

RENTAS Y CONTRIBUCIONES MUNICIPALES

GABINO FRAGA

EL Municipio está constituido por una asociación de individuos radicados dentro de una pequeña extensión territorial y cuya asociación tiene aptitud legal para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades colectivas de la propia asociación.

El Municipio, concebido así en términos generales, requiere para ser apreciado en su integridad, analizarse en los diversos aspectos que presenta, pues como ha sido ya puesto bien claro, el concepto de esa institución implica la concurrencia de múltiples elementos, cada uno de los cuales es materia para un estudio particular. "La ciudad moderna, dice Munro, es una cosa de múltiples facetas (many-sided). Constituye un campo de estudio para el jurista, para el político científico, para el economista, para el sociólogo, para el ingeniero..." (*The Government of American Cities*. p. 13).

Esos diversos aspectos del Municipio nos interesan en este trabajo, porque sólo el conocimiento completo de ellos puede ministrarnos las bases para poder fijar los términos del problema que constituye la materia de esta ponencia.

En efecto, el problema de los impuestos municipales está íntimamente vinculado con el carácter legal que tiene el propio Municipio; con la situación que éste guarda respecto del Estado; con las atribuciones que tiene que realizar, bien sea como suprema autoridad que impone decisiones o bien como proveedor y explotador de servicios pú-

blicos; y finalmente, con la organización económica del Estado, a la que afecta o de la que recibe influjo la organización económica municipal.

Para el jurista, el Municipio, como una realidad actual, debe su existencia a la ley. El reconocimiento de este postulado deja a salvo la cuestión de si el Municipio es o no anterior al Estado y si éste al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los Municipios o es el que crea a su favor esos mismos derechos. La circunstancia de que el Municipio constituya una unidad incorporada a la estructura del Estado, impone la necesidad de que, dentro de la organización legal de éste, quede incluida esa Institución básica con definidos caracteres que sólo la Ley puede precisar.

Así, pues, el Municipio considerado en este aspecto, tiene en la Ley que lo crea o lo reconoce, su Carta Constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Por lo tanto, es la Ley Orgánica del Municipio la que tiene que proporcionar la clave para apreciar los poderes municipales respecto al establecimiento de los medios materiales indispensables para que pueda realizar adecuadamente sus atribuciones.

Pero para que la Ley pueda fijar esos poderes municipales necesita haber resuelto previamente estos dos problemas: a) la situación que el Municipio haya de tener dentro del Estado; b) las atribuciones que, concomitantemente, se atribuyan al Municipio.

a) En la organización general del Estado, el Muni-

RENTAS Y CONTRIBUCIONES MUNICIPALES

cipio representa la forma típica de la descentralización por región. El Municipio no constituye una entidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que actúe simultáneamente con los Poderes clásicos en que las Constituciones modernas dividen el ejercicio de la soberanía; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza, respecto de una comunidad radicada en una circunscripción territorial determinada, el ejercicio de las atribuciones que le corresponden.

Dada la forma que normalmente adopta la organización municipal, ésta implica desde el punto de vista político un medio de dar satisfacción a aspiraciones democráticas, ya que da una oportunidad a los vecinos de la comunidad cuyos intereses se van a manejar para llegar a intervenir en ese manejo, para hacer la designación de las autoridades que han de encargarse de regir los destinos municipales, y en todo caso para ejercer en formas muy variadas un control sobre el ejercicio de los poderes de las autoridades locales.

Desde el punto de vista administrativo, la descentralización municipal representa una fórmula de eficiencia para el ejercicio de las atribuciones estatales dentro de cada localidad, ya que la organización administrativa central difícilmente puede conocer mejor las necesidades locales que por medio de aquellas atribuciones hayan de satisfacerse, que los mismos vecinos de la localidad en que dichas necesidades se manifiestan.

Pero no basta con estas ideas para comprender la descentralización. En ésta, existen muy diversos grados. La descentralización en todos sus aspectos constituye más que

una forma definitiva y única de organización, una tendencia para conciliar dos actividades opuestas: la de centralización absoluta y la de gestión independiente. De tal manera, pues, que la descentralización regional tiene múltiples matices, que partiendo de la desconcentración de facultades dentro de la misma organización central, llega hasta el régimen de plena autonomía.

Sin embargo, cualquiera que sea el grado de descentralización, el Municipio como uno de los engranajes de la organización política y administrativa del Estado, conserva con éste vínculos que, en el caso extremo, son los indispensables para evitar la disgregación del mismo Estado, para impedir que éste pierda su unidad.

Esos vínculos (entre la organización regional y las autoridades centrales del Estado) se traducen práctica y legalmente en un control que los Poderes Legislativo, Administrativo y Judicial ejercen sobre la organización regional.

