

CAPITULO XVII.

CONTRIBUCIONES.

I.—Obligacion de pagar contribuciones.—Opinion de Estrada.—II. Las cuatro reglas de Adam Smith.—Proporcion con los haberes de cada uno.—Jeneralidad del impuesto.—Certeza respecto de sus cuotas.—Plazos fijos para la recaudacion.—Gastos para su percepcion.—III. Formacion del rol de contribuyentes.—Reclamos.—Redaccion de las leyes sobre impuestos.—IV. Recaudacion por arrendamiento.—Percepcion directa por los ajentes fiscales.—Control de las oficinas interventoras.—Personal para la recaudacion.—Impuestos en forma de monopolio.—V. Inversion del impuesto.—Su proporcion con las necesidades del pais.—VI. Contabilidad administrativa.—Garantias i responsabilidad de los empleados.—Contabilidad municipal.—VII. Autoridad que establece el impuesto.—Trabajo forzado en obras públicas.

I.

De todas las relaciones entre el Estado i los ciudadanos, se cuentan entre las mas importantes aquellas en que éstos son considerados como contribuyentes, es decir, como individuos que tienen la obligacion de erogar una parte proporcional de sus haberes para el sostenimiento del Estado i de sus servicios de interes jeneral.

Esta obligacion se deduce, como dice Estrada de que «no puede haber nacion sin gobierno; i como todos los individuos que lo forman, igualmente que los numerosos ajentes que él emplea, están ocupados en el servicio público, es necesaria una renta para subvenir a la manten-

cion de todos ellos, en razon de la importancia de sus servicios, de sus talentos, de la confianza que deben inspirar, i de los sacrificios que se les exige.»

Esta renta nacional para pagar los servicios públicos es cubierta por el impuesto, cuya teoría corresponde a la economía política. A la administracion le tocan la formacion de sus roles i las reglas para su percepcion e inversion.

Estudiaremos, sin embargo, a la lijera, las condiciones esenciales a que debe obedecer todo impuesto.

II.

Smith ha determinado cuatro reglas que hasta hoy estiman los economistas como el guía mas seguro para imponerlas, de modo que sean lo ménos onerosas a los pueblos, i lo mas productivas al erario nacional.

Hélas aquí:

Primera.—«Los súbditos de un Estado, en cuanto sea posible, deben contribuir para los gastos públicos con proporcion a sus facultades, o lo que es igual, con proporcion a los ingresos permanentes que logran bajo la proteccion del gobierno. Los gastos públicos son, respecto a los contribuyentes, como los gastos de la administracion de un gran fundo respecto a los inquilinos que lo pagan con proporcion a los beneficios que reportan de sus arriendos. *En la observancia o inobservancia de esta regla consiste la igualdad o desigualdad de las contribuciones.* Téngase entendido, de una vez por todos, que cualquier sistema de contribuciones que, en último resultado, recaiga solo sobre una de las tres fuentes de que puede tomarse, *la renta de la tierra, la renta del capital i la renta del trabajo,* es necesariamente desigual, por la razon de quedar exentas las otras dos.

Segunda.—«La contribucion que cada individuo debe

pagar, ha de ser fija i reconocida. El tiempo del pago, el modo del pago i la cantidad del pago, todo debe ser claro, no solo para el contribuyente, sino tambien para los demas individuos de la sociedad. Cuando no es así, el que ha de pagar la contribucion está mas o ménos espuesto a la arbitrariedad del recaudador, que puede agravar la carga sobre el contribuyente, o forzarle a que redima la vejacion con dádivas o servicios personales. La incertidumbre de la contribucion fomenta la insolencia de los exactores, i favorece la corrupcion de una clase de hombres que de suyo no es bien quista. La certeza de lo que cada individuo debe pagar es de tal importancia, que a mi parecer, segun lo acredita la experiencia de todos los paises, la gran desigualdad en las contribuciones no es un mal tan grave, como la menor incertidumbre o duda acerca de lo que se debe pagar.»

Tercera.—«Toda contribucion se debe cobrar en el tiempo i modo mas oportunos. Una contribucion establecida sobre la renta de la tierra o de las casas, i recaudada cuando el contribuyente cobra la renta, se recauda en la ocasion mas oportuna para que éste pueda pagar con el menor sacrificio. Las contribuciones que se establecen sobre objetos de lujo i se pagan por el consumidor en el momento de la compra, se recaudan del modo ménos incómodo para el que las paga; pues las satisface poco a poco, segun va comprando los artículos recargados. Además, tiene la ventaja de eximirse de ellas, dejando de comprar los artículos recargados. De consiguiente, no puede seguirsele un perjuicio notable.»

