de que he formado parte, ha hecho todo lo posible para balancear los presupuestos. Así, por ejemplo, el presupuesto vigente en 1914, sumaba 449.500.000 pesos; la comisión lo despachó en 385 millones para el año 1915, es decir, con una disminución de 64 millones de pesos. En el presupuesto para el año 1916 aconsejamos rebajas de 46 millones de pesos y en el despacho para el presupuesto del año actual aconsejamos rebajas por 29 millones de pesos. Es decir, en total, 139 millones de pesos de rebajas aconsejadas por la comisión en los tres años durante los cuales he tenido el honor de formar parte de ella.

Por desgracia, estos buenos consejos de la comisión solo fueron escuchados parcialmente por las cámaras; además, como ustedes saben, el proyecto de presupuesto para el año 1916 no fué posible votarlo porque determinado grupo de la cámara, haciendo visiblemente obstrucción, ocupó dos meses de sesiones en discutir artículo por artículo todas las leyes impositivas del país; después de dos meses de lucha continua, tuvimos que convencernos de que sería materialmente imposible llegar a sancionar el presupuesto de gastos, y fué necesario prorrogar por un sencillo artículo el mismo presupuesto que regía el año 1915, quedando anulada en esta forma la tarea realizada en ese año por la comisión.

También, en los mismos tres años, la comisión de presupuesto aconsejó aumentos de recursos por 91 millones de pesos. Estos recursos corrieron la misma suerte que el presupuesto de gastos.

He estudiado estos hechos, no para que sirvan de disculpa a mi actuación personal o a la de la comisión de que he formado parte, sino para que ustedes, que estudian estas materias y que pueden un día llegar a ocupar puestos directivos en el país, dentro del parlamento, vayan sabiendo que no bastan las buenas intenciones ni el decidido empeño de una comisión para modificar, para cambiar de raíz la situación de las cosas.

Y esto se explica. Es muy fácil el trabajo entre dos, suele ser menos fácil entre cinco, pero imagínense lo que será un trabajo que debe hacerse por lo menos entre 61 personas, que todos se creen en la obligación de opinar, de aportar su concurso, y en que no dejan de estar representados todas clases de intereses, muy respetables por cierto, pero que cada uno de ellos es un óbice, una rémora a la realización de la

tarea que proyecta lentamente, en dos o tres meses de estudio continuo, la comisión de presupuesto.

Para apreciar mejor estas dificultades, y lo difícil que es hacer en las cámaras la reducción del presupuesto, conviene que lo descomponga ante ustedes, a fin de apreciar mejor cuáles son, dentro de nuestro presupuesto de gastos, los grandes renglones que pueden sufrir una disminución y cuáles los que no la toleran.

Tomo el presupuesto del año 1916, sobre el cual tengo hecho en detalle estos estudios, que recién estoy realizando con respecto al año 1917, porque me resulta interesante estudiar el presupuesto, no sólo por sus autorizaciones sino también por sus inversiones reales; tomando, pues, el presupuesto 1916 y descomponiéndolo en sus grandes rubros, sobre un total de 392 millones de pesos, que eran sus autorizaciones, tenemos que en sueldos de administración se autorizaban 137 millones; las partidas de gastos para poner en marcha toda la enorme máquina de la administración pública representaban 82.600.000 pesos; la deuda pública que naturalmente no acepta reducción porque no depende de nosotros sino de nuestros acreedores, figuraba ese año por 86 millones de pesos,—en el actual figura por mucho más—; los trabajos públicos, obras públicas a realizarse en todo el país, a cargo de títulos habitualmente, insumían 65 millones de pesos. Este es un renglón que puede reducirse a voluntad, porque la obra pública se hace o no se hace, y es donde, en los últimos años, se han hecho las mayores podas en el presupuesto; pero hay que tener presente, sin embargo, que la obra pública ya empezada no se puede abandonar de golpe a la suerte de la intemperie y que, aún con el mejor deseo de hacer economías, todos los años es necesario consignar fuertes partidas, por lo menos para sostener, para conservar las obras públicas que están ya en vías de ejecución. El rubro de subsidios, representa 14.600.000 pesos; en realidad, este rubro debe distribuirse en dos partes: una que costea los gastos de instituciones oficiales, como la sociedad de beneficencia, y los hospitales regionales que han venido figurando indebidamente, a mi juicio, en el renglón de subsidios y otra que está formada por todas las numerosas y meritorias asociaciones hospitalarias, de enseñanza, de beneficencia, que funcionan en todo el país, y en el que es muy difícil hacer economías, pues cada peso restado a estos subsidios puede importar el cierre de un hospital, la imposibilidad de aliviar un dolor, de socorrer una

miseria. Con todo en los últimos años se han hecho en él fuertes reducciones.

Vienen después las pensiones y jubilaciones que representan 14 millones de pesos y que no es posible reducir sin faltar a compromisos sagrados de la nación, desde que son acordadas por ley.

