

LA CONTRIBUCION TERRITORIAL EN ESPAÑA

Memoria leída en la Academia por el Excmo. Sr. D. José García Barzanallana, en la sesión de 18 de Diciembre de 1883.

I

La desigualdad enorme del gravámen que pesa ahora sobre los contribuyentes, en el concepto de imposición sobre la propiedad inmueble de España, resulta desde luego, cuando se aprecia el valor de la renta obtenida por sus dueños, en las diversas comarcas del suelo de nuestro país. Ninguna duda ofrece esta verdad, descendiendo á comparar entre sí, no sólo lo que ocurre en las localidades de unas provincias, con lo que acontece en las de otras, sino los resultados de unos con los de otros distritos municipales, enclavados en cualesquiera de aquellas primeras divisiones administrativas, y hasta las de unos con las de otros propietarios. No se crea que hay exageración en semejante aserto. Mientras algunos terratenientes ven clasificadas sus fincas como de primera calidad, observan con extrañeza que las de un propietario vecino, que reúne condiciones productivas análogas á las de las suyas, no merecen apreciación superior que la de cuarta ó quinta clase, para los efectos del amillaramiento, que sirve de base en la exacción del gravámen directo.

Y debe declararse con la ingenuidad con que esta clase de asuntos merece ser discutida, que semejante circunstancia no

es peculiar sólo de ahora y de nuestra nacion; á la que parece que algunos hombres públicos se complacen en presentar como una excepcion de la regla general de los pueblos cultos, cuando se trata de asuntos que puedan desfavorecerla.

Sumas cuantiosísimas se han invertido para practicar las operaciones catastrales, que han tenido lugar en la vecina República francesa, desde fines del siglo anterior; y, sin embargo, es bien notorio que los datos más exactos arrojan allí resultados muy notables y dignos de estudio, por lo mismo que las grandes diferencias del tipo de la carga, exigible por el Estado sobre la propiedad inmueble, son de tal cuantía, segun las localidades, que no se prestan fácilmente á explicaciones satisfactorias, por parte de la administracion, sin que lleguen á dejar satisfechas las justas reclamaciones de los interesados.

No hace muchos días que leía yo en un periódico que se dedica preferentemente á esta clase de estudios especiales, que el término medio de un franco, por ejemplo, como *contribution foncière*, corresponde en Francia á un rendimiento de utilidad percibida, desde 22 á 24 francos al año, en la propiedad territorial no edificada. Lo cual no es obstáculo para que en cuarenta y seis Departamentos exceda de dicho tipo; miéntras que en cuarenta y uno es inferior. Pueden aducirse, como límites en uno y en otro sentido, la Córcega, donde para contribuir al Tesoro público con un franco, se necesitan 105,52 de renta; y los Altos Alpes, donde llega á satisfacerse aquella cuota al respecto de sólo 13,86 francos de producto anual. Diferencias tan enormes parecen inconcebibles, en una nacion que quiere presentárenos como modelo para imitar, en no pocos ramos de la administracion en general.

La desproporcion en el reparto y en la cobranza del tributo directo, como parte alícuota de los productos percibidos por el dueño, exige ser apreciada bajo un doble concepto: no sólo ha de atenderse á la justicia, sino á la equidad. Los procedimientos que para ello se empleen, han de conducir, de una manera pronta, á reparar los perjuicios que se hayan observado con

anterioridad; realizándose lo que se entiende por la ciencia económica con el nombre de perecuacion posible del impuesto. A cualquiera persona que profundice en el exámen de esta clase de asuntos, no puede ocultarse cuál habrá de ser el efecto inmediato de una medida de correcto orden gubernamental. Aun cuando deba redundar, desde luego, en daño de algunos poseedores de terrenos que, favorecidos hasta ahora, habrían de ver disminuído para en adelante su capital imponible, ¿quién dejará de celebrar que, por una consecuencia forzosa, otros propietarios se vean beneficiados justamente, aún cuando para alguien dicha conducta merezca ser calificada en el sentido de que proporciona un verdadero é inesperado regalo, que acrezca el valor de las fincas propias de los que obtengan tan gratuita y alguna vez pingüe mejora?

Esta última reflexion me lleva, como por la mano, á discutir un punto que ofrece para algunas personas tanto interés cuanta novedad; y que, por lo ménos, motiva curiosas observaciones, que todos pueden apreciar.

No es de extrañar que, cuando se imponga y se exija la contribucion territorial de un modo desigualísimo, hasta el punto de que las cuotas con que no pocos propietarios se encuentren gravados, sean enormes comparativamente con las de otros, apreciadas cual corresponde las rentas que obtengan de sus fincas, se haya fijado la atencion de las personas estudiosas en algo más que en el clamor interesado de los hombres dedicados á perseguir el fin único de que toda la propiedad inmueble satisfaga una cuota invariablemente proporcional; prescindiendo de las demás cuestiones económico-sociales, que puedan estar ligadas con la que dejo mencionada, como primero de los puntos que hayan de ser discutidos.