Cuarta.—«Toda contribucion debe arreglarse de manera que la diferencia entre lo desembolsado por los contribuyentes i lo ingresado en el erario, sea la menor posible. Una contribucion puede ser tal que haga desembolsar a los contribuyentes una cantidad mucho mayor que la ingresada al erario, o mantenerla fuera de él mas tiempo del necesario. Esto puede suceder de los cuatro

modos siguientes:—Primero, cuando, para recaudarla, son necesarios muchos empleados, cuyos salarios importen tanto, como la mayor parte de la contribucion, o cuyas concusiones sean otra contribucion impuesta al pueblo.—Segundo, cuando obstruye la industria del pais i desalienta a los naturales, retrayéndolos de trabajos en que pudieran ocuparse muchos de ellos.—Tercero, cuando las confiscaciones i multas en que incurren los individuos que tratan de evadir el pago de la contribucion, puedan arruinar mil fortunas i causar a la sociedad un perjuicio inmenso, privándola de la utilidad que resultaría del empleo de la riqueza confiscada. Un recargo mui alto es un poderoso incentivo para el contrabando, pues a proporcion de la gravedad de las penas impuestas, es la ganancia del contrabandista. Una lei semejante es contraria a todos los principios de justicia: crea primero la tentacion, i en seguida la castiga, agravando la pena, segun es mayor la tentacion, cuando por esta circunstancia deberia atenuarla. Cuarto, cuando condena al pueblo a sufrir frecuentes visitas i odiosas pesquizas de parte de los recaudadores de la renta, porque espone a los contribuyentes a muchas vejaciones; i aunque una vejacion rigorosamente hablando, no sea un gasto, es un equivalente, pues no hai nadie que no la redimiera gustoso con algun sacrificio de riqueza. De cualquiera de estos modos que ellos obren estas contribuciones son mas grávosas a los gobernados que útiles a los gobernantes.»

III.

Bajo tres aspectos mui importantes corresponde al administrador considerar los impuestos:

- 1.º La formacion del rol de contribuyentes con sus respectivas cuotas.
- 2.º La recaudacion.
- 3.º La inversion.

Para la formación del rol de contribuyentes se debe consultar todas las medidas que aconseja la prudencia, a fin de llegar a tener un rol formado con inteligencia i justicia, según los gravámenes que a cada uno corresponden legalmente.

No podríamos disimular cuanto tiene de odioso el favoritismo, en estos casos, en que, por proporcionar un sueldo o gratificación, se nombra para estas operaciones a individuos que no reúnen las condiciones necesarias para ejecutar esta clase de trabajos. Mas odiosos son todavía aquellos casos en que los nombramientos recaen en personas que, trabajadas por las pasiones políticas, llevan sus rencores o complacencias hasta hacer del rol de contribuyentes una obra de favor o de persecución.

Leroy-Beaulieu se refiere a hechos de esta naturaleza en el prefacio de la tercera edición de su tratado de la *Ciencia de las finanzas*. Hé aquí sus palabras:

“Hemos visto, en no pocos departamentos mediterráneos, a los consejos municipales hacer del impuesto mobiliario un resorte de influencia electoral: los repartidores, escogidos con esmero, avalúan, en el doble del valor locativo las casas de sus adversarios políticos, i en la mitad el correspondiente a las casas de sus correligionarios. La jurisdicción dócil de los consejos de prefectura se guarda bien de herir la opinión dominante, por medio de resoluciones que corrigieran el abuso».

Para que este trabajo sea acertado i justo, es indispensable emplear en su elaboración solo a las personas que inspiran confianza, por sus conocimientos de la respectiva localidad i de los elementos de prosperidad o decadencia del ramo que se trata de empadronar. A esto deben reunir un espíritu de imparcialidad en que, sobre cualquiera otra consideración, predomine, sin contrapeso de ningún género, la sola aspiración de hacer una estricta repartición del impuesto, conformándose en todo a las leyes que rijen en cada ramo.