Aún en los casos en que los Estados han llegado al sistema de la organización autónoma municipal (home-rule) se ha venido a reconocer, a causa de la interpenetración de los problemas del Estado y los de la ciudad, que tal sistema no es practicable en términos absolutos, pues aún admitiendo que cada ciudad tenga libertad para determinar la forma de su gobierno, los métodos de designación de las autoridades, sus obligaciones generales, etc., se reconoce que, a medida que las ciudades se desarrollan, el campo de los intereses exclusivamente locales se va disminuyendo y que materias como la policía, salubridad, educación, elecciones, imposición, deuda pública, etc., no

pueden ser expuestas a una regulación ni a un manejo incontrolado de las autoridades locales. (Munro, op. cit. Cap. IV.)

El Poder Administrativo ejerce un control en diversos grados sobre la administración municipal, bien sea por medio de actos de dirección, bien por actos de homologación o bien por actos de revisión posterior. La tendencia actual es la de desarrollar cada vez más ese control administrativo, tanto porque se ha comprobado que los actos legislativos no pueden tener la previsión y la elasticidad que requieren los variados y complejos problemas municipales, como porque un gran número de éstos tienen tal naturaleza técnica que no pueden ser afrontados por los funcionarios municipales que generalmente carecen de una preparación de aquella índole.

El Poder Judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto de los actos del Municipio, en la misma forma en que las ejerce respecto a los que provienen de las autoridades centrales.

El Poder Legislativo del Estado es el que, en la generalidad de los casos, fija el estatuto jurídico de los Municipios, estableciendo las bases de su organización y funcionamiento, las atribuciones del Estado cuyo ejercicio encomienda a las autoridades municipales, y finalmente, en lo que de un modo especial interesa para esta ponencia, las facultades que la organización municipal tendrá en materia de impuestos y contribuciones.

El problema que al respecto se presenta es el de determinar si el Municipio tiene facultades propias para la

creación de los impuestos y contribuciones que necesita para subsistir.

Este problema ha sido resuelto uniformemente en los países de América, en una forma negativa. Han influido en esa solución razones de muy diversas clases. Por una parte se ha considerado que la facultad de crear impuestos es un atributo de la soberanía y que, por lo tanto, sólo puede ejercerse por conducto de los Poderes que la Constitución ha creado para el efecto. Consecuentemente, la facultad impositiva sólo puede usarse por el Poder Legislativo. Ciertamente, algunas ciudades de América están investidas del poder de taxación; pero en los casos en que esto ocurre, se considera como indiscutible que tal facultad no es propia, sino que se tiene por virtud de una delegación de la Legislatura, la cual en ningún caso la confiere en términos absolutos, sino que la restringe por medio de limitaciones, bien en cuanto a la clase de impuestos, métodos para obtenerlos, bienes que pueden ser gravados, monto de los mismos impuestos, etc., o bien en cuanto que el sistema de impuestos municipales debe guardar conformidad con el sistema fiscal del Estado.

Así, pues, por la circunstancia de no constituir una entidad soberana al lado del Estado ni ser un Poder independiente de los que el régimen constitucional establece, el Municipio no tiene facultades propias para la creación de impuestos.

Queda, por lo tanto, en manos del Poder Legislativo la integración de la Hacienda Municipal.

¿Qué debemos pensar respecto de esta solución?

En realidad, no es posible adoptar una actitud única

ante la cuestión, porque el problema tiene una conexión estrecha con la situación que el Municipio guarda dentro del Estado. Como hemos dicho anteriormente, la descentralización que se opera por medio de la organización municipal puede tener muy diversos grados: desde el control absorbente del Poder Central hasta el régimen de plena autoridad municipal.

Ahora bien, la mejor garantía de un régimen autónomo, radica en la autonomía financiera que debe consistir precisamente en la facultad de organizar los ingresos y egresos que el régimen demanda. De manera, pues, que si es perfectamente admisible que el Poder Central regule en su integridad la Hacienda Municipal, en los primeros grados de descentralización, deja de serlo cuando la descentralización se acentúa, cuanto más se accede a las imperiosas demandas de libertad municipal.

b) Decíamos anteriormente, que para que la ley pueda fijar los poderes municipales respecto al establecimiento de los medios materiales indispensables para que pueda realizar adecuadamente sus atribuciones, es indispensable, además, que previamente haya resuelto el problema de las atribuciones que ha de otorgar al Municipio.

A primera vista parece indudable que bastaría una simple separación de dos clases de atribuciones: unas tendientes a la satisfacción de necesidades pura y exclusivamente locales y otras destinadas a satisfacer dentro de la localidad necesidades que son generales en el Estado.

Sin embargo, profundizando la cuestión, se encuentra en ella una complejidad que bien puede afirmarse que es irresoluble por el uso de criterios simplemente técnicos.

En la práctica, el otorgamiento de atribuciones a las corporaciones municipales, ha sido determinado por criterios empíricos que, a pesar de establecer formalmente una aparente distinción de "intereses locales" e "intereses generales", no pueden ser tomados como base de una clasificación científica. Además y como antes hicimos notar, el crecimiento de las ciudades ha puesto claramente de relieve que el círculo de los "intereses locales" se va en ellas confundiendo con el de los "intereses generales".