Hecha esta descomposición, ven ustedes que los únicos renglones sobre los cuales es posible hacer una economía son los dos primeros: el de los sueldos y el de los gastos.

Las partidas de gastos, que no afectan intereses individuales, han venido siendo reducidas todos los años; en cambio, las partidas de sueldos son muy difíciles de rebajar.

El sueldo es para el empleado público, habitualmente, su único medio de vida; si no es un derecho jurídico, es innegable que él tiene el derecho a que el estado lo conserve en el puesto, al cual el mismo estado lo ha llevado y, aparte de estas consideraciones de justicia o de sentimientos, suprimir un empleado del presupuesto es tarea ímproba, porque jamás le falta al puesto amenazado de supresión, una serie interminable de buenas razones para pedir su mantenimiento y de padrinos que lo sostengan.

De manera que las comisiones de presupuesto y las cámaras, se encuentran siempre con este problema: las economías tienen que salir de las partidas de gastos que ya van resultando insuficientes y que, si son insuficientes, reclaman posteriores autorizaciones por acuerdos de gobierno, o sobre las partidas de sueldos cuya dificultad de reducción acabo de poner de manifiesto ante ustedes.

Dándome cuenta cabal de esta circunstancia, he propuesto, durante los tres años que llevo en la comisión, un artículo que resuelve en lo fundamental esta dificultad, y que estaba destinado a ir cancelando los empleos que quedaran vacantes. Ese artículo lo propuse para 1915 y no fué aceptado; lo reproduje para el proyecto de presupuesto de 1916, tampoco fué aceptado; lo propuse otra vez para el despacho del presupuesto que está en vigencia y fué aceptado por unanimidad en la comisión, pero, a último momento, tres de los señores miembros de la comisión, de los más distinguidos por cierto, me significaron que, por razones especiales, tenían que pedirme, la supresión de ese artículo o de lo contrario firmarían el despacho en disidencia. Ante esta amenaza tuve que suprimir el artículo que decía:

“Todo empleo remunerado con más de 120 pesos que quede vacante, se considerará suprimido del presupuesto, si el P. E., por decreto dictado en acuerdo de ministros dentro del mes en que se produce la vacante no declara la necesidad de su continuación.”

Es claro que no se puede establecer en absoluto la desaparición de todos los puestos que queden vacantes, podría ser el de presidente de la república o de ministro, de manera que era necesario dejarle a esta disposición cierta elasticidad, sin embargo, parece que no resultaba elástico para muchos, y no fué posible llevarlo a la cámara. Este año he de insistir y de procurar que ese artículo figure en la ley general de presupuesto, porque soy un convencido que esta sería la única forma de ir amortizando, en parte, nuestro presupuesto total de sueldos que es indiscutiblemente elevado. Así se suprime el empleo sin hacer daño a nadie, se suprime cuando queda vacante, y es indiscutiblemente la mejor oportunidad para hacer una reducción que bien aplicada podría representar, en el primer año, 10 millones de pesos y cantidades un tanto menores en los dos o tres años siguientes, tanto que yo pienso que aplicada esta disposición con justo criterio durante cuatro años, alcanzaríamos a reducir el presupuesto de sueldos de la administración en 30 o 40 millones de pesos.

Ya que me ocupo de los sueldos, he de referirme rápidamente a la conferencia dada anteriormente por mi distinguido colega, el doctor Justo que, en su primera parte, versó, exclusivamente, sobre la crítica a nuestros altos sueldos.

He dicho que gastamos mucho en sueldos, pero no estoy conforme con la crítica del doctor Justo a los excesivos sueldos. Es indudable que nuestros sueldos principales son elevados; la comparación que él hizo ante ustedes de nuestro presupuesto con el americano creo que, en general, es exacta, pero él no ha mirado sino una faz de la cuestión.

Si bien es cierto que pagamos altos sueldos a algunos empleos, es también cierto que estos son los menos, y para demostrarlo voy a referirme a un cuadro que figura en el informe de la comisión del presupuesto de 1917 (pág. 13). (Véase planilla No. 4).

Nuestro mal fundamental radica, a mi juicio, en el excesivo número de empleos. Las personas que reciben aquí sueldos del presupuesto son 95.953. Si tomamos esta cifra y la relacionamos con el total de los sueldos, se ve que el promedio de cada sueldo viene a ser de 175 pesos mensuales. Ya ven ustedes que es un promedio bien modesto. Ahora descom-

poniéndolo un poco tenemos: en los sueldos inferiores a 100 pesos 45.700 empleados,—propiamente no debe figurar esta cifra, porque aquí están comprendidos los conscriptos del ejército y armada, cabos y sargentos que son alrededor de 22.000—, de manera que los empleados propiamente tales con sueldos inferiores a 100 pesos alcanzan a 23.000; en la categoría de 100 a 149, figuran 18.000 empleos; en la de 150 a 200, también 18.000; en la de 201 a 300, ya no hay más que 8.000; en la de 301 a 400, 1.700, y en la de 401 a 500 hay 1.378 empleos. Es decir, en los sueldos entre 100 y 500 pesos tenemos, sobre el total de 95.953 que prestan servicios en la administración, 93.877.