Por mas tino i asiduidad que se empleen en la formacion de estos roles, todo el acierto obtenido no será suficiente para que los contribuyentes queden satisfechos con la cuota que se les asigna; i como ademas, se puede incurrir en reparticiones incorrectas, sea por ignorancia, por negligencia o mala voluntad, es indispensable que exista el recurso de los reclamos, establecido en una forma clara, sencilla, fácil, de suerte que sea accesible a todos los contribuyentes. El administrador no debe mirar jamas con mala voluntad estas reclamaciones; porque, con ellas, los administrados no hacen mas que ejercitar su derecho de defender una parte de su propiedad, i de procurar que todos los habitantes concurren a la formacion del impuesto con una parte proporcional a sus haberes, lo cual es un principio universalmente aceptado en todas las naciones civilizadas.

Aquí es donde mas se nota la necesidad de que las leyes estén siempre redactadas en el lenguaje mas claro i sencillo; a fin de que, sin ningun esfuerzo, puedan entenderlas todos los contribuyentes i recaudadores, cosa que no siempre se consigue; porque, como en la formacion de las leyes toman parte, jeneralmente, los abogados, éstos, raras veces, prescindien de un tecnicismo legal, mui conciso para los hombres que dia a dia viven entre los códigos, pero ininteligible para la jeneralidad de los contribuyentes i de los recaudadores.

Nada mas odioso que verse un contribuyente obligado a consultar a un abogado para saber qué gravámen es el que le impone una lei de impuestos.

Que los códigos i las leyes políticas tengan su tecnicismo especial, se esplica perfectamente; porque, están destinados, especialmente, a cumplirse mediante la intervencion, mas o ménos directa, de hombres de la profesion, que hacen un largo estudio de las leyes i del derecho.

Pero, desde que las contribuciones están redactadas

en términos que exigen la consulta de un abogado para entender como deben aplicarse, pecan contra la regla fundamental de no reagravar las cuotas con gastos estraños al impuesto.

Es necesario que las leyes de esta especie estén escritas con una claridad propia de la multitud, a quien tocan en sus intereses.

IV.

La recaudación de las contribuciones es asunto que debe preocupar muy vivamente al administrador, para que se haga con rapidez, con economía y sin vejámenes, dándoles toda la publicidad posible, o haciendo notificaciones previas, por medio de memorandums; a fin de que los contribuyentes no incurran en mora, se graven con multas, ni sean molestados con ejecuciones odiosas.

El sistema de recaudar las contribuciones por medio de arrendamientos, está universalmente condenado, a causa de las exacciones fraudulentas o tirantez a que daba lugar; y porque, por este medio, el impuesto hacia más el negocio del arrendatario, que el del erario nacional.

En el día, se acepta solo en casos excepcionales, en que los derechos de peaje, u otros semejantes, no admiten una recaudación comprobada por medio de empleados.

El sistema ordinariamente adoptado es el de la percepción por medio de empleados que proceden bajo el control de oficinas interventoras.

Siendo una de las reglas fundamentales que, entre la suma que el contribuyente paga y la que el tesoro público recibe, la diferencia sea la menor posible, es obligación del administrador procurar la recaudación del impuesto con la mayor economía.

Desgraciadamente, se ha visto, con frecuencia, que los gobiernos hacen de la percepción del impuesto el arsenal de un gran tren de empleados, muchas veces sin la preparación necesaria para tomar una participación inteligente en las operaciones de hacienda.

Bajo la influencia de la falsa opinión de que un gobierno tiene tantas más raíces seguras, cuanto mayor es el número de los empleados, los gobiernos se resignan, solo en casos extremos, a reducir el número de aquellos a los estrictamente necesarios, olvidándose que son los simples administradores de la parte de sus haberes con que concurren los ciudadanos para atender las necesidades del Estado; i que, por consiguiente, el administrador público no tiene el derecho de invertirla en dotaciones para empleados sin ocupación efectiva, o sin competencia ni laboriosidad para desempeñarse satisfactoriamente; o simplemente en empleados que exceden de la dotación exigida por el servicio público.

Tal procedimiento es condenado por los principios de buena administración.

Sensible es observar que, en la mayor parte de las naciones, existe en sus hábitos financieros i administrativos una ausencia deplorable de respeto por el contribuyente. Socorrerlo, volverle lo que le es debido, suprimiendo un impuesto que no sea estrictamente necesario, es un pensamiento que apenas encuentra eco en uno que otro país. Los parlamentos prefieren, generalmente, el interés de cualquier particular al de los contribuyentes.

Si se trata, por ejemplo, de la conversión de una deuda pública, no será extraño ver que hai naciones en las cuales se conserva por más de treinta años el 5 por ciento, habiendo podido reducirlo a $3\frac{1}{2}$; i se mirará como facultativa una operación que es moralmente obligatoria para el Gobierno i el Congreso, desde el mismo momento que hai posibilidad de efectuarla.