Bien se concibe que en materias de tributacion, lo mismo que en otros puntos graves acontece, los primeros pasos habrán de adolecer siempre de la cualidad de arbitrarios por necesidad, no teniendo base fundamental en que apoyarse; como tambien que deberán invertirse tiempo nada escaso y muchos esfuerzos de inteligencia, de actividad y de prudente energía,

para corregir los errores, no tanto de malicia, cuanto involuntarios de los que los cometan.

La tendencia más laudable, siquiera se halle rodeada de dificultades gravísimas, es la que se dirige á la organizacion de un sistema de tipo fijo, calculado sobre las utilidades, despues de bien averiguada su exactitud; tipo que haya de sustituir al de una distribucion de cantidades establecidas de antemano, dentro de agrupaciones más ó ménos extensas, como provincias, distritos, partidos, municipalidades ú otras entidades cualesquiera de poblacion. El primero es el que se entiende con el nombre de sistema de cuota: el segundo se conoce con el de sistema de cupo repartible. Semejante pensamiento, en el sentido de cupo fijo, produciría la ventaja, al par que la justicia, de que los pueblos coadyuvaran al sostenimiento de las cargas públicas, en razon de los goces y de las demás ventajas que la propiedad proporcionase á las personas dedicadas á su explotacion y á su cultivo.

Si bien la reforma, como mejora que es aquella á que aludo, alarmará á muchas personas, por consecuencia de los grandes gastos que la revision de los datos catastrales ha traído consigo, en algunas otras naciones, es indudable que desde el momento que se convenga en que el trabajo realizado estará sujeto á modificaciones constantes y diarias, debiera plantearse como suplementario algun modo de ahorrar semejantes inconvenientes, casi imposibles de superar; y prescindirse de buscar, desde luégo, un bien más imaginario que efectivo.

En España las operaciones de esta clase se encuentran atrasadísimas, por desgracia: lo cual es causa de la impotencia en que la Administracion superior—si aspirase á obtener un completo estado de la verdad — se hallaría, para adelantar tanto cuanto ella quisiera, con el fin de promover las mejoras; ya que no sea dable obtener el perfeccionamiento de los trabajos que conduzcan á la perecuacion del impuesto territorial. Ella constituye el *desideratum* á que han de tender los esfuerzos de todos los hombres de gobierno, como cuestion de hecho; y prescindiendo del mayor ó menor derecho que su cobro por el Erario

envuelva, y del deber de los contribuyentes de satisfacerlo. Voy á explicar esta idea.

Cuando por la vez primera se establezca un impuesto, para ser exigible sobre la renta que las fincas produzcan, entónces será cuando el valor de cada cual de ellas, afectado de semejante manera, en una cantidad alícuota suya, habrá de sufrir la disminución proporcional que le corresponde respectivamente; y que será siempre, como principio general, demostrativa de la parte de la misma propiedad de que el Estado se haya aprovechado, para constituir el importe metálico ingresable en sus arcas. Este puede muy bien calificarse de rédito de un capital de que su dueño se ve desposeído, para que la utilidad que él hubiese reportado forme la cantidad en que consista la contribucion directa. El dueño de la finca se encontrará, desde entónces, privado de los goces que, sin la desmembracion sufrida, habría podido proporcionarle el disfrute de aquella parte de su propiedad; rebaja que forzosamente habrán de tener en cuenta, con perjuicio del vendedor, los compradores que quisieran adquirirla desde allí en adelante. El interés propio, que jamás suele engañarse, les hará formar para sí el cálculo, áun cuando no lo formulen de viva voz, de que la finca vale una cantidad dada, rebajando lo que en ella corresponda al Estado, como verdadero copropietario, digámoslo así.

De aquí se deduce una consecuencia que, á la simple vista, parece paradógica; cual es la de que los dueños posteriores de los terrenos no habrán de ser considerados como los que satisfagan, ó mejor dicho, satisficieron realmente la contribucion. Las únicas personas que deben, con entera justicia, conceptuarse afectadas por el impuesto directo mencionado, son los que, disfrutando de la calidad de propietarios en la época en que aquél se estableció primordialmente, pueden sostener, hasta cierto punto, que sufrieron ellos solos el gravámen individual, á título de poseedores de las fincas; y además en el concepto públicamente reconocido, de propietarios. En esta última categoría suministraron, de una vez, el capital indispensable para

satisfacer perpetuamente al Tesoro público, como rédito anuo, la tributacion anua tambien.

La deducccion lógica de este aserto es que, como la cuota del impuesto directo territorial acrecerá ó disminuirá en la misma medida relativamente en que el valor de la propiedad aumente ó decrezca, el propietario verá que su capital sufre frecuentes alternativas en alza ó en baja, que influyan en la apreciacion de su fortuna y de su bienestar social, para todos los fines de la vida.