Se ve, pues, que el gran peso del presupuesto está todo o casi todo dentro de las categorías de sueldos de 100, 200 y 300 pesos.

Hasta la categoría de 500 pesos, el gasto anual de esos sueldos representa 123 millones sobre los 145 millones que se gastan en total de sueldos de presupuesto.

En los sueldos superiores: de 600 a 700 pesos son 400 empleados; en la de 701 a 800, son 418; en la de 801 a 900, son 78; en la de 901 a 1000, no son más que 125; en la de 1001 a 1400, donde están comprendidos una cantidad de funcionarios de la magistratura, no son sino 203; y en la de 1401 hasta el presidente de la república, donde se comprenden los diputados, senadores y los altos funcionarios de la administración de justicia son 285.

Como ustedes ven, si la crítica a los altos sueldos puede ser justa, no es justo atribuir a esos altos sueldos el gran gasto que por este concepto se hace en el presupuesto; el mal radica en la enorme cantidad de empleos que se cobijan dentro del presupuesto y a los que es tan difícil sacar de allí una vez que han conseguido ubicarse.

He querido hacer esta demostración para que ustedes puedan apreciar con mejor criterio y mayor conocimiento las críticas que se hacen a los altos sueldos de la administración.

En realidad, los sueldos de 1000 pesos en adelante, es decir, los sueldos de todos los altos dignatarios del país no insumen nada más que 9 millones de pesos sobre un total de 145 millones.

Y refiriéndome ahora a ese pequeño número de puestos superiores en que indudablemente los sueldos son altos: ¿cómo hemos llegado a ello?

Yo no he de defender las altas remuneraciones, pero pretendo dar una explicación.

El alto funcionarismo es, en nuestro país, una carrera que tiene su aliciente para todo el mundo, aún para las clases elevadas de la sociedad, para las clases bien colocadas, diremos, para emplear una fórmula que las defina, y como es natural esa gente con mayores necesidades, con hábitos iniciales de vida que les representan exigencias mayores, y que, al mismo tiempo, pueden tener alguna influencia en la confección y discusión del presupuesto, han ido produciendo esa relativa elevación de sueldos que se observa en el pequeño número de puestos superiores a que antes he hecho referencia.

Puede ser interesante para ustedes estudiar la confección del presupuesto descomponiéndolo en sus distintos anexos, tal como el presupuesto se divide.

Tomaré el período de 1900 a 1915 para ir por quinquenios. (Véase planilla N° 5). Tenemos, por ejemplo, que el anexo congreso de 2.500.000 \$ que costaba, ha subido un 84 %; el del interior que tiene a su cargo toda la dirección política del país, territorios nacionales, policía de la capital, etc., de 14 millones, que costaba en el año 1900, ha llegado a cerca de 50 millones con un aumento de 259 %; el de relaciones exteriores y culto ha aumentado en un 123 %; el de hacienda en 117 %; el de justicia en 247 %; el de instrucción pública en 506 %.

Vemos que, dentro de los aumentos, donde esto resulta más llamativo, es en la rama de instrucción pública, cosa que por cierto nos hace honor, aun cuando soy de los que piensan que podríamos sacar mejor provecho de las ingentes sumas que dedica el país a la instrucción primaria, secundaria y superior. Y esta es una obra que paulatinamente se va tratando de realizar, tanto por las comisiones de presupuesto como por la cámara. En cambio, nuestro presupuesto de guerra no ha aumentado sino en 107 % y el de marina en 131 %. El de agricultura figura aumentado en 800 %, pero aquí hay que hacer una salvedad: este aumento tan enorme procede, en realidad, de que el ministerio de agricultura empezaba recién a funcionar en la fecha inicial de mis datos y se iniciaba como una organización pequeña y sencilla, por eso el porcentaje de aumento resulta tan elevado. Las obras públicas han aumentado en un 74 % y las jubilaciones en 172 %.

En cambio, y esto preocupa un poco, en ese lapso de tiempo la población no ha aumentado sino en 73 %. Pero, ya que doy el dato de la población, que puede ser un índice

desagradable, quiero citarles también, y con respecto al mismo lapso de tiempo, las cifras de nuestro comercio exterior. En 1900, nuestro comercio de exportación,—me refiero especialmente a él, porque es el índice de nuestra riqueza—llegaba a 154 millones de pesos; para 1905, se eleva a 322 millones; para 1910, a 372 millones y para 1915 alcanza a 558 millones de pesos oro sellado. Es decir, si nuestra población no había aumentado más que en 73 %, lo que es poco, en cambio, nuestro comercio de exportación aumentó en 360 %, cifra por cierto muy halagüeña, y que ha sido superada en mucho por la de 1916, y aún del corriente año, a pesar de las dificultades de embarque por la falta de bodegas.