Es increíble hasta qué punto se nota, en algunos paí-

ses, la ausencia del sentimiento de los derechos del contribuyente, i los deberes sagrados que para con él tiene el Estado: una multitud de empresas, de privilejios, de pensiones se sustentan bajo el amparo del Estado, dando lugar a que pobres contribuyentes den diariamente un pan sustraído al alimento de sus hijos, para que caiga en el tonel sin fondo donde se forman opulentos empresarios, bajo el amparo de los recursos erogados por el Estado, es decir, por los contribuyentes.

A este respecto es un modelo la Inglaterra; i si en todos los países se sintiera con tanta enerjía, como allí, el respeto a los derechos del contribuyente, los sobrantes del presupuesto se aplicarían a aliviar la tasa del impuesto, i no a fomentar empresas particulares o trabajos que pueden desarrollarse con paso mesurado.

Hemos dicho ántes que la justicia del impuesto exige que nadie se escape de su percepcion, para que haya una reparticion distribuida entre el mayor número de contribuyentes: cuanto mas crecido sea este número, tanto menor será la cuota que le corresponda a cada uno.

Persiguiendo este propósito, los recaudadores, sin incurrir en exacciones odiosas, ni en requisiciones exajeradas, deben exigir la percepcion con la mayor estrictez; i les toca a los contribuyentes secundarlos; porque cuanto mas completa sea la percepcion, tanto mas equitativo habrá sido el reparto de la contribucion.

Los impuestos que se perciben en la forma de monopolio de algun ramo industrial, están universalmente condenados como un ataque a la libre concurrencia de la produccion.

V.

Nos resta ocuparnos de la inversion del impuesto.

Este es erogado con el objeto de pagar las necesidades primordiales del Estado, los servicios llamados re-

productivos i los servicios públicos, de fomento de la industria, comercio, agricultura, de las ciencias i de las bellas artes. Estas últimas en la medida que lo permita el remanente que quede despues de atendidas las demas necesidades.

La prodigalidad de los gobiernos para administrar la hacienda pública, es una de las causas mas comunes del descontento de la opinion.

Las contribuciones no solo deben estar equitativa i proporcionalmente repartidas, sino que su monto total, exijido de los contribuyentes, no debe pasar de lo necesario para cubrir las verdaderas funciones naturales i racionales del Estado, reguladas segun la holgura de los ciudadanos i la categoría que corresponda a la nacion, sin la pomposa ostentacion de obras suntuosas, en que comunmente se recrea el orgullo nacional, construyendo monumentos i pagando fiestas rejias; con el producto de un impuesto recojido de muchos hogares, a veces entre las lágrimas i la miseria.

El administrador debe estar mas bien del lado de Enrique IV, que queria, para cada uno de sus súbditos, una gallina en su olla, todos los domingos, que no del de Luis XIV, que creia hacer limosna, gastando las rentas del Estado en obras monumentales i en el deslumbrante lujo de su Corte.

Una administracion pródiga, ademas de gastar locamente las rentas del Estado en obras de lujo o fiestas suntuosas, es incompatible con el desarrollo de la riqueza nacional. Consumiendo sus recursos en obras frívolas, se ve siempre forzada a recurrir a medios ruinosos, ya sea usando de empréstitos onerosísimos, ya de emisiones inconsideradas de papel moneda, con la autorizacion de leyes violentas i opresivas. Para sofocar el malestar i las quejas que sus procedimientos ocasionan, se ve en la necesidad de emplear medios desmoralizadores, buscando la

complicidad en los funcionarios públicos i en los administrados.

No se debe exigir del impuesto sino la cantidad que necesiten los servicios bien entendidos del Estado, sin dejarse arrastrar por el falso brillo de grandes presupuestos cubiertos con numerosos millones. No es rica una nacion, porque gasta mucho, sino porque paga desahogadamente todos sus servicios necesarios, i deja a los contribuyentes con suficiente holgura para sentirse felices.

Destut de Tracy dice: “Los ingleses no son libres i ricos porque pagan grandes contribuciones: son ricos, porque son libres hasta cierto punto; i pueden pagar grandes contribuciones, porque son ricos.”

Determinado cual es el máximun del impuesto que un pais necesita para cubrir sus servicios públicos, debe el administrador consagrar toda su atencion a la contabilidad de la hacienda nacional.

