

## III

## IMPUESTOS MUNICIPALES.

Desde el punto de vista administrativo y económico, debemos reconocer que las contribuciones municipales son aquellas que se exigen de los vecinos ó de los transeuntes, con el objeto evidente de tener un aumento en los ingresos de los ayuntamientos, para satisfacer gastos ordinarios ó extraordinarios.

Un distinguido escritor matritense considera los arbitrios ó contribuciones municipales como la carga más ruinosa que sufre un pueblo, ya se atienda á su cantidad, ya al modo de su imposición, la que le proporciona menos utilidades, al mismo tiempo que destruye su riqueza, ahoga su existencia y no le deja medios de pagar las justas y necesarias contribuciones que deben alimentar al erario público. Tales son, en concepto de ese escritor, los males que originan.

Las contribuciones sobre los objetos de consumo, además de proporcionar considerables ingresos á la Hacienda pública, son también uno de los arbitrios municipales más importantes: pueden exigirse, bien en el momento de la producción, bien á su tránsito ó circulación, ó bien en el momento de su consumo definitivo. En el primer caso, el productor paga el impuesto de todo lo que produce, sin saber lo que podrá vender: no son muy generales esta clase de arbitrios, porque se sufren en el momento perjuicios de que no se sabe si podrán resarcirse. También se pagan al tránsito, es decir, al pasar las personas ó cosas por los portazgos establecidos en los caminos ó al entrar por las garitas de las ciudades. Si estos impuestos son arbitrios locales para la construcción de un camino ú otra empresa pública, no parecen tan odiosos; pero hay que tener mucho cuidado con el abuso en la imposición de estos arbitrios.

Con el nombre de arbitrios extraordinarios de Hacienda, conociéronse en España, y aún se conocen, las contribuciones, préstamos y toda clase de recursos de que se han valido los gobiernos para cubrir el déficit de los presupuestos públicos desde tiempos muy antiguos. Su origen puede tomarse casi desde la restauración

de la monarquía goda, pues desde aquella época comenzaron los apuros del erario; apuros que hicieron que no se consultasen siempre los recursos menos lesivos de la riqueza pública que se vió muy á menudo azotada por terribles exacciones.

El ilustrado escritor D. José de la Canal y Argumedo, enumera y clasifica todos los arbitrios extraordinarios de que la pericia de los hacendistas españoles se ha valido, desde el siglo XV al XIX, para suplir las escaseces del Tesoro. Pueden reducirse á once clases:

- 1<sup>o</sup> Los que han recaído directamente sobre la riqueza y la población;
- 2<sup>o</sup> Sobre el comercio interior y exterior;
- 3<sup>o</sup> Sobre la ley de la moneda, pesos y medidas;
- 4<sup>o</sup> Sobre el crédito público;
- 5<sup>o</sup> Sobre la enajenación de fincas;
- 6<sup>o</sup> Sobre el empeño de las rentas;
- 7<sup>o</sup> Sobre la economía de los gastos;
- 8<sup>o</sup> Sobre suspensión de pagos;
- 9<sup>o</sup> Sobre adjudicación de derechos al Erario;
- 10<sup>o</sup> Sobre voluntarias prestaciones de dinero;
- 11<sup>o</sup> Sobre el beneficio de las fincas de la Nación y otros muchos artículos que sería largo enumerar.

Pero á medida que la ciencia de la Hacienda se ha ido perfeccionando, y con especialidad desde principios de este siglo, estas prestaciones se han ido sustituyendo con impuestos regulares y meditados.

Las contribuciones, no cabe duda que son, para todos los gobiernos, manantiales inagotables de riqueza; pero al mismo tiempo, como hemos visto en la obra de Argumedo, significan una carga insoportable para los pueblos.

Sin embargo, dadas las condiciones, las costumbres y la organización económica de un país, las contribuciones, por arbitrarias que parezcan, tienen su razón de ser.

## IV

## RENTAS DEL ESTADO.

Entremos de lleno en la historia de las Rentas del Estado, y digamos brevemente cuáles fueron su origen y desarrollo en España.

“Es innegable—dice un notable escritor ibero—que los romanos impusieron y cobraron varios y muy enormes tributos durante su dominación en España; y aunque se ignora si los españoles, en la dominación goda, continuaron pagando estos impuestos, y es sabido que en el repartimiento de la península se adjudicaron terrenos á los monarcas para que con sus productos costearan su manutención, sin ser gravosos al pueblo, en tiempo de Recaredo había ya tributos reales y personales derramados por el Soberano, y ya en esta época encontramos noticias de las multas y de la redención de penas por dinero, cuyo importe entraba en el Tesoro público.”