Así es que, renunciando a hacer una clasificación que parta de criterios rígidos, sólo puede hacerse uso de la distinción en tanto se le tome en una forma meramente convencional y sujeta a múltiples rectificaciones en el tiempo y en el espacio.

Pero también se puede apreciar el conjunto de atribuciones que hayan de corresponder al Municipio partiendo, no ya de la extensión de las necesidades que habrán de satisfacer, sino de la naturaleza misma de los actos que se lleven a cabo para su ejercicio.

De esta manera, las atribuciones pueden agruparse en dos categorías, las que se ejercitan dictando órdenes que se impongan autoritariamente, y las que se realizan mediante la prestación de servicios.

La vida municipal después de cubierta la necesidad de que se mantenga inalterable el orden público, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad, presenta como característica relevante la de exigir en una forma primordial la realización de todos los medios que tiendan a conseguir la comodidad y bienestar general de los habitantes de la localidad. Es así como en el Municipio tiene un campo

propicio el desarrollo de las obras y servicios públicos: el régimen de construcciones, de calles, caminos, paseos, parques públicos, hospitales, escuelas, bibliotecas, servicios de luz, de agua potable, de medios de transporte, de mercados, baños, rastros, cementerios, drenaje, limpieza, panificación y embellecimiento de las ciudades, etc., etc.

Es tan amplio el dominio que el Municipio ejerce sobre este vasto campo, que ha llegado a pretenderse que el Municipio más que una organización gubernamental constituye una gran empresa comercial y que debieran ser métodos mercantiles los que presidieran las actividades municipales.

Esta tendencia lleva en sí otra que para el problema materia de este trabajo tiene especial interés, a saber, la de que el Municipio puede llegar a tener un presupuesto industrializado, es decir, que como en un negocio estrictamente comercial, los ingresos de la empresa que, en el caso concreto adoptarían la forma de cuotas por la prestación de los servicios, sean suficientes para cubrir los gastos y que, en último extremo, los deficientes se cubran por los medios crediticios que los particulares usan en los negocios privados. De esta manera la ocurrencia al ingreso por medio del impuesto quedaría completamente excluída, o bien reducida al mínimo indispensable para el sostenimiento de las actividades de carácter exclusivamente gubernamental.

Difícilmente podría llegarse a admitir esta concepción, sin olvidar que el verdadero carácter de la organización municipal es el de constituir uno de los elementos que integran el organismo estatal.

En efecto, el Estado ni aún en sus actividades de carácter económico se encuentra en idéntica situación a la de las empresas comerciales manejadas por particulares. Mientras que éstos sólo se guían por la idea de lucro sin que forme parte de sus preocupaciones la idea de satisfacer el interés general, con el que sin embargo algunas pueden coincidir; en las empresas estatales, por el contrario, el fin lucrativo es y debe ser pospuesto a segundo plan o aún totalmente abandonado, y el interés general de dar satisfacción a una necesidad colectiva, debe constituir el motivo primordial de su actividad. Y esto que se dice respecto del Estado en general, tiene íntegra aplicación al Municipio, que no es sino una fracción de aquél. Debe notarse, no obstante, que no en todos los casos la obtención de utilidad es incompatible con la satisfacción del interés general y para aquellos que, con especial frecuencia se encuentran dentro de la jurisdicción municipal, no hay inconveniente de principio para adoptar organizaciones y métodos de las empresas privadas.

Si, pues, sólo una parte de las actividades locales puede desarrollarse sobre bases similares a las de los negocios mercantiles, se desnaturaliza el concepto del Municipio si se le considera simplemente como una gran empresa de fines lucrativos. “La misión de la ciudad, se ha dicho, no es hacer dinero sino gastarlo”.

Esta primera parte de nuestro estudio en la que con rasgos tan someros hemos pretendido bosquejar una idea del Municipio, nos autoriza para sentar estas premisas:

1. La base constitucional del Municipio se encuentra en la Ley.

2. La situación del Municipio dentro del Estado no corresponde a un tipo único. En cada país el Municipio representa un grado diverso de descentralización y consecuentemente son de muy diversa extensión e intensidad las facultades de control que el Estado Central tiene sobre las organizaciones municipales, y las atribuciones que al Municipio están encomendadas.

3. La situación que el Municipio guarda dentro del Estado, por una parte, y la extensión de las atribuciones que se le reconocen son factores fundamentales para estudio del problema de los medios pecuniarios que el Municipio debe tener para subvenir a su sostenimiento.

* * *

Las premisas anteriores nos dan ya una norma para la resolución de las dificultades que presentan las cuestiones que pudiéramos llamar formales en la organización del sistema tributario municipal; pero cuando con ayuda de ellas se va a construir ese sistema, se tropieza inmediatamente con el problema que consideramos fundamental en la materia, a saber, el problema de coordinación del uso de las facultades impositivas para crear los impuestos y rentas municipales con el de las relativas a la creación de los impuestos y rentas del Estado.

