

La Política fiscal y el arbitrio sobre riqueza provincial

La conmemoración del XVII Aniversario de la exaltación de nuestro Caudillo a la Jefatura del Estado ha coincidido felizmente con acontecimientos de gran trascendencia. Los Convenios concertados por el Gobierno español con los Estados Unidos de América han calado muy hondo en la gratitud del pueblo español, y son como el punto de partida de una nueva era de prosperidad. Significan la recuperación de nuestro prestigio internacional y el reconocimiento de la razón que asistió al Caudillo en estos diecisiete años, señalando la hora de plenitud de nuestra política exterior.

Desde el punto de vista exclusivamente económico, nos acercamos al final de un período de transición, en el que no ha podido ser muy abundante el suministro de mercancías y de servicios. Conocidos son los propósitos gubernamentales sobre el campo y política de producción, precios y salarios e industrialización en la actual coyuntura económica. Las posibilidades que se abren al comercio exterior, la mejora de la balanza de pagos, la tendencia a la normalización monetaria, el impulso que viene dándose a la industria y al comercio, al mismo tiempo que se favorece la economía agraria y se intensifican las importaciones; la aspiración a dejar el comercio en libertad, suprimiendo poco a poco el régimen de las intervenciones estatales y cercenando los monopolios injustificables; la expansión de la economía nacional, en pleno desarrollo, merced a un proceso de industrialización de todas las posibilidades naturales, atendiendo con preferencia a la producción de energía eléctrica, materias básicas y productos elaborados, fundamentales para la agricultura y la industria, y, en fin, la mayor comprensión del extranjero hacia nuestro país. Tales son, en sus rasgos fundamentales, los propósi-

tos y manifestaciones inmediatas de nuestra Política económica en los actuales momentos, cuyos puntos de vista, fecundos en la práctica, encierran las más acertadas directrices. La economía nacional, formación secular, obra venerable de la civilización, se encauza por esa trayectoria que acaba por hacer que cada uno de nosotros nos coloquemos al servicio de los demás y del todo, pero que también los demás estén a nuestro servicio ; unidos por lazos jurídicos mediante el derecho económico y las instituciones político-económicas unitarias. La esencia de esta ordenación no descansa en pormenores, sino en la posición del dirigente respecto a la economía, considerándose como un servidor de la Nación.

Un Ministro de Hacienda que se proponga luchar denodadamente contra los métodos inflacionarios en las actuales circunstancias, no puede recomendar reducciones en los impuestos, a no ser que esté seguro de que la producción interior y las importaciones pueden atender a todas las exigencias. Es decir, que durante algún tiempo deberá mantenerse el racionamiento de ciertos artículos que escaseen, para repartirlos equitativamente, y por análogas causas deberá conservarse el control sobre las importaciones, para evitar la excesiva demanda de mercancías extranjeras.

Con esto no queremos decir que no deba aliviarse la carga tributaria. Si se juzga como una cuestión de justicia social que debe continuar el trato de favor ya iniciado para las rentas del trabajo personal, sería perfectamente legítimo proseguir esa política a pesar de la escasez, puesto que la clase media es la que recibe el mayor impacto de las consecuencias de una posible inflación. Si es muy justo que el obrero logre, para sí y su familia, una vida moral y digna, también lo es que se evite la proletarización del funcionario y del empleado ; es decir, que será inevitable una revisión de sueldos, más o menos pronto. Mientras las restricciones en los suministros y los controles de distribución limiten los gastos del consumidor, serán consideraciones de orden fiscal y social, más bien que de tipo económico, las que determinen la Política financiera. Al terminar este período de transición, que todos deseamos sea lo más corto posible, lo que es hoy, ante todo, una cuestión de equidad, se convertirá en un problema exclusivamente económico, pues entonces el sistema tributario habrá perdido su carácter antiinflacionario y volverá a ser uno de los medios para mantener una demanda eficaz.

Así, la Política fiscal queda íntimamente ligada a la Política económica, porque consumidor y contribuyente no son dos abstracciones antitéticas; porque el impuesto puede ser un buen resorte en orden a la distribución ideal y deseable, y porque los procedimientos conocidos para estimular el espíritu de empresa en períodos de depresión tienen siempre un indudable valor fiscal.

En este momento histórico surge también un hecho de la más alta trascendencia: *la mayoría de edad de las Haciendas locales*, con el reconocimiento expreso de que la independencia financiera que se atribuya a Provincias y Municipios en nada perjudica la unidad nacional, y que el fortalecimiento económico de las instituciones locales constituye un factor inapreciable para la prosperidad de la Patria. El nuevo sistema de Haciendas locales que se trata de implantar está construido sobre cimientos muy sólidos, conjugando la imposición directa con la indirecta dentro de límites prudentes. A los Municipios de capitales de provincia y de más de 20.000 habitantes se les concede sobre los ingresos que actualmente tienen—una vez suprimidos los cupos con cargo al «Fondo de Corporaciones Locales», que desaparece—un arbitrio sobre riqueza urbana, otro sobre riqueza rústica y pecuaria, la elevación al 25 por 100 del recargo sobre las cuotas de la contribución industrial y de comercio, una revisión de bases y tarifas en algunas exacciones, la participación en el arbitrio sobre riqueza provincial y recargo en el del producto neto y la extensión de facultades en orden al régimen de Carta. Para los inferiores a 20.000 habitantes se crea además un recurso subsidiario nivelador de presupuestos y se da efectividad al mandato legal sobre la cooperación provincial a los servicios municipales. Para los inferiores a 10.000 habitantes aún se amplía el sistema en orden a la prestación personal y de transporte, que podrá considerarse como ingreso ordinario. En cuanto a las Diputaciones provinciales, se suprime el «Fondo de compensación provincial», se crea el arbitrio sobre riqueza provincial, se restablece el arbitrio sobre el producto neto, se autoriza la revisión de bases y tarifas en los arbitrios extraordinarios y se las autoriza para establecer el régimen de Carta y un arbitrio sobre el rodaje y arrastre de vehículos no sujetos al pago de la Patente nacional. En este edificio prevalece la idea fundamental de la *separación* de las Haciendas locales de la Hacienda del Estado, unida al principio de *solidaridad* de todo el complejo de las Haciendas locales.