“La dominación árabe trajo consigo los almojarifazgos ó derechos de aduanas que establecieron los conquistadores; la contribución del diezmo sobre los frutos de la tierra y otros tributos que ellos conocían. Por su parte, los monarcas cristianos de este período, aunque conservaron las costumbres godas, enriquecieron su Hacienda con nuevos tributos, algunos de los cuales fueron establecidos para llevar á efecto sus expediciones. Así que, durante la larga época de la reconquista, componían la Hacienda de España los objetos siguientes: las fincas propias de la Corona, que, según las leyes godas, pertenecían á los monarcas como patrimonio afecto á su dignidad; los censos enfiteúticos impuestos por los Soberanos á los vecinos de algunos pueblos ó valles, en reconocimiento del dominio directo que conservaban sobre sus tierras como conquistadores de ellas; el *rauso fonsadera y maneria*, tributos feudales que imponían á los vecinos el deber de servir á los Reyes personalmente en las huestes; el *yantar*, ó sea de la cuota en dinero que se daba á los monarcas para su manutención, cuando por los pueblos pasaban; los portazgos, barcajes y montazgos, derechos que se cobraban al paso de los ríos y de los caminos, en

retribución del auxilio militar que los Soberanos prestaban á los caminantes contra las agresiones de los foragidos, cuyo número abundaba á favor de las guerras; la moneda *fosera*, capitación que los vecinos del estado llano pagaban por cabezas, en proporción á sus haberes; la *martiniega* y *marzadga*, tributos así llamados porque se pagaban en San Martín y en Marzo; las *juderías* ó treinta dineros que cada año pagaba cada vecino hebreo por la protección que les dispensaban las leyes; las *morerias* ó los tributos sobre los agarenos, que los pueblos conquistados pagaban en remuneración de haberles dejado el goce de sus fincas, y el uso de sus costumbres y religión; los diezmos de los frutos de la tierra, que siendo una contribución ordinaria de los moros, pasó con los pueblos á la dominación de los monarcas cristianos, cuando los agregaban á su corona por la fuerza de sus armas; la *Santa Cruzada*, ó el importe de las limosnas que hacían los cristianos para sostener la guerra contra los moros, disfrutando en tanto las indulgencias y las gracias que la Santa Sede les dispensaba; las *tercias* ó la novena parte del producto de los diezmos, aplicados á las santas iglesias que los Sumos Pontífices otorgaron á los Reyes de España para sostener sus ejércitos que peleaban por la fe; las *aduanas*, ó derechos impuestos á la entrada y salida de los géneros, frutos y efectos del reino; los *pedidos* y *monedas*, contribuciones extraordinarias que los pueblos otorgaron á los Reyes sobre el importe de sus riquezas, en las cantidades que se conceptuaban necesarias para el pago de las expediciones militares que se proyectaban; las salinas del reino, cuya propiedad es de la Corona, y la *alcabala*, ó sea la décima parte del valor de las cosas vendidas.”

Como un curioso dato histórico para conocer las rentas impuestas y vigentes en el siglo XIII, cita el mismo autor la escritura de arriendo que el Rey Don Sancho IV de Castilla hizo á Don Abraham de Bardiclón el año de 1227, inserta en el Apéndice al tomo V de la Historia de España, del padre Mariana, edición de Valencia de 1789, de la que resulta que las rentas de la Corona, que tomó en asiento aquel hebreo en dicha época, fueron entre otras las siguientes: la renta de las ferrerías, las salinas, las rentas de la frontera, los almojarifazgos *et del regno* de Murcia, los diezmos de los puertos de mar *et de la tierra*.

Continuando esta exposición histórica, y suprimiendo lo que fueron las rentas públicas en tiempo de Felipe II, diremos que el mis-

