

1015

336.1/.5  
832

Este Libro es propiedad de la Biblioteca  
Nacional de la Casa de la Cultura  
Su Venta es penada por la Ley  
N.º 1.812 del 29 de Agosto de 1954

## El problema vital del Ecuador

—(Libro II)—

### Hacienda Pública



—“Finance is the problem of our time”—(Balfour).

—“La fuerza financiera tiene la misma importancia que la potencia militar, i descuidando la una, se obtienen los mismos funestos efectos que se derivan de no tener en cuenta la otra”—  
(Príncipe Bulow).

—“La Hacienda Pública es el espejo en que se reflejan la potencia económica, la VIRTUD ADMINISTRATIVA i el VALOR POLITICO de las naciones”—(Behar).

Imprenta Mercantil-Monteverde & Velarde.

**GUAYAQUIL**

RESERVA HECHA  
EL DEPOSITO DE LEY  
ES PROPIEDAD DEL AUTOR

F 421

556

Biblioteca Nacional Eugenio Espejo

F 7968

Ingreso esta  
obra a la Biblio-  
teca Nacional del  
Ecuador, el 4 de Octubre  
de 1919.

Con este libro deseo rendir un  
homenaje y constituir un re-  
cuerdo.

Homenaje a la gratísima me-  
moria de mis padres.

Recuerdo para mis hijos.

Sea para ellos pequeña, pero  
intima i calurosa retribución de  
tantas horas felices que les  
adendo.

Guayaquil, Julio-1919

## El problema vital del Ecuador

—(II)—

Hacienda Pública

BIBLIOTECA NACIONAL	
QUITO - ECUADOR	
COLECCION GENERAL	
Nº 2911	ARO 1989
PRECIO _____	DONACION _____

0001100 — E.

X En el opúsculo que, con el mismo nombre de éste i con el subtítulo "O fuertes o esclavos", publiqué a principios de año, desarrollé someramente la primera parte de la Trilogía en que entiendo se puede dividir el estudio del Problema Vital del Ecuador.

En "Fuertes o esclavos" consideré uno de los factores de ese estudio, porque no es posible concebir un éxito nacional sin respaldo, un organismo sin potencialidad que lo haga respetado del vecino. Bajo ese concepto creí que debimos rigorizar la nación disciplinándola, armándola i comunicando los diversos proceros bajo un plan ferrocarrilero netamente nacional.

La crítica de la Prensa que acogió tan bondadosamente ese trabajo, aceptó el dilema, la primera parte de la Trilogía: O fuertes o esclavos.

Pero, objeto yo mismo, no podemos ser fuertes, no podemos organizar esa fuerza, si no la basamos en una buena Hacienda Pública que soporte sin hundirse la continuidad del esfuerzo; entonces prosigo i digo: O Hacienda o bancarrota.

Este es el tema de la segunda parte de mi obra que ofrezco hoy a mis compatriotas. A esta empresa he cooperado—i me complazco en reconocerlo—el cargo público que estoy desempeñando desde el año 1917—Interventor de Hacienda—que me ha permitido observar minuciosa i tranquilamente el mecanismo financiero i sus fundamentos, i después me sugirió el anhelo de estudiar la teoría Hacendaria en su aspecto científico para fundar mis opiniones en una i otra fuente, de manera que no sea simplemente un estudio teórico en que esollara la práctica sino una traslación de doctrinas al terreno propio para recibirlas; principiando por desprenderme de aquello que concebía uno de los fundamentales errores de nuestras prácticas en general, aquella imitación casi servil de lo extranjero, aquella trasplantación global de prácticas europeas sin considerar el ambiente nuestro, ambiente en que no hemos logrado que florezca, clara está, ni el Código Civil napoleónico, ni la Legislación europea de Hacienda, ni la Constitución mas liberal i democrática del mundo, ni el Gobierno del pueblo i para el pueblo que esa Constitución quiso para la bucaventura nuestra.

*Sin duda tenemos mucho que aprender del extranjero i mucho que aplicar con éxito aquí; pero tenemos también muchas condiciones sociales i económicas que afuera desconocen o que, si las tuvieron, sufrieron su proceso evolutivo de mejoría, de manera que no podemos aplicar sin previa modificación muchas prácticas que, sancionadas i demostradas allá, fracasarían—fracasaron ya—entre nosotros.*

*En la magnitud del tema, mi labor es un granito de arena; pero le pongo tan gustoso i lleno de entusiasmo, tan profundamente convencido de la fuerza de las pequeñas causas, que no vacilo en darlo a mis compatriotas que sabrán apreciar, ante todo i sobre todo, el móvil desinteresado de un estudio de esta naturaleza que sale, felizmente, del terreno personal i se ofrece como amplio "stadium" para bienintencionadas criticas que, si aplastan al granito de arena, deben justificar su obra demolidora ofreciendo mejores bloques para el robusto edificio que debemos levantar.*

*Debo terminar recordando que, ajeno a toda pretensión, en mi obrita anterior advertía ya que "no aspiro a decir nada nuevo, sino aplicar a nuestra enfermedad bien conocida la terapéutica usada en casos semejantes al nuestro"; i sea esta una creusa, si se la requiere, para las necesarias e indispensables citas i referencias que demanda un estudio sobre un tema tan eminentemente experimental i que conceptuo inevitable hechas con la frecuencia necesaria, buscando en las autoridades en la materia, la fuerza i la oportunidad de los argumentos.*

*Tendría razones de felicitarme si el exámen de este trabajo moviera otros muchos que, corrigiendo errores i aclarando conceptos, dejen a la Hacienda Pública del Ecuador un camino bien alumbrado i expedito por donde fuera fácil hallar salida a la difícil situación que soportamos, que nos pone con alarmante frecuencia a los bordes del abismo económico; i, lo que sería más importante, nos permitiera organizarnos social, política i militarmente para cumplir la inevitable misión que corresponde a todo pueblo.*

## Bibliografía

- AVILES ELEODORO.—Informe del Inspector Fiscal de la Sociedad de Crédito Público. Anexo del Informe de Hacienda—Quito—1901—1 volúmen.
- BORJA CESAR.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1909—Quito—1 vol.
- BORJA CORDERO CESAR.—El cacao en 1907—Traducción de la revista alemana "Gordian"—Quito—1909—1 vol.
- BECHAUX A.—Escuela Económica Francesa—Madrid—1905—1 vol.
- BRAÑAS ALFREDO.—Curso de Hacienda Pública—Santiago—1891—1 vol.
- CABEZAS AGUSTIN.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1915—Quito.
- CAMARA DE COMERCIO de Guayaquil.— Colección de Memorias y Boletines—Guayaquil.
- COUERCELLE-SENEUIL J. G.—Tratado de Economía Política—París—1879—2 vol.
- COSSA LUIGGI.—Elementos de Hacienda Pública—Valladolid—1884—1 vol.
- DILLON LUIS A.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1909—Quito.
- DIRECTORIO DE LA ASOCIACION DE AGRICULTORES.—Recopilación de Memorias a las Juntas Generales—1914—1918—Guayaquil.
- ECHANIQUE CAMILO.—Informe del Ministro de Hacienda a la Convención Nacional de 1906—Quito.
- FLORA FEDERICO.—Ciencia de Hacienda—Madrid—1918—2 vol.
- GAGLIARDO TOMAS.—Informes del Ministro de Hacienda a los Congresos de 1901—1908—(Quito)
- GAME FRANCISCO.—Informes del Ministro de Hacienda a los Congresos de 1902—1903—1904—1905—Quito.
- GOMEZ DE LA TORRE.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1898—Quito.
- GONZALEZ BAZO VICENTE.—Estudio sobre los Presupuestos—Quito—1890—1 vol. (1)
- GONZALEZ BAZO VICENTE.—Compañía Nacional de Cacao—Quito—1899—1 vol.
- GONZALEZ SUAREZ FEDERICO.—Historia del Ecuador—Quito—1890—1903—8 vol.
- GARLAND ALEJANDRO.—El fisco i las industrias nacionales—Lima—1900—1 vol.

[1] Este "Estudio sobre los Presupuestos" no lleva el nombre del Sr. González Bazo sino XXX, pero personas bien informadas me han manifestado que es él su autor. El hecho de ser una recopilación de artículos publicados en la "Revista Financiera" i el "Economista" de Guayaquil escritos por el Sr. González Bazo es una prueba evidente de la paternidad de la obra citada.

- GARNIER JOSEPH.—Traité de Finances-París-1883—1 vol.  
GIDE CHARLES.—Curso de Economía Política-París-1916—1 vol.  
HURTADO MIGUEL.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1918 i de 1919-Quito.  
ICAZA MARTIN.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1880-Quito.  
INTRIAGO FEDERICO.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1912-Quito.  
LOPEZ LEONIDAS.—Sinopsis de Rentas e Impuestos—Edición VI-Quito-1918.  
LEROY BEAULIEU PAUL.—Traité de la Science des Finances-París-1879—2 vol.  
LEROY-BEAULIEU.—Compendio de Economía-Madrid-1 vol.  
MILL JOHN STUART.—Principles of Political Economy-London-1886—2 vol.  
OFICIAL.—Estadística fiscal i de Hacienda Pública, por la sección de Estadística del Ministerio de Hacienda-Quito-1908-1918—9 vol.  
OFICIAL.—Resúmenes Generales de Importación i Exportación en 1917—por Ezequiel Calle-Quito-1 vol.  
OFICIAL.—Anuario de Legislación Ecuatoriana-Colección-Quito-1864-1918.  
OFICIAL.—Colección de leyes i reglamentos de Timbres, Aguadientes, Tabaco, Sal, Alcabalas i Contrabandos, vigentes en 1918—Edición Codificada por el Ministerio de Hacienda-Quito-1918.  
PERALTA JOSE.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1899-Quito.  
PIERNAS HURTADO J.—Tratado de Hacienda Pública i Exámen de la Española-Madrid-1891—2 vol.  
PIERNAS HURTADO J.—Estadística-Madrid-1912—1 vol.  
PRESCOTT GUILLERMO.—Historia de la Conquista del Perú-Madrid-1853—1 vol.  
ROGER RENE.—La Colombie Economique-París-1914—1 vol.  
SALAZAR VICENTE LUCIO.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1888-Quito.  
SELIGMAN EDWIN.—El impuesto Progresivo en la Teoría i en la Práctica-Madrid-1913—1 vol.  
STOURM RENE.—Les finances de l'ancien regime et de la Revolución-París-1885—2 vol.  
VOCKE GUILLERMO.—Principios fundamentales de Hacienda-Madrid—2 vol.  
WITHER SERAFIN.—Informe del Ministro de Hacienda a la Convención de 1896-Quito.  
ZALDUMBIDE ATANASIO.—Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1914-Quito.

Primera Parte

Consideraciones generales sobre  
la Hacienda i los Presupuestos  
en el Ecuador.



## Capítulo I

### La Economía del Inca i la Republicana.-- Forzoso elogio de la primera.

Puede ser que mi persistente afán de hallar en la Historia recursos para mostrarlos i ofrecerlos a mis compatriotas, les produzca una sensación de hastío, similar a la que da el beber siempre en la misma fuente un mismo aunque cristalino líquido.

Con todo yo creo i seguiré creyendo, hasta que alguien tenga la paciencia de probarme lo contrario, que en esas, al parecer oscuras, épocas de nuestra pre-historia, hai la suficiente claridad para hacer en ellas elogiosos reparos i añorar muchas de sus sagaces prácticas, algunas de las cuales, de estricto orden militar comentamos ya, en el libro primero "o Fuertos o Esclavos" i otras, de sabrosos aspectos económicos, vamos ahora a ver lucir.

La corriente más poderosa de nuestra idiosincracia contemporánea tiende a desviar del Estado los recursos que sostienen su vida i le dan decoro para representar la nacionalidad. Cuanto más contrabando



se pueda hacer, cuanto más impuesto se logra eludir, cuanto más caro nos hacemos pagar contratos, provisiones o servicios, lo cierto es que el Tesoro público no es entre nosotros lo que antiguamente, un arca sagrada de la que salían hilillos de felicidad i bienestar para el pueblo que la llenaba, i que en cambio recibía abundantes alimentos, cómodos caminos, sabias disposiciones para su orden i seguridad, &.

Todavía es posible convenir—i es mucho convenir— en que los contribuyentes le vuelvan las espaldas al Fisco i lo abandonen a su negra suerte de Prometeo, pero no es posible ni se puede convenir bajo ningún concepto en que el legislador se precie de su oposición a los apremiantes requerimientos del Estado, i que éste no tenga en ellos artifices i modeladores que le den con sus aciertos las bellas formas de la Civilización, los relieves i perfiles del Progreso, solo porque los legisladores se creen mas bien los defensores del pueblo contra el Estado, haciendo de hecho antagónicas las dos ideas que más armónicas su misión requiere que sean.

Nuestros representantes renuncian así el ejercicio de un poder indivisible e irrenunciable cuando exclaman en sus discursos pro-pueblo: "¡Impuesto? ¡Eso no ¡Ni un centavo más porque se ahorca al pueblo!", sin considerar que ese poder, del cual todos los ecuatorianos pretendemos ser poderdantes, trae aparejada con la defensa del pueblo, la defensa del Estado.

Legílese todo lo que se quiera en provecho del pueblo, defendiéndolo con leyes prácticas del crimen i el delito, fomentando el trabajo, cuidando del orden i la armonía social, pero no se confunda lastimosamente esas provechosas ocupaciones posponiendo las obligaciones ineludibles de suministrar al Estado medios no sólo para vivir, sino para desarrollarse, que vivir solamente sin mejorar es vejetar, miserablemente condenado.

Todos nuestros presupuestos tienen como distintivo su carácter empleomaniaco. Ellos son el Bedea-cker, el cicerone de los aspirantes; hojeando sus numerosos folios hai la certeza de encontrar algún empleo "palanqueable." Pero en vano lo consultaría un hombre de estado europeo para darse cuenta de nuestros progresos, inútilmente un inmigrante buscaría partidas para fomento agrícola; un industrial, un fabricante tampoco hallaría horizontes para sus energías, ni para ofrecer elementos bélicos; i hasta un construc-

tor de ferrocarriles no se dejará engañar i seguramente lo pondría de lado al encontrarse quince ferrocarriles presupuestados, porque cualquier inocente queda con esto convencido que en realidad no se hace ninguno. Tenemos pues una hacienda Maelstron que consume con la vertiginosa avidez del molino, lo poco que nuestros legisladores convienen en entregarle como dádiva del pueblo, de SU pueblo.

Mui distinta cosa ocurría en la buena i feliz época que el Inca era dueño i señor de éstos sus dominios, al extremo que Prescott, en sus "Observaciones sobre la Civilización de los Incas" llega a decir que: "las disposiciones fiscales i las leyes relativas a la propiedad son los rasgos más notables de su política."

Efectivamente entonces logró hacerse de manera casi perfecta lo que hoy está mirado como la meta humanitaria del socialismo: la supresión del pauperismo.

Para ello todo el territorio estaba cultivado por el pueblo, i la producción agrícola se dividía en tres partes iguales que se aplicaban primero para ese mismo pueblo, luego para el Gobierno i finalmente para el Culto. Hoy menospreciamos esas primitivas finanzas i si damos al Estado la centésima parte de lo que producimos, es para repartirlo nuevamente en forma de Presupuesto de empleados. De bien distinta manera regresaba al pueblo la contribución que le pagaban los indios al Gobierno. Oigamos a Prescott:

"La economía del Gobierno producía por lo regular un gran sobrante en los almacenes del Soberano, que se trasladaba luego a un tercer orden de almacenes, DESTINADOS A ALIMENTAR AL PUEBLO EN EPOCA DE ESCASEZ i algunas veces a proporcionar socorros a individuos sumidos en la miseria por sus enfermedades o desgracias, lo cual justificaba en cierto modo lo que dice un documento español, a saber, que una gran parte de la renta del Inca volvía después, por uno u otro conducto, a manos del pueblo." "En estos almacenes encontraron los españoles grandes acopios de los diferentes productos i manufacturas del país, maíz, coco, quinua, tejidos de lana, algodón de la calidad más fina & &."

"Los almacenes de grano en particular hubieran bastado para el consumo de muchos años en los distritos adyacentes."

Qué bella organización i qué bien estaríamos en esta época angustiosa si continuáramos esas sabias formas de Gobierno con las reformas indispensables

para amordarlas a la época! — Pues, qué otra cosa sino los mismísimos almacenes del Inca, que según Prescott, habrían alcanzado para el consumo de varios años, qué otra cosa sino esos almacenes, son los grandes frigoríferos americanos i alemanes que guardan de un año para otro, carnes i víveres congelados de toda clase?

Sigamos oyendo a Prescott. “Todos los años hacían un inventario de los diferentes productos del país i de los puntos productores, los empleados de la corona i luego lo consignaban en sus registros los quipucamayus con asombrosa regularidad i exactitud. Estos registros se trasmitían a la capital i se sometían al Inca, que así podía, con una sola ojeada, abrazar todos los resultados de la industria nacional, i ver hasta qué punto correspondían a las necesidades del Gobierno”.

¿Se quiere por ventura, una práctica más cierta i propia del más poderoso auxiliar de la Economía Política, la Estadística? ¿Se quiere una prueba mas fehaciente de que hemos salido perdiendo como hombres de gobierno, desde que los conquistadores abolieron esas formas? ¿Habría que recordar para convencernos de ello, las afanosas gestiones de don Virgilio Drouet, de la Sociedad Agrícola del Pichincha, de don Ezequiel Calle, para suministrarle al Gobierno del siglo XX la estadística que tuvo en práctica fácil el del siglo XIV? [\*]

“El objeto constante de la lei era establecer un trabajo tranquilo i prudente manejo de los negocios. No se toleraba mendigos. Cuando un hombre quedaba reducido a la pobreza por desgracias, que jamás podía ser por su culpa, la mano de la lei acudía a suministrarle socorro; no el socorro mesquino de la caridad particular, no ese que derraman gota a gota los fingidos depósitos de la caridad pública en ciertos países, sino un socorro generoso, abundante, que no humillaba al que era objeto de él i que lo colocaba al nivel de sus demás paisanos.”