Nace así un amplio concepto de la Provincia y de la ~~Diputación~~, sobre el cual los tratadistas de Derecho municipal pueden ~~construir~~ la nueva teoría. Surgen también diversas cuestiones relacionadas con la facultad financiera de las Corporaciones locales, sobre la base de que esa *solidaridad* entre la Hacienda provincial y la municipal no significa en modo alguno subordinación de la segunda a la primera, sino *cooperación* y ayuda técnica y económica de la Provincia a los Municipios enclavados en su perímetro que la reclamen o precisen.

En cuanto sujetos activos de la soberanía financiera, dentro de los límites que el Estado les señale, Provincia y Municipio pueden tener un régimen económico propio, compatible con el sistema impositivo general. La forma principal de manifestarse esa facultad es la imposición de tributos, que tienen de común la característica de ser coactivamente debidos por las economías privadas con el fin de suministrar a las Corporaciones públicas los medios necesarios para la realización de sus fines. De aquí en adelante podremos, pues, hablar de una *Hacienda local*, de la economía propia de las Entidades locales subordinadas al Estado, que procuran la adquisición y empleo de los medios que el propio Estado les asigne. Entre el Estado, la Provincia y el Municipio se distribuirán las distintas modalidades del Poder público; por lo tanto, también las formas impositivas.

Por lo tanto, si no debe hablarse de *autonomía* en su concepto tradicional e histórico, sí que puede hablarse de *autonomía financiera*. El Proyecto demuestra claramente que se trata de cuestiones que tienen solución en el campo del Derecho. El factor *eficacia* presupone capacidad técnica y moral, una idónea gestión pública; también implica una determinación precisa, donde los administrados encuentren la mayor garantía contra la arbitrariedad o libre discrecionalidad de las Autoridades locales.

Algo convendrá decir también sobre el tema de la *unificación tributaria*, que se ha utilizado con frecuencia para ahogar toda manifestación de independencia financiera o para negar toda ampliación de facultades impositivas.

La aspiración a la unificación tributaria surgió cuando el concepto sobre la actividad financiera de las Entidades locales se consideró de la misma naturaleza que la del Estado; cuando se advirtió que la independencia financiera, dentro de un margen de autonomía, era más

importante que la propia autonomía funcional, no siendo posible que el Estado siga una determinada Política fiscal y las Corporaciones subordinadas otra diferente. La centralización en el Estado de todo el Derecho impositivo sería un serio peligro; realizándola, se crearía un panteísmo estatal. Por eso la unificación se refiere a la unidad de criterios de la Política fiscal en la elección de medios y métodos de exacción, pues ambas cosas deben ser impuestas por la ley, ya que en modo alguno ha de tolerarse una anarquía financiera. El sistema tributario local no ha de estar en oposición con el del Estado, para que sean respetadas las tendencias políticas, sociales y morales de cada etapa histórica; un enlace de correlaciones naturales y lógicas ha de haber siempre entre el Derecho fiscal general y un cierto poder coactivo en las comunas. Importa también que la carga total sea tolerable dentro de las posibilidades de la Renta nacional.

Para la Política económica, los estudios realizados por la Comisión de la Renta nacional son de un gran valor, pero no es menor el interés de estos trabajos para la Política fiscal en particular; por ejemplo, en la investigación de la presión tributaria, hasta el punto de que deberían propagarse en la Administración pública los conocimientos elementales sobre los problemas de la Renta nacional, guía de la Política fiscal. En 1952, la Renta nacional ha sido, en volumen total y en promedio por habitante y por individuo activo, significativamente superior a la de 1951, cuyo aumento ha de imputarse, casi exclusivamente, al incremento de la producción industrial. La renta real, es decir, en pesetas de 1929, pasa de 32.071 millones en 1951, a 34.038 en 1952, y la renta real por habitante, excedida en 1951 con relación a la de 1929, mejora en 1952 en 61 pesetas, puesto que en 1951 era de 1.146 pesetas, y en 1952 es de 1.207 pesetas. Así, la renta real española es en 1952 la más elevada de toda nuestra historia económica. En términos monetarios corrientes, se estima para el año 1952 en 250.340 millones de pesetas, frente a los 233.851 del año 1951. Podría añadirse que si ha bajado el índice de producción agrícola, se ha elevado el de producción industrial, pero que, de todos modos, nuestra renta por cabeza es baja, y seguirá siéndolo en este período de transición a la riqueza, y mucho más si se la compara con la de otros países más ricos que el nuestro.

Para elevar el nivel de vida, es preciso elevar la Renta nacional. Con el aumento de la Renta nacional disminuye la presión tributa-

ria. Para que la Renta nacional aumente sensiblemente, es necesario que se mejoren las cifras de producción.

Desde el punto de vista tributario, hay interés en obtener del impuesto los máximos recursos ; pero, sin embargo, no es posible que un Gobierno pueda excederse de ciertos límites, si no quiere correr el riesgo de ir en contra de resultados satisfactorios. En función de la Renta nacional, la presión tributaria que representa la recaudación impositiva de la Hacienda pública, no llega en España al 10 por 100 en 1952. Este cálculo no es completo, ya que existen variados gravámenes en favor de diversos organismos que no tienen expresión en la ley económica del Estado, en los presupuestos y, además, habría que sumar también las cargas sociales, que con frecuencia preocupan a las empresas tanto o más que las puramente fiscales, y los ingresos tributarios de los Municipios y Provincias ; pero carecemos de los elementos de juicio necesarios para precisar la verdadera presión, por lo menos con la seguridad a que se ha llegado en otros países. Se sabe, por ejemplo, que los impuestos locales y del Estado ascienden a más del 39 por 100 de la renta nacional en Inglaterra, mientras que en los Estados Unidos la cifra correspondiente es del 24 por 100. Se sabe también que una presión que exceda del 25 por 100 de la Renta nacional produce influencias inflacionarias muy difíciles de resistir.

Es lo más seguro que la suma de todos los gravámenes no signifique en nuestro país una presión excesiva y perjudicial, es decir, que existe con toda seguridad un margen prudencial para hacer viable la reforma de las Haciendas locales. Porque, como decía el Profesor Bernis, dentro del concepto de Hacienda nacional, los organismos de gobierno local merecen en cualquier país una atención preferente. Si se encuentran siempre argumentos para cualquier reforma de la Hacienda pública, ¿ cómo no se han de encontrar — y muy sólidos — en favor de las Haciendas locales ?