En efecto, la Hacienda pública del Estado "halla su complemento en la economía financiera de las corporaciones locales, principalmente del Municipio en sentido estricto" (Eheberg. Hacienda Pública. p. 673), de tal manera que la actividad económica del Municipio entre la que se comprende la actividad fiscal, no puede dejar de te-

ner efectos sobre la actividad económica del Estado ni prescindir de ser influenciada por ésta. Por otra parte, las finanzas públicas guardan una estrecha conexión con la economía nacional. De manera que, si se crean círculos de acción fiscal independientes e incoordinados, hay un serio peligro de crear una anarquía en el mundo de los negocios públicos con repercusiones funestas para la economía privada, base de la economía nacional.

Dicho de otro modo, aunque por una parte el Municipio tiene limitada su actividad financiera en razón de que el círculo de su actividad tiene una limitación territorial, y aunque por la otra el Estado tiene amplias fuentes de ingresos, no puede olvidarse que el Estado y el Municipio tienen comunidad de territorio y comunidad de sujetos y objetos de imposición. Existe, por lo tanto, el peligro de producir la duplicidad de impuestos, incoordinación de actividades fiscales, la realización de medidas financieras que se perjudican mutuamente y en fin, como resultado de todo esto, la acumulación de gravámenes que aplasten o destruyan las fuentes de ingresos para ambas entidades y las bases de la vida económica de la Nación.

Este cuadro no es simplemente teórico. Desgraciadamente es en la práctica demasiado frecuente y a veces se complica todavía más por la intervención de una nueva autoridad con facultades amplias para crear impuestos sobre el mismo territorio y los mismos individuos. Es el caso de los países que tienen adoptada la forma de Estado Federal. En ellos, tres entidades se disputan un sólo campo de imposición, el Gobierno Federal, los Estados integrantes y dentro de éstos las corporaciones municipales.

Así, por vía de ejemplo, vamos a citar el caso de México, en donde se ha podido apreciar en toda la magnitud el problema de la concurrencia y falta de coordinación de la acción fiscal de cada uno de los elementos que integran el régimen federal constitucionalmente adoptado.

El artículo 31 del Código Político consigna entre las obligaciones de los mexicanos, la de “contribuir para los gastos públicos, así de la *Federación*, como del *Estado* y *Municipio* en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Ahora bien, como el régimen constitucional vigente en el país impone el principio de que los Poderes Públicos sólo pueden actuar en virtud de facultades expresas y limitadas, y el de que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación corresponden a los Estados integrantes, resulta que todo el sistema fiscal, principalmente en lo que se refiere a la separación de competencias entre aquellas entidades, debiera estar regulado en una forma precisa en el mismo texto constitucional.

Conviene, por lo tanto, hacer un examen de éste para poder apreciar la cuestión propuesta.

La Constitución, fuera de dos casos especiales (aranceles sobre el comercio exterior e impuestos sobre mercancías en tránsito) que atribuye expresamente a la competencia federal y en los que, concomitantemente, excluye la intervención de los Estados, sólo contiene una disposición general para fijar la competencia de la Federación en la materia.

El artículo 73 de la referida Constitución autoriza al

Congreso Federal "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

De acuerdo con los antecedentes legislativos de este precepto, la intención de los constituyentes igual a la de los autores de la Constitución de los Estados Unidos de América, en la que existe un texto semejante, fué la de crear a la Federación múltiples fuentes de ingresos a las que pudiera recurrir para satisfacer sus necesidades. La circunstancia de que el Congreso Constituyente haya rechazado el proyecto que le fué presentado para reservar a la Federación los impuestos indirectos y a los Estados los directos, demuestra claramente que el propósito fué de establecer un campo bastante amplio para la acción impositiva de la primera y de no hacer un punto constitucional, el de la clasificación de las rentas, ya que, de acuerdo con sus ideas, las necesidades que los impuestos deben satisfacer son limitadas. El régimen fiscal establecido para la Federación y para los Estados es, pues, el de facultades concurrentes de ambas entidades, y así quedó precisado con gran sencillez y claridad en unos de los artículos publicados en "El Federalista", en el que Hamilton decía: "Toda separación de los objetos de imposición, cualquiera forma que hubiese adoptado, implicaría el sacrificio de los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados particulares. La Convención ha preferido a la subordinación, la concurrencia de competencias".

Ahora veamos cuál es el régimen fiscal dentro de cada Estado miembro.

Desde luego y a pesar de que ha sido muy discutido tanto doctrinal como judicialmente, parece evidente que

os Estados no han de poder gravar con impuestos las materias que han sido atribuídas a la jurisdicción federal. En efecto, la Unión tiene atribuídas facultades legislativas sobre determinadas materias que pueden ser susceptibles de gravarse con impuestos, tales como el comercio, las instituciones de crédito, la minería, el petróleo, vías generales de comunicación, pesas y medidas, industrias eléctricas y cinematográficas, etc., etc.