¿Qué era eso sino lo que hoy se practica en vasta escala por la industria europea, a cuya cabeza marcha la alemana con su protección obrera administrada por 28.838 cajas de ahorro, 114 cooperativas profesionales, i 31 establecimientos de seguro i con la protección

---

(\*) El hacendista español Piernas Hurtado se refiere al cronista Garcilaso en su obra “Estadística” Madrid 1912, pág. 60, al indicar que ya los Incas conocían esa rama de la Economía Política.

del estado que beneficiaba en 1914 a 25.000.000 de alemanes i pagaba por término medio diario 2¼ millones de marcos por concepto de socorros?

I cito el caso alemán porque no puedo hacer otra cosa, pues esos «bárbaros» han parodiado de sus congéneres Incas esas instituciones benéficas.

Esas leyes han arrancado al comentarista a quien me vengo refiriendo, conceptos como éste: "Parecían poseer como la tiena mágica del cuento árabe una facultad indefinida de expansion i se acomodaban igualmente a la situación floreciente del imperio i a los primeros pasos de su carrera. En esta notable adaptación al cambio de circunstancias vemos la prueba de un ingenio que indica un adelanto no pequeño de civilización."

Ahora, todo lo contrario, nuestra bibliografía legal es el exponente de un pueblo voluble, inquieto, frívolo, inconstante, i las etapas de nuestra historia hacendaria son verdaderos relámpagos que cruzan sobre la caja Fiscal con los zig-zag más variados, extraños e incongruentes i que si destruyen la obra anterior, tampoco dejan rastro indeleble de su paso, porque la fragilidad de su acometida cede presto al nuevo eterno proceso de ensayo.

Así tampoco el historiador de nuestros días podrá repetir con Prescott: "Parece que cada Inca sucesivo no aspiraba a más que a seguir los pasos, seguir los planes de su predecesor. Las grandes empresas que uno acometía las continuaba otro i les daba cima el que venía después. Así mientras todos obraban sujetándose al mismo plan, sin ninguno de esos movimientos escéntricos o retrógados que indican la dirección de individuos diferentes, el Estado parecía ser regido constantemente por una soía mano i proseguía majestuosamente como si fuera al través de un reinado largo i único, su gran carrera de civilización i conquista."

Nuestra admiración debe subir de punto cuando encontramos en ese interesante gobierno, algo que cabe i coincide matemáticamente con nuestra situación de hoy i que nos hará suspirar por aquellas sanas, claras normas económicas. "La agricultura, dice Prescott, se fundaba en principios científicos i era la base de sus instituciones políticas. NO TENIENDO COMERCIO EXTERIOR LA AGRICULTURA ERA LA QUE FACILITABA ELEMENTOS PARA LOS CAMBIOS INTERIORES, para su subsistencia, para sus RENTAS PUBLICAS."

Si hubiéramos pensado de igual manera, cuán opuesta sería esa situación a la de hoy, pues esa agricultura nos habría mantenido i habría mantenido la corriente de exportación, al brindar a los mercados extranjeros artículos sobrantes al nuestro e indispensables para ellos, tales el arroz, el azúcar, harinas, carnes conservadas, no el lujoso, prescindible cacao.

Cuán distinta la situación si en lugar de cercenar entradas i mezquinar impuestos, los legisladores hubieran creado los suficientes para poner en práctica amplios programas de fomento, devolviendo al agricultor el impuesto en forma de canales de irrigación, tales como los construídos por el paternal gobierno incásico. "Algunos de estos acueductos eran sumamente largos. Uno que atravesaba el distrito de Condesuyo tenía de cuatrocientas a quinientas millas de extensión ... había a veces que abrir un cauce en las rocas i esto sin herramientas de hierro, había que rodear las grandes montañas, atravesar ríos i pantanos, en una palabra vencer los mismos obstáculos que encontraban en la construcción de sus gigantescos caminos."

Queremos una prueba más de que esa gente precedió en cuatro siglos a los ingleses con una obra de irrigación similar i equiparable de tiempo a tiempo a la del valle del Nilo? Allí nos la da Prescott.

Crear impuestos para incrementar sueldos o personal, nó mil veces, pero emplearlos en obras retributivas, señores legisladores, no es ahorcar al pueblo, es nada menos que cimentar profundamente su felicidad al obligarlo al trabajo no solo para satisfacer el impuesto sino para aumentar el propio acervo, al trabajo que es la maravillosa fuente de la más risueña felicidad.

I no confundir las obras de verdadero fomento con los engendros de soñadoras imaginaciones, como aquellos ferrocarriles que aquí tenemos por los remedios mejores para los males nacionales. Bien vista la empeñosa porfía ferrocarrilera, es natural, es preciso darle primero carga a esos ferrocarriles, hacerlos necesarios no por lo que pueden conducir sino por lo que ya deben transportar. Por lo menos simultáneamente debiéramos intensificar la producción de la Zona que recorrerán esas vías, para que su explotación no sea ruinosa como ocurre con la mayor parte de los ferrocarriles en actual operación.

Tanto pueden concurrir a esa intensificación las grandes obras de irrigación como el abono de la tierra,

cuya práctica no la recomendamos por el hecho de que los alemanes hayan convertido sus arenosas regiones de Pomerania en las más fértiles tierras, gracias a la potaza que las ha enriquecido, sino por el hecho de que los mismos gobiernos incas tuvieron ya esa acertada ocurrencia facilitando a sus subditos el usufructo del guano que encontraban—i se encuentra todavía por si acaso lo necesitamos—en cantidades enormes en las islas de la costa. “Los Incas adoptaron sus acostumbradas precauciones para que el agricultor pudiera disfrutar de este abono importante. Destinaron las respectivas islas de la costa para uso de los respectivos distritos a que se hallaban adyacentes i aseguraban la conservación de las aves con penas tan severas como las que fulminaron en Inglaterra los tiranos normandos para conservar su caza.”

Allí tenemos otra lección aplicable en sus dos fases, en el uso del abono agrícola i en la pena al delincuente que ataque la propiedad o la renta nacional. No es menester ahorcar hoy al que infringe la ley i defraude al Fisco. Se explica que en el regimen incásico que carecía del derecho de propiedad, se buscara lo más valioso para hacer pesar la pena sobre ello, que no era otra cosa que la vida del individuo, pero hoy tenemos para escoger castigos mucho mas humanos, pero mas hirientes, condenando, por ejemplo, la riqueza del ofensor de la ley. Pero no condenando sencilla e inocentemente a que pierda lo que se le decomise, pues de diez contrabandos probablemente uno se pesquiza; pero si por ese uno se le hacen pagar los diez, imponiéndole una multa de cinco mil, diez mil sures, que afecte al resto de sus bienes, entonces habremos vuelto el contrabando a la condición de locura o ruina para el que lo intente.

Esto se hace en todas partes del mundo i por muchísimo menos que un contrabando. El que se haya embarcado en un carro urbano en los Estados Unidos debe recordar que hai multa de QUINIENTOS dólares para el que escupa en el suelo del carro.

Aquí el que roba al Fisco tiene por graciosa condescendencia legal, la pena de un pecado venial i la absolución amplia para continuar el oficio. También en esto nos enseña la Economía Política indiana la mejor práctica i debiéramos, me parece, ponerla a tono con nuestro tiempo convirtiendo al ahorcado de entonces en un «vivo» ciudadano deshonorado i fuera de la ley.

Antes de sacar a relucir la erudición financiera de veinte autores modernos cuando andamos en busca de pa-

nacea para el mal endémico de nuestra caja pública, debemos recordar que en la historia de los primitivos gobernantes de estas tierras hai lecciones mui aplicables al estado incipiente en que nos hallamos, que no se asemeja al de países en los que sí caen en terreno abonado las ideas de Helfferich i Klotz, Vauderlip i Mac-Adoo. Verdad es que las concepciones fundamentales del moderno hacendista tampoco tienen un origen mui diferente de los incaicos, i si exceptuamos las variantes inherentes a la forma de gobierno, i la atención que los modernos prestan a la capacidad adquisitiva del ciudadano, cuestion ésta proscrita del régimen indio, en todo lo demás se puede observar similitud de móviles, tales como la distribución equitativa de las cargas, la facilidad de pagarlas, i las obligaciones de retribuir las que adquiere el Estado.

No debiéramos menospreciar de buenas a primeras i en volúmen, la civilización que los españoles arrasaron, porque entre sus cenizas hai abundantes brazas que aun calientan, impercederas lecciones que su historia enseña.

En materia económica sus ideas sencillas i capitales no tienen la menor oposición con las necesidades i las aptitudes de hoy. Ellas, como las dejo transcritas, miraban a la agricultura, a la estadística, al fomento, a las comunicaciones, al ejército, i en general, en todo aquello consiguieron una situación floreciente de que nosotros los del día no podemos preciarnos.

En verdad salimos de la esclavitud ciudadana para caer en la esclavitud económica como nación, i la llamo esclavitud, porque no puede decirse de otro modo de un país enteramente dependiente del extranjero, no solo para la manufactura industrial sino para la alimentación i vestido, i comparando esta verdad inconcusa con la situación del pueblo bajo el gobierno incásico, con alimentos i ropas almacenadas sobrantes, es forzoso, es inevitable llegar a esa triste conclusión.

Quizás el lector de estas páginas, crea que Prescott exageraba los colores al ponerle tantos detalles. Sin embargo voi a recordarle que nuestro glorioso historiador González Suárez los relata en iguales términos que Prescott con el cual no le he advertido otra discrepancia que la forma en que aseguran se cultivaba la tierra, pues mientras Prescott dice (pág. 18) que primero se cultivaba la del culto i luego la del pueblo, González Suárez (pág. 218, Tomo 1) advierte que "En la labranza de los campos se guardaba inviolablemente una costumbre digna de consideración, pues se daba la preferencia a los de los particulares, luego a los del Inca i por fin a los del Sol, i no se principiaba a cultivar los de éste sino cuando los

del pueblo estaban ya trabajados", lo que sin duda alguna es edificante muestra del respeto del gobierno al pueblo en un régimen que, a pesar de ello, se clasifica como el más autocrático. I continúa ahora sí en completo acuerdo con Prescott: "Para remediar la escasez en los años en que se perdían o fuesen malas las cosechas, mandaba recoger el Inca en graneros públicos, todo el exceso de las cosechas de cada año, medida con la cual no estaba nunca expuesto el pueblo a los horrores del hambre. Tanto más recomendable parecerá esta disposición, cuando mejor se conozca el carácter *apático, imprevisivo i derrochador de los indios.*" (Aquí pondría yo esta interrogante: ¿Solo de los indios?)

"Durante el Gobierno de los Incas, dicen a una voz los cronistas castellanos, no hai memoria de que provincia ninguna haya sido desolada por el hambre: si en una comarca cualquiera se perdían las cosechas, ahí estaban las trojes del Inca siempre llenas de granos de reserva para acudir inmediatamente a las necesidades de los pueblos."

"Contribuyó también la dominación de los Incas en el Ecuador a mejorar la agricultura, se labraron campos que estaban abandonados, porque Huaina-Capac i su padre, los aplicaron a los templos del sol i a las necesidades de la corona; se cultivaron mejor otros, i se hicieron productivos algunos que, por falta de riego, eran estériles, pues se construyeron canales i abrieron acequias por medio de las cuales desde distancias enormes se conducía el agua para regar los campos."

"Hasta hoy se admiran en la provincia del Azuay los restos de algunos acueductos trabajados por los antiguos indios: AHORA SON TIERRAS IMPRODUCTIVAS POR FALTA DE AGUA algunas que sin duda eran MUI FECUNDAS cuando las regaban las aguas que los cañaris hacían descender por canales del Monte al Valle" (pág. 196-Tomo 1)

De estas maneras tan prácticas entendían los gobernantes indios la economía política i de que así no la entendamos ahora proviene nuestro estancamiento cultural.

Interpretamos aquí la ciencia económica como la habilidad para formular el Presupuesto Nacional i creímos poner una pica en Flandes obligando constitucionalmente al pobre Ministro de Hacienda a que lo balancee con lo cual lo forzamos a labrar nuestra propia desgracia. ¡Funesto error! Para equilibrar un presupuesto numéricamente, no era menester la majestad de la lei; basta i sobra un profesor de aritmética o un honrado comerciante autorizado para aumentar a su arbitrio, sin la menor base

científica ni experimental, los ingresos o recortar con la misma lógica los egresos. Pero la majestad de la ley exige que el Congreso devuelva escandalizado un presupuesto que no alcance numéricamente a pagar el Egreso, aunque él sea trasunto fiel de la Verdad desnuda.

Del sistema incásico hemos tomado lo malo al implantar uno tan autocrático i anárquico hoy como fué autocrático pero ordenado el de ayer. El contribuyente indio entregaba al Estado el volúmen de su producción, pero éste se lo devolvía A TODOS en forma de alimentación, de vestido i de fomento. El contribuyente actual entrega al Estado una pequeñísima parte de su producto, en realidad bajo el aspecto de préstamo, ó depósito, pues el Estado se ve precisado por la ley a devolverlo sin usufructuarlo, i en forma no de alimento, no de Progreso para todos, sino en forma de SUELDOS para UNA PARTE reducida, lo que viene a resultar así una exacción legal i convierte esa porción de ecuatorianos en la casta privilegiada que rodeaba al Inca. Este, que es sinónimo de Gobierno, pudo preciarse de legar a la posteridad obras i ejemplos; los nuestros se ven cruzados de brazos ante la imperfección de las leyes i la mezquindad de sus factores.

Para hacer patria respetable i respetada es preciso que no se nieguen leyes económicas e impuestos para fomento, porque ello es confesarse inhábil para cumplir el compromiso de legislar que no solo se adquiere para con el pueblo i por el pueblo, sino para el Estado i por el Estado, que es el tabernáculo de la nacionalidad.

Ensayamos a menudo el cambio de leyes, pero no hemos ensayado el cambio de métodos para hacerlas.

Meditando un poco lograríamos compendiar en la ley de presupuesto todo el cúmulo de leyes arancelarias i contributivas, siguiendo un sendero que tienda a simplificar la recaudación, lo que no tiene en la práctica otro reparo que la inevitable disminución de personal, lo que acaso no convendría al Gobierno aunque sí al Estado.

Si en lugar de proceder con criterio conservador en la arquitectura del presupuesto iniciáramos un sistema liberal, apreciando primero no lo que tenemos sino lo que necesitamos, es decir primero los egresos i después los ingresos, i buscando después con estadística en mano las rentas para llenar esos egresos, llegaríamos a descubrir que el país no entrega al Estado parte esencial de sus beneficios, aunque sí en despropor-

ción con los recursos individuales,—la riqueza privada sigue aquí una curva opuesta a la pública—i conseguiríamos impulsar como consecuencia i benéficamente la marcha nacional.

El procedimiento de hoy es sumamente estrecho de miras i anticipadamente derrotista. Llevamos el prejuicio de que los horizontes están cerrados, i por eso los egresos se recortan hasta que se tocan ciertos intereses ante los cuales la tijera salta en pedazos, i el legislador toma entonces una lente de aumento para atacar los ingresos, que los forma así con cantidades imaginarias, con tal de cumplir el precepto constitucional.

Preferible sería considerar las necesidades del país, no en la estrecha órbita de su personal, sino en las amplias expectativas de obras de aliento i progreso i presupuestar esos egresos dándose a la tarea de buscar los ingresos reales para balancear efectivamente el presupuesto, aliviando enormemente la misión Ministerial. Es claro que si priva el criterio de no recargar al pueblo de impuestos, criterio falso, mañoso, de politiquilla, es i será imposible conseguir tal presupuesto, pero si para ello recapacitamos que los impuestos bien empleados, empleados sobre todo en obras retributivas, son la base más firme del bienestar público; si consideramos que ese sistema significa llevar al Estado por el mismo camino de prosperidad que lleva a cualquier asociación el sistema cooperativo, el fuerte y poderoso sistema de la suma millonaria de los pequeños esfuerzos unitarios; i si los hombres de Gobierno estudian i prevén las posibilidades que tal sistema tiene para su aplicación entre nosotros, no hai por qué desesperrar de un éxito cuyos factores tenemos ya desperdigados.

Después de todo, el impuesto no tiene otra finalidad que llevar al Fisco una suma de dinero que, producida por todos los habitantes, permita mantener la nacionalidad i producir la felicidad pública.

Así poco importa que él provenga de gravar la sal o el azúcar, la propiedad raíz o mueble, el cemento o las telas, el cacao o el café, si el recargo se hace proporcional a la capacidad pagadora del individuo o del producto. Pero al Estado sí le interesa que la forma del impuesto sea sencilla i eficaz i bajo este concepto yerran todas nuestras leyes, porque complican enormemente el mecanismo i obligan a mantener personas regimentales en los que se van los mejores rendimientos del impuesto. Dos ejemplos para mues-



tra. Uno lo tenemos en el sistema aduanero que subdivide las mercaderías en mil clases diferentes para el efecto de los derechos, gravándolos con varias clases de impuestos. Consecuencia: se requiere un enorme tren de empleados para mirar i escudriñar en cada bulto: clases, calidades, número, sumar, restar, multiplicar i dividir, hospitalizar, liquidar, comprobar i cobrar. Con la estadística en la mano podríamos muy bien tener un solo tipo de impuesto ad valorem en el cual refundiríamos todos los actuales, simplificando extensamente la cuestión de personal.

El otro ejemplo podemos sacarlo de la ley de aguardientes de 1917-18. I para tomar una idea de lo que tan defectuosa lei significa para el erario público, sépase que, fuera de Presupuesto Nacional, existió una organización fiscal creada por Decreto Ejecutivo para vigilar i controlar el cumplimiento de esa lei, personal que importó al Tesoro nada menos que 414.000 sures, fuera de viáticos. Es decir que en pagar ese ejército se iba el rendimiento del impuesto.