No vamos a reproducir aquí las circunstancias que motivan la reforma de las Haciendas locales, tan concisa y exactamente expuestas en el Proyecto de Ley publicado en el *Boletín de las Cortes Españolas* de 1.º de octubre. A nosotros nos basta con denunciar el hecho, reiteradamente comprobado, de los presupuestos insuficientes. En 1947 existían 416 Municipios con presupuesto inferior a 10.001 pesetas ; 210 en 1949 y 128 en 1951. Estos datos son bien significativos ; pero

es que la inmensa mayoría de los presupuestos ordinarios provinciales y municipales son puramente teóricos, desde el momento en que las Corporaciones locales se han visto obligadas a presentarlos aparentemente equilibrados en gastos e ingresos, sin poder cumplir la ley en orden a la implantación de servicios mínimos obligatorios. Las estadísticas publicadas por el Instituto de Estudios de Administración Local pueden ser utilizadas por cualquiera para describir un panorama verdaderamente desolador.

La vida encarece en casi todo el mundo. En Europa, desde 1948 a 1952, sólo en la mitad de los veinte países que la integran, esa progresión no ha pasado del 15 por 100; pero ha sido muy notable en la otra mitad, especialmente en Francia, donde los precios se han elevado muy cerca del 50 por 100.

Los números índices del coste de vida publicados por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, partiendo del año 1948=100, reflejan claramente un continuo incremento en todos los países, subiendo en 1952 a 170 en Australia, 203 en Austria, 247 en Bolivia, 133 en Brasil, 121 en Canadá, 204 en Chile, 137 en Colombia, 150 en Japón, 144 en Méjico, 152 en Perú y 131 en Uruguay.

Una controversia, más pronunciada en Inglaterra que en Estados Unidos, plantea el problema de si en el paso de la Historia habremos llegado a una «era de inflación», en la que los precios seguirán avanzando a lo largo del tiempo. El principio que se formula es que nuestro pensamiento económico está todavía muy influenciado por el siglo pasado, que fué único en su estabilidad de precios, mientras que la inestabilidad inflacionaria ha sido la regla histórica.

Los siguientes datos —índices del coste de la vida en las capitales españolas—, son bien elocuentes:

a) Base: Año 1940 = 100

	<u>Índice general</u>
1948.—Media mensual	254,4
1949.—Idem íd.	268,1
1950.—Idem íd.	297,2
1951.—Idem íd.	325,2
1952.—Idem íd.	318,8

b) Base: Julio 1936 = 100

	Índice general
1948.—Media mensual	453,0
1949.—Idem íd.	477,5
1950.—Idem íd.	529,3
1951.—Idem íd.	579,2
1952.—Idem íd.	567,7

Los índices ponderados con base 1940, resultan ser los siguientes :

	Productos alimenticios	Productos industriales	Índice general
1940.—Año Básico	100	100	100
1948.—Media mensual.....	254,9	268,8	261,1
1949.— » »	276,2	283,4	279,4
1950.— » »	321,6	339,8	329,7
1951.— » »	386,2	468,3	423,5
1952.— » »	370,8	495,9	427,1

Estos datos, tomados del «Boletín de Estadística», deberíamos ahora compararlos con los índices de desarrollo de los presupuestos de las Corporaciones locales, lo que no podemos hacer por carecer de estadísticas relativas a los últimos años. Sin embargo, está en el ánimo de todos la convicción de que el incremento de los gastos municipales queda muy por debajo del aumento de los precios.

Por otra parte, todo el mundo conoce las consecuencias desmoralizadoras de la inflación y sus destructores resultados económicos. Por crear un volumen excesivo de dinero y producir aumentos rápidos en los precios, la inflación afecta a todos los sectores de la vida nacional, y es lógico que los gobiernos traten de atajarla. Las teorías más en boga —que las crisis no son otra cosa que el resultado de un infraconsumo; que la economía ha sufrido siempre plagas periódicas de superahorro; que el dinero fácil es indispensable para estimular la actividad productora, etc.—, son especiosos argumentos para velear la realidad del peligro, y con los cuales, como con un opio econó-

mico, se intenta adormecer a los pueblos en la situación mundial presente. Pero lo cierto es que mientras unas clases sociales se empobrecen, otros sectores obtienen ganancias insospechadas; que las actividades productivas se desorganizan y la especulación se desencadena.

Por todo ello, es muy acertada nuestra política gubernamental encaminada a evitar la inflación, y muy oportuna la referencia que se hace en el preámbulo del Proyecto de reforma de las Haciendas locales a la inestabilidad económica, derivada del fenómeno mundial de la elevación de los índices de costo de vida, que tiene en las Entidades locales una grave repercusión.

Según las opiniones más autorizadas en la materia, el control de la inflación reside principalmente en la Política fiscal, monetaria y crediticia que se siga. Concretando más, diríamos que la clave de la cuestión es el problema presupuestario, como recientemente se ha demostrado en Italia e Inglaterra, e intentan demostrar los diferentes gobiernos que vienen sucediéndose en Francia. Es decir, que la política recomendada como más sana en este caso es la de conseguir un presupuesto equilibrado, y hasta, si es posible, un *superávit* de los ingresos fiscales. Ello implica la más severa administración de los gastos públicos, porque la piedra de toque será el éxito que el Ministro de Hacienda obtenga en el difícil proceso de combinar una tributación justa y eficiente con unos gastos adecuados. Cuantos se dedican a censurar nuestro sistema tributario procuran atraer la atención pública sobre la conveniencia de una reforma a fondo, y cometen el gravísimo error de hacer surgir como más importante y trascendental el problema tributario, cuando, en realidad, la primacía debe ser, en todo programa de política fiscal a corto plazo, para el problema del equilibrio entre gastos e ingresos. Pero la reacción del hombre de la calle no es la de que los gastos se rebajen o que el presupuesto se equilibre, sino más bien que los impuestos se reduzcan, sin darse cuenta de que toda contracción de los ingresos favorece la propaganda inflacionista.