Se ha sostenido que tales fuentes de ingresos sólo pueden ser gravadas por el Poder Federal, ya que si éste tiene facultades legislativas sobre ellas, debe tener también la de establecer impuestos que, por ser un atributo de soberanía, va imbibita en la facultad de legislar, quedando por lo tanto excluídos los Estados tratándose como se trata de facultades expresamente conferidas a la Federación. (Como antes se ha dicho, esta cuestión es muy discutida, pues se sostiene que para que los Estados sean excluídos sería necesario que expresamente la ley autorizara a la Federación para gravar con impuestos esas materias y no simplemente la autorizara, como lo hace, para legislar, o bien que por texto expreso se prohibiera a los Estados intervenir.)

Por otra parte, a los Estados se les prohíbe gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio; la entrada o salida del mismo de mercancías nacionales o extranjeras; la circulación o consumo de efectos con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales o requiera inspección, registro o documentación que acompaña la mercancía.

De manera que los Estados miembros dentro de su

propio territorio, una competencia impositiva más limitada que la de la Federación, y en los casos en que aquélla pueda ejercitarse, siempre hay la posibilidad legal de que concurra con la facultad impositiva del Gobierno Federal.

Por último y dentro de los lineamientos que hemos señalado, debe precisarse el régimen fiscal de los Municipios frente al Estado miembro, por una parte y frente a la Federación por la otra.

La Constitución contiene al respecto una sola prevención, la de que la hacienda de los Municipios se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades.

De aquí se desprende que, como las Legislaturas de los Estados no tienen, tratándose de los Municipios, facultades más amplias que las que a ellos mismos corresponden, el régimen fiscal municipal debe tener caracteres y restricciones similares a los del Estado miembro.

Por tanto, sin una discriminación de fuentes de ingresos para cada entidad, sin ningún programa de acción fiscal y con limitaciones simplemente de carácter formal, es muy fácil percatarse de los resultados que en la práctica se han producido y los cuales se han agravado todavía más con la supervivencia que han tenido en el país tipos de impuestos que ya la ciencia de las finanzas tiene catalogados perfectamente como gravámenes antieconómicos o injustos.

Esos resultados pueden resumirse en los siguientes hechos: duplicación y aun triplicación de gravamen sobre una misma materia impositiva; falta de uniformidad en

la imposición por gravarse irregularmente las fuentes de ingresos; falta de coordinación en la acción de las Entidades concurrentes; incomodidades para el causante con motivo de la recaudación hecha por múltiples oficinas exactoras, y en una palabra, falta de un verdadero sistema de tributación.

Afortunadamente, las autoridades fiscales del país han estado realizando durante los últimos años los estudios necesarios para poder llegar al establecimiento de las bases económicas para hacer una distribución adecuada de las fuentes de ingresos o de los ingresos mismos y aunque algo se ha avanzado al respecto aún no se logra hacer desaparecer la situación anárquica y disolvente que se ha apuntado.

El problema que acabamos de examinar, lo hemos referido al caso del Gobierno Federal, pero él se repite en los Estados organizados en forma unitaria y aunque en ellos se simplifican los términos, puesto que sólo existirán dos autoridades fiscales, en vez de tres, la cuestión sigue siendo la misma, o sea la de determinar la esfera de acción tributaria del Estado y del Municipio y la de coordinar el uso de sus respectivas facultades.

Con anterioridad indicamos que este último no tiene poderes autónomos para crear impuestos: que, o bien esa facultad se la reserva la Legislatura, o bien la delega en los Municipios con las restricciones que estima pertinentes.

En ambos casos, sin embargo, el problema sigue siendo el mismo, pues tanto el Poder Central como el Municipio con facultades delegadas deben tener presente que la organización de los ingresos municipales no puede con-

siderarse como un sistema completo aislado, sino que tiene que ajustarse a las orientaciones y modalidades del sistema general del Estado, pues de otro modo se crearía el caos y la anarquía que hemos realzado en las líneas precedentes.

De otro modo dicho: el problema de la integración de la Hacienda Municipal implica la consideración fundamental de que el régimen fiscal que dentro de aquélla se adopte es siempre un elemento del sistema tributario nacional y que por lo mismo tiene que acomodarse a éste para evitar que una impensada yuxtaposición de cargas fiscales se traduzcan en daño para los ingresos del Estado y en ruina para la economía de las fuentes de donde se toma el ingreso.

Por lo tanto cuando propusimos la cuestión de lo que debe pensarse de la solución que han adoptado casi todos los países del Continente, de centralizar las facultades de organización de la Hacienda Municipal, se hacía necesario estudiar no solamente el grado de conexión que existe entre el Estado y el Municipio, sino que también era fundamental examinar si por la naturaleza especial de la materia no era indispensable que aquella conexión fuera más estrecha.