mo escritor á que nos hemos referido, nos dice que las rentas en tiempo de Felipe III se componían del rendimiento de las tercias, el subsidio, los maestrazgos, el servicio ordinario y extraordinario, las alcabalas y millones, el almojarifazgo de Indias, lanas, aduanas, salinas, solimán, azogue, pimienta y rentas de Canarias. A éstas se agregaron la de pólvora y la de naipes, y su valor anual no excedía de 5.216,000 pesos, cantidad que no podrá menos de parecernos muy módica si la comparamos con las cifras que arrojan nuestros actuales presupuestos. Esta suma, sin embargo, se elevó de un modo notable en época posterior en que se agregó á la Hacienda como arbitrio pasajero, para salir de momentáneas urgencias, el derecho sobre la sal que se extraía de España para las demás naciones; el de *mediana anata*; las represalias de los bienes de los súbditos de la potencia á quien se declaraba la guerra; el estanco exclusivo del papel sellado; la renta de nieve y hielo, les daba hojas de Sevilla; la de sosa y barrilla, la alcabala de la cerveza; la de granos de la alhóndiga de Sevilla, la de las semillas que se vendían fuera de ésta; la renta de la goma, el estanco del tabaco y el derecho del fiel mediador. Con todos estos aumentos, el valor de las rentas ascendió en esta época á 36.746,437 pesos; de modo que, como puede verse, eran siete veces más considerables que en tiempo anterior.

Ciertos recaudadores que no tienen más emolumentos que los derechos eventuales de las ejecuciones, se arrojan el carácter de jueces, dificultan ellos mismos los pagos, hacen más voluminosos de lo natural los expedientes, decretan inmediatamente embargos, venden por su propia autoridad, sin respetar ni el lecho de los insolventes, y por cobrar las cuotas reducen muchas veces á la miseria á un pobre artesano, y con este sistema arbitrario resulta que el Estado tiene un contribuyente menos y un pordiosero más que habrá de serle gravoso. Si, por ejemplo, nos fijamos en lo que pasa en los campos, veremos que si sobreviene una mala cosecha y el labrador nada ha cosechado, esto no impide que pague su contribución para sostener al empleado, para el cual nunca hay granizo, ni inundaciones, ni tormentas que destruyan sus frutos; y no es esto lo peor, sino que á consecuencia de un mal año, un pueblo tiene dificultad de hacer efectivo su cupo; mas no es esto un inconveniente para que el recaudador le exija el pago de su contribución, de cualquier género que ésta sea.

Examinemos á la ligera los pésimos inconvenientes y los resultados desastrosos que acarrear semejantes sistemas.

Los mismos recaudadores tienen interés en prolongar su trabajo, y el pueblo sacrifica los últimos restos de su fortuna, aquellos que podían permitirle sostener las labores del siguiente año. Vienen después para los labradores los préstamos y la usura, y su posición empeora de día en día; y ni manera de remediarla, porque las contribuciones deben pagarse, hay necesidad de cubrir el presupuesto. No obstante esta razón, se pudiera muy bien objetar, que en ese mismo presupuesto podría existir un sobrante para compensaciones, de tal manera que nada pudiera perder el Estado por la condonación de contribuciones á los pueblos pobres y á los individuos menesterosos por excelencia. Porque es indudable que se pierde más cegando las fuentes de la producción y suprimiendo contribuyentes.

Debemos declarar que de todas maneras el sistema de recaudaciones por comisionados de apremio, es inconveniente para cualquier país productor y debería ser reemplazado por otro más equitativo. Pudiérase, por ejemplo—dice un escritor—castigar á los pueblos realmente morosos, con un recargo diario, igual al que ha de absorber el comisionado, pero destinado á objetos de beneficencia; mas se originarían nuevas dificultades, podría darse lugar á la mala fe, y tampoco se adelantaría otra cosa que suprimir la inmoralidad á que dan lugar los apremios por dietas. Al Estado lo que le importa verdaderamente es que se cubran los cupos pronto y sin entorpecimiento; la recaudación más perfecta sería aquella en que los contribuyentes todos pagasen espontáneamente; y esto, que á primera vista parece tan difícil, es, sin embargo, lo más fácil, mudando completamente el sistema de impuestos.

No faltan escritores que aboguen por las contribuciones indirectas, fundándose en que éstas se satisfacen insensiblemente y al par que las necesidades habituales. Esto es verdad; pero nace de aquí otro defecto, que es la disminución del consumo, y por consiguiente, de la producción.

El remedio de todos estos males, en cualquier país, consiste en dar á las contribuciones una forma nueva, beneficiosa para el contribuyente, de modo que éste no sólo comprendiera el interés que tuviese en pagarlas, sino que lo desease. Todos, generalmente, consideran la contribución como un gravamen, y por más que se

idean medios de recaudación fácil, el mejor de ellos es inadecuado á las costumbres y á las circunstancias. Despójese á la contribución del aspecto vejatorio que en muchos casos tiene, y todas las dificultades desaparecerán.