La Economía y la Hacienda están en evolución constante; lo que ayer se consideraba acertado y prudente, hoy se rechaza. Ningún principio de la escuela liberal ha escapado a la crítica y desprecio de los keynesianos. Sin embargo, ningún Ministro de Hacienda desea situaciones deficitarias impuestas por la realidad. En los años siguientes a 1945, los Estados Unidos se han atenido a normas

presupuestarias prudentes en conjunto ; Inglaterra, patria de la teoría del pleno empleo, ha venido formulando sus presupuestos con *superávit* en los conceptos «sobre la raya», o sea, que ha cubierto con exceso los gastos ordinarios, pues los verdaderos *déficits* se han producido por gastos de inversión, tales como la nacionalización del transporte, de las comunicaciones y del carbón. Francia lucha denodadamente por asegurar el equilibrio presupuestario, y, en fin, el Canadá ha seguido la política más sana de todas : la de lograr un *superávit* total de modo regular.

Nuestro Ministro de Hacienda, al preparar los presupuestos para el bienio 1952-1953, prefirió arrostrar la impopularidad momentánea que pudiera significar un déficit inicial de cierta importancia porque, ante todo, quiso ser sincero, haciendo los cálculos con la máxima prudencia. No prometió una drástica reducción de los gastos públicos, pero sí una administración más austera ; no anunció modificaciones inmediatas en la estructura del edificio tributario, pues dentro del actual había para él la posibilidad de conseguir holgadamente los medios que el Estado necesita. Y, en efecto, los resultados de la liquidación del ejercicio de 1952 dieron un *superávit* de 433 millones de pesetas, y siguiendo esta sana política, el ejercicio actual se liquidará también con un exceso en favor de los ingresos.

Se habla mucho de inversiones públicas, es decir, de la creación por el Estado y las colectividades locales de bienes de producción. Para el Profesor Laufenburger, «se trata de fondos que el Estado, dentro del marco del presupuesto o a través del Tesoro, asigna para la creación de bienes de capital». En Inglaterra, la parte de presupuesto ordinario se establece con *superávit*, y en Francia, desde 1949 se asignan ciertos recursos fiscales al presupuesto extraordinario de inversiones. Puestos a elegir, preferimos el método inglés de los excedentes presupuestarios para gastos de capital. Y este método es el que consideramos ahora para inversiones locales. La inversión local —como dice Ursula K. Hicks— es sólo una de las secciones del gran mecanismo de la inversión pública, aunque bien puede ser la más importante. La planificación a largo plazo —según Myrdal— es una aspiración importante, no sólo para la Hacienda estatal, sino también para las Haciendas locales.

Creando excedentes para fines inversores en los presupuestos ordinarios de las Diputaciones provinciales, es como puede la Pro-

vincia convertirse en «propulsora de los pueblos indotados económicamente». Es decir, que será preciso establecer una diferenciación fundamental entre Municipios mayores y menores. Por Municipios mayores ha de entenderse los que disponen de elementos técnicos y de medios financieros; los demás, serán menores o necesitados de la ayuda técnica y económica de la Provincia. Particularmente ha de considerarse el caso de los inferiores a 5.000 habitantes, por ser en ellos donde las estadísticas acusan la carencia o insuficiencia de servicios vitales como surtido de agua potable, lavaderos públicos, alumbrado, servicios sanitarios, pavimentación, caminos, viviendas higiénicas, etc. La ayuda debe comenzar por los pueblos más pequeños, «buscando —como es aspiración de nuestro Ministro de la Gobernación— la transformación del medio rural que estimule la permanencia en él y corte el éxodo a la ciudad».

En todo caso, deberá intentarse el desarrollo homogéneo de los planes provinciales elaborados por las Comisiones de Servicios Técnicos, aprobados por las Diputaciones y supervisados por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento; planes que se irán poniendo en ejecución mediante presupuestos especiales y según ciertas prioridades previamente establecidas según la importancia que el Ministerio asigne a una u otra categoría de servicios. El ideal a perseguir es que en todos los pueblos de España exista un nivel medio de servicios municipales.

Claro es que la fórmula de los excedentes presupuestarios de las Diputaciones ha de conjugarse, en todos los casos posibles, con la capacidad de crédito de los Municipios; pero es lo más seguro que en la inmensa mayoría de los casos —seguimos refiriéndonos a los Municipios menores— la financiación de las inversiones habrá de hacerse a fondo perdido, por carecer los Ayuntamientos de esa capacidad de crédito.

Si a las Haciendas locales se les imprime un carácter definitivo, las inversiones podrán ser orientadas con toda seguridad para períodos relativamente breves; por ejemplo, mediante planes para diez años. Los límites de orden técnico estarán subordinados al rendimiento del arbitrio sobre riqueza provincial.

Y si esta es la aspiración fundamental de la reforma, justo es también reconocer la excelente disposición del Gobierno, al encontrar solución al problema inmediato de la nivelación de los pre-

supuestos ordinarios de todas las Corporaciones locales, mediante un sistema de recursos ordinarios suficientes, cuyo estudio cae fuera de nuestro propósito de hoy. No obstante, deseamos dejar bien sentadas estas conclusiones :

Primera.—El principio del equilibrio financiero en las Administraciones locales se perseguirá con todo rigor, para que los presupuestos ordinarios dejen de ser puramente teóricos.

Segunda.—Los programas provinciales de ayuda habrán de ser minuciosamente controlados, a fin de que las intenciones del Gobierno no se vean en la práctica desvirtuadas por preferencias injustificadas. Las preferencias en los servicios a instalar y no en favor de estos o aquellos Municipios, las dictará el Ministerio de la Gobernación.

Tercera.—Conforme lo consientan los recursos disponibles, los Municipios mayores por sus propios medios, y los menores con la ayuda técnica y financiera de la Provincia, podrán desarrollar sus iniciativas, conducentes al progreso moral y material de España.

En un período como el que hoy atraviesan la mayor parte de los Estados, la orientación de la fiscalidad presenta una importancia indudable, y su manejo no deja de ser muy delicado. Los impuestos directos actúan sobre las rentas y el ahorro ; los indirectos sobre los gastos o consumos, actúan sobre los precios y el volumen de consumo. De un modo tangencial, los de consumo pueden actuar también sobre el ahorro.

La dificultad para un Ministro de Hacienda estriba en que necesita dinero, y ha de conseguirlo de las clases consumidoras y de las ahorradoras. Si grava a las personas que gastan, se disminuirá el poder adquisitivo, y si grava a las que ahorran, se mermarán tanto los capitales disponibles como el incentivo para colocarlos. En el primer caso, se restringen los mercados ; en el segundo, se frena la expansión.