Habiéndome referido ya al presupuesto de gastos y a las dificultades que presenta su reducción, he de decir ahora dos palabras sobre la posibilidad de crear nuevos recursos.

Proyectar impuestos es una cosa sencillísima; en una noche, con un poco de papel y un poco de tinta se pueden formular proyectos para recaudar cientos de millones de pesos; circula por ahí un proyecto en un pequeño folleto de diez páginas, en que el autor llega a conclusiones que producen dentro del primer año 1500 millones de pesos, olvidando, por supuesto, que es tal la cantidad de dinero a recaudarse, que el mundo entero iba a quedar sin un cobre, porque todo iría a las cajas fiscales.

Pero, no basta con tener papel y tinta para redactar un proyecto de ley impositiva, sino que es necesario pensar si es posible que el país tolere mayores impuestos.

En el informe, con que acompañamos el despacho de presupuesto para el corriente año, figuran estos datos que voy a dar someramente: en la capital de la república cada habitante pagaba el año 1915, 69 pesos; en la provincia de Buenos Aires 60 pesos; en la provincia de Mendoza 69 y fracción; en Tucumán 49 pesos; en San Luis 48; y, en fin, en una proporción decreciente hasta llegar a la provincia de Catamarca, donde cada habitante contribuye con 32 pesos a los gastos de los fiscos nacional, provincial y municipal.

Se ve que las cifras son de importancia, pero, para apreciarlas mejor, podemos compararlas con lo que se paga por impuestos en otros países del mundo.

Tomando, primero, países de régimen federal como el nuestro y considerando únicamente los gastos de la nación, para poder establecer comparaciones, tendremos que mientras en la república Argentina cada habitante paga, para cos-

tear los gastos del presupuesto nacional, 44,46 pesos, en Estados Unidos paga 27,63, y en el Brasil tan sólo \$ 17,47.

Estableciendo comparaciones con otros países de régimen unitario como serían Inglaterra, Francia y Chile, tenemos que mientras nosotros pagamos 60 pesos por habitante, en Inglaterra se paga 48, en Francia 53 y en Chile 51. Pero, hay que tener presente al hacer estas comparaciones, especialmente con los grandes países europeos que allí (por supuesto, antes de la guerra) los gastos del ejército y de la marina insumían ya cantidades colosales, de manera que estableciendo la misma comparación y deduciendo lo que se refiere a guerra y marina, la república Argentina figura con 53 pesos por habitantes, Inglaterra con 29 y Francia con 31.

Ahora, es satisfactorio para nosotros consignar el dato de nuestro comercio exterior "per capita" que alcanza a 225,76, en Inglaterra a 291, en Francia a 177, Chile 150; Brasil estaría representado únicamente por 67,09.

Este dato es, entonces, para nosotros revelador de nuestro progreso, del incremento que ha tomado nuestra producción y comercio exterior.

Pero esta misma comparación nos demuestra que en materia de impuestos hemos llegado al límite, que estamos por arriba de todos los países similares al nuestro y que, por lo tanto, tenemos que proceder con una enorme medida de nivelar los presupuestos a base de nuevos impuestos.

Sin embargo, es indispensable una reducción de gastos o un aumento de impuestos para compensar la balanza, y yo creo que, hoy día, cabe pedirle a la producción, como una medida de excepción para llenar las necesidades del momento, para salvar estas dificultades en que nos encontramos, una contribución que en ninguna forma más fácil y oportuna que en la que ya se ha proyectado de un impuesto a la exportación. Este impuesto a la exportación, que he tenido el placer de estudiar y que ya está a consideración de la cámara, si bien aún me estoy preocupando de formularle algunas modificaciones de detalle que lo haga más adaptable y que facilite su aplicación, puede dar casi 40 millones de pesos oro, con lo cual se ha de venir a nivelar el presupuesto.

El P. E. remitió un proyecto de impuesto al mayor valor, según lo llamaba, pero que, en realidad, se aplicaba en forma de un impuesto específico, sin tener para nada en cuenta ese mayor valor. La comisión lo ha corregido, proyectando

un verdadero impuesto al mayor valor, en las condiciones menos gravosas para nuestra producción.

El P. E. ha proyectado otros distintos impuestos nuevos, por ejemplo, un impuesto a los fletamentos que, en realidad, dada la escasez de bodegas y la imposibilidad absoluta de tener nosotros el gobierno de los fletes, vendría a ser un nuevo impuesto a la exportación; de manera que lo doy por descartado.

Ha proyectado también un impuesto mobiliario que tiene la particularidad de que se aplica sobre los inmuebles.

Ha proyectado un impuesto a las carreras que no voy a estudiar, pero que traduce, aplicado estrictamente, tal como se formula, en el siguiente resultado: cobrando un impuesto de 35 % sobre cada boleto que se juega en el "sport", tendríamos que, a la octava carrera, sobre 200.000 pesos, que los jugadores llevan al hipódromo, según se calcula, el impuesto habría tomado 196.000 y le quedarían al público 4.000. Esto demuestra la imposibilidad de aplicar este impuesto porque yo no dudo que los jugadores no habrían de insistir muchos días en las apuestas mutuas.