Si, por ejemplo, la Administración pública, teniendo presente que debe ser la tutela de los intereses de todos, y que hasta en la contribución misma debiera presidir un pensamiento tutelar, convirtiese los impuestos en seguros, todos tendrían interés en satisfacerlos; el Estado, mediante un tanto por ciento de la riqueza de cada uno, garantizaría la propiedad; cubriría el importe de las cosechas al que las perdiera; restituiría su capital al que lo viera destruido por un siniestro cualquiera; daría bestias de labor al que las perdiera por un accidente fortuito; aseguraría los últimos días de la vida de la ancianidad, y en una palabra, ampararía al imposibilitado. Claro está que un vasto plan de seguros exigiría el pago de mayores cuotas que ahora para hacer frente no sólo á los gastos ordinarios, sino también á todos los siniestros que ocurriesen; pero teniendo presente que entrando en la combinación toda la masa de la riqueza nacional, el impuesto de cada uno podría ser de fracciones pequeñas que, acumuladas, harían frente á los accidentes desgraciados, y que todos vivirían tranquilos y sin zozobras, con el trabajo y porvenir asegurados, pagaríanse con gusto las contribuciones, muchos exagerarían su capital en lugar de ocultarlo, los pueblos que hubiesen sufrido alguna calamidad se verían compensados y con medios de cubrir su contingente, nadie demoraría los pagos por temor de perder el derecho al seguro, y la recaudación sería completamente espontánea, aunque fuesen las cuotas mucho mayores que en el día.

Como las sociedades están en el camino del perfeccionamiento, no hay que dudar que llegará el día en que se funde sobre esta base un sistema de Hacienda. Si entre tanto no se resuelven los gobiernos á hacer una revolución tan radical, que fomenten y protejan la formación de estas asociaciones que ponen las fortunas de los individuos á cubierto de azares, lejos de destruir á los productores, es menester que les procuren medios de vivir con desahogo y de satisfacer holgadamente sus cupos de impuesto; la fundación de Bancos hipotecarios que destruyen la usura, de Cajas de previsión y retiro, de Sociedades de seguros, de cosechas y otras instituciones parecidas, introducirían el bienestar en muchas clases de

la sociedad que hoy viven aisladas, abandonadas á esfuerzos sin base, entregadas á los usureros é imposibilitadas de prosperar. Cada casa que se destruye para no volverse á levantar; cada establecimiento que se cierra; cada labrador que se arruina; cada artesano que sucumbe á la inflexibilidad del fisco, es una contribución menos. No lo deben olvidar los gobiernos.

En los países libres y constituidos, la Hacienda no es más que el alimento preciso de las necesidades comunes; por consiguiente, no puede tener otras bases que la conveniencia y la justicia, ni salir de los límites estrechos de la más rigurosa necesidad; de esta diferencia nace otra muy notable en los efectos de las contribuciones. Ellas, en los países dominados por una voluntad absoluta, forman una parte de los sacrificios que arranca el poder á la debilidad; pero donde rige únicamente la ley como norma igual é invariable de todos los derechos y de todas las obligaciones, no son otra cosa que gastos que se hacen en cambio de goces positivos que se disfrutan, porque no puede negarse el nombre de goce al orden público, á la justicia, á la garantía de todos los derechos á los trabajos útiles, á la enseñanza general, bienes que el Gobierno asegura á los que lo obedecen, en compensación de lo que éstos le suministran en forma de impuestos y contribuciones. Así, pues, en el sentido riguroso de la palabra, contribuir al Estado es comprar un género preciso, satisfacer una deuda justa y desempeñar una obligación sagrada. Pero el Estado, para cumplir por su parte los deberes que ha contraído, no debe atacar indistintamente la prosperidad de los ciudadanos, ni tomar la riqueza donde quiera que la encuentre. Hay reglas fijas que determinan las condiciones á que debe sujetarse el fisco para no detener los progresos que por su propia virtud hace toda especie de industria. Adam Smith las ha reducido á las máximas siguientes:

“El mejor impuesto es el que mejor combina un gran ingreso en el Tesoro con el menor desembolso posible de parte de los contribuyentes; el que procede del más económico sistema de recaudación; el que se recauda en la época más cómoda al que paga; el que deja menos tentaciones al fraude y más ilesos los derechos de los ciudadanos.”