Generalmente se acepta la proposición de que los buenos impuestos ejercen un efecto beneficioso para la economía, y que los malos producen el efecto contrario. Es decir, que se da por supuesto que hay buenos y malos impuestos. Pero conviene distinguir los puntos de vista desde los cuales se enjuicia la cuestión, porque para la Hacienda pública son buenos impuestos los que producen mucho y se recaudan con facilidad. Delegados de Hacienda, Directores generales y

Ministro de Hacienda solamente se sienten satisfechos cuando la recaudación aumenta, porque este dato es la síntesis de todos los desvíos y de todo el procedimiento. Pero la Hacienda pública se preocupa poca cosa de los efectos económicos de la imposición, siendo frecuente que los gobiernos aumenten los gastos públicos cuando el impuesto, en una coyuntura favorable, se exacciona fácilmente, pesando sobre la economía en períodos de dificultades financieras. También es muy difícil que un Ministro de Hacienda de cualquier país pueda llevar a feliz término una política de austeridad en los gastos, y de justicia en el reparto de los impuestos, si esos mismos criterios no los sustentan con igual tesón sus compañeros de Gabinete.

Para nosotros, de acuerdo con Canard, todo impuesto viejo es bueno y todo impuesto nuevo es malo. «Un gobierno —dice— que no posea un sistema fijo e invariable de imposición, es como un cultivador que varía constantemente los métodos de cultivo: la tierra, mientras tanto, llegará a no producir, y él, a arruinarse.» Tal afirmación es, desde luego, muy exagerada, pero encierra una gran verdad: *la de que antes de modificar el sistema tributario deben estudiarse a fondo todas sus posibilidades y efectos.* Pues eso es precisamente lo que hizo nuestro Ministro de Hacienda, que salvo el Timbre de publicidad y algunos pequeños retoques en la Contribución de Usos y Consumos, mantuvo el *statu quo* tributario, es decir, todo el sistema tal como se lo encontró, pero advirtiendo que la política del Ministerio debe a largo plazo y por los medios a su alcance, fomentar un mejor reparto y distribución de la riqueza, un mejoramiento de nuestras condiciones de vida, elevando la de las clases necesitadas y de la clase media, y que se hace preciso, por tanto, estudiar nuestro actual régimen fiscal para ver la medida en que puede coadyuvar a aquellos objetivos. Es decir, que producción y distribución son dos aspectos esenciales de un mismo problema. Es evidente que los impuestos personales y reales sobre las rentas ofrecen un medio particularmente cómodo de limitar el consumo, puesto que su agravación reduce directa y definitivamente los poderes de compra que procuran a cada uno su rédito. Pero si la Contribución Territorial, la Industrial y de Comercio, la de Utilidades en sus tres tarifas y la general sobre la Renta son medios eficaces de restringir la demanda de productos, dejan de ser buenos instrumentos finan-

cieros cuando amenazan con desalentar las iniciativas y con hacer más lento el esfuerzo productivo de la Nación, precisamente en esta fase en que interesa que ese esfuerzo sea estimulado al máximo. Tienen mucha razón nuestros gobernantes cuando dicen que hay que producir más y hay que distribuir mejor. Si la proporción en el incremento de capital productivo es exigua, esto podría obedecer a que la comunidad no ahorra bastante, a que no existe una cantidad suficiente de los ahorros de la comunidad invertida productivamente, o a que el mecanismo financiero no consigue establecer el necesario nexo entre la provisión de ahorros y las demandas de capital.

De los tres elementos —renta, capital y gasto— que constituyen la materia imponible, nuestra política fiscal se ha inclinado abiertamente, a partir de la gran reforma operada en el sistema tributario por la Ley Larraz de 1940, en favor del gasto, considerándolo, sin duda, como un reflejo de renta. Desde entonces, la Contribución de Usos y Consumos allí creada ha ido ganando de año en año la relevante importancia que demuestran las cifras hechas públicas. Siendo la recaudación en los conceptos de mayor importancia en el año 1952 de 23.068,07 millones de pesetas, la de Usos y Consumos supone el 29 por 100, 6.661,64 millones de pesetas.

Las estadísticas evidencian el índice progresivo de recaudación y la importancia de la tributación indirecta. Con todo ello se sigue manifestando claramente el éxito de la reforma operada por la Ley Larraz de 16 de diciembre de 1940, por la que se instituyó esta contribución, integrada por impuestos nuevos, entonces creados, sobre el consumo interior, y varios de los que existían de naturaleza indirecta, todos los cuales han sido objeto de diversas reformas hasta alcanzar la perfección actual.

De esta manera, la relación entre la imposición indirecta y la directa resulta favorable a aquélla.

Se han vigorizado los medios de investigación y comprobación, y ha aumentado la presión tributaria como consecuencia de esta sistematización, a la cual el Ministro y la Dirección General correspondiente prestan tanta atención a fin de eliminar en lo posible los peligros que encierra. La acción del impuesto indirecto es notable: encarece el producto, aumenta el coste de la vida y de la mano de obra, limita el consumo y la producción, facilita la introducción en el territorio nacional de la equivalente mercancía extranjera producida a

mejor mercado y perjudica nuestra capacidad de exportación. Pero de acuerdo con el moderno concepto de la imposición, ya nadie duda en justificar la existencia de estos tributos, por haberse abandonado la antigua sistemática, tan pródiga en enumerar más bien los inconvenientes que las ventajas. Los consumos son manifestaciones espontáneas de renta que escapan a la acción de los tributos directos. Por otra parte, justo es reconocer que nuestra política fiscal desde 1940, si bien es cierto que ha cuidado de extender la acción de los impuestos sobre gastos y consumos, también lo es que ha tratado de eliminar los que presentan mayores objeciones, corrigiendo año tras año los defectos de los que fueron susceptibles de mejora. Particularmente, los impuestos de lujo y los de consumo útiles se justifican plenamente, porque en ellos se revela una parte de renta que no ha sido invertida en artículos de primera necesidad, siendo posible gravarla en proporción a su cuantía por la calidad de los gastos.