El resultado ha sido, sin embargo, consecuente con las ideas que dominan la determinación de la situación que el Municipio ha de tener dentro del Estado, puesto que de acuerdo con esas ideas, la descentralización es mayor mientras más localizados son los intereses cuya atención se encarga a las autoridades municipales y la relación con el Estado central aumenta, pudiendo llegar hasta la exclu-

sión del Municipio, cuando se trata de intereses que no se circunscriben a una demarcación territorial; sino que rebasan esos límites y se extienden a toda la comunidad estatal.

Pues bien, siguiendo como antes se dice esas ideas, basta pensar que los sistemas fiscales de los Municipios trascienden a la economía general del Estado, puesto que sus efectos no pueden localizarse territorialmente, para que se tenga una justificación congruente de la intervención que el Estado ha de tener en la economía financiera municipal.

Así pues, y como conclusión de esta parte de nuestro estudio, se puede afirmar que el problema fundamental del régimen tributario municipal consiste en que en tanto que sus efectos sean de trascendencia general y no simplemente local, debe ajustarse a las normas y orientaciones del sistema tributario del Estado para evitar que su incoordinación con éste, lastime la economía pública y privada de la Nación.

La norma para encontrar una solución se encontrará en una idea capital que muy a menudo se pierde de vista, a saber la de que cada uno de los ingresos del Estado o del Municipio, cualquiera que sea su origen y naturaleza, forma parte de un todo integral. "Los Estados modernos deben tender a tener un sistema de ingresos públicos y no simplemente fuentes de ingresos yuxtapuestas al capricho". Cada una de las autoridades fiscales debe tener presente que a su lado existen otras entidades alimentadas por ingresos análogos a los suyos, de manera que en la elaboración de su sistema de ingresos, deben investigar cuál es la

repercusión sobre los sistemas financieros de los otros patrimonios administrativos y cuál es la situación que resulta para los individuos por la combinación de los diferentes sistemas (*Jéze. Science des Finances*, 1931, p. 327).

* * *

Planteado en los términos anteriores el problema básico del sistema tributario municipal y apuntada su solución, veamos cómo se configura ese sistema.

Para ello seguiremos las ideas que hasta aquí hemos expuesto, tomando como base para el desarrollo los datos aprovechables de la legislación positiva.

En primer término debe considerarse que el Municipio, como el Estado, tiene una personalidad jurídica que le permite tener un patrimonio integrado por bienes inmuebles y por bienes muebles de muy diversa naturaleza.

En uso de esa misma personalidad, el Municipio puede tener explotaciones de carácter industrial que maneja en forma semejante a la usada por los particulares en el manejo de empresas mercantiles.

Finalmente, la repetida personalidad faculta al Municipio para obtener recursos mediante la colaboración voluntaria de los particulares. En el acto de colaboración voluntaria, el particular por medio de un contrato proporciona al Municipio los recursos que éste necesite. Pero además de que el contrato impone al Municipio obligaciones a favor del particular, para cuyo cumplimiento es necesario ocurrir a otras fuentes de ingresos, el Municipio no puede estar atenido a la voluntad de los particulares para obtener los medios necesarios para su subsistencia.

En términos generales no puede sostenerse que el régimen a que está sujeto el conjunto de bienes muebles o inmuebles que formen el patrimonio del Municipio, sea enteramente similar al que rige al patrimonio de los particulares, dado que el conjunto de bienes de las corporaciones municipales tiene como principal destino el de proporcionar los elementos que aquéllas necesitan para los gastos públicos, pero sí puede afirmarse que las reglas que norman la administración de estos bienes tienen un carácter especial que las distingue de las que regulan los impuestos y derechos propiamente dichos, puesto que aquéllas no necesitan el régimen de coacción que estas últimas requieren y en muchos casos, según las determinaciones de la ley, ni aún siquiera exigen una prescripción expresa de carácter legal a efecto de que el Municipio pueda reputarse con facultades legales para cobrar los productos correspondientes.

Dentro de este primer capítulo tienen cabida los ingresos por los siguientes conceptos: frutos civiles o naturales de las tierras, montes, pastos y demás bienes inmuebles de la propiedad de los Municipios; productos del usufructo de los bienes a que el mismo tenga derecho; productos de los capitales y demás bienes muebles; herencias, legados y donativos, y finalmente productos de explotación de empresas industriales o comerciales cuya finalidad principal estriba en la obtención de ingresos y que el Municipio maneja en concurrencia o con exclusión de las actividades particulares.

Los ingresos a que nos hemos referido hasta aquí pueden ser percibidos libremente por los Municipios sin nin-

guna traba de parte de las autoridades centrales del Estado, pues como es bien fácil de percibir a primera vista, no existe la posibilidad de concurrencia ni la de que se originen las repercusiones fatales que anteriormente señalamos en un régimen de compleja imposición tributaria. Se trata en el caso de fuentes locales de ingreso.