Más todavía. La situacion de los poseedores de la riqueza inmueble, que lo hayan sido desde larga fecha, será muy diversa de la de los que cuenten pocos años de su disfrute. Miétras que para aquéllos el aumento ó la rebaja del importe del tributo podría, en todo caso, representar la capitalizacion, á un interés compuesto, de las cantidades pagadas á precios más ó ménos altos del término medio del impuesto exigido durante cierto número de años, los propietarios de época reciente tendrían, de seguro, pérdidas ó ganancias inmediatas, segun que sus fincas hubiesen sido gravadas por la tributacion, en más ó en ménos del citado término medio. Si esto se quiere presentar como una grave dificultad, para realizar la ansiada perecuacion, la verdad es que será poco atendible, para impedir que se aspire á obtenerla en la medida que sea dable; cuando nadie desconoce el notable triunfo que la ciencia y la Administracion pública obtendrían de consuno, en que el impuesto territorial se viese regularizado sobre esta base, para su señalamiento y su cobranza.

II

Graves hubieron de ser indudablemente las perturbaciones, las alarmas, los muy distintos criterios y las muchas clases de perjuicios que, así á los intereses del Erario nacional, como á los de los particulares contribuyentes se irrogasen, por resultado de la conducta que la Administracion pública ó los

propietarios hayan podido seguir en España, por virtud de la ley de 31 de Diciembre de 1881, sobre la contribucion territorial. Ella fué la que prescribió varias medidas que, por su gravedad y su trascendencia, forman época de aquel periodo en nuestra historia económica moderna; medidas que, en este momento, no me propongo calificar, ni ocuparme en exponer con todos sus detalles, pues no me parece el sitio á propósito y teniendo, para realizarlo con libertad completa, otro terreno mucho más á propósito, á fin de promover su oportuna reforma ó mejora. Entónces fué cuando se establecieron tipos fijos, determinados en el sentido de imposicion directa, que habría de afectar á la propiedad inmueble, al cultivo y á la ganadería; pero consignando una gran disparidad en dichos tipos contributivos: disparidad sensible por demás. Bien notorio apareció serlo, desde que se expresaba que habrían de ser del 16 por 100 ó del 21 por 100 deducible de la riqueza líquida, que sirviese de base fundamental para la imposicion, segun los casos, atendidas las condiciones que concurrieran en los individuos, sobre los que debiera hacerse efectivo el gravámen; y relativamente á su conducta para con la Administracion pública, acerca de la manera de cumplir las prescripciones, sobre el modo de depurar la verdad de la riqueza de cada cual, para los efectos de la tributacion.

Deseando no hacer demasiado difuso el estudio actual, prescindiré de hacer ninguna clase de observaciones, que se refieran á la circunstancia que se establecía tambien entónces, de que el 1 por 100 sería para atender á los gastos de cobranza. Me limito á consignar que, como la riqueza imponible ascendía en aquella época á 777 millones de pesetas, que naturalmente la Administracion pública tendía á acrecer de una manera muy considerable, por resultado de la riqueza oculta que esperaba descubrir, el 1 por 100 de sólo aquella cantidad sería 7.778.000 pesetas; cifra que se aviene mal con la de 5.440.120, que para gastos de amillaramiento, cobranza y demás se consignan en el art. 5.º del cap. III de la Seccion de gastos de la administracion de las rentas del presupuesto correspondiente al año económico mencionado, y que se ve bien que es mucho menor del

que correspondería que lo fuese, con arreglo á los datos que dejo referidos.

A ninguna persona, algun tanto conocedora de esta clase de operaciones, pudieron oscurecérsese, desde luégo, las enormes contrariedades con que las oficinas provinciales habrían de tropezar de nuevo, despues de los esfuerzos empleados hasta entónces, con éxito no tan satisfactorio cual se deseaba que lo hubiese sido. Ante estas contrariedades, notoriamente naturales, dadas las circunstancias del asunto, podrían estrellarse un celo plausible, pero tal vez poco discreto en algunos casos, surgiendo dificultades uno y otro día, ántes de conseguir averiguar exactamente si en los datos exhibidos por los interesados existían ó no ocultaciones dignas de ser tomadas en cuenta, y llegado el caso de que los funcionarios públicos superiores en cada localidad administrativa, hubiesen aquilatado prudencialmente los diversos puntos de vista que deben ser apreciados en tales circunstancias.

Pronto se comprendió tambien cuál habría de ser el tacto y cuál el modo circunspecto que los agentes de la Administracion debieran emplear, para promover desde luégo, ó para aceptar despues, en cada ocasion, las rectificaciones individuales, si las cédulas declaratorias de la riqueza, formuladas por los propietarios de las fincas, habían de aproximarse á la verdad. Poco ménos que imposible es siempre en las cosas humanas obtener que se realice el ideal apetecido; pero muchos más motivos, para esta grave dificultad, se encuentran en asuntos tan expuestos á perjudicar el desarrollo de intereses encontrados, cuales suelen ser los del fisco y los de los contribuyentes.