No es posible concebir ideas sobre defensa de la nación si falta el pilar que la sustenta. No es preciso que él sea riqueza como el inglés o el francés, basta que sea bienestar como el alemán o el suizo. Pero si no nos dirigimos ya en línea recta para alcanzarlo, tendríamos quizás muy pronto, que dudar de la eficacia de la evolución civilizadora que consagró el derecho de propiedad como divisoria prominente entre el régimen incásico i el actual, pues hai un millón de compatriotas que reducen hoy su vida vegetativa a alimentarse i vestirse a medias, que no vislumbran su redención económica.

---

## Capítulo II

### Relaciones del individuo con el Estado.

En el capítulo anterior hemos dado una rápida mirada a ciertos puntos de Economía nacional, pero el objeto de este libro visa un campo restringido de la Economía, pues se quiere referir a la Hacienda Pública, de manera que en adelante voi a concretar la digresión a ese objetivo, reducido si se le compara con la Economía, de la que es una parte, pero el primero quizás al tratarse de la aplicación de los principios de esa ciencia.

Bajo este aspecto de la cuestión lo primero que debemos recordar es la debida relación entre el individuo i el Estado, porque su justo conocimiento i la exacta aplicación de sus consecuencias son la base para cimentar las demandas de la Hacienda al contribuyente i vice versa, las de éste al Estado.

Que no hai en la mente de la mayoría una justa apreciación de estas relaciones es algo indudable, que lo palpamos en cada manifestación de la vida nacional, restringida a sus extremos límites inferiores ante la indiferencia para cumplir ya no solo deberes, sino

también los mas triviales derechos: una especie de renuncia general i voluntaria a esas relaciones i una conformidad parecida a aquella con que se recibe un mal inevitable, en muchas de sus formas, una de ellas en la que nos ocupa. Por otra parte es perfectamente explicable esa actitud del ciudadano contribuyente, como vamos a verlo.

El Ecuador no es un país mayor de edad como nación, pero aspira, quiere serlo ya como si el tiempo fuera el factor mínimo en esa transmutación. Pero resulta que ni como nación, ni como Estado tiene verdadera tradición hacendaria, pues el momento que nació a la vida independiente, hace un siglo, heredó un acerbo negativo que prácticamente no mereció ni el beneficio de inventario. La víspera de ese acontecimiento eramos una colonia española sin desarrollo autónomo político, mucho menos hacendario, i mas bien en este ramo una víctima explotada por la metrópoli, de tal suerte que su vitalidad financiera fiscal era tributaria i emergente de la del reino español. De allí que al tratar de formar hacienda el año 1820, nos encontramos con que faltaban las nueve décimas partes del complemento fundamental e histórico de ella: al lado del patrimonio del estado, en forma de regalías siquiera, las contraprestaciones correlativas para el súbdito en forma de servicios que España no se cuidó de organizar o de fomentar cuando lo intentó, siguiendo en ello la errónea política colonial económica que prevaleció hasta el siglo pasado i perdura aun en ciertas economías, i que consideraba la colonia como materia de explotación positiva i patrimonial sin contraprestación de la metrópoli. Asi pues, las exacciones que España ingresaba al Tesoro del reino tuvieron que ser miradas como exóticas en el régimen independiente. Hai que considerar que la economía fiscal incásica que precedió a la española fue derribada por ésta en la conquista, i la raza sometida al sistema económico colonial, con lo cual se echó a perder la posible transición de un régimen hacendario primitivo, pero con tradición i base, a uno moderno que hubiera usado lógicamente de esa tradición como fundamento ético de una tributación racional. El puente entre esa economía aborígen i la republicana que nos debiera regir es, pues, un sistema colonial opuesto a las dos i de allí que abolida la tradición, eliminado el patrimonio fiscal, i desconocida la prestación recíproca, la Hacienda Pública haya carecido de base

sólida para desarrollarse, como felizmente la tuvieron los países europeos que no pasaron por el trapiche del coloniaje. (1)

Pero si las consecuencias de ambos regímenes económicos no se tradujeron en su totalidad en el sentido de constituir base histórica para la hacienda, sí nos legaron de sus aspectos parciales aquellos que se amoldaban más a las intimidades psicológicas de nuestra población. De allí que si en el régimen indiano el Gobierno proveía no solo a las necesidades generales sino también a las PARTICULARES, en nuestro sistema republicano se ha conservado marcadamente impresa la segunda de esas condiciones que,

(1) A este respecto es muy conciso nuestro gran historiador González Suárez, pero podemos citar dos o tres apreciaciones contenidas en su Historia del Ecuador.

"Por lo que respecta a rentas reales, además de los diezmos, de la bula de la Cruzada, de la Aduana, de la Alcabala, del impuesto sobre pulperías i del producto de los oficios vendibles, debemos enumerar el papel sellado, la media-anata, la mesada eclesiástica i los donativos gratuitos. Subsistían el quinto sobre el oro, la tasa sobre la plata i las piedras preciosas, el derecho llamado de avería i el tributo de los indios; también las composiciones o la venta de tierras realengas, uno de los ramos eventuales de la real hacienda."

"El diezmo era en su origen renta puramente eclesiástica, pero en la América española estaba secularizada por haberla cedido la Santa Romana a los Reyes Católicos, con ciertas excepciones i gravámenes . . . etc. etc. El diezmo se pagaba de todos los cereales, legumbres, semillas i hortalizas; de la alfalfa, algodón i seda; de los árboles frutales, olivos, viñas, caño, añil, lino, cáñamo i cochinilla, del ganado mayor i menor, de las aves de corral, del azúcar, del queso i de la leche . . ." (González Suárez; Historia del Ecuador, Tomo 4 página 460-1).

"La media-anata en el siglo décimo séptimo, por lo que respecta a la Presidencia de Quito, era una contribución impuesta sobre todos los cargos, empleos, oficios, i mercedes civiles; todo el que era nombrado para un destino cualquiera, o recibía alguna gracia como una encomienda por ejemplo, cedía a la real caja la MITAD DE LA RENTA que gozaba en el primer año. La paga de la media-anata se hacía en dos dividendos iguales: el primero inmediatamente antes de tomar posesión del empleo; i el segundo así que terminaba el primer año del goce del destino, a nadie, ni aun el Presidente se le podía dar posesión de su cargo, sino cuando presentaban certificado de haber satisfecho el primer dividendo i de haber otorgado fianza para el segundo. Semejante contribución, una de las mas absurdas que podía existir en un mal gobierno, fue establecida en tiempo de Felipe IV, el año 1632 . . . etc. etc."

"Otra de las contribuciones eventuales era la que se llamaba «DONATIVO GRACIOSO» para cohonestar ante los súbditos lo pesado i odioso de ella. En esta contribución no había tasa cuando se publicaba la cédula en la que el Rey pagaba a sus vasallos que le sirvieran con un donativo en dinero, cada uno erogaba lo que podía, i ninguno dejaba de dar, porque el no contribuir con algo en esos casos había de honrarlo al que, pudiendo dar, no daba cantidad alguna . . . El tesoro de los reyes de España siempre estaba pobre, a pesar de los enormes caudales que iban de América . . . Se ve pues que en aquel tiempo había contribuciones personales directas, demasíado onerosas, i otras generales indirectas, en cuya imposición no se había calculado bien ni las creces de la Hacienda real ni la equidad de las pensiones" [Obrá citada Tomo 4, páginas 462-463].

"El sistema de Gobierno español adolecía de graves faltas en la manera de nombrar los empleados i funcionarios públicos. . . La presidencia comenzó a ser vendida, como varios otros oficios i cargos públicos, tanto civiles como militares. El cargo de regidor, el de alférez, aun el de corregidor i tesoro de las cajas reales, i el oficio de escribano, eran vendibles, i algunos se remataban públicamente en el mejor postor: fácil es concebir los grandes e irreductibles abusos a que daba lugar semejante manera de Gobierno."

Los corregidores empleaban todo el tiempo que les duraba el mando en negocios i especulaciones mercantiles a fin de indemnizarse de las sumas que habían erogado por el empleo i sacar cuanto provecho les fuera posible. El monopolio del comercio de cacao era una medida de entorpecerse, usada por todos los corregidores de Guayaquil: antes que Argandoña tomó posesión de ese destino Don Manuel de la Torre i Berme, el 5 de Agosto de 1765, obligó a los dueños de huertas a que vendieran solamente a él el cacao comprándosele a todavía en mazorca, a un precio muy exiguo el cual pagaba en ropas de Castilla, las indias en valores excesivos. Estas ropas las hacía entrar en Guayaquil sin satisfacer derecho alguno de aduana i flete; tomaba las embarcaciones de los particulares sin pagar flete i las hacía servir para sus negocios: a los que no le querían vender el cacao les negaba por medio de los tenientes, los indios que necesitaban para ocuparlos como peones en la labranza de las huertas." [Obrá citada Tomo 4, páginas 456-8].

"Con las naciones europeas no había comercio ninguno directo, i la Metrópoli ERA LA QUE MONOPOLIZABA CASI EXCLUSIVAMENTE EL COMERCIO CON LAS COLONIAS. . . . En el Ecuador, el comercio propiamente tal, podemos decir que principió con nuestra emancipación política de España. . ." [Obrá citada Tomo 5, página 457].

Vamos a citar también algunos párrafos del "Tratado de Hacienda Pública i Examen de la España" de Piernas Hurtado. En la página 65, Tomo 2, dice al respecto: "Por último las rentas de América, aunque no comienzan a percibirse hasta los últimos años de este período, dan ya en el entendido de "alguna consideración" como MUESTRA DE LOS ENORMES INGRESOS QUE PRODUCIRAN MAS ADELANTE. En la vida de Isabel el descubrimiento del nuevo mundo fué mas gravoso que útil para la Corona, i así como los efectos inmediatos de aquel suceso fueron muy exiguos para el comercio tampoco trascendieron apenas a la hacienda; pero después del fallecimiento de la Reina, dice el historiador

muy fundada en el régimen incásico, puesto que todos le entregaban al Estado el total de su producción, resulta onerosa en el régimen republicano que no pide ni a todos, ni la totalidad del producto. De allí que la Hacienda de hoy tenga un legado atávico en forma de tendencia incontenible para ampliar su personal burocrático, sin que se haga sentir en igual dirección el fomento de centros de producción i actividad económica donde encaminar a los crecientes contingentes postulantes al auxilio fiscal.

Inducida por esta tradición parcial, no es extraño que la Nación joven—el contribuyente nacional—encuentre anómalo que el Estado, con pretensiones de organización adelantada i modernizada — sin edad — le pida rentas en forma de impuestos, desde que una hacienda de tal naturaleza no tiene antecedentes — étnicos podríamos llamarlos — entre nosotros.

La organización económica colonial por otra parte también despide post-mortum influjo maléfico, pero ya no inspirando al individuo sino al Estado. El sistema de expoliación, característico i distintivo del coloniaje, emerge como hidra en cada una de las leyes hacendarias i arremete con el mismo impulso que el conquistador español lo hacía sobre el oro de Atahualpa, sobre el volúmen económico del ciudadano de hoy, sin caer en cuenta que conservando i fomentando ese volúmen, se acrecienta la capacidad

---

Herrera que, sin contar más que los productos de las minas en la Isla Española, el Erario sacaba grandes beneficios."

En la página 79 del mismo Tratado encuéntrase lo siguiente: "Procedían estos ingresos de dos distintos orígenes; el uno era la renta de las minas i el otro LOS SOBRRANTES QUE SE OBTENIAN DE LOS TRIBUTOS establecidos en aquellos países, después de cubrir los gastos de Administración i Gobierno". "La contribución de Aduana es la primera que se lleva a América; poco después se extiende a ella la alcabala, i luego las rentas del Tabaco, la pólvora, los naipes i otros derechos de consumo que, con los tributos sobre los Indios, forman la base de aquella Hacienda. Ahora bien, aunque un documento oficial del tiempo de Felipe II dice que lo que podían rentar i rentaban entonces a S. M. todas las Indias en un año era . . . i 203 234 ducados de a 375 maravedises, nosotros, calculando en 2,000,000 de ducados, por TERMINO MEDIO ANUAL, los caudales que durante este período vinieron para las arcas reales de las provincias de América."

Mas adelante — página 95 — anota Pizarro Hurtado que "las reformas hechas en la administración ultramarina elevaron los ingresos por este concepto en tiempo de Fernando VI la opinión de que todavía podían duplicarse; Carlos III fomentó también este recurso con el establecimiento de nuevos impuestos en América i a corregir los abusos que en ella se cometían, i durante el reinado de Carlos IV, aunque hubo en esto la misma irregularidad que en todo, no dejaron de obtenerse considerables auxilios de este origen."

También otro autor español, el Conde de Toreno en su "Historia del levantamiento de América." En los dos últimos meses de 1810, se remitieron de América 30 millones i medio, en 1811 cerca de 71 millones procedían de América, i en 1812, solo entraron 15 millones de dependencia.

Hasita inscripciones hechas para dar idea de las prácticas financieras del régimen colonial en América.

contributiva i no se mata "la gallina de los huevos de oro."

Una circular Ministerial que se pasó a comienzos de 1919, constituye el ejemplo típico de la crueldad de las leyes hacendarias i de su ejecución:

Dice así:

Señor Tesorero de Hacienda:

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del **reglamento** que rigió el año pasado, hago presente a Ud. que Ministerio no aceptará reclamos o solicitudes de los productores de Aguardientes que tiendan a obtener rebaja o descuento por extensiones de caña de azucar **no beneficiadas** en el año anterior, pues los Tesoreros de Hacienda i Colectores Fiscales están en la obligación, bajo su responsabilidad, de hacer efectivos los impuestos **ordenados cobrar, hayan o no los productores efectuado la cosecha** de los plantíos denunciados i calificados para la elaboración de artículos gravados por la Ley de la materia.—**Ministro de Hacienda.**"

No puede ser más irritante e inícuca tal interpretación de la ciencia Hacendaria i de la aplicación de sus principios entre nosotros. El infeliz plantador o cultivador de caña que por una de tantas frecuentes contingencias de la Agricultura, ha perdido sus canteros por inundación, incendio o por dificultades económicas, o porque el crecimiento no le haya satisfecho ni dé esperanzas de buen rendimiento, es decir, aquel que se ve condenado por la naturaleza a perder el fruto de su trabajo, tiene que pagarle al Fisco tal como si efectivamente el plantío le diera producto!

Necesitamos reaccionar, i reaccionar rápidamente, contra estos vestigios de la colonia i debemos entender nuestro liberalismo no solo en cuanto nos atañe a sí propio, sino tambien en lo que afecta a la porción desvalida de influencia i de medios que constituye la parte productora de riqueza, la carne de cañón de la Economía Nacional.

Allí tenemos pues cómo por razones de nuestro especial origen como nacionalidad, tan distinto del que tuvieron los estados europeos, las relaciones hacendarias entre individuo i nación no tuvieron razón de nacer en la historia. Ahora veamos porqué la forma republicana no creó esa relación, pues lo natural es suponer que en ella tuviera origen, puesto que la aspiración de independencia implica la de su defensa

cuando menos, i ésta la de obligaciones económicas hacia el Estado. Pero no es mui oscura la averiguación de esta anomalía i no son múltiples sus causas. Todo lo contrario, es mui sencilla. Reside en el régimen revolucionario que el país ha sobrellevado desde su libertad. No se crea que quiero decir que la idea revolucionaria es enemiga del impuesto; todo lo contrario; es el contribuyente — sea o no revolucionario — el enemigo de dar su tributo para sostener **un gobierno, no al Estado**, i como cada período histórico de nuestra corta vida republicana es producto exclusivo de una convulsión personal [o doctrinaria en mui pocas ocasiones], no hai la menor razón para que haya prosperado una clara noción de lo que es la relación de individuo i Estado, tal como se la entiende en estos tiempos en países mas viejos que el nuestro i donde la idea de ella arraiga, en una u otra forma, en antecedentes históricos de evolución normal.

De un lado tenemos, pues, en lógico encadenamiento con nuestra historia, al Estado-Gobierno expoliador sin rumbos económicos más amplios que los de su propia conservación, siendo uno de ellos, el mas perjudicial a la Hacienda, aquel de mantener una gran cohorte burocrática (civil i militar), verdaderos intereses creados para sostenerlo, i del otro lado una gran mayoría de ciudadanos que apenas si se dan cuenta de algunas contraprestaciones fiscales, i que pugnan por no aceptar, porque no las comprenden, las relaciones económicas que el Estado-Gobierno les solicita. I digo que no las comprenden esas relaciones porque el Estado-Gobierno hace lo posible para desequilibrar la armonía en que ellas se basan, i así es como lo vemos pidiendo al contribuyente, desde hace muchos años, impuestos i tasas de toda naturaleza (no importa aun para nuestro intento su mayor o menor cuantía) i para **determinado fin**—ferrocarril X, saneamiento Z, sanatorio A, elementos bélicos—con el resultado siguiente: el impuesto se paga, el **fin** no se realiza.

Se necesitaría que una nación fuese casi analfabeta i al mismo tiempo tuviese una potencialidad vigorosa de producción para que aceptara impassiblemente ese derroche i entendiera, entonces sí, las relaciones de individuo i Estado al tenor del célebre verso de Virgilio "sic vos non vobis": "de este modo vosotros trabajais i el trabajo es para otro, no para vosotros."

En este orden de ideas, hai que empeñarse afanosamente por desvirtuar la opinión de que el Estado es un granero o, cuando menos, una Empresa de Ocupa-

ciones para cesantes, i el modo de conseguirlo es trasladar el centro de gravedad de la alimentación, empujándolo suavemente del Presupuesto para llevarlo hacia la Agricultura, por ejemplo, dando así al contribuyente una idea clara de que el dinero que entrega al Fisco no debe, no puede emplearse en otra cosa que en necesidades nacionales, no particulares; propiciando así la buena voluntad natural, immanente del concepto de ciudadano, con que éste se avenga a entablar relaciones económicas con el Estado, fundadas en principios científicos, experimentales, comprobados, i no en necesidades superfluas, artificiales, convencionales; evidenciando, en suma, que la idea directriz en la mente del legislador es que "las necesidades de los entes políticos no pueden ser exclusivamente las de la minoría dirigente o gobernante, sino que deben coincidir principalmente con las necesidades de los componentes de la sociedad, de suerte que se evite todo duradero antagonismo entre la Sociedad i el Estado."