El índice progresivo de recaudación de la Contribución de Usos y Consumos lo revela el cuadro siguiente :

Años	Importe Pesetas	Números índices
1941	1.260.376.174	100
1942	1.615.329.931	128
1943	2.158.031.554	171
1944	2.265.389.841	187
1945	2.291.809.121	181
1946	2.333.978.764	185
1947	2.717.490.455	215
1948	3.296.386.916	262
1949	3.672.191.113	291
1950	4.512.338.142	350
1951	5.114.904.364	405
1952	6.661.639.781	528
<i>Total</i>	37.999.866.156	

Es muy sugestivo el segundo cuadro que reproducimos, en el que se enumeran, por orden de importancia, las contribuciones e impues-

tos de mayor rendimiento. A la cabeza de todos ellos figura, como era de esperar, la Contribución de Usos y Consumos, y le sigue la de Utilidades. Pero sobre ello conviene tener en cuenta que la primera está formada de 28 conceptos, ninguno de los cuales puede igualar a la de Utilidades. También es curioso el dato relativo a nuestro tributo personal, la Contribución sobre la Renta, de tan escasos rendimientos.

Enumeración, por orden de importancia, de las contribuciones e impuestos de mayor rendimiento

Conceptos	Recaudado en 1952	Presupuestado para 1952
Usos y consumos	6.661.639.781	6.200.000.000
Utilidades	5.403.002.628	4.350.000.000
Timbre	1.972.884.139	1.725.000.000
Derechos Reales	1.542.854.436	1.350.000.000
Aduanas	951.027.629	1.142.000.000
Industrial	905.359.373	841.000.000
Rústica	866.016.224	856.000.000
Tabacos	857.102.637	955.000.000
Urbana	747.709.987	660.000.000
Loterías	665.886.660	450.000.000
Petróleos	531.706.856	543.000.000
Impuestos s/r mobiliaria	497.322.263	350.000.000
Contribución sobre la Renta ...	354.616.997	360.000.000
Recaudación total en 1952		23.068.070.294
Idem de Usos y Consumos		6.661.639.781
Porcentaje		29 por 100

El fondo económico de la Política fiscal está constituido por los recursos ordinarios y extraordinarios; pero en esta exposición hemos renunciado desde el principio a tratar de los problemas de la

Hacienda extraordinaria. La imposición indirecta continúa prevaleciendo sobre la directa, como puede deducirse de las siguientes cifras, según las previsiones que figuran en los actuales presupuestos :

	Millones de pesetas
Contribuciones directas	8.488'6
Contribuciones indirectas	9.596'5
Tabacos, Cerillas y Petróleos (Monopolios fiscales ; por tanto, imposición indirecta).	1.568
<hr/>	
Total de la imposición directa e in- directa	19.653'1

Ese predominio se exterioriza en la cifra de 2.675'9 millones de pesetas. En su favor se ha alegado siempre que los impuestos de consumo son pagados por el contribuyente y percibidos por el Estado con mayor facilidad que los directos ; pero los gobiernos han de poner gran cuidado en evitar que una masa importante de gravámenes se sume al precio de los productos y resulten encarecimientos de tal naturaleza que, en definitiva, el mayor impacto lo reciban las clases más pobres. Sin duda, una de las causas de que los precios hayan subido tanto desde 1940, es esta de la generalización de la imposición sobre gastos y consumos. Al aumentar el nivel de los precios, el de los salarios sube inevitablemente, y esta situación se salda con una ventaja para los ingresos fiscales, puramente nominal.

A diferencia de los impuestos directos sobre las rentas o sobre el capital, los impuestos sobre el *gasto*, percibidos en la producción o sobre las transacciones, presentan desde el punto de vista puramente fiscal, las ventajas de la simplicidad y de la flexibilidad. Ofrecen un particular interés en los países donde la división del capital y la importancia de la población rural no dejan a las otras formas de imposición más que limitadas posibilidades. Un solo impuesto o varios impuestos sucesivos *en cascada* y la elección del contribuyente (productor, mayorista o detallista) han sido durante largo tiempo los únicos elementos del problema fiscal en este terreno. La adopción de tipos diferentes según la naturaleza del producto, de los productores o de los negociantes, permite, cada día más, personalizar estos tri-

butos, cuyo carácter de realidad aparece, a primera vista, particularmente acentuado.

Las Haciendas extranjeras hacen también gran uso de estas formas impositivas. En Inglaterra, la *Purchase Tax* implantada a fines de 1940, es decir, en fecha aproximada a la de creación en España de la Contribución de Usos y Consumos, grava en origen la producción para repercutir sobre el consumidor final el impuesto satisfecho inicialmente, y los tipos sobre los precios de las mercancías varían del 33 hasta el 100 por 100. Este impuesto sobre las compras da como resultado un notable incentivo para las exportaciones, pero al mismo tiempo exige un rígido control y produce una acentuada reducción del consumo. A pesar de ello, son muchos los que compran, y su rendimiento ha sido lo bastante alto para cubrir el financiamiento de todo el sistema inglés de previsión social establecido en la postguerra. De esta manera, el tradicional sistema fiscal inglés, fundado en el *income tax*, es decir, en la imposición directa sobre las rentas, está sufriendo un cambio completo en favor de la imposición indirecta.

En Italia, el *imposta sull'entrata*; en Francia, el *impôt sur le chiffre d'affaires*; en Suiza, en Bélgica, en casi todas partes constituyen variadas formas de la imposición indirecta una buena fuente de ingresos, pero sobre todo en Francia, donde los gravámenes sobre la cifra de negocios representan los principales recursos del presupuesto —más de 1.200 millardas en 1952— e influyen en los precios.

Del estudio de la legislación comparada, siempre conveniente para ponderar enseñanzas y experiencias, se deduce que existe una asociación de preocupaciones demasiado real para que los problemas de tipo fiscal no se presenten con análogas o parecidas características en todos los Estados modernos. Estudios más profundos, que caen fuera de nuestro propósito de ahora, nos llevarían a la conclusión de que, bajo su aparente complejidad, el arsenal fiscal de hoy, en orden a la imposición, se reduce a unos pocos tipos, y que la facultad de elección se ejercita por los gobiernos, más en la forma de aplicación que en el descubrimiento de nuevas fórmulas magistrales. Las últimas innovaciones tributarias, las llevadas a cabo en Francia e Italia, por ejemplo, lo confirman.