Pero, según también dejamos expuesto anteriormente, el Municipio no puede atenerse a esos recursos para su sostenimiento. El aumento cada vez más considerable de las actividades municipales que con el desarrollo de la población no pueden quedar reducidas a las funciones esenciales de mantener el orden, la seguridad y la salubridad públicas, sino que tienen que extenderse a la satisfacción de otras necesidades que produce la convivencia en lugares de amplia población, obligan al Estado a establecer o a permitir que los Municipios establezcan otras prestaciones forzadas a cargo de los individuos para que éstos cooperen al sostenimiento de los gastos públicos.

Sin embargo, no todos los recursos que se obtienen por este medio tienen el mismo carácter. Es bien conocida la clasificación que la ciencia de las finanzas hace de las prestaciones de carácter pecuniario que se imponen a los individuos en uso de la facultad impositiva del Estado.

Esas prestaciones pueden corresponder a una de estas tres categorías: a) impuestos propiamente dichos; b) contribuciones especiales, y c) tasas o derechos. Los impuestos obligan a contribuir a los gastos públicos sobre la base de la capacidad del individuo y sin que haya para éste una contra-prestación equivalente de parte de la autoridad que establece el propio impuesto. Las contribuciones es-

peciales son exacciones de carácter conmitativo aunque no necesariamente remuneratorio, que se imponen por el Poder Público con motivo de ejecución de obras, instalaciones o servicios, a cargo de los individuos o clases de individuos que en una forma más directa resultan beneficiados por dichas obras, instalaciones o servicios. Finalmente las tasas (o tasas) o derechos vienen a representar el precio de utilización o aprovechamiento de un servicio que beneficia privativamente a los individuos y al cual tienen que ocurrir voluntariamente u obligados por la ley.

De estas tres categorías de impuestos, es indudable que la última de ellas no presenta un problema especial para el sistema fiscal del Estado, pues admitiendo éste que determinados servicios estén a cargo de los Municipios, admite implícitamente que el precio de los mismos pueda ser percibido por dichas entidades. No existiendo, pues, duplicidad de servicios ofrecidos, no puede haber concurrencia de imposición y, por lo tanto, el problema de ajuste entre los ingresos municipales y los ingresos estatales no puede presentarse tratándose de esta categoría de impuestos.

Dentro de ella, quedan comprendidos los derechos por servicios de aguas, alumbrado, transportes, drenaje, aseo público, inspección sanitaria de mercancías, certificaciones, legalizaciones, actos del Estado Civil, licencias para el tráfico y para otras muy diversas clases de actividades, registro comercial e industrial, de fierros y marcas de herrar, de vehículos, de anuncios, etc., etc.

Lo mismo que hemos dicho de los derechos, se puede repetir tratándose de las contribuciones especiales, en los

términos en que las hemos definido. Es decir, si el Estado ha reconocido la facultad de los Municipios para llevar a cabo determinadas obras, mejoras e instalaciones que beneficien directamente y en mayor proporción que a la generalidad, a un grupo de individuos o a algunas clases sociales dentro de la colectividad, no habrá problema de concurrencia de facultades si el Municipio se arroga o se le concede por la Legislatura, según el caso, la facultad de distribuir el importe de dichas obras entre los elementos beneficiados. El problema podrá ser el de si el Municipio puede llevar a cabo las obras, pero si la resolución es a su favor, parece indiscutible que debe corresponderle la contribución especial correspondiente.

Dentro de este segundo capítulo tienen cabida los impuestos por apertura de nuevas vías urbanas, la rectificación, ampliación, alineamiento, prolongación o mejora de las poblaciones y su urbanización, la creación de parques, jardines, etc., etc.

Finalmente, la categoría de impuestos propiamente dichos sí presenta en toda su magnitud el problema que nos ha venido ocupando. ¿Cuáles son las fuentes de ingresos de carácter netamente Municipal y respecto de los cuales el Municipio pueda levantar exclusivamente impuestos sin perjudicar el sistema fiscal del Estado? ¿Cuáles son los impuestos que pueden establecerse por los Municipios sobre fuentes no exclusivas, sin perjuicio del sistema fiscal del Estado?

Esos problemas que son los fundamentales en el sistema de organización tributaria municipal han recibido las siguientes soluciones: o bien el Estado no autoriza en

favor de los Municipios ningún impuesto y resuelve el problema económico de éstos mediante un subsidio; o bien, el Estado se reserva la fijación de los impuestos y materias gravables y crea en favor de los Municipios recargos determinados sobre los impuestos del propio Estado, o bien concede una participación sobre los impuestos estatales o bien finalmente, el Estado deja a los Municipios algunas materias para que sobre ellas establezcan los impuestos que puedan soportar y el resto lo completa el mismo Estado por medio de subsidios o de autorización de recargos sobre los impuestos estatales.

El señalamiento de fuentes exclusivas de impuestos es bien difícil, pues como hemos dicho anteriormente, la jurisdicción del Estado concurre con la de los Municipios sobre todas las personas y bienes radicados en su demarcación. La población y los bienes gravables de los Estados son los mismos que los de los Municipios. De tal manera, pues, que sólo mediante un acuerdo que, en todo caso no dejará de ser arbitrario, puede hacerse una repartición entre el Estado y el Municipio para fines de imposición.