VI.

No basta la proporcional reparticion del impuesto i su cumplida recaudacion. Es necesario vijilar su inversion honrada i económica.

Esto es lo que corresponde a la contabilidad administrativa, sin la cual serian infructuosos todos los esfuerzos para hacer un uso provechoso de la percepcion de las contribuciones.

Hai una marcada diferencia entre la administracion de la hacienda pública i la de una fortuna particular: los administradores de la primera son responsables solo indirectamente, como mandatarios; miéntras que la responsabilidad del propietario es directa i completa, porque atañe a su propio interes.

Esta responsabilidad indirecta de los administradores

o funcionarios públicos, que no ofende o favorece sus intereses personales, ordinariamente gestiona los intereses fiscales con cierta tibieza que exige un aguijón para provocar su actividad; e bien, la ausencia de una vigilancia tan perspicaz i activa como la del interes individual, puede dar lugar a manejos incorrectos en que ocurren defraudaciones por malicia o negligencia.

De aquí se deduce la necesidad de que la contabilidad administrativa esté sujeta a una reglamentación con comprobaciones i juzgamientos especiales, no exigidos por la contabilidad mercantil.

Importa mucho que la entrada, la salida i la existencia de cada suma sea anotada, sin atraso de un solo día, por el empleado responsable, i comprobada inmediatamente por una oficina interventora, cuyas operaciones deben presentarse siempre bajo una forma simple, clara, i cuyos detalles i resultados jenerales sean siempre fáciles de entender al primer golpe de vista, para formarse, en cualquier momento i sin esfuerzo, una idea clara de la situación rentística del país.

Todos los gastos deben comprobar su legalidad con la competente autorización, i su inversión correcta con los respectivos justificativos.

La responsabilidad de cada funcionario debe estar perfectamente bien definida por las leyes i reglamentos, i rigurosamente asegurada con frecuentes verificaciones i exámenes o decisiones judiciales. Un sistema bien combinado de comprobaciones debe mantenerse constantemente en vigor, a fin de hacer tan difícil el fraude, cuanto pueda conseguirse con las más escrupulosas precauciones, i proteger los intereses fiscales contra los intereses privados, que pudieran serle contrarios.

Debe también vigilar el administrador que los fondos del impuesto sean invertidos exclusivamente en el objeto para que han sido destinados, i que los encargados de su inversión se interesen por obtener el servicio de

los ramos públicos con el menor gasto posible, sin menoscabar sus buenas condiciones, empleando los mismos medios de que se vale el interés individual.

La mas leve indulgencia de parte del administrador, en esta materia, da lugar a que se abra la puerta al abuso, que comprometeria el buen nombre de una administracion que, muchas veces, dejándose absorber por las atenciones de una laboriosa actividad material, pone en olvido la vijilancia sobre las delicadas operaciones de la contabilidad administrativa.

Debemos decir dos palabras sobre la contabilidad municipal de aquellos departamentos en que el espíritu local no ejerce una vijilancia sobre la cumplida inversion de los fondos del municipio.

Allí la fiscalizacion del administrador público es la única salvaguardia de esos intereses; i es para éste un deber sagrado vijilar con esmero su cumplida inversion: deber que se hace tanto mas imprescindible, desde que el administrador asume, de hecho, la responsabilidad de la administracion municipal, allí donde el adormecimiento de la iniciativa local hace una especie de abdicacion de la jestion de sus propios intereses, imponiendo al gobierno central la necesidad del tutelaje administrativo.

VII

Apénas creemos necesario decir dos palabras sobre el principio universalmente establecido en todos los países gobernados bajo el régimen constitucional, de que solo en virtud de una lei se pueden exigir contribuciones, i que las autoridades de cualquier órden que sean, no pueden exigir las, ni aun a título voluntario.

Los servicios personales son una contribucion como cualquiera otra; porque el individuo que trabaja un día

gratuitamente en un camino, ha erogado, para la construcción de ese camino, el valor de su jornal.

Ningun pretesto de utilidad pública podría excusar el abuso de exigir el trabajo forzado de los individuos, ni aun cuando se les pagare su salario, para concurrir a la realización de algun establecimiento o empresa de intereses público.

Este trabajo forzado solo puede exigirse en los casos excepcionalmente autorizados por la lei, para escapar de inminente peligro, como en los casos de terremoto, inundacion, incendio o de auxilio inmediato a la fuerza pública, para evitar algun crimen o aprehender al delincuente.