En las cuestiones tributarias, ya que no sea dable plantear, de una manera inmediata y en absoluto la justicia estricta, cuando se trate del señalamiento de los gravámenes que, á favor del Erario público, hayan de pesar sobre los asociados, con arreglo á la fortuna de cada uno de ellos, ha de tenderse con preferencia, siempre que no pueda prescindirse de ellas, al tiempo de resolverlas, á hermanar y conciliar desde luégo la justicia con la equidad proporcional en la exaccion de estas cargas; admisi-

bles sin excusa alguna por los contribuyentes, en toda colectividad bien constituída, por estar reputadas como indispensables para atender al pago de las obligaciones del Estado.

Los términos en que se halla redactada la ley relativa al asunto que forma el objeto de estas observaciones, sólo admiten la posibilidad de que existan dos clases de grupos de poblaciones, para el objeto de contribuir al Estado.

Uno el de aquellas cuyos moradores hayan extendido las cédulas declaratorias de su riqueza inmueble; y además, la Administración las haya depurado, declarándolas admisibles, por creerlas exactas: en cuyo caso tributarán al respecto de 16 por 100.

Otro el de los pueblos que, dejando de reunir alguna de dichas dos circunstancias, habrán de seguir satisfaciendo en el concepto del 21 por 100 del valor de la renta que les estaba calculada, ó del tipo á que se hallaban sujetos con anterioridad á la reforma que la novísima legislación introdujo.

Su completo establecimiento tardará todavía no poco espacio de tiempo en ser un hecho: confirmando esta verdad la circunstancia de que la Administración superior ha reconocido, en un escrito oficial de la mayor importancia, que se hace ya por demás conveniente deslindar las situaciones tributarias; y desembarazarse de reclamaciones, cuya comprobacion exige modos para proceder, de justicia indiscutible. En el mismo documento en que se estampa tan notable declaracion, se encarece tambien la necesidad de evitar protestas y operaciones administrativas poco conformes con la letra y con el espíritu de la ley, para favorecer el pronto repartimiento y la recaudacion expedita de la suma presupuesta, como cupo total de la contribucion de inmuebles, cultivo y ganadería; que es idéntico al que estaba fijado en los años económicos anteriores á la alteracion realizada á fines del año 1881.

Desde que el Gobierno reconoce, asimismo, la lentitud con que se practican ahora y habrán todavía de practicarse, sin duda alguna, las operaciones sobre el terreno, así cuantitativas como calificativas, atendida la índole peculiar de los actos que

la depuracion de la riqueza exige; y contando con un escasísimo personal de funcionarios aptos, con relacion al muy numeroso que sería indispensable se dedicase á realizarla, se presenta, como forzoso, el hecho de haber de dejar en suspenso, durante mucho tiempo, el juicio acerca de muchas de las reclamaciones formuladas. Dimánanse de aquí consecuencias nada favorables para la gestion de los intereses públicos; y no resulta ésta en muy buen lugar, desde que la imparcialidad con que los funcionarios administrativos deben obrar, exige que se declare — segun así lo he visto declarado auténticamente — que los pueblos quedan en una situacion anómala por demás, al pretender las oficinas del Estado dispensarles un beneficio aparente para sus intereses y que las municipalidades rechazan, alegando que les será injustamente oneroso y vejatorio.

Insostenible por más tiempo es ya una posicion que ha aceptado, para los efectos administrativos, cuatro distintas clases de pueblos, relativamente á la manera con que hayan de tributar, en cuanto corresponda al impuesto territorial y á sus consecuencias.

La primera es la de aquellos que contribuyen ahora voluntariamente al respecto de un 16 por 100 del importe de la riqueza que, como oficial, se les tiene designada, evaluándola segun los tipos de los amillaramientos actuales; y habidas en cuenta las cédulas declaratorias que, presentadas por los contribuyentes, con sujecion á las prescripciones del reglamento que rige sobre este punto, fueron aceptadas por la Administracion pública, despues de ponerse de acuerdo ambas partes, en cuanto á los puntos controvertidos y en ellas consignados.

La segunda es la de las poblaciones que, contribuyendo bajo el concepto referido, han protestado y reclamado contra el perjuicio que alegan se les irroga; habiéndose reservado la Administracion el derecho de comprobar, sobre el terreno, la certeza ó la falsedad del agravio expuesto.

La tercera es la de los pueblos que, habiendo contribuído hasta ahora con arreglo á las leyes anteriores á la que introdujo la innovacion que se está planteando, tienen designada oficialmente la riqueza, bajo cuyo concepto han de verificarlo,

al tipo de 16 por 100; sin que conste que la aceptan como verdadera ó la rechazan por errónea.

Y la cuarta y última, que creo constituye el número mayor, es la de los que seguirán para lo sucesivo en la misma situación que hasta ahora, sin sufrir cambio alguno en sus circunstancias tributarias; ya por no haber presentado las cédulas en ningun sentido, ó ya por haberlo hecho en términos tales, que no han merecido que la Administración pública las acepte como admisibles, por no reunir, en su concepto, todas las condiciones indispensables para ser aprobadas.