La reforma tributaria que ahora se trata de llevar a cabo en Francia se basa en la necesidad de garantizar una mejor justicia so-

cial ante el impuesto, favoreciendo al propio tiempo la expansión económica. Un saneamiento del régimen fiscal es la más segura garantía de la revalorización del ahorro; pero el ahorro se encuentra en el país vecino considerablemente amputado por las anomalías de su sistema tributario. La primera etapa hacia la igualdad social se realizará en forma de una desgravación en masa de la sobretasa progresiva; la disminución de los ingresos a que dará lugar se compensará con una ampliación de la base, merced a la implantación de un nuevo sistema de signos externos. Así, el sistema *indiciario* no será ya solamente un medio de control fiscal, sino que constituirá una forma de imposición directa, es decir, que no será admisible el llevar un cierto tren de vida y realizar unos gastos suntuarios que no guarden relación con la declaración de rentas. La aplicación de este sistema *indiciario*, así como la lucha contra la evasión fiscal, deberán compensar la minoración de ingresos que represente la rebaja de la sobretasa progresiva. Al propio tiempo, se trata de implantar un «impuesto profesional» que sustituye a la antigua patente municipal y al impuesto sobre los beneficios industriales; será una patente del Estado, que se exigirá según índices generales o signos externos, tales como el alquiler del local, el número de empleados, la calidad del utillaje, etc.

Las grandes líneas directrices de la última evolución, pueden concretarse así:

Primero.—Bajo la presión cada vez mayor de las necesidades presupuestarias, los gobiernos hacen uso de todas las formas posibles de imposición.

Segundo.—Se va abriendo camino cierto movimiento doctrinal en favor de una disminución de los impuestos directos sobre la renta y de una tributación más elevada del gasto, reparándose las injusticias que pudieran darse con disposiciones de protección a las familias y a los económicamente débiles.

Tercero.—Se tiende a personalizar el impuesto complementario sobre la renta de las personas naturales mediante la concesión de ciertas ventajas y rebajas personales o familiares, y, sobre todo, estableciendo una distinción fundamental entre las rentas de trabajo, las del capital y mixtas, en favor, naturalmente, de las primeras; y

Cuarto.—Si en virtud del juego de estas medidas de personalización, es cierto que el cálculo del impuesto personal sobre la renta

de las personas naturales va haciéndose cada vez más complicado, también lo es que en todas partes se realizan esfuerzos e investigaciones con el fin de poder discernir con más comodidad los beneficios de las Sociedades, especialmente mediante la obligación de observar determinadas reglas de presentación contable o por la implantación de un verdadero plan contable.

Así es como se manifiesta, en el árido terreno de la fiscalidad, la triple preocupación del rendimiento, de la justicia distributiva y del progreso técnico. Se trata, en definitiva, de principios y tendencias que han de tener su inmediata repercusión en todo estudio serio del problema de las Haciendas locales.

De la verdadera compenetración que existe entre los Ministros de Hacienda y Gobernación, podemos deducir que la reforma proyectada llegará a buen término, siendo muy posible que cuando este trabajo aparezca en letras de molde haya sido ya promulgada la Ley, que ha sido objeto de un profundo estudio hasta llegar a vencer las dificultades que siempre ofrece la coordinación necesaria entre la Hacienda del Estado y el complejo de las Haciendas locales, puesto que los medios han de recaer, en definitiva, sobre los mismos ingresos de la comunidad social. Tal ha sido en estos momentos la difícil tarea de la Política fiscal en orden a Provincias y Municipios, cuyas pretensiones han podido armonizarse dentro de una apropiada delimitación, sin perjudicar el equilibrio del conjunto total de las Haciendas públicas.

Llegamos así a la última parte de esta exposición: el *arbitrio sobre riqueza provincial*, médula de la reforma, ampliamente justificado con los razonamientos que dejamos expuestos.

Se trata de un recurso fundamental, pero no de un recurso único. A su lado aparece una variada gama de tributos directos e indirectos, dando así la razón a quienes seriamente se han ocupado de las finanzas locales, políticos, teóricos y hombres de práctica, para quienes el método más seguro radica en la combinación de las diferentes vías tributarias, si efectivamente se aspira a lograr un verdadero sistema impositivo. Este sistema tributario local, armonizado con el edificio fiscal del Estado, en el que predomina el principio de la capacidad y de la justicia impositiva, es mucho más perfecto que todos los conocidos hasta ahora en nuestra Patria, incluso con ventaja sobre la parte de Hacienda de los Estatutos provincial y municipal del insigne Calvo Sotelo. Es de una gran generosidad y permite vaticin-

nar la posibilidad del desarrollo de las economías locales con la debida holgura.

Este arbitrio está completamente de acuerdo con las actuales directrices de la Política fiscal en nuestra Patria e incluso, como hemos visto, también con las líneas generales de la última evolución en los países más adelantados. Según el dictamen de la Comisión, en el arbitrio sobre la riqueza provincial quedarán refundidos los denominados «sobre riqueza radicante» y los llamados extraordinarios que recaigan sobre iguales bases.

El arbitrio gravará alguno o algunos de los productos obtenidos naturalmente o por transformación industrial, o la riqueza preponderante en la provincia, susceptible en uno y otro casos de tráfico comercial.

Quedarán sujetos al arbitrio, entre otros, los siguientes productos: a) Cereales, leguminosas, raíces, tubérculos y bulbos, aceituna, vid, frutas frescas y secas, forrajes, plantas y pajas industriales. b) Ganadería y sus productos. c) Pesca de mar y río. d) Madera, leña, resinas, frutos secos y corcho. e) Sales marinas o de procedencia mineral y aguas minero-medicinales. f) Fuerzas hidráulicas. g) Rocas y minerales. h) Los obtenidos por transformación industrial, cualquiera que sea la procedencia de las materias primas y el sistema de fabricación. i) La energía eléctrica, sea de origen térmico o hidráulico. j) Cualesquiera otros de naturaleza análoga o similar, susceptibles de ser gravados con este arbitrio.

El arbitrio sobre riqueza transformada será compatible con el que hubiera gravado, en su caso, los productos naturales utilizados como materia prima. Se exceptúa el consumo familiar de los productos obtenidos directamente por el contribuyente.

Nacerá la obligación de contribuir en el momento de producirse u obtenerse la especie o riqueza, cualquiera que sea su destino o aplicación. Las respectivas ordenanzas fijarán el momento de la exigibilidad de las cuotas correspondientes y las garantías pertinentes en orden a la efectividad de los gravámenes.