Si no conseguimos que se establezcan estas relaciones a base de compensación, no hai objeto en quebrarse la cabeza en busca de soluciones al problema hacendario, pues esa pretensión sería igual al intento de parar al sol en su carrera. El régimen a seguir quedaría simplemente mareado por el límite de resistencia económica del país, grande, sin duda, en ésta tierra de vírgenes energías, pero limitada como todo lo que está sujeto sobre este mundo al influjo de fuerzas demolidoras.

Solo enmendando de tal manera el rumbo de nuestra finanza pública, podremos llegar a coordinar la forma política que adoptamos como nación i la práctica de ella en el terreno de los hechos, i podremos repetir con un eminente hacendista italiano—Federico Flora—que "en la hacienda tributaria en la cual los tributos son votados de derecho por todos los asociados obligados a pagarlos, el Concepto de Estado resulta el de una colosal sociedad cooperativa de producción i consumo, en la cual el gestor o administrador es el Estado, i todos los ciudadanos los socios cooperativos."

Sin que se haya obtenido en términos absolutos este desideratum, se puede, con todo, afirmar que tal es la relación entre el individuo i el Estado en países como los Europeos, en su mayor parte, i en los del sur de ésta América. No habría en ellos Gobierno ni Parlamento que se atreviese a pedir al pueblo diez para devolverle tres, que es precisamente lo que ocurre entre nosotros, como lo veremos más adelante.

## Capítulo III

### La Hacienda de la República

#### a) Los veinte años últimos:

#### el Ejecutivo i el Legislativo como factores de la Hacienda.

El juego de la pelota es sin duda el más popular de los juegos. No hay quien pueda decir que ha escapado a sus delicias. En nuestro país, especialmente, ha tomado carta de naturalización i se lo practica en sus más variadas formas.

En las cuestiones públicas, por ejemplo, ha pasionado a los que intervienen en el ramo de las finanzas, i apoderandose de la Hacienda le han dado forma de pelota de cuyo paradero i estado nadie es responsable, porque cada uno se disculpa con el que le dió los puntapiés anteriores, i a su vez endereza el golpe al que le sucede. El juego, así organizado, sería muy monótono, si la pelota no pasara anualmente del Ejecutivo al Legislativo: el ejecutivo le entrega la pelota al Congreso i le invita a darle el puntapié, alegando que él no se encuentra apto para hacerlo. El Congreso se la devuelve despues de darle algunos "pases," todo lo más lijero que puede [algunas veces hai que convocarlo a "extraordinario" i obligarlo, poniendole la pelota entre las manos, a que le haga "algo"] i la devuelve más

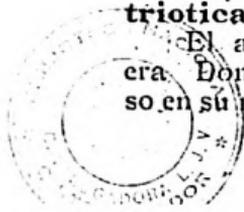
o menos abollada al Ejecutivo, sin que ni uno ni otro haya logrado hasta ahora entrarla al "goal."

No se crea que tomo a broma este serio asunto, pero no encuentro a mano otra comparación que satisfaga mejor la idea que nace al observar durante un período de tiempo nuestro régimen hacendario. Lo puede comprobar cualquiera que tome en sus manos i lea las "memorias de hacienda" del Ecuador.

Rápidamente vamos a revisar los veinte años últimos i poner ante los ojos del lector los términos con los cuales nuestros Ministros de Hacienda han "pasado" al Congreso la "pelotita" en cuestión:

El año 1898 (comenzaremos por éste para presentar hasta el 1918 un período completo de 20 años justos) el señor Ministro de Hacienda don Rafael Gómez de la Torre, inicia su memoria dirigida a los H. H. Legisladores con estas palabras: "Por decreto de 14 de Diciembre de 1897, el señor Presidente de la República tuvo a bien confiarme *interinamente* el laborioso encargo del Ministerio de Hacienda, i éste a todas luces inmerecido honor me pone en la necesidad de presentaros el informe de estilo de lo concerniente a los asuntos del ramo. Desde luego *las observaciones* que me permitiré hacer *no serán*, como bien lo comprenderéis, la obra de *profundos estudios* sugeridos por la *experiencia*, pues en el cortísimo tiempo que he tenido a mi cargo tan importante cartera, apenas he podido atender a los asuntos en que es ineludible intervenir. De aquí que en este trabajo hallaréis *vacíos* que vuestro ilustrado criterio sabrá disculpar, puesto que comparado este deficiente informe con cualquiera de las Memorias que ha sido el fruto de larga experiencia en lo relativo al ramo de Hacienda, juzgaréis que ni el corto tiempo que he tenido ni los conocimientos que se requieren, me han permitido presentaros un trabajo tan completo como lo deseara. **Pero esto de ninguna manera obstará a vuestras labores, una vez que tales deficiencias serán subsanadas con creces por los ESCLARECIDOS TALENTOS que en su seno tienen las Honorables Cámaras. .... Sois, pues, vosotros los llamados a escojitar los medios conducentes al efecto, dictando las leyes que creais adecuadas a perfeccionar la obra patrióticamente iniciada por el Gobierno."**

El año 1899, el señor Ministro de Hacienda, era Don José Peralta, quien se dirigió al Congreso en su memoria, con los siguientes términos: "Ho-



norables señores Legisladores: Ni mis conocimientos ni el *corto tiempo* que he manejado la hacienda pública me permiten ofrecer un estudio prolijo i perfecto de las materias concernientes al ramo.... **Vuestra SABIDURIA llenará todos los VACIOS de mi ligero informe** i dictará las medidas conducentes a la realización de las aspiraciones legítimas del país en orden a su progreso i bienestar. **El patriotismo i luces** de los representantes de la nación vienen a ser una **segura garantía de acierto** i abrigo la firme convicción de que **la Legislatura** de 1899 pondrá fundamentos sólidos para levantar i organizar la Hacienda Pública"..... **"En vuestras manos está la suerte** de la nación, Honorables señores Legisladores: **salvadla."**

El año siguiente, el 1900, hubo el consabido cambio ministerial, i quien se dirige al Congreso es Don Tomás Gagliardo, quien comienza escusandose en esta forma: "Llamado por el señor Presidente de la República a ocupar este puesto **con el caracter de interino**, según el Decreto de fecha 1º de Febrero del presente año, acepté tan delicado cargo, a pesar de mis escasos méritos i pocos conocimientos en esta materia, pero no sin tener en cuenta lo difícil de su desempeño etc..... El trabajo que os presento aunque **incompleto**, os dará a conocer la verdadera situación de nuestra hacienda, i de sus grandes e importantes necesidades, así como las **ligeras indicaciones** que someto a vuestra deliberación, servirán para que **mediante vuestro sabio criterio, lleneis aquellos vacios**" ..... "a vuestra *Sabiduría* i profunda penetración dejo encomendadas las *pequeñas* reformas que me he permitido apuntar en mi informe, i que ojalá merezcan vuestra aprobación."

La Memoria al Congreso de 1901, último de la primera administración del General Eloy Alfaro, la presenta al mismo señor Gagliardo i es un documento bastante detallado i con buenas intenciones. Contiene útiles insinuaciones i observaciones como la siguiente i otras que veremos en otros capítulos: "Una de las causas fundamentales de todo esto, es la poca detención con que se discuten nuestras leyes, pues siempre se trata de llenar con ellas las necesidades del momento sin consultar los antecedentes del objeto o materia sobre que versan; sin prever para subsanarlos, los obstáculos que pudieran surgir en la práctica ulterior, sin estudiar en suma las conexiones que esa misma ley tiene con otras para la armonización consiguiente. De aquí que el Ejecutivo se vea en veces, atado de pies i manos, como se dice, sin poder dar cumplimiento a los mandatos de las Cámaras Legislativas." I ter-



mina con el ritual ".....a fin de que **inspirados vosotros** en los sentimientos altamente patrióticos que os distinguen .... resolvais lo que fuere más conveniente para los intereses de la Nación."

Compárese éstos acápites i la memoria de 1901 en general, con los anteriormente citados i la memoria de 1900, del mismo señor Gagliardo, i se advertirá una seguridad mayor i mayor confianza en la propia gestión, un comienzo bien palpable de estudios i observaciones, medidas i reformas, mayor fijeza en las ideas i amplitud en el vuelo de su criterio experimental, gracias a que la interinidad se prolongaba un año más. Pero al siguiente ya nos encontramos con otro Ministro de Hacienda que vuelve a encontrarse maniatado por la interinidad. Es el señor Juan Francisco Game que presenta «el informe correspondiente al departamento de Hacienda que ha estado, dice, a mi cargo DESDE el 16 de Enero del año en curso.» Como primera Memoria de un Gobierno que se inauguraba, es parca en informes o ideas que forzosamente se tendrían que referir al Gobierno anterior. Pero termina descargándose de tales deficiencias «tomando en cuenta las recargadas labores del Departamento de Hacienda, **el corto tiempo que lo he tenido a mi cargo etc.**» (página 52) Durante el período administrativo del general Plaza tenemos al mismo señor Game de Ministro de Hacienda i en su Memoria se dirige constantemente al Congreso recomendándole orden i concierto en sus resoluciones. «Lo prudente es, dice en la Memoria de 1903, página 55, evitar los trastornos económicos que pueden sobrevenir, si consultando las más urgentes necesidades del país, **no se adaptan a los ingresos los gastos** de la Administración. **el porvenir** del pueblo Ecuatoriano depende de vosotros.»

El año 1904 el señor Game le recuerda muy discretamente al Legislativo que la ley de Presupuesto en vigencia tiene postrado al Erario: «Como era natural, la angustiosa situación económica de que os dí cuenta en mi informe anterior, ha continuado durante el último año, debido a que el desequilibrio entre los Ingresos i Egresos **a causa del fuerte déficit que arroja el presupuesto** que rigió en 1903 i que está en actual observancia, ha imposibilitado la correcta administración etc.»

El año 1905, el señor Game se despidió por terminar el período presidencial del General Plaza, haciendo un recuento de aquellos déficits presupuestarios, lavándose las manos con justo derecho, de la responsabilidad i el peso de esa montaña de millones: «Si considerais las di-

facultades insuperables con que ha tenido que tropezar la actual administración, entre otras de **las enunciadas en mis informes anteriores**, las que se deducen de las razones expuestas en las objeciones presentadas el 6 de Noviembre de 1901 por el señor Presidente de la República a la ley de presupuestos expedida el 19 de Octubre de ese año; el déficit de esa ley que **no era el de \$ 98739.95** sino de 1'248,807.85; el que arrojó la ley de presupuestos de 8 de Octubre de 1902, sancionada el 23 del mismo mes (\$ 1'810,866), déficit mui superior al que constaba en el Proyecto de Ley que presenté a la Legíslatra de ese año; el **no haberse expedido** en 1903 la ley de la Materia que debía observarse desde el 1° de Enero de 1904, teniendo que regir en consecuencia la de 1902, conforme a disposiciones legales, i subsistir por tanto el mencionado deficit de 1'810,866 sucres; el que la ley del ramo en actual observancia también arroja un saldo en contra de \$ 522,760; i por último, el que **en muchos casos las cifras presupuestadas por ingresos han resultado superiores a los productos en alguna renta**; si considerais digo, todo lo enumerado, convendreis en que, aun **sin tomar en cuenta las demás causales**, la notoria de que el total de las diferencias anotadas, alcanza a \$ 5'393,299.85 sólo explica suficientemente las razones que han impedido mui a su pesar al Gobierno a que tengo la honra de haber prestado mi contingente, la mayor exactitud en los pagos ... »

Este fué el legado que recibió la Administración del señor Lizardo García i que recargo i agravó más la revolución que, a principios de 1906, puso en el poder al General Eloy Alfaro.

La primera Memoria de este nuevo período gubernativo está dirigida a la Convención Nacional de 1906-7, i es una de las más notables Memorias de Hacienda, estando firmada por don Camilo Echanique. Trata extensa i concienzudamente, bajo el aspecto financiero, los grandes problemas nacionales i no tiene reparo alguno para emplear la palabra justa cuando se dispone a culpar al Poder Legislativo del estado de la Hacienda. Mui **responsables** han sido de este irregular estado de vida *los Congresos* que han **expedido presupuestos absurdos**, con un déficit evidente por exceso de gastos ordenados; i otro probable, por exageraciones de cálculo en los ingresos» «Se ha debido proveer de una manera práctica a los gastos aprobados; i si los ingresos efectivos ó nominales no

daban lo suficiente CREAR NUEVAS RENTAS con qué atenderlos. Pero sancionar un presupuesto con saldo a cargo, a sabiendas de que no se podía cumplirlo, ha sido, simplemente, UN DESPROPOSITO.»

Más claro no se puede hablar al Congreso sin caer en una grave falta de respeto al primer poder del Estado.

El Sr. Echanique tenía nueve meses en el Ministerio cuando se dirigía a la Convención. Pronto dejó el cargo y el año 1908 tenemos nuevamente en el Ministerio a don Tomás Gagliardo que ya lo fué el año 1901, según vimos en párrafos anteriores.

Forzosamente comienza advirtiéndome que “El diez y seis de julio del presente año fui nombrado para Ministro de Hacienda y Crédito público y aunque llevo pocos días en el desempeño de tan delicado cargo, &, &,” y repite la misma acusación que al Congreso hizo el Sr. Echanique, según acabamos de ver:

“La primera fuente de la penuria fiscal está en la manera como se forma la Ley de Presupuestos, atendiendo siempre a UNA COMO TRADICION LEGISLATIVA RUINOSA para el Erario; puesto que cuando no se ha declarado un deficit, por lo menos se han equilibrado INGRESOS EXAGERADAMENTE IMAGINARIOS con egresos positivos y reales.... I ahora que no se puede expedir una ley de Presupuestos con deficit, la necesidad de balancear las entradas y los gastos de la Nación, llevaría a SU COLMO EL ERROR ECONOMICO de que os hablo; y aumentaría el malestar fiscal, si **vuestra sabiduría** no acudiese a remover la base tradicional de nuestros exagerados presupuestos.....”

El año 1909 ya tenemos otro Ministro de Hacienda, el Dr. César Borja, quien manifiesta en sus primeras palabras al Congreso que: “Por decreto de 22 de febrero del año en curso, tuvo por bien el Sr. Presidente Constitucional de la República confiarme el Despacho del Ministerio de Hacienda”.

El Dr. Borja se manifiesta excepcionalmente optimista con relación a la Ley de Presupuestos y calcula las entradas del próximo ejercicio en 15'536,327,42 a pesar de que—y él lo advierte—el año anterior han ingresado solo 13'362,186,71.

Tenemos que dejarle la palabra al Dr. Borja, para la explicación de esta inusitada reacción que él prevee:

“A primera vista, dice, podría creerse que la cifra de \$ 15'536,322,42 de entradas, fuera un máximo de las rentas generales de la Nación, ilusorio en la

práctica, y no la real y efectiva del rendimiento de impuestos, contribuciones y productos fiscales.

"Podríamos haber adoptado, efectivamente, el término medio de \$ 11'000,000, pero haciéndonos a sabiendas cómplices de los errores y omisiones administrativas que de tiempo atrás se cometen en materia de recaudación. No nos permitimos, pues, consignar en el Presupuesto General de la Nación una renta menor de quince millones y medio de sucres, porque tenemos la convicción profunda de que esa es en realidad, la suma que en el próximo año económico **debe percibir** el Fisco como **ENTRADA NATURAL** ....

"Como prueba aislada pero irrecusable de esta afirmación, nos bastará recordar que, según cálculos fundados, que provienen de distintas fuentes y que concuerdan entre sí, la producción de aguardientes en la República es de más de diez millones de litros que a veintitres centavos por litro, valor del impuesto fiscal, debería rendirle al Fisco dos millones trescientos mil sucres, cuando menos....." (Página 13 del Informe)

Rindiendo homenaje al indiscutible e indiscutido talento del Dr. Borja, extraña este cuadro tan halagüeño en pleno contraste con la realidad. Hoy los aguardientes pagan 80 ctvs. por litro y la producción del impuesto no pasa de un millón y medio. Pero lo que me hace extrañar la ponderosa apreciación del Dr. Borja es que cuente con semejante incremento de rentas, cuando él mismo, en la página 5 de su Memoria citada, pinta con mano maestra el cuadro de la Hacienda pública con colores que no era obra de un año cambiar.

Dice: "No hay protección a la Agricultura Nacional

"No hay contabilidad científica

"No hay estadística

"No hay comprobación

"No hay catastros

**"No hay recaudación Cumplida**

**"No hay equidad en el impuesto**

"No hay organización en las Aduanas

"No hay protección a las industrias

"No hay protección al comercio nacional

"El capital nacional emigra".

El resultado, lo pone de manifiesto el Ministro de Hacienda que ocupa el cargo el año siguiente, don Luis Dillon. En los primeros párrafos de su informe se encuentra la proverbial y necesaria excusa: "El corto tiempo de tres meses escasos que llevo de dirigir este

departamento de Estado; como os digo mis pocas aptitudes y la situación anormal, creo me sirvan de excusa para no presentaros un informe concienzudo y sabio del ramo de Hacienda".

Y explica ensegui la la situación económica, en 1910.

"Los presupuestos de los **últimos años** se han saldado todos con **grandes deficits** y la necesidad de dinero para los servicios urgentes ha ocasionado al Gobierno sacrificios de consideración y el **descuento de su porvenir**, estrechando cada día más su situación económica.

"**Además de servicios no pagados durante el año de 1909 y el semestre de 1910**, la deuda pública se ha aumentado con el valor de los préstamos que, no pudiéndose cubrir con el producto de las rentas del año, han **pasado a gravar el año siguiente**.

"**Las rentas no pueden aumentar en un año** en una cantidad necesaria para saldar los arrastres de los años anteriores".

"El **PATRIOTISMO** y **LUCES** de vosotros, los Representantes de la Nación, salvarán a ésta nivelando su situación económica".