Querer simplificar estas diversas situaciones de los pueblos, con medidas que podrán tener no poco de empíricas, es reconocer lo insostenible del estado actual; sin que se vislumbre una mejora pronta y eficaz. En las conferencias á que serán aquéllos invitados, las propuestas que los funcionarios del Estado les hagan, habrán de fundarse en cálculos desprovistos de sólida base; y la comprobación sobre el terreno, que la ley establece, será dilatoria en extremo, por la imposibilidad material que exista en realizarla, ante la escasez de elementos periciales que la lleven á cabo.

Plausibles en extremo podrán ser los esfuerzos con que se practiquen los trabajos preliminares, indispensables para satisfacer las justas aspiraciones de las localidades que hayan cumplido el deber de presentar las cédulas declaratorias. Pero será ilusión lamentable el creer que la depuración y la aprobación de los datos aducidos haya de realizarse en un breve período; y mucho más que se aproxime la época de uniformar, para todo el territorio, el tipo de la contribución directa, al respecto del 16 por 100, si sólo ha de cuidarse de impulsar la presentación de aquellos documentos. Por desgracia es bien sabido cuán grande es el número de los pueblos que no se han sometido todavía á los preceptos de la legislación, que desde muchos años há tiene ordenada infructuosamente la redacción de unas noticias, base fundamental para todos los actos posteriores que se propongan, con muy buen acuerdo, por objeto la imposición y cobranza del impuesto territorial.

III

Cuando no existe base segura para la fijacion del valor de la riqueza imponible, se hace preciso salvar, con todo esmero, la grave dificultad que ofrece el dar motivo, ó siquiera pretexto, para que se atribuya á la arbitrariedad y al capricho el aumento en las evaluaciones, resultante de la mayor ó menor extension ó de la importancia dada á los terrenos cultivados é incultos; á los edificios y cualquiera otra entidad de propiedad urbana sujeta al impuesto; á las calidades ó condiciones peculiares productivas que se les supongan; al aprecio dado á los frutos recolectables y á los ganados; al importe de los gastos de produccion; y á todos los demás factores deducibles, así bajo el punto de vista de la teoría, como de la práctica, que puedan coadyuvar al acierto en las valoraciones.

Arbitrario por demás y de todo punto indefendible, es que *a priori* se asigne á los nuevos cultivos ó aprovechamientos, que aparezcan de las cédulas y no figuren en los amillaramientos, clasificaciones que no guarden proporcion alguna, segun la índole de las tierras; bien sean de regadío, bien de secano y bien de las llamadas de *ruedo*, ó sea las que se hallan casi á la vista de los pueblos y tocando por consecuencia á los radios respectivos á cada uno de ellos, por lo cual en algunos puntos se las conoce con el nombre de *fronteras*. La circunstancia de que tengan algun valor más que las lejanas de las poblaciones, ya que se abonan, cultivan y guardan con más facilidad, ¿será nunca motivo que justifique que la Administracion pública fije el 15 por 100 para la clase 1.^a, el 40 para la 2.^a y el 45 para la 3.^a; miéntras que para las tierras de secano, bosques, etc. la distribucion de cada 100 se haga asignando 15 por 100 á la clase 1.^a, 30 por 100 á la 2.^a, y hasta 55 por 100 á la 3.^a? Ni ¿cómo tampoco se demostrará que es equitativo que en las tierras de regadío sean 20 por 100, 50 por 100 y 30 por 100 las partes alícuotas de la division, que de cada tipo de 100 de

terreno ha de asignarse, respectivamente á las clases 1.^a, 2.^a y 3.^a para los efectos de la exacción del impuesto? No se diga que así lo consignó una disposición de 26 de Diciembre de 1881. Aquella medida era entónces improcedente; y sigue teniendo todas las condiciones de tal, despues del tiempo transcurrido en que debió haberse comprendido su irritante injusticia.

Bueno es que quede consignado, una vez más, que la contribucion de que trato ha sido comprendida hasta ahora entre las de cuota fija y las llamadas de repartimiento; no siendo cierto del todo, como se viene asentando sin que se trate de impugnarlo cual procedería, que haya estado vigente, con carácter obligatorio por la parte de los contribuyentes, la designacion del 20 por 100 como cuota exigible para el Tesoro, y del 1 por 100 para gastos de cobranza, hasta que se aprobó la reforma, no planteada aún por completo en la Península. Esta diferencia en la aplicacion de los productos obtenidos no existe consignada en ninguna disposición superior; y ha sido preciso verlo declarado así por la Administracion central, no para darle asenso desde luégo, sino para discutir acerca de los fundamentos en que pueda sospecharse que se apoya.