Paso ahora a ocuparme de la deuda flotante. He dicho ya que los déficits del presupuesto, y la imposibilidad de negociar la mayor parte de los títulos afectados a obras públicas, han producido como consecuencia una gran deuda flotante que es imprescindible tratar de consolidar.

Indiqué antes para esta deuda flotante, la cantidad de 408 millones de pesos, pero, en realidad, su monto es mayor.

Cuando discutíamos en la cámara de diputados los proyectos financieros del P. E.; presenté una planilla en la sesión del 1.º de febrero del corriente año, que hacía ascender en esa fecha nuestra deuda flotante a 478 millones de pesos. Esta planilla, que tenía una pequeña diferencia con la presentada por la comisión de hacienda de la cámara fué, sin embargo, declarada exacta por el señor ministro de hacienda, según consta en la página 4762 del diario de sesiones. De manera que la tengo por verdadera. Es decir, hemos empezado el corriente año con una deuda flotante de 478 millones de pesos.

La contaduría general de la nación formula todos los años, para la comisión de presupuesto, un cálculo de probabilidades sobre el resultado del ejercicio, habitualmente con mucha exactitud, y para el ejercicio vigente de 1917, la contaduría estima que el déficit por la diferencia entre los gastos de presupuesto, leyes especiales y acuerdos de gobierno y los

recursos que se recaudan, ha de ser de 109 millones de pesos.

Forzosamente la deuda flotante, que teníamos a 1.º de año, habría pues que aumentarla para el 31 de diciembre del corriente año, en 109 millones de pesos, es decir, que llegaríamos a una deuda flotante total de 587 millones de pesos.

Ahora, entre estos 587 millones hay 116 millones que no son propiamente deuda flotante aunque si una deuda a corto plazo. Me refiero a los préstamos hechos en Inglaterra con "Baring brothers" y en los Estados Unidos con "The national city bank", cuyos vencimientos son recién para mediados del año 1920; de manera que por el momento no hay urgencia en consolidarla. Podemos, entonces, deducirla, y tendremos como total de deuda flotante 471.400.000 pesos.

Este gran peso muerto tiene que dificultar fatalmente la marcha del gobierno; y el ministro de hacienda ha de trabajar mal, obligado a preocuparse a diario de sus vencimientos.

Es natural que para pagar esta deuda flotante no tenemos sino dos procedimientos: el empréstito y la emisión, y excusado es decir, que todo aquel que se preocupe del bien del país debe procurar que la consolidación se haga por medio del empréstito, rechazando la emisión que sería un desastre.

En un proyecto presentado a la cámara, el 20 de junio del corriente año, autorizando una emisión de 400 millones de títulos para consolidar la deuda flotante, decía refiriéndome a la necesidad de dar preferencia al empréstito:

"Yo creo que es preferible ir de frente, y solicitar el concurso del capital particular que hoy permanece inactivo. Se dice de antemano que el fracaso es seguro; pero es que esa preocupación ha impedido estudiar el asunto debidamente, y ni siquiera se ha pensado en los estímulos y en las ventajas materiales que han asegurado en todas partes el éxito de los empréstitos internos.

Hay resortes perfectamente legítimos en el mecanismo de esa clase de operaciones, y en su preparación, que no han sido ensayados aquí, a pesar de que abundan las pruebas de su eficacia. España acaba de dar una de ellas, suscribiendo más de veinte veces los mil millones que había solicitado aquel gobierno. No es que hubiera allí veinte mil millones de pesetas disponibles, ni muchísimo menos, pero se ha llegado a esa suma extraordinaria gracias a las ventajas materiales del empréstito."

La forma en que se ha presentado este empréstito interno en España es sencillísima; consiste en un título de 5 %, emitido a 90 % de su valor, que los particulares pueden caucionar en el banco de España, mediante un convenio hecho

entre el ministro y el banco, a 80 % de su valor nominal y al 4 % de interés; de manera que, en rigor, el particular sólo necesitaba llevar para la suscripción el 20 % en efectivo, pues el 80 % se lo adelantaba el banco en caución del mismo título; el resultado de la operación fué que el interés del 5 %, devengado por el título, vino a convertirse, para el particular, en un interés de 11,77 %.

Esto es, indiscutiblemente, lo que debiéramos hacer nosotros, tratar de colocar un empréstito interno, puesto que no es posible colocarlo externo.

Yo era partidario decidido de hacer todas las tentativas posibles por medio de un empréstito antes de llegar a la emisión.

Posteriormente, el P. E. presentó al honorable senado los proyectos de creación de un banco de estado, y de un empréstito que podía ser en las formas habituales, de 6 % de interés, o un empréstito lotería, es decir, dándole a los tomadores de títulos el aliciente de la ganancia excepcional de los sorteos. Estos proyectos han sido despachados ya por el senado y están actualmente a consideración de la cámara de diputados.