El Sr. Dillon estuvo al frente del Ministerio hasta principios del año 1911, que dejó el cargo en manos del Dr. Felicísimo López. Pocos días estuvo éste al frente del Ministerio, pues la revolución de Agosto 11 cambió el Gobierno y al volver la normalidad ocupó el Ministerio de Hacienda el General Plaza, también por pocos días, pues antes de terminar el año renunció, dando entrada a don Federico Intriago. Este año y debido a dicha revolución, no se presentó Memoria de Hacienda al Congreso.

El año 1912, el Sr. Intriago presenta su Informe al Congreso, en un voluminoso trabajo, el más voluminoso de todos los de Hacienda, (sólo la parte expositiva tiene 229 páginas) encontrándose tratados en él los puntos mas escabrosos de la Finanza Nacional. Los principales entre ellos, referentes a la teoría de impuestos y monedas los comentaremos a su tiempo, limitándonos ahora a evidenciar en esta Memoria de 1912 los mismos cargos que venimos observando en las otras acerca del tópic de este capítulo: la traslación de responsabilidad de Ejecutivo a Legislativo por causa de la descosida factura de leyes hacendarias, especialmente la de Presupuestos. Sobre ello dice: "El que está en vigencia tiene un déficit de 4'075.483.25 según se comprueba con el estado comparativo que va al pie de estas líneas".

“El presupuesto destina para egresos en gastos generales \$ 9'401.965.17 y fija los ingresos para el mismo ramo en \$ 5'326.481.92; NO SE HA CUMPLIDO pues el precepto constitucional de que se salden los gastos de administración con las entradas”.

“La falta de claridad ha hecho que el público creyera que el Gobierno disponía de las entradas totales del presupuesto para administración, cuando en verdad hay asignaciones para **todo menos** para gastos **comunes**”.

El final se conforma con el ritual:

“No terminaré, dice, este **ligero** estudio sobre Hacienda pública, **trazado a grandes rasgos**, sin hacer constar la convicción que abrigo de que las **deficiencias y vacíos** de él serán llenados por **la vasta ilustración y profundos conocimientos económicos de mis compatriotas** (sic) y de los H. H. Legisladores ....”

La experiencia del Sr. Intriago fue truncada por el advenimiento de don Francisco Game, Ministro de Hacienda al inaugurarse el segundo período del General Plaza en 1912.

El año siguiente, es, pues, el Sr. Game quien se dirige al Congreso diciendo que: “por no haberse expedido la ley de Presupuestos para cada uno de los ejercicios económicos de 1910-11-12, en el último año rigió la decretada para 1909 por la Legislatura de 1908...” anotando como una consecuencia de ese atraso, el hecho de que las rentas en cuatro años hayan tenido un aumento considerable y otro tanto los gastos, aunque siempre con déficit.

Y explica que: “Este informe no contiene ningún programa financiero, porque a la falta de autoridad para proponerlo se aúna la circunstancia especialísima de que no he podido entrar de lleno en el intrincado laberinto de la Hacienda Pública; pues para ello hay mucha labor que realizar y cuanto se ha hecho en tal sentido desde el 29 de octubre de 1912, apenas si es el índice de los trabajos, de los estudios e informaciones, que, a fin de llegar a un mejor estado de opinión, se han ejecutado”.

Todavía el año 1914 continuaba el Sr. Game al frente de la cartera de Hacienda, y en su informe correspondiente a ese año deplora la situación económica cuyo desequilibrio ha acentuado la revolución en Esmeraldas.

En el año 1915 tenemos cambio Ministerial, pues pasa al desempeño de la Cartera de Hacienda don

Agustín Cabezas, al cual toca atender los primeros golpes que la guerra europea da a nuestra Economía.

En su Memoria al Congreso de 1915, tras de hacer un estudio detallado de las posibilidades de cada capítulo de Ingresos, dirige una exortación al Congreso para que no yerre camino. Le dice:

“He querido en la anterior exposición, y creo haberlo conseguido, explicar con sencillez, sinceridad y claridad las bases sobre que debe ser formado el nuevo presupuesto. Ojalá que la próxima legislatura, **sacrificando los intereses locales ante el bienestar nacional**, acepte las indicaciones que anteceden, pues no sería justo que a título de dar cabida en el capítulo de los egresos del nuevo presupuesto, a algunas partidas destinadas a ciertas obras públicas, se recurra al pobre recurso de **aumentar las partidas de ingresos**, apartándose de todo cálculo, y talvez también previendo la imposibilidad de una producción igual a la suma de ingresos que aparecen como calculados. Sabido es que dentro del sistema de los presupuestos, nada hay más condenado por la ciencia económica como aquello de, con cálculos exagerados, dar lugar a exedentes de gasto sobre la producción, lo que lleva forzosamente al déficit del Presupuesto, lo que, a su vez, lleva el imprescindible recurso de los empréstitos”.

El Sr. Cabezas dejó el Ministerio, por causa de viaje a los E. E. U. U., en manos del Sr. Atanasio Zaldumbide quien informa al Congreso de 1916, bajo los mismos términos de sus antecesores. El Congreso y sus benditos cálculos presupuestarios: hé allí el escollo, tal es el clamor unánime de los Ministros. Reanuda el Sr. Zaldumbide la solicitud de orden y concierto, así:

“El Congreso de 1916 está llamado más que ningún otro a poner todo empeño en que el Ecuador tenga un presupuesto que, aparte de consultar sus más imperiosas necesidades, guarde en sus egresos una relación de exactitud con respecto a sus **posibles** ingresos, a fin de que los servicios públicos no sufran perjuicio a la terminación del año, **por ese prurito de nivelar a todo trance el presupuesto con partidas imaginarias** y, bajo todo concepto, inverosímiles”. “Con el cuadro comparativo que doy a continuación entre las cantidades presupuestadas como ingresos y las que **efectivamente** produjeron las diversas rentas, nuestros Legisladores habrán de convencerse de la verdad que encierran las anteriores líneas”.

Hasta hoy el Legislador no se convence.

Al Sr. Zaldumbide sucedió don Carlos Borja, quien

no ocupó su cargo el tiempo bastante para dirigirse al Congreso. Cuando éste se reunió en 1917, lo desempeñaba interinamente el Sr. Rafael Pino Roca cuyo informe es corto en consideraciones sobre el tema financiero. Le reemplazó definitivamente el Sr. Hurtado el 6 de julio, quien al dirigirse al Congreso de 1918 le advierte que "si el presupuesto de ingresos (el anterior) llegó más o menos a la suma exacta de producto calculado, el de egresos no calculó los gastos con la debida amplitud, no destinó partidas en términos de justeza y para llenar notorias y constantes necesidades, **si no que, con el fin de balancear entradas y salidas se recortaron partidas convencionalmente**"....."El verdadero déficit del año 1917 tomando en cuenta las cantidades que se anotan en párrafos anteriores es de \$ 4'656,467.00".

Hemos hecho un ligero recuento de las Memorias de Hacienda extractando los párrafos que condensan en términos más o menos vivos, más o menos precisos, el sentir general respecto a nuestro sistema hacendario en su parte constructiva.

En todas esas memorias hay, inevitablemente, la tendencia de correr hacia el Legislativo la responsabilidad de nuestro malestar hacendario. Entre reproches abiertos o irónicos halagos, se destacan repetidamente palabras sacramentales: Los **vacíos** de que adolece el informe; las **luces** y el **patriotismo** de los honorables Legisladores; **vuestra sabiduría** con frecuencia repetida; el **corto tiempo** que el Ministro se encuentra al frente de la Hacienda Pública, la **interinidad** irresponsable por lo pasado, lo presente y lo futuro; el **porvenir** de la patria está en **vuestras manos, salvadla**; un código completo de expresiones que, bien traducidas, son los escapes para una situación que cada Ministro entrante la halla insoportablemente complicada por una herencia tan llena de tercerías i tan inevitablemente atada a una idolatrada tradicion en materia de procedimientos, que su mayor afán no puede ser otro que sostener el **desequilibrio** mientras viene otro, atrás, que arree.

He aquí, evidenciado en las transcripciones que acabo de hacer, el caso a que se ven compelidos los Ministros de Hacienda, casi descargándose de la primera de sus funciones, para la cual cuentan cuando menos con la observación personal que les sugiere ideas de las necesidades y sus remedios, y precisamente para ese descargo de obligaciones deben escojer constitucionalmente la entidad menos preparada para recibir el en-

cargo, el Congreso, compuesto de una variedad de personas entre las que precisamente, fatalmente, no predominan los hacendistas por razones obvias, y que han estado ocupadas diez meses del año anterior a su reunión, en sus asuntos personales, y que dedican de los dos meses que dura su gestión legislativa, lo menos 50 días a cuestiones que tampoco tienen nada que ver con la Hacienda.

Es pues, materialmente imposible que en este ramo y con la actual organización demos un paso adelante, y no tiene nada de extraño que en él ocurran los casos más inverosímiles, convivan las disposiciones más modernas al lado de las más anticuadas, subsista un desconcierto crónico en materia de recaudación (no tanto en el mecanismo administrativo cuanto en el legal) y persista, finalmente, un sistema burocrático, desigual y retrógrado en lo que a gastos públicos se refiera.

Y todo esto no constituye—ni sería yo quien lo intentara—una censura ni una acusación a nuestros Ministros de Hacienda, que se vienen sucediendo del año 1895 al actual. Cualquiera de ellos muy probablemente habría llenado su cometido en mejor relación con el compromiso adquirido al aceptar las funciones, si el sistema político y el legal que lo rige, diera oportunidad de “conservarse” en el cargo por el tiempo indispensable para laborar en un sentido dado, tras un tiempo—el tiempo requerido por toda labor humana—para observar y estudiar, decidir y emprender.

Pero nó, en nuestro ambiente político el Ministro de Hacienda es una víctima propiciatoria, en lugar de ser un personaje mimado por el Congreso, pues queremos europeizar las relaciones de Gobierno y Parlamento, sin considerar que en países del Viejo Mundo, el Ministro de Hacienda es un personaje de alta preparación técnica y práctica, espléndidamente rentado, y que entre nosotros lo primero no puede ocurrir porque no tenemos escuela d' Economía Política y Hacienda, ni jamás nos preocupamos de enviar fuera jóvenes o viejos a estudiarla; y en cuanto a lo segundo, la República pretende que el honor de servirla compensa los inconvenientes que trae consigo el pagar ruinmente a sus más importantes funcionarios.

Por un proceso de similares deducciones, nada difícil una vez que se principia, hemos llegado todos a unificar la opinión sobre el veredicto que cabe a cualquier Ministro de Hacienda: él es el culpable del mal estar económico y poco importa que a semejante injusticia se oponga la lógica consideración que en un

año de labor, ni en dos tampoco, pueda un hombre, ni dañar una situación ni componerla tampoco. De allí surge ese carácter distintivo, especialismo, único de nuestros Ministros de Hacienda: la perpetua interinidad. El hombre entendido va y está cuanto más puede aguantar y se regresa cuando advierte la quiebra económica de su peculio. El político se sacrifica—así lo asegura generalmente al decidirse—y de hecho, a vuelta de Congreso, se encuentra con la verdad encerrada en su anticipada apreciación: le obligan a renunciar porque le dirigen el chorro de quejas y lo abruman con culpas de que aún es perfectamente inocente. Es preciso revisar la Historia de nuestra Hacienda para formarse cabal concepto de los extremos a que llega esa interinidad distintiva y prominente, causa matriz de la falta de continuidad y concentración tan necesaria en una política hacendaria bien encaminada.

Veamos para admirar esa terrible Interinidad, los Ministros de Hacienda que ha tenido la República, bajo el régimen liberal:

Lizardo García	1895	César Borja	1909
Serafin S. Whiter	1896	Luis A. Dillon	1910
Francisco P. Roca	1897	Felicitísimo López	1911
Agustín Yerovi	1897	Leonidas Plaza G.	1911
Rafael Gómez de la Torre	1898	Federico Intriaño	1912
José Peralta	1899-01	Francisco Game	1913-14
Tomás Gagliardo	1900-05	Agustín Cabezas	1915
Francisco Game	1902	Atanasio Zalduabide	1916
Camilo Echanique	1906	Carlos Borja	1917
Belisario V. Torres	1907	Rafael Pino Roca	1917
Tomás Gagliardo	1908	Mignel G. Hurtado	1918-19
Jorge Marcos	1909	.....	.....

Y no figuran en esta lista sino aquellos que han desempeñado el cargo con carácter mas o menos estable, pues a continuación de cada período ministerial se presenta el interinazgo efectivo desempeñado por otro de los miembros de Gabinete, y de tomarlos en cuenta se duplicaría la lista. Pero de los actuantes nombrados, qué terrible desfile de nombres y hombres: 23 Ministros de Hacienda en 24 años de Gobierno liberal! ..... Después de todo, nada más lógico, nada más concorde con la organización política que nos hemos dado, que la mayor parte de esos Ministros recién nombrados o interinos, no puedan dirigirse al Congreso que les corresponde con acopio alguno de ideas, y que, disculpando su obligada situación, le pasen la pelotita al Con-

greso Soberano con la variedad de "shutts" que hemos visto en anteriores páginas.

El remedio para ésto está sin duda en darle un más amplio desarrollo funcional al Ministerio de Hacienda en el sentido de precisar el alcance de sus iniciativas, base y punto de partida para cualquier programa de Hacienda, y librarlo racionalmente de la situación de interinidad, mediante la creación de comisiones permanentes de Hacienda que laboren a su lado y compartan sus tareas, no en el mecánico vaiven de oficina, sino en la calmada y tranquila observación de los hechos y las leyes que los rigen. Es totalmente inútil que un Ministro observe, escudriñe, y se devane el espíritu en ese campo experimental, y traduzca sus ideas en forma de proyecto de Presupuesto, si a la postre resulta que el Congreso no usa de tal proyecto sino el papel, que luego borrona con cifras absurdas, opuestas a las originales, opuestas a la verdad, producto espúreo de intereses personales o aspiraciones parroquiales.

No sé hasta que punto de derecho, el dictado de **Soberano** que goza el Congreso sea una verdad constitucional, y si así fuera tendríamos una forma de Gobierno sui-géneris, quizás no en el platónico sentido de la palabra, pero sí en abierta oposición con la experiencia. El Parlamento inglés es un modelo de tal y su función hacendística está condensada en esta breve fórmula: "La Corona demanda, los Comunes acuerdan, los Lores consienten" (1) de suerte que la iniciativa de gastos y entradas corresponde de hecho al Gobierno, al que se le concede serenamente la primacía en la observación de los resultados y de las necesidades íntimas del país, y ésto en una Nación que tiene su Parlamento reunido constantemente. No sé de ningún país que haya arribado en su problema hacendario, donde se dé el caso de que un Congreso, falto perfectamente de experiencia, dictamine y enmiende la más difícil materia, aun para el que diariamente se ocupe de ella. "Aunque los representantes de la Nación concurren actualmente en todos los países civilizados a la determinación de los Ingresos y Egresos del Estado, no es decir demasiado—advierte el economista Geffcken—que exceptuando quizás el Parlamento inglés, pocos son los diputados que en materia de Hacienda tienen ideas claras y bien maduras".

Si tal cosa ocurre en la mayor parte de los países europeos qué anomalía puede haber en que nosotros escuela económica ni hacendaria, sin "becados" que

(1) El Ejecutivo demanda, los Diputados acuerdan, los Señores consienten.



yan cursado esos ramos, y que solo podemos servirnos de empíricos y prácticos de buena voluntad, no podemos arribar, si comenzamos por volver interina, fatal e infaliblemente, la gestión de los Ministros, y entregamos, por lo pronto, el producto de su escasa experiencia al frágil y atropellado juicio de inhábiles e inexpertas asambleas como el Congreso, con toda su alta dosis de voluntad y patriotismo.

¿Acaso aquí no podríamos repetir con el famoso Navicow sus edificantes palabras: "Un pueblo se halla siempre guiado por un pequeño número de hombres, y librar del error a esos pocos hombres equivale a librar de ellos al pueblo entero y a prepararle mejores destinos"?



## (b) Espíritu y objetivo de las leyes en nuestra hacienda.

Nuestra legislación hacendaria es producto eminente de nuestra actividad política, pero difiere tanto de nuestra constitución teórica cuanto difiere de ésta nuestra actividad política.

No hay correspondencia ni ligazón perfecta, o cuando menos conveniente, entre la teoría escrita bajo la cual creemos vivir y la puesta en práctica de sus principios bajo la cual actuamos.

¿Qué es lo que llamo nuestra actividad político-hacendaria en este caso? Pues sencillamente al proceso atropellado emergente del estado de inquietud que, como el que sufre el Ecuador, obliga no a pensar sino a proceder, no a estudiar, sino a escapar del paso, no a fundar sino a improvisar, no a crear lo que necesitamos sino a prestar, para aplicar lo que parece mas adecuado para el instante de la necesidad, con tal que sirva para apuntalar un edificio cuyo constructor no imaginó los aumentos que los años iban a demandar, y cuyas reparaciones no miran sino al remiendo, que implica fatalmente deterioro próximo.

Este es el espíritu de nuestras leyes hacendarias; espíritu multiforme en el cual la política y el regionalismo espigan en terreno propicio y abonado, espíritu anacróni-

co, veleidoso, exigente y parcial, consecuencias obligadas de la inexperiencia, forzoso fruto del mecanismo político que, dentro el sistema Republicano, hemos adoptado y convenido en sostener, sin ánimo bastante para acometer fuerte y recio contra sus faltas y errores.

Como producto de iniciativas parciales, nuestras leyes hacendarias con frecuencia se amoldan a las necesidades políticas del momento y que representan más o menos las aspiraciones de grupos determinados, y aun podría añadirse de limitadísimos grupos, cuya especial situación en el engranaje administrativo de un régimen de gobierno los habilita para exigir e imponer. Su legislación no es siquiera un exponente doctrinario, pues con frecuencia vemos cambiar dentro del propio liberalismo, las orientaciones legales en materia de hacienda, visauo los objetivos más antagónicos en el sentido doctrinario, y desgraciadamente en el sentido personalista o regional. Falta—y la falta se delata clamorosamente—la demostración previa del beneficio basada en minuciosos estudios de las causas primeras, realizados por hombres que dediquen su tiempo a las cuestiones públicas, libres de preocupaciones que restrinjan su criterio, y de intereses divergentes de los del Estado.