En la ley de Presupuestos de 1876, se lee textualmente lo que sigue: « Se fija en 164.986,957 pesetas la cantidad que » se ha de imponer, durante el año económico, como contribu- » cion de inmuebles, cultivo y ganadería; refundiéndose en » aquella suma la cuota ordinaria, la extraordinaria de guerra » y los recargos por gastos de cobranza y demás establecidos » por disposiciones anteriores. La suma fijada se distribuirá » entre las provincias y pueblos, en proporcion á su riqueza » imponible; *sin que pueda exceder del 21 por 100 de los produc- » tos líquidos*: procediendo, en otro caso, la reclamacion de » agravio, conforme á lo que determinan las disposiciones vi- » gentes. »

La prescripcion se refiere, pues, á un concepto muy distinto del que, por lo visto, algunas personas creen. Limitase aquélla á que el tributo no haya de exceder del 21 por 100, que es el tipo máximo; pero de ahí para abajo podía disminuir todo

cuanto se quisiera. Siendo, como era, una contribucion de repartimiento entre los pueblos, se fijaba á los Ayuntamientos, como obligacion, la de pagar una cantidad que, repartida entre los propietarios de las localidades respectivas, no afectaba á éstos más que en el 12, 13, 14, etc. por 100, con arreglo á la suma total repartible, y no pagaban de hecho más que este 12, 13, 14, etc. por 100; pero sin sobrepujar nunca del 21.

De manera que, al determinar la ley que los contribuyentes que no hubiesen presentado las cédulas declaratorias de su riqueza imponible, continuarían pagando el 21 por 100, se daba motivo para creer, con más ó ménos fundamento, pero siempre atendiendo á un criterio equivocado, que se dijo lo que sin duda no se quiso decir; esto es, que pagasen, desde entónces para en adelante, bajo aquel concepto, aún cuando no lo verificaran así con anterioridad. Esta medida hubiera equivalido á decretar, en términos indirectos, un recargo sobre las cantidades que se hallaban, en los repartos precedentes, impuestas para ser cobradas; cosa inadmisibile en absoluto. Para evitar, por lo tanto, todo motivo ó siquiera pretexto de discusion, no ménos que para impedir que las leyes contengan prescripciones que puedan promover litigios y hasta meramente dudas, habría convenido que se hubiese empleado algun mayor acierto en la forma con que se expresó el pensamiento del legislador, en asunto de tamaña importancia; y cuando se establecía una innovacion radicalísima, en lo que venía de antiguo practicándose.

Los Gobiernos, en casos de apuro, han solido acudir, como sistema preferible y más cómodo por los resultados inmediatos que se obtienen de su planteamiento, no ménos que porque les evita discurrir otros medios, siempre expuestos á contrariedades y disgustos graves, al de recargar más y más las contribuciones directas. Y si de semejante plan prescindien, no suelen olvidar el de adoptar otros recursos que, en último término, dan idénticos resultados; ó sea el de gravar á los propietarios con impuestos de múltiples nombres, y que reunidos componen una cifra verdaderamente increíble, por lo excesiva que es casi siempre.

Esto se demuestra si, al importe de la suma percibida por el Tesoro, se agregan las que se satisfacen con el nombre de arbitrios ó recargos, formando parte del presupuesto provincial y del municipal de ingresos en toda la monarquía; y la que por uno de los tres conceptos que abraza el impuesto llamado, con error, *equivalente á los de sal*, desde que no es igual en la forma, en la esencia, en la cantidad, en el valor, en la estimación y en el aprecio á aquello á que sustituye, y habiendo de afectar, segun notoriamente afecta, á los contribuyentes por territorial y sus agregadas, pues no merece otro calificativo justo que el de un recargo verdadero y no otra cosa, sobre sus cifras respectivas. Desnaturalízase así la índole de todas las contribuciones que recaen sobre el consumo de una mercancía cualquiera, porque debieran cargar únicamente sobre el productor ó el consumidor de ella; miéntras que el impuesto conocido ahora con el nombre de equivalente á los de sal, no pesa sobre los unos ni sobre los otros, esencial y exclusivamente. Añádanse todos los demás gravámenes que tienden á influir en las circunstancias intrínsecas de la propiedad, si bien sea de una manera indirecta; y habrá de convenirse en que se hace realmente insoportable la carga con que en la mayoría de las provincias se encuentra abrumada.

En ella se basa una de las causas que—independientemente de la poca afición que los españoles poseen para dedicarse á profesiones industriales y á utilizar los grandes medios de que disponen, para desarrollar la actividad mercantil y artística, en las que pudieran adquirir gran renombre, por lo cual se deciden más bien por los estudios universitarios y de la esfera de una mera especulación científica—pueden contribuir, en grande escala, á encarecer la vida en nuestra patria, con mayor intensidad de lo que se observa, por regla general, en otras naciones. Por eso, los verdaderos amigos de fomentar los intereses de las clases no bien acomodadas, se decidan á acudir, con preferencia, á la adopción de los impuestos de índole distinta de la del que voy examinando y que no faciliten la perturbación en el régimen social; acreciendo los motivos de la existencia realmente mísera

que arrastran en España muchos individuos, aún cuando no se los considere incluídos, de una manera taxativa, entre los que la ley sujeta, como primeros contribuyentes, al pago del impuesto directo territorial á que en este momento me refiero, como objeto primero de las observaciones que han puesto la pluma en mi mano ahora.