La base de imposición del arbitrio será el precio de tasa o el determinado en los módulos oficiales, y, en defecto de ambos, el de venta; cuando se trate de fuerzas hidráulicas no destinadas a energía eléctrica, se considerará su potencia en caballos, y en la energía eléctrica el kilowatio año.

El tipo máximo de imposición será el 3 por 100 de la base, salvo cuando se trate de fuerzas hidráulicas o de energía eléctrica. En ésta lo será el de diez pesetas kilowatio año, y en aquéllas, el de su equivalencia en caballos; módulos ambos que podrán ser revísados quinquenalmente, con arreglo al mismo sistema general de este arbitrio.

Las Diputaciones elevarán sus proyectos de gravamen al Ministerio de la Gobernación, el que, con informe del de Hacienda, y atendidas las circunstancias económicas del país, las particulares de cada zona o demarcación provincial, las necesidades presupuestarias de las Corporaciones, en sus diversos aspectos, y singularmente las obligaciones que con carácter de especialidad se señalan en las bases 3.^a y 9.^a, resolverá sobre la autorización para el establecimiento del gravamen y del tipo aplicable.

La coexistencia de arbitrios municipales tradicionales o extraordinarios con el arbitrio sobre la riqueza provincial que recaigan sobre las mismas bases impositivas, no implicará aumento del tipo de gravamen autorizado en esta base, y en consecuencia la suma de los tipos impositivos de ambos arbitrios no excederá en ningún caso de los límites máximos autorizados.

Los Municipios tendrán una participación del 10 por 100 en la recaudación que la respectiva Diputación provincial obtenga por el arbitrio sobre la riqueza provincial que se grave en el respectivo término municipal. Con el 90 por 100 restante, las Diputaciones mejorarán sus ingresos y, además, han de atender a la nivelación presupuestaria de los Municipios menores de 20.000 habitantes y cooperar económicamente a los servicios municipales.

Los Municipios de hasta 20.000 habitantes que con los recursos que la ley le concede no logren la nivelación de sus presupuestos ordinarios, percibirán de la respectiva Diputación una cantidad anual suficiente para cubrir el déficit preventivo. La nivelación presupuestaria se determinará en función de los siguientes factores: a) Gastos de carácter forzoso. b) Gastos de carácter voluntario, destinados al sostenimiento de servicios, susceptibles de incremento anual que no supere al 10 por 100 de su cuantía. c) Rendimiento normal de los ingresos después de agotar las fuentes impositivas peculiares del Municipio. d) Promedio presupuestario de los Municipios de similar categoría dentro de la provincia. e) Índices de gastos por habitante

en los Municipios a que alude la letra anterior. Los Ayuntamientos precisados de ese recurso nivelador formularán sus solicitudes al formar el anteproyecto de presupuesto ordinario, las cuales serán devueltas por la Diputación oído el Servicio provincial de Inspección y Asesoramiento, y, caso de discrepancia, decidirá el Gobernador civil. Las Diputaciones realizarán periódicamente el pago de este recurso, que tendrá lugar dentro del propio ejercicio económico, iniciándolo en la fecha que reglamentariamente se fije o en la de la aprobación del presupuesto, si ésta fuese posterior al comienzo del año y por causas imputables a los Ayuntamientos. Los saldos de nivelación no estarán afectados por el resultado de la liquidación del ejercicio anterior, ni sujetos a reintegro ni retención por ningún concepto.

Y para contribuir a la eficacia del principio de cooperación provincial a los servicios municipales de que trata la base 43 de la Ley de 17 de julio de 1945, se incluirá en los presupuestos ordinarios de las Diputaciones un crédito destinado a la instalación de los de carácter obligatorio en los Municipios que no puedan establecerlos por sí mismos, a cuyo efecto el Ministro de la Gobernación fijará la cuantía de la respectiva consignación, que necesariamente habrá de invertirse con tal finalidad.

Vemos también que en el Proyecto se adoptan las garantías necesarias para evitar una presión tributaria excesiva. El amplio empleo que de la imposición indirecta hace el Estado como probable instrumento flexible de una Política económica, ha tenido su valor y lo seguirá teniendo de aquí en adelante para él y para las Corporaciones subordinadas, si se adapta a las leyes de la equidad, y así es en nuestro caso, como se deduce de la manera como aparece dibujado el arbitrio sobre la riqueza provincial; es decir, si se vincula al sistema de las Haciendas locales de modo permanente y sin sensibles diferencias en los tipos impositivos entre provincias de análogas características. Se reconoce de esta manera que si la imposición ha de ajustarse a ciertos principios, no hay motivos para rasgarse las vestiduras cuando se intentan aplicar a las Haciendas subordinadas.

No podemos olvidar que la conveniencia, es decir, la práctica de gravar según las circunstancias aconsejen y con especial atención de las más inmediatas y urgentes consideraciones, sigue siendo el

principio más importante en la distribución de los costes estatales ; que si los gobiernos han aumentado continuamente el área de sus actividades por razones políticas y económicas, al hacerlo así han tenido que abandonar muchos escrúpulos, sobre todo en una época en que ha sido necesaria una apresurada legislación para obtener ingresos rápidos. Y mientras que el edificio tributario del Estado no se revise a fondo, hay que esperar que continúe teniendo gran importancia una forma de conveniencia, y esto lo mismo para el Estado que para las Corporaciones locales.

Harto conocidos son los medios y formas para elevar la renta nacional. Si para ello es preciso aumentar la capacidad productora y desenvolver los recursos nacionales —materiales y humanos— por todos los medios posibles, también es necesario robustecer la posición fiscal de los poderes locales fomentando sus haciendas y la evolución de la comunidad urbana. Se ha hablado mucho de la misión del Gobierno al aceptar un programa de inversiones, en cuyo programa general han de quedar incluidos los locales ; pero no podemos aguardar a que la planificación total se lleve a efecto si con ello quedan postergadas las justas y urgentes demandas de Provincias y Municipios. Es decir, que la reforma de las Haciendas locales es hoy más urgente que la de la Hacienda pública, y más necesaria que la planificación total, debiendo abandonarse la política tradicional para hallar nuevos modos encaminados a fomentar y mantener, mediante fórmulas financieras correctas que no perjudiquen el desarrollo de la economía nacional, los gastos locales útiles y productivos.

ANTONIO SAURA PACHECO

Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local.