El sistema de subsidio representa una seria amenaza, si es que en sí mismo no se le considera ruinoso, para la autonomía Municipal. Dejar en manos del Estado la facultad de señalar la cantidad que ha de entregarse a los Municipios para ayuda de su economía, es dar al mismo Estado el arma más poderosa para obligar a las autoridades municipales a plegarse a sus caprichos.

El sistema de recargos o de participaciones tiene la ventaja de que reduce los gastos de recaudación pero se le obietta que con él se pueden agravar los errores del sistema

impositivo estatal y hacer que el Estado se vea subordinado a las necesidades municipales y perder su libertad de acción para llevar a cabo las reformas tributarias indispensables.

En verdad es difícil tomar una resolución en abstracto sobre el sistema más conveniente, pues más podrán hacer en ese sentido las tradiciones, las conveniencias y situaciones prácticas y la organización general del sistema tributario que todas las disquisiciones que puedan promoverse teóricamente alrededor de las soluciones apuntadas.

Bastará, pues, que con presencia de todos esos elementos cada Estado particular busque la solución que sea más adecuada a sus conveniencias y necesidades pero siempre guiada por la idea de que el sistema tributario nacional forma un todo integral al cual deben ajustarse las facultades del Estado y las facultades del Municipio.

* * *

Hemos procurado en las líneas anteriores hacer realizar uno de los grandes problemas que lleva consigo el régimen municipal. Los datos que en este estudio hemos aportado nos obligan a formular las siguientes breves conclusiones:

I.—El problema fundamental en el sistema tributario de las Municipalidades consiste en que, de la misma manera que ellas forman parte de un todo más amplio que es el Estado, el régimen de sus ingresos tiene que plegarse al sistema tributario de todo el Estado.

II.—Existen conceptos cuya existencia como fuentes de ingresos de los Municipios no es incompatible con el régimen tributario nacional a pesar de que dichas fuentes

sean exclusivas del Municipio; los frutos de los bienes patrimoniales, los derechos por prestación de servicios y las contribuciones especiales por la ejecución de obras, de la competencia también exclusiva de los Municipios, que se traduzcan en beneficio especial de algunos individuos o clases sociales dentro de la jurisdicción municipal.

III.—Dadas las limitaciones territoriales de los Municipios y la clase particular de facultades de que están revestidos, la esfera del sistema de tasas o derechos y de contribuciones especiales tiene en los propios Municipios la facilidad de extenderse gradualmente hasta el grado de que la mayor parte de los gastos municipales pueda cubrirse con los elementos que procedan de esas fuentes de ingresos.

Sin embargo, lo anterior no significa ni con mucho que se pretenda dar una organización mercantil al manejo de los intereses municipales, pues no puede hacerse nunca abstracción de que el móvil de la actividad municipal como el móvil de toda actividad estatal no puede ser el lucro, sino la satisfacción de las necesidades colectivas. Pero como dentro de la acción municipal se encuentran múltiples elementos para individualizar el beneficio que producen los servicios municipales, las tasas o derechos y las contribuciones especiales pueden llegar a constituir una porción bien apreciable de los recursos que el Municipio requiere para su subsistencia.

IV.—El sistema que haya de utilizarse para la determinación de la forma como el Municipio haya de cubrir los deficientes que no alcancen a sufragarse con los ingresos propios a que se alude en el punto anterior y, en una pala-

bra, la determinación de la competencia del Municipio para obtener impuestos propiamente dichos, bien con el carácter de exclusivos o concurrentes con los que el Estado establezca, no puede efectuarse teóricamente ni considerando aisladamente las necesidades municipales, pues es indispensable que el sistema que se adopte forme un todo congruente con el sistema tributario nacional.

* * *

Si las anteriores conclusiones se estiman justificadas, el Congreso podría adoptar una resolución sobre esta importante materia que, dejando a salvo todas las peculiaridades de cada Estado, tendiera a definir el problema del sistema impositivo de los Municipios, mediante las siguientes recomendaciones:

Primera.—Es de recomendarse a todos los Estados del Continente Americano que, en un término breve, procedan a fijar las bases de organización de la Hacienda Pública Municipal para que guarde estrecha congruencia con la organización de la Hacienda Pública del mismo Estado.

Segunda.—Para llevar a la práctica la recomendación anterior, se sugiere la conveniencia de que en cada Estado se reúna una Convención Fiscal, en la que con la representación de los elementos interesados, se proceda a considerar el problema y con base en los elementos peculiares de cada Estado: se fijen las bases de unificación de los sistemas municipales de tributación y se coordinen con el sistema estatal, procurando fijar las fuentes de ingresos que

hayan de subvenir a las necesidades del Municipio y a las del Estado con la elasticidad que es requerida en materia de impuestos.

Tercera.—Sugiere-se igualmente a los Estados del Continente, que hecha la determinación a que se alude en el punto anterior, se le dé la fuerza de resolución legislativa de carácter constitucional.