Con el actual sistema tributario la propiedad satisface, ante todo, la suma correspondiente al impuesto de derechos reales; alterado de un modo muy considerable, por efecto de las medidas adoptadas, hace dos años, acerca de esta contribucion. En segundo lugar, por el gravámen de las cédulas personales. En tercero, por el impuesto de consumos que en gran número de pueblos se exigirá por repartimiento; y naturalmente los propietarios serán los que hayan de satisfacer una parte considerable de este tributo. En cuarto, por el impuesto sobre la sal, que será, no uniforme de 2,40 por 100 de la riqueza imponible, segun propuso el Gobierno de entónces, sino de 1,80 para los propietarios que hayan presentado las cédulas declaratorias, y de 2,40 para los que no lo hayan hecho, y que es muy posible que repugnen en lo sucesivo, segun han repugnado hasta ahora, presentarlas; porque, como son en gran número defraudadores, pagando el 21 por 100 ó lo que ahora contribuyen, satisfarán una cuota menor de la que satisfarían si declarasen la verdad de su riqueza y preferirán seguir ocultándola y continuar como hasta aquí. Y quinto, finalmente, por todos los recargos provinciales y municipales á que aludí ántes; y cuyos gravámenes todos habrán de ser pagados, á fin de evitar la imposicion y cobranza de los apremios con que se les amenace, en el caso de morosidad.

La cuantía de la riqueza imponible, considerada á cada una de nuestras provincias—exceptuando las Vascongadas y Navarra, que tienen por ahora una forma especial para tributar en este concepto,—á fin de que, al tipo de 16 por 100, se completase el cupo de 166.000,000 pesetas, con que figura en el presupuesto de ingresos, ascendía en la época en que rigió el del año económico de 1880-1881 á 177.694,168 pesetas; habiéndose

recaudado 156.738,910 en los diez y ocho meses del ejercicio. Por lo tanto, para que se obtuviese aquella misma cantidad presupuesta, en el concepto de satisfacer sólo el 16 por 100, era forzoso que se averiguase que existía una riqueza oculta de 279.805,802 pesetas, ó sea el 35 por 100 escaso, pero muy aproximadamente, en el sentido de aumento de la suma reconocida ya entónces como masa contributiva.

Los datos oficiales que poseo elevaron ésta, para el presupuesto del segundo semestre de 1881-1882, á 806.131,067 pesetas: de las cuales 118.798,694 satisfacían al respecto de 16 por 100; y 687.332,373 al de 21 ó próximamente. Para el presupuesto de 1882-1883 se expresó que la riqueza imponible ascendía á 834.043,097 pesetas, repartidas de esta manera: 286.090,380, para fijar sobre ellas el 16 por 100 como tributo; y 547.952,717 para el 21.

¿Qué consecuencias se deducen de estas cifras, presentadas como oficiales por el Gobierno, en 16 de Mayo de 1883, al alto Cuerpo colegislador? Varias; y todas ellas de trascendencia suma.

Dedúcese que, descontando la parte de la riqueza imponible que es de suponer esté consentida por los particulares y por los pueblos, no ménos que aceptada por la Administracion pública, ya que se le fija por el Gobierno como tipo el 16 por 100 para contribuir, resultan todavía 203.456,903 pesetas, como ménos riqueza imponible, para llegar á obtener los 166.000,000 calculados en el presupuesto de ingresos.

Se deduce más; ó sea que esta cantidad de 203.456,903 pesetas, que habría de aparecer como oculta, para acrecer un capital reconocido ahora como de sólo 547.952,717 pesetas, supone que las investigaciones y trabajos administrativos han de producir el descubrimiento de más de un 37 por 100; si es que los cálculos del Gobierno no han de salir fallidos, despues de haber anunciado consecuencias tan halagüeñas para todos los contribuyentes en general.

Y, por último: se presentan al ánimo de cuantos estudian atentamente esta clase de trascendentales asuntos, dos consi-

deraciones, que arguyen muy poco en favor de la idea de esperar grandes é instantáneos resultados, en pro de los optimistas, que se ilusionan con la perspectiva de ver planteado el pensamiento laudable de que toda la riqueza imponible satisfaga al respecto de 16 por 100; y á la vez el *desideratum* de que la suma que ingrese en las arcas públicas no sea inferior de la cifra de 166.000,000 pesetas. Abrígase—y bueno sería que se dijese claramente, si es que existe en el ánimo del Gobierno—el proyecto de convertir esta contribucion en una de productos eventuales, en vez de fijos; y, sin embargo, se mantiene la misma cantidad con que aparece en los últimos presupuestos.

La primera consideracion á que me refiero es la de que la riqueza imponible que, en las tres divisiones de rústica, urbana y pecuaria, era, en 1863 á 1864, de 729.734,403 pesetas y de 777.694,108 en 1880-1881, á pesar de haber descendido 1.178,887 la parte correspondiente á la pecuaria, subió, durante diez y siete años de laboriosos esfuerzos, sólo 46.939,311 pesetas y en el bienio posterior 56.348,929. Desentendiéndose de estos resultados, se espera todavía por la Administracion superior, con el fin de realizar sus planes, obtener y muy pronto nada ménos que un aumento de 203.456,903 pesetas.