En realidad, no soy partidario del empréstito lotería; me parece que es poco serio mezclar el azar, el aliciente del juego, con los títulos de estado, y no es esa la única razón que me hace no ser partidario de esa forma de empréstito, sino mi convencimiento, por los estudios que he hecho, de que es una forma muy onerosa de empréstito; basta decir lo siguiente: el proyecto del P. E., crea un título de 4 % de interés, 1 % de amortización y paga 2 % sobre el total de la emisión en premios. Sobre los 500 millones en que fija el P. E. la emisión, el 2 % representa 10 millones de pesos que se destinan, anualmente, para pagar los premios a 20.000 títulos, de 100 pesos cada uno, que resultan sorteados y cuyo valor asciende a 2 millones de pesos, cantidad realmente amortizada, mientras que la suma distribuída en premios era de 10 millones de pesos; es decir, se pierden 8 millones de pesos. Y esta pérdida es de tal importancia que si en vez de acordarse ese 2 % en premios, se aumentara esa cantidad a la amortización, el empréstito se extinguiría en 24 años, mientras que tal cual se proyecta necesitará 34 años para amortizarse, es decir, diez años más de pagar interés, que a 40 millones por año, suman 400 millones de pesos.

Por otra parte, yo no creo que sea para nuestro público

aliciente bastante porque, como empréstito 4 % de interés es exíguo, y como lotería 20.000 premios anuales para 500 mil números, tampoco es atrayente desde que el sorteo de la lotería nacional es mucho mejor. Además, puedo afirmar que el juego de lotería no absorbe, entre nosotros, más de 35 millones de pesos al año, y siempre que se ha tratado de aumentar el tiraje de la lotería nacional, el resultado ha sido un fracaso.

Ahora, el señor ministro trataba de darles a estos títulos otras ventajas, por ejemplo, la de la caución en los bancos y aquí resultaba algo curioso. Al despacharse por el senado los proyectos del P. E., el senado aumentó el interés de 4 a 5 %; el ministro encontró que esto perjudicaba a su proyecto, lo que me resultó extraordinario porque la caución en los bancos en la forma que la expliqué sucintamente, no puede hacerse con utilidad, sino a condición de que el tipo de caución sea inferior al interés que devenga el título, de manera que al elevar el tipo se facilita la caución. El ministro se molestó porque el senado aumentó de 4 a 5 % el interés de su proyecto, y dijo en la discusión en el senado, que él se proponía hacer algo semejante a lo que se había hecho en España con la ley "Dato", cosa que me llamó la atención porque no sé de dónde sacó *el dato* el representante del P. E., pues el ministro que hizo en España el último empréstito, al que él se refería y del cual he hablado antes, fué el ministro Alba; más aún, Dato nunca formó gabinete con Alba. Habrá sido seguramente una confusión.

Sintetizando, porque la hora me obliga, diré que, a pesar de haber sido tan partidario del empréstito interno, y de ensayar por todos los medios su colocación, a pesar de haber escrito a ese respecto un folleto y de haber ido hasta las columnas de la prensa a pedir que se hiciera campaña en favor de la colocación del empréstito, hoy he evolucionado y me he convencido que es imposible.

La base esencial para que haya posibilidad de colocar un empréstito, sobre todo en un país como el nuestro donde no existe el tomador del título, tendría que ser una propaganda muy bien hecha por el gobierno, los bancos y los diarios, y una gran confianza en el país y en el gobierno. Por desgracia, la situación general del país arrastrado, sino total, parcialmente, por la vorágine que azota al mundo, no es la más propicia para despertar la confianza del capitalista; la conducta del gobierno, que no he de juzgar porque temería dejarme llevar por mi temperamento de hombre político, tam-

poco es como para infundir confianza a los tomadores de títulos.

No puede haber confianza cuando se ve que falta la mano que maneje el timón; no es posible inspirar confianza cuando no hay ninguna rémora que detenga el avance de las ambiciones personales, cuando el congreso vive una vida que puede ser precaria, y cuando las legislaturas de provincia están desapareciendo.

Todas estas cosas que no quiero juzgar, que remito a la consideración de ustedes, tienen que producir una gran desconfianza tanto en el capital extranjero como en el nacional.

Entonces, es forzoso encontrar algún otro medio que provea a la consolidación de la deuda, o un procedimiento que permita al gobierno manejarse un tanto libre de esa preocupación constante.

Este procedimiento se encuentra, a mi juicio, en una combinación del proyecto formulado primeramente por el señor senador Posse, modificado después por el señor senador Villanueva, y que yo a mi vez modificaría en un pequeño detalle. Creo que la solución estaría en autorizar al gobierno para que disponga del Fondo de Conversión, fondo que es del estado, que no hay que confundir con los valores de la caja de conversión, protegidos por una ley especial que el país debe respetar mientras sea posible; el fondo de conversión que representa 30 millones de pesos oro o 68 millones de pesos papel, es de la exclusiva propiedad del estado, y nada impide que tomemos esos 68 millones y los dediquemos a pagar, desde luego, una parte de nuestra deuda flotante.