Necesariamente una ley que responda a condiciones limitadas y momentáneas tiene que devenir inadecuada en cuanto las circunstancias que la generaron desaparezcan. La ley no es para un caso tal o cual que produce un malestar o una preocupación pasajera, sino para el movimiento normal de actividades. Pero inspirándose en las superficiales condiciones del día es como tenemos en nuestra legislación de hacienda el funesto sistema del **provisionalismo**, del cual derivan los grandes males que causan esas leyes, puesto que coartan la iniciativa industrial y agrícola ante la amenaza siempre presente, siempre suspendida, de una inminente reforma, disminuyéndose así la producción que no quiere verse estancada o gravada por una Legislatura siempre propicia para enmendar y reformar su obra de ayer.

La ausencia de ese espíritu hacendario definido se evidencia prácticamente en las tendencias opuestas de las sucesivas leyes sobre un mismo asunto. Tomemos el capítulo aguardientes como uno de muchos ejemplos. Pues bien, en ese ramo la ley ha ido tauteando sucesivamente la producción, el consumo, la materia prima o la materia trabajada, la introducción, la movilización o la venta, resaltando en ello un tinte de imperdonable indecisión, con la agravante de frecuentes, repetidas recaídas. Cada una de esas fases en el sistema de la

imposición no ha sido sino el producto de la ligereza con que se resuelve aquí el espíritu de la ley; con ella se taparon unas veces, y otras nó, las necesidades superficiales, con tanto éxito como un enfermo alivia su fastidio dando vuelta a su almohada, pero el mal no se intentó curar, no hubo tiempo o hubo temor de explorar la llaga a la luz de un criterio menos reservado y más experimental.

Puedo concretar más éste caso de los Aguardientes al recordar el impuesto sobre la cuadra de caña vigente durante el año 1918. Esta forma de imposición la propuso el año 1900 don Carlos A. Borja, a la sazón Director del ramo de Aguardientes, en la "Sociedad de Crédito Público", y no viendo aceptada entonces su idea la puso en práctica 17 años después, cuando llegó a ocupar el Ministerio de Hacienda el año 1917. Pues bien, la práctica de ese impuesto demostró hasta la máxima evidencia que las razones alegadas 17 años antes contra él eran fundadas, y que con la Hacienda Pública no se debe ensayar si a la luz de ese criterio experimental de que he hablado en el párrafo anterior, se descubren y ponen en evidencia razones científicas que valen lo mismo aquí que en Europa; y más, mucho más aquí, si bien lo vemos y recapacitamos en que los factores son favorables en grado mayor en Europa con su organización vieja y probada, que no aquí donde los primeros pasos que damos deben estar exentos de complicados y vejatorios mecanismos de recaudación y apreciación.

Oigamos a una autoridad en materia de Hacienda como lo es don Eleodoro Avilés (\*) refutando el año 1900 la idea del entonces Director don Carlos Borja:

"Pide el Sr. Director que se adopte un impuesto que, dejando libre la industria y el consumo, grave lo que ni siquiera puede llamarse materia prima: el plantío mismo de la caña; y lo pide, porque el impuesto en vigencia no dá hoy todo el rendimiento que debía. No, estoy de acuerdo con el Sr. Director ni en la base ni en la forma. "El Estado dice, Leroy Beaulieu, tiene necesidades, es preciso, pues, que tenga rentas"; pero yo no he sabido encontrar ningún tratadista que enseñe que los plantíos sean materia imponible; bien lejos de eso, Madrazo se expresa muy claro al decir: "la Contribución que grava no la tierra sino el cultivo y la ganadería es mas bien industrial que territorial" y luego enseña que: "La Contribución industrial tiene

(\*) Véase en la Memoria de Hacienda de 1900, el "Informe del Inspector Fiscal de la Sociedad de Crédito Público", por J. E. Avilés, — Anexo N.

por materia imponible las empresas industriales y las utilidades o renta del trabajo”.

“Según Helfferich y Wagner los principios generales a que debe obedecer en su organización un sistema tributario son, entre otros:

“Que los impuestos sean distribuidos en justicia

“—Que no perturben la capacidad adquisitiva del ciudadano

“Que incidan efectivamente sobre quien corresponda; y por último, que puedan dichos impuestos ser pagados con facilidad”.

¿Obedece acaso ese impuesto que va a gravar el plantío, que es apenas **esperanza** para el cultivador, y que va a gravarlo en el momento mismo que éste necesita de todas sus energías económicas para la recolección y elaboración; obedece, pregunto, a alguno de los principios de la ciencia?— Según Posada: “Como principio general debe tomarse en cuenta, que el impuesto de la nación no debe, entre otras condiciones, entrañar el agotamiento del contribuyente y debe además, ser justo y equitativo”—¿Será justo, será equitativo el impuesto que grava con tanto o con cuanto el área de terreno sembrado de caña, siendo así que: “la facultad productiva o grado de fertilidad de la tierra no ofrece base bastante fija para el impuesto, aparte de que no se puede determinar con precisión por estar sujeto a variaciones de todo género”?

(1)—Los factores económicos de la producción nunca son iguales, ni su combinación se mantiene tampoco largo tiempo en el mismo equilibrio” [2]—y luego— además de las condiciones generales de la producción, independientes de la voluntad del productor, ejercen influencia otras condiciones más o menos independientes de su voluntad, esto es, las condiciones económicas de la producción .... Luego el impuesto, pues, que grava el plantío de caña sería a todas luces injusto, porque: Las fuerzas de la naturaleza se dividen en tres clases.....y 3ª fuerzas de la naturaleza que el hombre puede provocar ad libitum y apropiárselas, (3) y en tal caso para que el impuesto pudiera ser justo, equitativo, sería menester que todos los productores estuvieran en igual condición económica para poder provocar y apropiarse de igual manera esas fuerzas de la naturaleza que son factores importantes de la producción. Es ley económica que la producción de riquezas en grande escala es más barata que la en pequeña, de

(1) —Vidaurre

(2).—Sanchez Toca

(3).—Rocher i Mangoldt

manera que el impuesto al plantío resultaría menor para el productor en grande escala. Ese impuesto estaría en abierta oposición con las prescripciones de la ciencia económica, puesto que es un principio económico—científico que la contribución debe cobrarse de una sola vez al último vendedor o alquilador de las riquezas destinadas al consumo personal o al que personalmente las gasta; principio económico de donde nació el impuesto al consumo”.

“.....Justo es que se busque la perfección en el impuesto y en la recaudación, pero sin olvidar jamás que, al tratarse de impuestos siempre que se refiera a la Agricultura, debe procederse con suma cautela y previo estudio científico y concienzudo, para evitar festinaciones, pues la Agricultura como lo pensó el célebre Canciller de Hierro a quien Alemania debe hoy su engrandecimiento económico “es la que sirve de cimiento capital para la reconstrucción política y económica de un Estado”.....“Alega el Sr. Director para que sea aceptado su proyecto el escaso rendimiento del impuesto y su facilidad para la recaudación; pero el escaso rendimiento es causado acaso por el menor impuesto?.....Facilidad de recaudación? y acaso solo por la facilidad de recaudar se debe crear un impuesto antieconómico e injusto?”

Estas profundas razones que acabo de extraer quedaron olvidadas y relegadas a los archivos donde algún curioso guarde sus Memorias de Hacienda, y así no pudieron evitar 17 años después, que el Congreso, en un rato de fastidiosa incertidumbre aceptara la invitación del entonces Ministro de Hacienda señor Borja, invitación que en síntesis era “cambiar de lado la almohada”; y la ley se hizo.....

Un año después el Ministro Hurtado tuvo que pedir la derogación de ella; pues su práctica dejó chiquitos los vaticinios, científicamente fundados, de don Eleodoro Avilés. (\*)

He aquí una de las muchas vicisitudes que sufren nuestras leyes hacendarias por causa de la precipitación con que se las madura, y que dejan la impresión de un trabajo de vaiven y acomodo, de un hacer y deshacer regido por el choque de fuerzas e intereses encontrados, cuando no por frívola novelería, y nunca, casi nunca, por genuinas razones de Estado y Hacienda.

(\*) Véase en página 17 uno de los procedimientos que tuvieron que emplear para cumplir esa ley.

Véase otro caso de imprevisión y precipitación en la factura de leyes hacendarias. Está en el derecho de exportación a las zuelas, impuesto creado a solicitud de la Junta del Centenario de Guayaquil, y cuyo proyecto se presentó completo al Congreso, pues que envolvía en sus efectos Zuelas y Cueros para exportación; pero a la hora de discutirse y aprobarse pasó el recargo a las Zuelas, pero quedaron libres los cueros. El resultado es que durante éste año no se ha exportado una sola zuela, pero sí grandes cantidades de cueros, sin beneficiar al fisco ni a la Junta del Centenario. Que no se obtenga beneficio con ese error no es lo grave en el asunto, pues si ello no redundara en perjuicio para la economía nacional, poco importara que la Junta del Centenario tuviese mil más, mil menos de renta anual. Pero estudiado a fondo el resultado de ese impuesto parcial, descubriremos los siguientes resultados contraproducentes para esa Economía Nacional:

1.—Las curtidorías prefieren exportar el cuero seco en vez de la zuela, gravada por el derecho, por consiguiente dejan sin ocupación gran número de brazos que se ocupaban en la producción de zuelas.

2.—El precio del cuero baja y el ganadero recibe menos por concepto del negocio de pieles.

3.—Queda sustraída a la balanza comercial del país la fuerte suma que valía la exportación de zuelas en la que iba comprendida no solo el valor del cuero —que es lo único restante hoy— sino el valor del trabajo nacional empleado en convertirlo de cuero en zuela, y el valor de las materias nacionales (cal—cáscara de mangle, etc.) usados en su fabricación.

4.—Retira del mercado las letras de cambio equivalentes al valor del trabajo de las zuelas, de los materiales citados, y de la utilidad marginada por el productor industrial.

5.—Hierre por incidencia a la industria de extracción de cáscara de mangle, que es la materia curtiente, desde que disminuye en más de 50% la producción de zuelas.

6.—Afecta por la misma causa la industria de cal, otro de los productos usados en gran cantidad para la curtidoría.

7.—Por idénticas razones afecta la industria de Fuerza Eléctrica al disminuir el consumo de potencia correlativamente con la producción.

8.—Las embarcaciones dedicadas al tráfico de cáscara de mangle pierden su negocio en proporción con la disminución de la industria a que servían.

9.—Todos los perjudicados por el forzado paro parcial de la actividad industrial se ven compelidos a disminuir sus consumos.

Todo esto es lo directamente emergente de la falta de gravamen—si se quiso gravar—al cuero en bruto. En cuanto a lo indirecto, podemos adivinar muy bien que el industrial que vea perseguida en forma tan impremeditada la producción manufacturada del país, aquella que como la zuelas emplea exclusivamente materias primas nacionales, no tendrá el menor aliento para emprender en algo nuevo, ni mejorar, fomentándolo, lo ya establecido. Ni el fabricante de cal se interesará tampoco por ampliar sus hornos e instalaciones; ni el ganadero mejorará, modernizándolos, sus corrales i baños para matar las plagas que echan a perder la piel de los bovinos; ni el armador de buques encargará nuevas embarcaciones para el transporte de cáscara si el consumo de ésta en vez de aumentar disminuye; i en cuanto al propio curtidor se remite a producir las zuelas necesarias para el consumo interno, en cuyo precio carga muy lógicamente todos los gastos generales e intereses de su capital que antes sobrellevaban a medias con las zuelas de exportación. Véase, pues, cómo otro rato, muy frecuente en nuestras Legislaturas, de fastidio o indecisión, engendró un proceso desequilibrante que, limitado a una industria poco conocida i mal apreciada, fué, i es todavía un golpe a la vida económica del país: ojalá fuera el único que se pudiera señalar. ¡Pero si es tradicional aquel enorme disparate que se cometió en idéntica forma contra la industria nacional mantequera, instalada a todo costo por el señor Pablo Valle, industria que murió a golpe limpio de nuestras leyes que atacaron enseguida la materia prima de que se servía! I puedo citar también los ensayos hechos por mi padre para producir cemento nacional, ensayos que se coronaron con relativo éxito, al extremo que se pidió i obtuvo la patente respectiva; pero, inútil empeño: ese mismo año la Legislatura declaró libre de derechos al Cemento extranjero y redujo así a la nada la fabricación del nacional.

Somos maestros aquí para manejar a zopetones los más delicados instrumentos de la Economía, aquellos que hacen quemar el cerebro de los mejores hacendistas: de una plumada somos "proteccionistas" y de otra resultamos "libre-cambistas" i de allí que nuestra hacienda tenga un espíritu de magistral embrollo.

Otro de sus factores es el regionalismo, fuerza prepotente con raigambres atávicas en nuestro tempera-

mento tan falto de labranza para el modo de goberarnos que escojimos; fuerza que yo la entiendo no como un odio de sierra y costa, sino como un egoismo de provincia a provincia, de pueblo a pueblo, de cantón a parroquia, muchas veces de feudo a feudo, de casa a casa, dentro de una misma comarca, de una misma costa, de una misma serranía.

El programa que se impondría tras un estudio amplio y sereno de las necesidades nacionales, el método que lo haría surgir, se estrellan con las aspiraciones del más insignificante villorio que reclama la parte ilusoria que él supone le corresponde en estricta relación a sus "cuantiosos" tributos, se estrellan con las exigencias del más influyente cacique que corona su decisiva intervención en la cosa pública con un Decreto jamás cumplido, pero siempre pregonado a justo título de orgullo propio, programa y método que sucumben así ante el mandato legislativo que compele al Ministro a marchar por los caminos de las crisis, a pensar ante todo en la pérdida de los derechos de ciudadanía, y a ser encadenado administrador de una Hacienda que disipan anualmente padrastratos incurables e incorregibles.

Así es como el Ejecutivo no dispone sino de una mínima porción para gastos administrativos, entre los cuales hay de mayor importancia moral y material que muchas obras de lujo o capricho, y el resto está designado por terribles prescripciones legales a determinados objetos. De allí se origina: 1) que las obras no se hacen; porque, 2) el Ejecutivo necesita subsistir y se ve compelido a disponer con más o menos maña de esos fondos "sagrados".

En lugar de dejar campo libre a las energías provinciales el Estado acapara las obras i empeños locales i tiene que invertir en éstos los tributos generales que se originan en razones nacionales: para ejército, marina, justicia, correos, telégrafos, etc. y así la Hacienda se vuelve un laberinto cuando metódicamente llevada y sanamente inspirada podría ser un hermoso palanque para iniciativas y energías.

En capítulos adelante trataré de la tan debatida cuestión descentralización de rentas, que en mi concepto no es mala entendiéndola en sus justos términos, aunque sin duda lo es hoy que la Hacienda Fiscal está esclavizada y absorbida por la netamente Municipal, viniendo la confusión del hecho de no haberse delineando con precisión las atribuciones hacendarias del Estado y las del Municipio.

Pero aquí podemos decir ya que los impuestos que se vienen creando de estos últimos años a esta parte, no se inspiran en la idea de aliviar al Estado Fiscal, sino en llenar aspiraciones de la Hacienda Municipal: la prueba de esto está en que no parece importarnos un pepino que el crédito externo se exhiba en la piqueta de la trampa por los mercados Europeos, i no se levante un financista a convencer a nuestros legisladores que de los impuestos nuevos deben dedicarse algunos a rehabilitarnos económicamente afuera; i en cambio tenemos mucho agrado en seguir el disparatado sistema de trabajar pequeñas obras provinciales a paso de tortuga con el rendimiento de los impuestos, obras que ningún país, por rico que sea, acomete en esa forma, cuando podríamos tenerlas ya mismo, con crédito liberado, obteniendo empréstitos garantizados con esas rentas, que nos las darían pronto i a menor costo. Pero veamos el sistema actual a qué conduce. Para saneamiento de Guayaquil ha pagado el país impuestos durante 15 años que suman ya el valor de la obra, pero ésta sigue en pañales; para elementos bélicos pagamos hace también 19 años, recargos de aduanas (hoi refundidos en el derecho único) por valor anual de un millón, pero no tenemos elementos bélicos; para ferrocarril del Sur hai otro recargo de importación suficiente para amortizar la deuda i cubrir sus intereses, pero debemos 6 años de éstos; para la vía Flores hai desde antaño renta especiales que se cobran sin misericordia, pero la vía Flores no se hizo; para las cien obras públicas, muchas de ellas cantonales, que harían lucir, si se hicieran, cualquier Presupuesto como el nuestro que las exhibe, hai otros cien impuestos adicionales; pero no se hacen esas obras, i aquellas en las que se trabaja revelan más bien un empeño gubernamental de complaciente i sagaz política que comprende el mal, pero no lo ataca. Si palpamos que ese sistema hacendario es viejo, caduco, corrompido, abandonémoslo i no sacrificuemos los mejores años de nuestra vida nacional.

Otro de los factores que imprimen carácter a la Hacienda es el anacronismo. Este se manifiesta en dos formas. Es a veces el tradicionalismo, en la demodada legislación a la que inspiran todavía las prácticas i usos históricos, cuyos detalles acepta bien en forma rígida o con frecuencia vejatoria; i es a veces una sorprendente anticipación cuando—todo lo contrario que en la otra—nuestra ley se adelanta a la época particular de nuestra vida social i se acomoda e inspira en las leyes de pueblos más avanzados en edad, saber y go-

bierno i, mui orondos, copiamos servilmente sus prácticas hacendarias sin medir los años que nos separan aun de esos sistemas.

Retrotraemos con el uno i saltamos adelante con el otro nuestra situación, pero mui raramente nos encuadramos dentro los linderos culturales que nos precisa é impone nuestro estado político i social.