La segunda consideracion, muy digna de ser tenida en cuenta, como se comprenderá fácilmente con sólo enunciarla, es la de que no son de extrañar los halagüeños resultados conseguidos hasta ahora, por ser los que debieran esperarse, como correspondientes á la naturaleza peculiar de las fincas que, hallándose más beneficiadas ántes, habrían de sufrir las consecuencias de la accion investigadora de los agentes del fisco; y tender sus dueños, hasta por interés propio, á ahorrarse los resultados desagradables de la posicion falsa en que se hallaban colocados. Pero semejante circunstancia, que tiene sus límites naturales, no seguirá observándose en adelante. Más difícil será de día en día llegar á obtener, en cuanto á las fincas que no han entrado aún en la legislacion novísima, que sus valores respectivos en el amillaramiento acrezcan en una proporcionalidad análoga á la de las que han sido comprendidas ya en él,

para someterse á la tributacion del 16 por 100. Por lo tanto, habrá de ser preciso, en gran número de casos, desistir de elevar las valoraciones en la forma que los funcionarios administrativos desearían, y que constituyen el término medio de los aumentos logrados hasta ahora; por resistirse decididamente á aceptarlos los dueños de las fincas.

Voy á aducir, para terminar, algunos otros datos, que evidenciarán más el fundamento de los temores de las personas que no fían mucho en la realizacion de los propósitos formados por los autores de la reforma de 1881, con más buenos deseos, en mi sentir, que apreciacion acertada de las dificultades con que habían de malograrse; desvaneciéndose así las esperanzas de probabilidad de verlos convertidos en hechos, segun fuera de anhelar por todos cuantos se interesan por el arreglo de este importantísimo asunto, cualesquiera que sean sus creencias económicas y las banderías políticas en que militen.

Si la riqueza total imponible era en 1880-1881 de 777.694,168 pesetas, y ascendía todavía en Mayo último á 547.952,717 la que estaba satisfaciendo próximamente al respecto de 21 por 100, es indudable que sólo 229.741,451 pesetas habían cambiado de situacion, para adeudar al respecto de 16 por 100, si bien valuadas ya las fincas en 286.090,380. El aumento obtenido en la valoracion, de 57.348,929 pesetas, representa escasamente un 25 por 100 sobre la que ántes estaba considerada como oficial. Y si se lograra—lo cual sería un triunfo nada escaso—que en este mismo concepto acreciese la riqueza no depurada todavía y aceptada como tal por la Administracion, las 547.952,717 pesetas serán, en el caso más favorable, 684.940,146. Cifra es esta bastante inferior á la de 751.409,620 pesetas, que sería necesaria á fin de que con las 286.090,380 que están ya aceptadas, para contribuir al 16 por 100, proporcionen un ingreso de 166.000,000 pesetas, por la contribucion de inmuebles, cultivo y ganadería. La parte que correspondiera exigir ocasionaría un déficit de más de 10.000,000, en la cifra presupuesta como que sólo ascendería á 155.360,000 pesetas la cantidad total que ingresara en las arcas del Tesoro.

Tales son las ideas que, sin grandes preparaciones y fijándome en el clamoreo general de tantas personas como se conceptúan lastimadas, en más ó ménos, he creído deber expresar con entera imparcialidad y sin dejarme llevar por pasion alguna de partido; única manera de que pueda dárselos alguna autoridad, más bien por la justicia que encierran, que por la persona que las emite, al leer tantas y tan variadas disposiciones como veo que se han dictado, desde la medida profundamente trascendental que contiene la ley de 31 de Diciembre de 1881.

Me he limitado á sacar las deducciones naturales de los datos mismos que se han publicado, como los únicos que la Administracion pública posee; y me he fijado en el exámen de dos disposiciones de época reciente, fechadas el 13 de Abril y el 21 de Diciembre, como las más graves entre las demás. Contradictorias entre sí, ó mucho me equivoco en mi opinion profundamente arraigada, ó es muy posible, por no decir que es seguro, servirán de obstáculo, en vez de cooperar, en la forma y en la cuantía que debiera apetecerse, para simplificar una situacion complicada por demás; y que la circular de 1.º del actual mes de Diciembre, expedida por la Direccion general de Contribuciones, ha coadyuvado á hacer en extremo crítica. En efecto: no se trata por quien la haya aconsejado, respetando su intento, más que de realizar, por lo visto, un imposible: esto es la unificacion del tipo contributivo para 1.º de Julio de 1884. ¡Qué ilusion tan grande!!

La verdad será que continúe y empeore una situacion tan complicada, como la que tienen ahora, entre nosotros, el reparto y el cobro de la contribucion territorial, digna por todos conceptos de un pronto desenlace; que concilie, en cuanto sea dable, los intereses siempre respetables del Tesoro y los no ménos atendibles del público contribuyente. — JOSÉ GARCÍA BARZANA-LLANA.

(Publicada en el T.º V de las Memorias de la Academia)

(Madrid-1884)