Establecida ésta en 470 millones, nos quedarían, en realidad, 400 millones de deuda, a la cual tendríamos que arbitrar un medio para consolidarla. Entonces, creo que por las dificultades del momento, por las razones que he expuesto ante ustedes con la mayor mesura, para no dejarme llevar a emitir juicios que pudieran chocar con las simpatías de alguno de mis oyentes, y con la imparcialidad de esta cátedra, por todas esas razones, lo único posible, — porque es el único camino a seguir y cuando hay uno solo no hay más remedio que tomar esa senda — es emitir bonos del tesoro, de pequeño interés, por ejemplo, de 3 %, que sean canjeables en cualquier momento, en el banco de la nación o en la caja de conversión (yo prefiero que sean canjeables en el banco de la nación). Estos bonos de gobierno serían tomados por los bancos del país para

tenerlos en calidad de encaje, desde que significarían para ellos, dinero efectivo.

Nuestros bancos tienen hoy 1.900 millones de pesos de depósito y 840 millones de encaje completamente improductivo que quedaría reemplazado, parcialmente, por bonos del tesoro del 3 % de interés. Esto aliviaría a los bancos, del enorme peso muerto de los encajes excesivos, que hoy mantienen por falta de buenas inversiones.

Sin bajar los bancos del 20 % de los encajes, tienen capacidad sobrada para tomar estos 400 millones de bonos, y si algún banco, porque el movimiento de los negocios se acentúa, se viera en la necesidad de reforzar este encaje por dinero, no tendría más que tomar esos bonos y llevarlos al banco de la nación para su canje. Pero, en realidad, mi impresión y la de algunos hombres de banca con quienes he consultado, es que esos bonos permanecerán por mucho tiempo en las arcas de los bancos tomadores, y que únicamente pasada la guerra, reasumida la actividad de los negocios, cuando el prestamista acuda a los bancos en demanda de grandes capitales, podría llegar el momento de que se lleven esos bonos al banco de la nación, el cual, a su vez, si lo necesitara, tiene recursos suficientes para defenderse, haciendo uso del redescuento.

Tendríamos en este expediente un medio de facilitar, por el momento, la buena marcha del gobierno, de manejar nuestra deuda flotante y tendríamos la ventaja, que en el momento actual no es despreciable, de que en vez de emplear 40 millones de pesos para el servicio de los títulos que el gobierno proyecta emitir, bastaría consignar en el presupuesto la cantidad de 12 millones para ese servicio.

ALFREDO ECHAGÜE.

Versión taquigráfica de Enrique Gerónimo Rabuffetti.

PLANILLA N^o 1

	Autorizado a gastar \$ papel	Gastos realiza- dos con cargo a Presupuesto	Gastos reali- zados con car- go a leyes es- peciales y ac. de Gobierno	Total de lo gastado \$ papel
1900...	148.407.625	137.899.623	20.339.589	158.239.212
1901...	553.335.200	147.555.881	13.502.732	161.058.613
1902...	180.161.188	168.644.687	30.026.716	198.671.403
1903...	168.373.594	166.117.936	16.753.558	182.871.492
1904...	162.708.374	159.953.549	35.003.533	194.957.082
1905...	205.458.825	179.672.827	142.383.388	322.056.215
1906...	235.369.176	217.100.491	53.152.451	270.252.942
1907...	229.084.884	216.784.969	36.416.252	253.201.221
1908...	233.246.354	218.842.807	33.540.757	252.383.564
1909...	258.660.552	243.736.321	148.525.379	392.261.700
1910...	273.068.829	264.678.282	146.567.015	411.245.297
1911...	427.324.667	322.080.925	94.540.142	416.621.067
1912...	427.880.115	378.915.619	252.392.247	404.154.866
1913...	422.344.769	380.261.724	23.177.254	403.438.978
1914...	449.641.617	383.717.664	35.921.944	419.639.608
1915...	393.022.865	352.609.442	47.319.543	399.928.985
1916...	392.320.745	338.321.965	10.000.000	354.321.965
	<u>4.760.409.379</u>	<u>4.276.894.712</u>	<u>918.409.500</u>	<u>5.195.304.212</u>

No estando publicada la memoria de contaduría de 1916, no han sido comprobados los datos de dicho año.