Ese anacronismo es el que se manifiesta en disposiciones casi coloniales como la forma de recaudación de algunas tasas é impuestos—recuerdo entre ellos: los emolumentos de prácticos cuya reglamentación se remonta a la ley de 1846, i el "tributo" en los nombramientos de empleados—i más en forma vejatoria en las disposiciones de cobranza coactiva, como sucede en las atentatorias tramitaciones que culminan en el auto de pago, legitimo gemelo del auto de fe inquisitorial, que no reconoce otra razón que la dragoniada avaricia del Erario. A este respecto puedo citar un caso típico. Los cantones Yaguachi i Milagro se disputan una faja determinada de terreno en la cual se halla situada la hacienda de una conocida familia guayaquileña. Al hacer los catastros de contribución territorial el Colector del Milagro inscribe en el suyo el fundo de esa familia i el Colector de Yaguachi también lo inscribe en el propio. A la hora de cobrar los dos cobran. La familia reclama i protesta de ese impuesto doble. El caso sube a consulta Ministerial. Esta naturalmente toma todo el tiempo que absorbe el tramite legal—el "papeleo" que suprimió Joffre en Francia al comenzar la guerra, porque era ese formulismo enemigo peor que los alemanes—i mientras el reclamo viaja engordandose con informes i opiniones, ambos Colectores, el de Yaguachi i Milagro se ven perurgidos por el Ministerio para cerrar sus cuentas, conminandolos con no concederles el arrastre, i esos dos funcionarios se ven compelidos a dejar de lado la Razón i levantar el Auto de Pago Coactivo. El interesado entonces se encuentra con dos juicios encima i no tiene ni el recurso de pagar a uno solo: tiene forzosamente que pleitar con los dos colectores i como la ley manda depositar previamente el valor antes de aducir razones, resulta que esa familia tiene que desprenderse de una suma de dinero doble de la que en definitiva debe pagar—¡Cuántas veces aun sin esa duplicación de catastros un error cualquiera en él se traduce para un infeliz en la pérdida de su patrimonio, ante la exigente magistratura de la ley digna del tiempo de Pizarro!



Hoy podemos repetir lo que el Dr. César Borja, Ministro de Hacienda el año 1909, decía en su Memoria al Congreso:

“Nuestras leyes económicas, muy en consonancia con la vida antigua de la Nación, cuando se vegetaba en uno a modo de quietismo, son hoy imposibles. Del año 1895 al día de hoy, hemos recorrido por la fuerza de los tiempos un gran trecho de Progreso práctico; nuestros recursos i nuestras necesidades han crecido enormemente; han cambiado las costumbres; hemos entrado en el mundo que no nos conocía; hemos acometido con eficacia para el porvenir, obras i reformas de gran trascendencia, de civilización i adelantamiento; **pero nuestras leyes económicas se han quedado atrás**”.

“El espíritu de los pueblos es el espíritu de las leyes: el espíritu del Pueblo Ecuatoriano ha despertado a la luz; el de sus leyes económicas nó.” Ya en párrafos anteriores de su memoria había manifestado:... “permitidme que os diga también, con la misma honradez, que las leyes que rigen el movimiento económico del Estado Ecuatoriano son tan atrasadas que rayan en retrógradas; tan poco armónicas entre sí que no solo resultan deficientes sino incapaces; tan restrictivas para con el gobernante i los empleados públicos que vienen a ser imposibles como medios o reglas de una Administración equitativa i eficaz, **al propio tiempo que favorecen el abuso i amparan la impunidad**; tan prohibitivas en fin que persiguen más bien que protegen el trabajo, el capital i la industria”. (\*)

Ese anacronismo hacendario lo demuestra el hecho de no tener un catastro moderno, una oportuna estadística, tanto más fácil cuanto que somos tan pocos i es nuestro haber tan sencillo, catastro cuya ausencia hace vivir a la Economía Nacional en un ambiente de diez años atrás en el caso de los favorecidos, o diez años adelante para los desgraciados que caen bajo la caprichosa i ciega apreciación que significan hoy los remedos catastrales que sirven al Fisco para cobrar las contribuciones. Anacronismo que traslada a nuestro sistema tributario las formas más al día, más europeizadas del impuesto indirecto i funda i descuenta el éxito de uno de ellos—el de aguardientes—en la medida del último litro producido, éxito al que atá-

(\*) Memoria de Hacienda al Congreso de 1919—página 4.

vicamente, invenciblemente se oponen en el ambiente en que actuamos, desde el productor que no acepta como inmoral el contrabando hasta el guarda que tampoco acepta como inmoralidad la gratificación, si sus sesenta sures de sueldo son el primer anacronismo del régimen hacendario—i pasamos por alto los múltiples detalles que concurren a formar ese ambiente tan poco adaptable aun a los mecanismos europeos en materia de tributación (1.)

Esto de los sueldos es uno de los mas graves anacronismos del sistema financiero, porque consideran al empleado en la época feliz, cuando sesenta sures bastaban para subvenir la necesidades i los gustos de un pequeño hogar. Nuestra Hacienda prefiere tener bastantes empleados mal remunerados que no pocos bien pagados, i así la fisonomía del Estado, polveada de talco republicano, conserva bajo ese afeite las arrugas i berrugas del sistema feudal, cuando el Príncipe o Señor daba a sus servidores el usufructo de gajes y regalías como pago de servicios: hoy tenemos un sistema mixto, pues pagamos la mitad en sueldo fijo: para la otra mitad el Fisco descubre un montón de gajes, al escojer.

---

(1) Actualmente la ley de aguardientes adopta como punto de partida la producción del alambique para calcular el impuesto. Pues bien, la calificación manda la ley que sea hecha por un inspector de Aguardientes que gana 100 sures i por un teniente político parro quiol que gana 16 sures. El presupuesto calcula el rendimiento del impuesto en 1 millón i medio de sures (sic.)

### c) Obras pías y rentas canonizadas

Las prohibiciones que establecen nuestras leyes para disponer de tales o cuales fondos, de tal o cual partícipe, debieran desaparecer y dar lugar a una variante más acondicionada a las situaciones que atraviesa el erario y el Estado en general.

Ciertamente que sería punible que el Ejecutivo distrajera los fondos dedicados por el Presupuesto Nacional a objetos determinados, si la factura de ese Presupuesto respondiera a verdades incontrovertibles, y si el Gobierno ejecutivo dispusiera realmente de entradas normales y ciertas para el sostenimiento previo del Estado. Pero ocurre con frecuencia, constantemente se puede decir sin caer en exageración, que las entradas comunes del Fisco no suman la cantidad mínima necesaria para sus más premiosos e ineludibles requerimientos, sin duda alguna los de alta importancia nacional, y mientras que las obras X, Y o Z, rebozan de dinero, los órganos verdaderamente sagrados del Estado, como son Ejército, Policía, Diplomacia, Justicia, vegetan en absoluto desamparo de la Hacienda. En la práctica ello no ocurre de manera definitiva, especialmente en lo que a Ejército se refiere—para

esto concurren obvias razones políticas—porque el Ejecutivo rompe por las avenidas más o menos tortuosas de las facultades extraordinarias, los préstamos, o las suspensiones del servicio de la deuda Externa e Interna, y diez modos más de alejar responsabilidades, pero en resumidas cuentas la Hacienda padece indecibles quebrantos que los venimos a palpar a la larga, cuando quedamos estupefactos ante la bola de nieve de nuestra deuda pública que saltó de 20 a 60 millones en brevísimo período, y debido únicamente a los déficit incurados e incorregidos—aunque no incurables ni incorregibles—de nuestros presupuestos financieros.

Si el Legislador le da al Ejecutivo la suma necesaria para sus gastos, no hay razón para que éste desatienda las obras públicas previstas y habría que oírle las excusas para un procedimiento opuesto a tales mandatos. Pero es innegable que la seguridad externa del país y la estabilidad de sus instituciones internas son una necesidad mayor, infinitamente mayor, que las obras de fomento local o regional. Nuestra legislación hacendaria no sigue este criterio, prefiere descentralizar esfuerzos, con lo cual descentraliza sus ideas de la idea de Patria. Se olvidan y relegan en juicio breve las primeras razones de Estado, y a éste se lo abandona a la suerte que pueda conseguir para él, el esfuerzo del Gobierno, que lo defiende porque se defiende a sí mismo; y el legislador dirige sus mimos y cuidados a las funciones secundarias del Estado, aquellas que subsisten a condición que prexista la Nacionalidad en su cara externa, gracias al Ejército y la Diplomacia y en su cara interna gracias a la Policía y la Justicia. Esta es la concepción hacendaria de todos los países del mundo y ello es lo primero que envuelven sus presupuestos preventivos, pero entre nosotros desgraciadamente no es la norma seguida. Conminamos y confundimos en un infierno de penas al Ministro o al Tesorero que se atreva a disponer de un centavo "sagrado" del ferrocarril X. o del rancho Z., pero no existe una disposición que anule civilmente al que deje de pagar los intereses de la Deuda Pública: en esto no han parado su atención los legisladores, pero difícilmente podríamos imaginarnos los ecuatorianos los males que nos ha causado y causará esa falta de seriedad con los acreedores, nacionales y extranjeros, del Estado. Dejemos de lado lo pasado, y consideremos tan solo que cualquier intento de préstamo futuro llevará aparejada la pérdida de un descuento con-

siderable; (1) pues no habrá quien nos preste a tipos hajos y cómodos; y tan nos hemos connaturalizado con esa desairada situación que, las varias últimas autorizaciones del Legislativo al Ejecutivo para contratar préstamos externos mencionaban con la mayor sencillez el vergonzoso tipo al que se cotizaría en el mercado europeo el crédito ecuatoriano.

Precisa retirar del mecanismo hacendario aquella gastada rueda de los "fondos sagrados" que entorpece la función económica del Estado; y el mejor modo de suprimirla es hacerse cargo de lo que esas funciones significan para la vida nacional, pues de nada sirve y a nada conduce gastar las mejores rentas en obras de sabor local o servicios administrativos de secundaria importancia, si antes no hemos cuidado solícitamente lo mejor y más querido: la Nacionalidad y el Crédito.

Aquella cláusula que vuelve sagrados tales o cuales dineros, es una adaptación, una de las muchas adaptaciones, que comunmente se introducen en nuestras leyes, copiando sin meditar ni estudiar a fondo las de otros países. Efectivamente, ese freno que morigera los descarríos gubernamentales, se halla en los regímenes hacendarios más adelantados—como el inglés y el italiano—En el primero cada ley lleva una cláusula de "apropiación" que adjudica el ingreso al gasto *consentido* por las Cámaras; y en el italiano la ley de Contabilidad del Estado, prohíbe transferir de un capítulo a otro las asignaciones de la ley de presupuesto. Hasta allí llegaron nuestros copistas financieros, pero no meditaron que en esos países aquello tiene su razón de ser, en el hecho de que el Parlamento *no propone ni dispone los gastos* sino que es el Ejecutivo el iniciador del Presupuesto, sin que el Legislativo aumente ni un centavo en los capítulos propuestos por el Gobierno al cual se le reconoce y obliga a la responsabilidad de la Administración. Complementada en esta forma la otra disposición queda explicada y demostrada claramente su utilidad; pero resulta aquí en el Ecuador superflua, y más que superflua perjudicial, debido a que el Legislador hace y deshace en materia de Presupuesto; pues, sin la menor responsabilidad en la administración, no tiene reparos que hacerse para dar cualquier paso,—sea él en falso o nó, le importa poco—, puesto que el de los apuros será el Ejecutivo.

En el ya citado texto del hacendista Flora encuéntrase un párrafo que lo transcribo íntegro porque

[1] O, sí a la par, mediante ciertas condiciones incompatibles con el buen nombre del país.

es un espejo terso donde vamos a ver reflejado nuestro temperamento financiero. Hablando de las garantías constitucionales que aseguran el máximo rendimiento de los gastos, cita en cuarto término, ésta:

“d) La reserva al Gobierno del derecho de proponer nuevos gastos en vez de abandonarlo a la iniciativa de los diputados. Al Gobierno corresponde proponer, al Parlamento acordar, decía Sir Statforth Northcot. Y esto es así para evitar ciertas liberalidades a las que frecuentemente se inclinan los representantes populares, especialmente por lo que concierne a obras públicas; para limitar la omnipotencia de éstos; para impedir que los intereses locales, hechos valer singularmente por los miembros del Parlamento, a causa de la necesidad que el Gobierno tiene de conservar una mayoría, se antepongan a los intereses generales. Éste es el sistema adoptado en Inglaterra, según el cual todo gasto público debe ser propuesto exclusivamente por el Gobierno”. (1)

He aquí la opinión de otro tratadista:

“El Estado moderno, saliendo de la masa de los ciudadanos, no es más inteligente que ellos, sobre todo que los más inteligentes entre ellos. Está sujeto a todas las preocupaciones variables y a todos los apasionamientos que se suceden en el género humano”.

“No hay período de la historia que no esté marcado por un apasionamiento cualquiera; el apasionamiento de la fuerza, el apasionamiento de la sensibilidad, el apasionamiento por la tutela o la reglamentación, el **apasionamiento por las obras públicas**”. (2)

He aquí diagnosticado por los dos tratadistas citados nuestro caso actual: una sugestión mental que exterioriza sus síntomas en forma de gritos y exclamaciones por Ferrocarriles, sugestión que pasó de los pueblos al Congreso y del Congreso al Gobierno y que es ya tan fuerte que ningún candidato a la Presidencia de la República se imaginaría con probabilidades de popularidad si en primera línea no ofrece ferrocarriles a todas las comarcas que tienen pendiente de resolución una petición para ramales o vías principales. Ya la sugestión afecta no solo al presente sino al futuro.

[1] Flora. Ciencia de la Hacienda pág. 39. Tomo I.  
[2] Leroy Beaulieu “El Estado y la Hacienda Pública” pág. 362.

Véase pues porqué parece lógico que suprimamos de nuestro sistema financiero aquella absurda beatificación de ciertas obras y ciertos ramos, dejando todo en directa y fácil concordancia con un sistema racional de facturar el Presupuesto, es decir que sea el Ejecutivo el que administre *con responsabilidad* y no el Legislativo *sin élla*.

Tal como se conduce hoy la Hacienda, ella es juguete de círculos y no el órgano que distribuye el bienestar, a pesar de que las leyes que la rigen se hacen por una mayoría legislativa, pero "*evidentemente, la voluntad concreta de esta mayoría no es siempre la voluntad genuina de la nación. El sistema que confía al voto de los representantes la elección de las necesidades que han de satisfacerse con la riqueza de todos los miembros del agredado político, se basa en el postulado de que la mayoría no tenga otros intereses comunes fuera de los nacionales. Las más de las veces, por el contrario, quienes componen la mayoría tienen intereses personales distintos de los colectivos y acaso opuestos a ellos. Si estos intereses personales se conciertan y consiguen formar una mayoría, el voto de ella no expresa el interés y la voluntad de la colectividad. De aquí la frecuente satisfacción de necesidades de grupos o clases ajenos a la actividad de los entes políticos y extraordinariamente onerosa para la colectividad*" (1)

Urgente parece, por lo tanto, que salgamos de ese grave error de nuestra hacienda, acomodando la norma constitucional, hoy en franco desacuerdo con nuestro temperamento político.

(1) Flora.—Ciencia de la Hacienda, tomo I. pág. 23.



## Capítulo IV

### Técnica y ordenamiento de nuestros presupuestos

#### a) Preparación, presentación i discusión

El presupuesto usado generalmente en el Ecuador corresponde al tipo "de Caja", llamado así porque sólo prevén los cobros i los pagos que efectivamente se harán en el ejercicio fiscal, sin que ellos pongan límite a la gestión del Ejecutivo para contraer compromisos, antes bien, el nuestro en vigencia lo faculta, en el artículo 20 de las Disposiciones Generales, a contraer préstamos internos pero **sin fijarle la cuantía**, i sin que tampoco precise límites a los gastos relacionados con la atención de nuevos servicios o la necesaria ampliación de los previstos, la adquisición de inmuebles, útiles, materiales etc. etc. que anualmente se hacen fuera de Presupuesto, de tal manera que éste no resulta en nuestro caso una pauta de acción para el Ejecutivo, sino un mero proyecto de gastos que la práctica deforma monstruosamente cada año, hasta dejarlo inconnocible.

El presupuesto de Caja existe generalmente acompañado del presupuesto llamado "de Competencia o jurídico" i solo como un anexo de éste, i del cual se distingue sustancialmente, pues el de "competencia" comprende no solo

los gastos e ingresos que efectivamente se harán, sino aquellos para los cuales queda potestativamente facultado a comprometerse el Ejecutivo, pero de los cuales tampoco puede pasar. Así, en materia de ingresos se fija un límite a los extraordinarios—empréstitos, venta de tierras fiscales, inmuebles— y otro tanto se hace con los Egresos, pues la única manera práctica de fiscalizar la Economía del Estado es ésta, y ella constituye una de las conquistas del sistema representativo. Porque de nada sirve y a nada conduce que tengamos con el nombre de Presupuesto, un documento de pantalla del cual se puede extralimitar el Gobierno, torciendo camino en busca de arbitrios financieros de todo orden, para obtener ingresos o comprometiéndose en adquisiciones no previstas en el Presupuesto de Caja y de las cuales apenas si los Ministros dan somera cuenta al Congreso, y nunca en busca de aprobación, que se conceptúa superflua, sino mas bien como alta nota en abono de su personal desempeño.

El presupuesto de Competencia eliminaría de hecho el caótico sistema derivado del actual, que consiste en tratar como cosa nula ciertas deudas del Estado no cubiertas en el curso del ejercicio en que se originaron, las cuales entrega después a un extenso trámite y liquidación llamado de "crédito público"—verdadero "descrédito"—que, por lo demás, no tiene en presupuesto alguno partida de egreso, debiendo el Fisco cubrir, cuando pueda y quiera, alguno que otro crédito reconocido, con la boca que permite la eternamente agotada partida de Gastos Extraordinarios.

Este es un punto de mucha especialización y pertenece en verdad al estudio de la Contabilidad del Estado, pero su resolución influiría muy favorablemente en la buena marcha de la Hacienda. Ojalá personas entendidas en la materia lo traten públicamente; por nuestra parte lo señalamos y seguimos con el objeto principal de estas páginas.