Sismondi ha añadido á estas reglas otras no menos sensatas, á saber:

1<sup>o</sup> La contribución debe recaer sobre la renta y no sobre el ca-

pital, porque en el segundo caso destruye el alimento vital de la riqueza pública;

2ª Debe distinguirse la renta del producto, porque la renta es el beneficio líquido, y el producto comprende la renovación del capital y el pago de materias brutas y mano de obra;

3ª Siendo la contribución el precio de los gozos que el poder público asegura, el que nada goza, nada debe pagar;

4ª La contribución debe ser tanto más moderada cuanto más fugitiva es la riqueza sobre que recae.

Nadie negará la sensatez de estos principios, los cuales, aunque parecerán á algunos verdades triviales y poco dignas de figurar en el círculo de los conocimientos científicos, no por esto han dejado de estar desconocidas por los Gobiernos. Sin embargo, con toda la rectitud en que se fundan, no bastan á resolver el gran problema práctico de la Economía Política, que es al mismo tiempo la piedra angular de todo el sistema de Hacienda, esto es, cuál es el género de riqueza sobre que debe recaer la contribución; cuestión difícilísima, cuyas condiciones varían en cada país, según las modificaciones que en ellas se experimentan, la distribución de la propiedad y según el grado de prosperidad que cada uno de sus diversos ramos obtiene. Nada es más sencillo que determinar en el cuerpo de una Nación los individuos á quienes será menos penoso sostener el peso de los gastos públicos. Ya se sabe que los más ricos son los que se hallan en aquella aptitud. Pero no basta que sea suave el sacrificio, es preciso saber si es justo, si es conveniente, si no ha de traer consecuencias desastrosas; si lo que es un esfuerzo ligero para el que paga, produce ventajas reales al que cobra; en fin, si la riqueza, en abstracto, ha de ser la materia primera de los ingresos públicos, poniendo aparte toda consideración relativa á su carácter, á su origen y á su estabilidad. Es cierto que la mayor parte de los gobiernos existentes se han desembarazado del trabajo de combinar estos elementos, procurando solamente adquirir lo más posible, han atacado sin distinción todos los ramos productivos, y han echado mano, sin discernimiento, de cuanto se ha puesto á su alcance. De aquí esa larga nomenclatura de impuestos que son al mismo tiempo calamidades de despojos y de violaciones. Si en efecto se ha logrado con semejantes arbitrios atraer copiosas entradas en las arcas públicas, no son menos visibles los resultados de otro género que han producido. En unas

partes la industria se ha retardado ó ha desaparecido del suelo que antes fecundaba; en otras la civilización ha permanecido estacionaria por falta de su verdadero alimento, que es el bienestar común. Aquí se han suscitado agrias enemistades entre las clases agraviadas y las favorecidas por la parcialidad del fisco; allí la complicación de la máquina económica ha exigido la conservación de una hueste de empleados que han consumido casi todos los productos de la contribución. En todas partes la necesidad de aborrecer, de engañar y de resistir á los agentes de la autoridad, ha desmoralizado á los pueblos, ha propagado en ellos el hábito del fraude y ha despojado á la ley del prestigio que la hace amable en su espíritu y fácil en su ejecución. Otras habrían sido las consecuencias si en primer lugar se hubiera observado atentamente el desarrollo natural de los trabajos útiles para respetar los que necesitan más estímulo y poner á contribución los que el tiempo ha cimentado; y además, se hubiese procurado disminuir los puntos de contacto entre la autoridad y los contribuyentes; si, en fin, se hubiesen penetrado los que mandan, de las ventajas de una libertad bien entendida, como único medio de proporcionar á los resortes de la producción toda la expansión y toda la energía de que son susceptibles.

Hasta ahora, sólo nos hemos ocupado de contribuciones; pero un sistema de Hacienda se compone de muchas otras partes, que deben estar en armonía unas con otras. La estructura jerárquica del servicio administrativo es una de las partes más importantes de un Código fiscal, y de nada vale que las contribuciones sean suaves y estén bien distribuidas si su administración absorbe una parte desproporcionada de los ingresos.

Es una verdad ya vulgarizada, que mientras más se multiplican los resortes del Gobierno, más se embaraza su acción y más se dificulta el curso de los negocios.

No obstante los buenos razonamientos que hemos hecho siguiendo el curso de las ideas del famoso economista Bastiat, respecto al punto importantísimo de contribuciones, debemos declarar, á fuer de escritores sinceros é imparciales, que este punto está todavía envuelto en el enunciado de un problema económico en nuestro país, porque la Administración pública, como todo el mundo sabe, tiene que soportar la abrumadora carga de los pagos de las listas civil y militar, que son tan enormes; será esto asun-

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

---

## CAPITULO XXVI. EMPRÉSTITOS.

---

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

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