PLANILLA N^o 2

	Producido de las rentas na- cionales \$ papel	Total de lo gastado \$ papel	S=Superavit D=Déficit
1900.....	148.406.149	158.239.212	9.833.063 D
1901.....	149.103.687	161.058.613	11.954.926 D
1902.....	150.982.920	198.671.403	47.688.483 D
1903.....	171.411.136	182.871.494	11.460.358 D
1904.....	188.721.901	194.957.082	6.235.181 D
1905.....	205.405.707	322.056.215	116.650.508 D
1906.....	228.872.357	270.252.942	41.380.585 D
1907.....	243.808.378	253.201.221	9.392.843 D
1908.....	254.231.982	252.383.564	1.848.418 S
1909.....	275.165.949	392.261.700	117.095.751 D
1910.....	202.485.655	411.245.297	108.759.642 D
1911.....	310.528.679	416.621.067	106.092.388 D
1912.....	336.366.474	404.154.866	67.788.392 D
1913.....	349.299.429	403.438.978	54.139.549 D
1914.....	250.067.601	419.639.608	169.572.007 D
1915.....	230.251.286	399.928.985	169.677.699 D
1916.....	239.915.348	354.321.965	114.406.617 D
	<u>4.035.024.638</u>	<u>5.195.304.212</u>	<u>1.160.279.574 D</u>
Otros recursos según planilla N ^o 4			<u>315.433.214</u>
			<u>844.346.360 D</u>

Los datos de 1916 no han sido comprobados con la memoria de contaduría por no haber sido publicada todavía.

Véase el resumen en la planilla N^o 5.

PLANILLA N.º 3
RENTAS GENERALES

Demostración de lo *calculado y recaudado* en curso legal y durante los años de 1900 a 1915:

Año	CURSO LEGAL	
	Calculado	Recaudado
1900.....	147.217.331.81	148.406.148.66
” 1901.....	148.644.813.63	149.103.688.51
” 1902.....	170.693.061.36	150.982.921.05
” 1903.....	168.243.952.27	171.411.135.97
” 1904.....	161.737.588.64	188.721.899.64
” 1905.....	164.693.009.09	205.405.706.76
” 1906.....	179.813.950.—	229.111.086.63
” 1907.....	215.198.416.56	243.808.377.15
” 1908.....	215.198.416.56	254.231.983.02
” 1909.....	254.776.667.57	275.165.949.66
” 1910.....	265.483.094.59	302.485.654.35
” 1911.....	322.338.140.04	310.528.678.57
” 1912.....	331.664.630.96	336.366.473.06
” 1913.....	353.889.842.33	349.299.429.18
	<u>3.099.591.525.41</u>	<u>3.315.029.122.21</u>
		<u>3.099.591.525.41</u>
		+ 215.437.596.80
Año 1914.....	391.573.432.—	250.067.601.15
” 1915.....	322.531.884.80	230.251.285.77
” 1916.....	322.531.884.80	232.587.318.35
	<u>1.036.637.201.60</u>	<u>712.906.205.27</u>
	<u>712.906.205.27</u>	
menos —	323.730.996.33	

PLANILLA N.º 4

RESUMEN DE LA PLANILLA DE SUELDOS DE LA ADMINISTRACION

Sueldos	Número de puestos	Suma de puestos	Importe al año	Sumas al año
Menores de 100	45.799		20.567.820.—	
100 a 149.	18.298	64.097	23.650.927.44	44.218.747.44
150 ” 200.	18.031	82.128	37.181.448.—	81.400.195.44
201 ” 300.	8.572	90.700	25.725.317.16	107.125.512.60
301 ” 400.	1.799	92.499	7.868.080.80	114.993.593.40
401 ” 500.	1.378	93.877	8.092.088.16	123.085.681.56
501 ” 600.	567	94.444	4.054.636.32	127.140.317.88
601 ” 700.	400	94.844	3.339.832.68	130.480.150.56
701 ” 800.	418	95.262	4.006.854.—	134.487.004.56
801 ” 900.	78	95.340	842.400.—	133.329.404.56
901 ” 1000.	125	95.465	1.480.974.36	136.810.378.92
1.001 ” 1400.	203	95.668	2.951.778.96	139.762.157.88
1.401 en adelante	285	95.953	6.021.489.24	145.783.547.12
	<u>95.953</u>		<u>145.783.647.12</u>	

N. B.—En la última categoría están incluidos los sueldos correspondientes al P. E., magistrados judiciales y legisladores.

PLANILLA N.º 5

	1900	1905	1910	1915
	Millones en pesos papel			
Congreso	2.57	2.77	4.45	4.64
Interior	14.01	17.13	32.71	50.26
Relaciones ext. y culto	2.08	1.96	6.38	4.63
Hacienda	8.48	7.90	14.38	18.43
Deuda	61.30	60.31	69.57	86.52
Justicia	3.82	5.11	9.17	13.27
Instrucción	8.61	11.62	27.91	52.20
Guerra	13.69	16.65	25.54	28.33
Marina	10.39	10.52	17.53	23.98
Agricultura	1.36	3.76	6.71	12.30
Obras Públicas	6.46	8.97	18.78	8.20
Jubilaciones	5.24	5.52	10.14	14.25
Población (mill. de habitantes)	4.86	5.83	7.00	8.40