La preparación del Presupuesto y su consiguiente presentación a las Cámaras constituyen en nuestro sistema actos de aparente trascendencia, que los hechos subsiguientes se encargan de desvirtuar: quedan reducidos a simple fórmula como desgraciadamente hemos dado en convertir los más importantes procedimientos oficiales.

Teóricamente, constitucionalmente, aquí como en Europa, la preparación del Presupuesto incumbe al Poder Ejecutivo "por ser éste quien **mejor conoce** las necesidades del País".

"Es a los Ministros, no a las Cámaras, a los que debe incumbir el cuidado de preparar y de presentar el Presupuesto. Solo los Ministros, en efecto, estando al frente de las diversas administraciones permanentes, tienen bastantes informaciones para darse cuenta exacta tanto de los diferentes servicios del Estado, como de la cifra probable de los recursos diversos que podrá realizar" (Leroy Beaulieu).

Estas macizas verdades fundamentales guiaron la teoría Constitucional que obliga a nuestro Ministro de Hacienda a presentar el Presupuesto Nacional a cada Legislatura. Pero la experiencia nos demuestra que el pro-forma ofrecido a la consideración de las Cámaras, pierde su primitiva fisonomía al influjo de las discusiones en que exteriorizan su criterio financiero los congresistas. El Presupuesto pasa tres veces por una verdadera cernidera donde los primeros obstáculos que encuentra son las mínimas condescendencias, que recortan una insignificancia aquí para trasladarla en favor más allá; pero que no se detienen si es menester pasar por sobre la escasa doctrina hacendaria que en el Presupuesto haya, si se trata de oír el clamor popular, que solemos llamar aquí a la agitación promovida por los interesados en algún beneficio gordo.

El Presupuesto pasado por semejante tamiz, sale cruelmente desfigurado y la preparación y presentación de él reducidas a la fórmula constitucional de que hablé más arriba.

Debiera precisarse legalmente, o cuando menos por una práctica sancionada y acatada, una norma para este desordenado procedimiento que vuelve nugatoria la atenta observación de la vida nacional y sus necesidades, que el Ejecutivo está en capacidad de hacer diariamente y que le sirve de base para formular su proyecto de presupuesto. Allí tenemos el viejo ejemplo de la vieja Inglaterra, al que nos referimos ya en páginas anteriores: "la Corona pide, los Comunes acuerdan, los Lores consienten", fórmula que traducida a nuestro lenguaje constitucional diría, "el Gobierno propone, los Diputados acuerdan, los Senadores consienten". Aquí los Diputados, los Senadores, consienten y acuerdan, sí, pero no lo que el Gobierno propone ni siquiera lo que a ello se aproxime, sino lo que resulta de un juego de influjos personales y aspiraciones locales que no guardan consonancia con las posibilidades fiscales, a menos de sacrificarse el decoro del Estado en aras de un ficticio bienestar, y que gene-

ralmente llevan como divisa "no más impuestos", pero sí toda clase de mejoras que tienen que hacerse a costa del abandono de todo principio hacendario.

"En los países en que todos los gastos son votados cada año en la ley de Presupuesto, importa que todos los poderes públicos, tanto el Parlamento como los Ministros, se den cuenta de la permanencia de muchas necesidades del Estado y que no pongan ligeramente en cuestión cada año servicios esenciales. Sería ese un abuso contrario a la buena gestión de la hacienda pública sino a toda la organización nacional" (Leroy Beaulieu).

En el seno mismo de las Cámaras el presupuesto es juguete del propio sistema interno del Congreso. Entregado al estudio de comisiones especiales, parecería natural que la opinión de sus expertos prevaleciera y se acatará; pero no es así y esos expertos tienen que hilar muy fino para sostener la avalancha de peticiones que lanzan las diputaciones provinciales en cuanto presentado su informe, se pone a discusión el Presupuesto, y comienza el Festín.

En el sistema francés se entrega el Presupuesto al estudio de una comisión de 33 miembros de cada Cámara; en el inglés se permite la discusión por la totalidad, pero previamente se reúnen en sesión privada a la que pueden asistir todos los miembros "pero no van más que los que tienen especial competencia para el objeto que se discute", dice Leroy Beaulieu, quien, a pesar de ser francés se declara contra el sistema de su país, porque "la tendencia general de las comisiones de presupuesto es de usurpar el papel de los Ministros, sustituirse a ellos i transformarlos en dependientes; se cambian así las responsabilidades, o más bien se las suprime, se lleva al desorden. Si las Cámaras tuviesen la pretensión de sustituirse más o menos a los Ministros en la preparación de la obra presupuestaria se arriesgaría venir a parar al desorden administrativo; la responsabilidad financiera estaría de tal modo desmenuzada, dispersa como se vería sobre varios centenares de personas, que se la podría considerar como no existente" (1) que es cabalmente lo que ocurre en el Ecuador: no podemos señalar a nadie con el dedo: el Presupuesto lo hace el Congreso Soberano, entidad intangible e irresponsable.

(1) Leroy Beaulieu.—*Economía Política*, pág. 393 y 401.

## b) Periodicidad

Bajo este aspecto nuestros presupuestos son de naturaleza especialísima, esencialmente diferentes de los similares en otros Estados, pues tienen la mágica virtud constitucional de prolongar indefinidamente su vida legal a falta del nuevo que lo reemplaze. Mientras la Convención de 1906-7 se devanó la cabeza buscando toda clase de trabas para el Ejecutivo, al que trata como si a su frente estuvieran constantemente Presidentes Tiranos, dejó escapar con una ligereza única esta verdadera válvula de presión con la que se regula en otros países la fiscalización del Legislativo sobre el Ejecutivo, mediante la **necesidad** legal de autorización para cada Presupuesto anual.

Pero ocurre aquí que si dos o tres Congresos sucesivos, por una razón u otra, dejan de formular presupuesto, continúa rigiendo legalmente el último anterior, por más disposiciones que contenga fuera ya de tiempo y lugar.

Esto pasó ya durante los años 1917 y 18 en los cuales rigió para la Hacienda Pública el Presupues-

to dictado por el Congreso de 1916; lo mismo ocurrió en el período 1902-1903-1904; y también en el ejercicio de 1909-10-11-12 y 13, en que rigió la ley dictada por el Congreso de 1908.

Fácilmente se aprecia esta irregular disposición de nuestro sistema financiero que permite, y más que permite, obliga al Gobierno a que haga uso de un Presupuesto anticuado, pasando por alto las necesidades nuevas y urgentes del país. Si, como dicen los tratadistas, el Presupuesto "expresa la ligazón material entre la economía del Estado y la de la Nación", mal puede ser entre nosotros tal ligámen si la Economía de la Nación sigue su curso normal, mientras la finanza del Estado retarda su camino dos o cuatro años: queda pues condenada a un estancamiento de seguras malas consecuencias. (1)

La ley de Presupuestos carece entre nosotros de esa fuerza creadora que posee en otros países, donde la falta de él equivale a negar al Ejecutivo el derecho de recaudar las contribuciones o donde, si se presenta un caso anormal, debe siempre mediar la autorización Legislativa para su prolongación, que nunca excede de un año y generalmente llega solo a dos o tres meses.

Pudiera pensarse que si existiera una condición semejante en nuestra Constitución, estaríamos anualmente al borde de una revolución, pero la práctica universal demuestra bien que esa condición es mas bien un estímulo para los Parlamentos. Hay contados casos en la Historia financiera que muestren ejemplos de la realización práctica de ese derecho. Generalmente con él se ha logrado volver al Ejecutivo por el camino de la razón cuando ha querido desafiar a la opinión de las mayorías. Solo hay un ejemplo de realización práctica de esa suprema medida i es en Chile donde el año 1891 el Congreso negó al Presidente Balmaceda la aprobación del Presupuesto, a lo que respondió el Ejecutivo declarando vigente el anterior; se constituyó así pues en Dictador i a renglón seguido estalló la Revolución que tras larga lucha triunfó del Gobierno i cimentó el sistema Parlamentario que aún rige en Chile. En los otros casos que raramente se presentan en la Historia, sólo se produjeron crisis ministeriales sin resultados perjudiciales para el orden

[1] Véase páginas 21 a 30.



público i mas bien con favorable influencia en la discreción i moralidad administrativas. (1)

Pero éste es el asunto visto bajo un solo aspecto. También el Ejecutivo tiene en mano un medio sencillísimo de opouerse a los Presupuestos que vayan discutiéndose en forma inconveniente para sus intereses: obstruye con sus elementos amigos la discusión rápida y deja llegar así el término del período legislativo sin preocuparse de que no haya presupuesto, tranquilo con la salida legal que tiene siempre declarando vigente el anterior, o en caso extremo, de objetar el nuevo sin tiempo para que el Congreso insista. Verdad también que éste puede prorrogarse a voluntad, pero no siempre es posible esa medida si el Ejecutivo tiene mayoría para impedirlo o minoría que se retira de la Capital para dejarlo sin quorum.

Esta es, pues, una nota prominente, característica de nuestro Presupuesto y habría que pesar cual de los dos extremos importa más: o permitir que la Economía del Estado viva con reglas y preceptos, Ingresos y Egresos, pasados de edad; o convertir la ley de Presupuestos en una de vida fija e improrrogable y que la necesidad legal de renovarla imprescindiblemente sea un estímulo para nuestros hombres públicos y un campo de prueba a sus virtudes ciudadanas.

Si la actual Constitución que impone al Congreso el deber de discutir el Presupuesto en sus primeras sesiones le prohibiera también *ocuparse en otros asuntos hasta aprobarlo, incluso el caso de objeciones del Ejecutivo*, parece que no se presentaría la ocasión de alzar bandera de rebelión por causa de la renovación obligada del Presupuesto, i así tampoco dejaríamos al Estado viviendo con atrazo.

Entonces el Presupuesto no sería la simple formulación de una cuenta de gastos y entradas, sino la suprema autorización que el país da al Ejecutivo, por medio de sus representantes para que lo administre en tal o en cual forma: este es el concepto presupuestario en todo el mundo.

[1] Helosaqui, extractados de Flora.—[Tomo I, pág. 144]:

1781—Parlamento inglés para obligar al Ministro North a firmar la paz con América.

1781—Parlamento inglés para obligar al Ministerio a dar explicaciones por el retiro del Almirante Kemperfeldt.

1784—Parlamento inglés para obligar al Rey a cambiar el Ministerio Pitt.

1877—Parlamento australiano. (?)

1877—Parlamento francés para obligar a dimitir al Ministerio del duque de Broglia.

1892—Parlamento italiano para obligar a dimitir al Ministro de justicia solamente

1901—Parlamento húngaro para obligar al gobierno a obtener la Independencia económica (de Austria?).

1905-6—Parlamento húngaro por desacuerdo con el Gabinete.

1909—Parlamento inglés para impedir la aplicación de los impuestos propuestos

por Lloyd George.

Pero Flora olvida de mencionar el caso más notable, ocurrido en Chile con el Presidente Balmaceda, que acabamos de mencionar, i el único precisamente en que tal prescripción constitucional condujo a la guerra civil.

En cuanto a la época en que entra en vigencia, está muy bien relacionada con las dificultades que se suscitan para poner en práctica leyes nuevas y disposiciones administrativas que aquí demoran en organizarse por razones de índole varia. Expedido el mes de Octubre hay dos meses largos para preparar su aplicación en el año por venir. Pero con todo, hay que observar que el Presupuesto que se hace en un año—1919 por ejemplo—no tiene por fundamento la evolución fiscal de este año sino la del anterior—1918—y como va a regir en el 1920 resulta que la base de apreciación tiene dos años de atraso. Podría ganarse considerablemente en los cálculos si ellos fueran basados en la Contabilidad del semestre vencido del año en curso, que indudablemente se asemejarán más a los del próximo que no los datos del 1918 cuando hasta la clase de contribuciones y las condiciones económicas diferían de las actuales. Algo de esto se hizo por el Ministro Hurtado con el fin de prevenirle al Congreso la posible disminución de ingresos el año 1919; pero debiera ser el uso obligado, puesto que esa Contabilidad encierra las prácticas hacendarias en vigencia, lo que no ocurre con la de un año atrás cuando no existían ingresos ni gastos necesarios para el período en actual ejercicio.

### c) Divisiones y clasificaciones en los Presupuestos

Tampoco podemos ufanarnos de seguir un sistema, sea cual fuere, en las divisiones del Presupuesto.

En unos capítulos parece que adoptamos una especialización liberal: aguardientes, sal, ejército, colectorías, y varias otras, ocupan breves líneas en el Presupuesto y sus asignaciones están votadas en bloque, dejando al Ejecutivo plena libertad para administrar.

Pero en otros capítulos, para exagerado y ridículo contraste, el Congreso fija meticulosamente el sueldo, casi uno por uno, de los cuatrocientos sesentaseis miembros políticos de la República que perciben 15 sueres mensuales, en su mayor parte. Así, la distribución de unos cuantos miles de sueres ocupa seis páginas del Presupuesto, mientras que los millones que se autorizan en él para los ramos de sal, aguardientes, ejército, colectorías, etc., etc. apenas si ocupan una carilla.

El servicio sagrado de la Deuda Pública merece del Congreso menos especialización de sus mandatos que los jornaleros del Muelle Fiscal de Guayaquil que los señala el Parlamento con una minuciosidad digna de mejor empleo: en tres líneas se autoriza aquel egreso, con la partida número 266 que dice textualmente "Para el servicio de la Deuda Pública, cuya distribución hará el Ejecutivo \$ 3'565,000", y nada más, lo que constituye ya el extremo opuesto de la li-

beralidad, pues no es el servicio de la Deuda de la Nación algo que se pueda dejar al arbitrio del Ejecutivo sin precisarle los compromisos que deba atender.

Todo esto no acusa ni un rudimento de sistema y es imprescindible someterse a método, porque sin él se pierde miserablemente el tiempo en la discusión de minucias administrativas, se invade el terreno donde solo el Ejecutivo debe pisar puesto que es quien administra, o lo que es peor, se festinan los procedimientos en el otro caso que se condensa y faculta en demasía. Llevar la especialización hasta el extremo de fijar en el Presupuesto Nacional los gastos de escritorio de cada oficina es una ridícula suplantación de los quehaceres legislativos, así como deshacerse, delegándola, de la facultad de fiscalizar la marcha de la Deuda Pública, es abdicar no menos ridículamente, de las más altas prerrogativas adscritas al papel de representantes del País.

Las grandes divisiones en capítulos ministeriales es lo mejor y así se practica en nuestro Presupuesto, pero en el actual se observa un capítulo VII llamado Deuda Pública—el ya citado—que no tiene porqué ser independiente del capítulo correspondiente al Ministerio de Hacienda; precisamente debiera ocupar lugar preferente entre los artículos o párrafos en que se le divide aquel y que por eso mismo se llama de "Crédito Público".

En el mismo caso se hallan varios otros egresos que siguen a continuación y que de hecho claramente se ve que corresponden a los Ministerios de Beneficencia, Instrucción Pública, Relaciones Exteriores, etc.

Después de los capítulos hay que considerar los artículos, que suman 268 en el presupuesto vigente el año actual, número excesivo debido a la exagerada especialización hecha con gastos de secundaria importancia. Puede compararse ese total de 268 con el de 136 que tiene el Presupuesto inglés de 1909 y no hay que hablar de la diferencia y complejidad administrativa de una nación a otra; salta a la vista que dividimos demás el presupuesto, mejor dicho, que el Congreso va demasiado lejos. Preciso es introducir reforma y orden en estas prácticas encaminándolas a simplificar la obra parlamentaria sin que amengue su prerrogativa fiscalizadora.

Enunciadas como quedan algunas deficiencias de origen simplemente mecánico en la factura del presupuesto, abordamos ahora algunas más graves, pues que resultan errores de concepto inadmisibles en un documento tan importante y en un país que se precia de sus esfuerzos modernizadores.

La primera ligereza de concepto en la redacción de los Presupuestos se exhibe en sus portadas donde se lee:  
"Presupuesto General del Estado para el Ejercicio económico de 191....."

Esto es un error. No es ejercicio económico lo que se regula con ese presupuesto, sino el ejercicio **financiero**; y aunque al hablar, generalmente nadie pone cuidado en la aplicación justa del término necesario, no debiera suceder así en un documento de esa naturaleza que presupone dominio del asunto por parte de quien o quienes lo componen; y del concepto económico al concepto financiero hay una distancia muy grande, tanta, que hasta ahora no ha logrado país alguno tener un presupuesto económico, ante la imposibilidad de incluir en él una apreciación exacta del incremento patrimonial del Estado y de la influencia que los tributos y los movimientos de capitales fiscales ejerzan sobre esa economía del Estado; debiendo las naciones que mejor han logrado organizar sus finanzas, contentarse con un presupuesto financiero de competencia o jurídico, del que ya hemos hablado en capítulos anteriores, y es el que más se aproxima al concepto económico, en oposición al presupuesto de Caja, que solo es un resumen de entradas y salidas reales, que apenas si son un factor de los varios que integran el concepto de una Economía nacional. En Europa sólo Inglaterra usa ese tipo de presupuesto de Caja y así es el del Ecuador, sólo que el nuestro es más que incompleto, pues hace caso omiso de los créditos pendientes contra el Tesoro, originados en préstamos a corto plazo en las Instituciones Bancarias, de manera que ni aún bajo todos aspectos resulta un verdadero presupuesto financiero, puesto que elude tratar de cuantiosos pagos reales que pesan fuertemente en la práctica sobre su Haber y destruyen forzosamente su equilibrio anual.

Cuestión de relativa importancia quizás ésta de usar tal o cual término, no valdría la pena de señalarla sino fuera el primero y vago indicio de lo que sigue más adelante.

Efectivamente el conjunto del Presupuesto deja en relieve una completa ausencia de Doctrina Hacendaria, que principia manifestándose con la falta de hilación y lógica correspondencia entre los títulos de los Ingresos y el contenido de cada sección.

Las dos grandes divisiones de Ingresos reciben estos dos sugestivos títulos:

**I—De los Impuestos arancelarios de Aduana.**

**II—De los Impuestos internos y varias otras entradas.**

De esta curiosa división pareciera deducirse que si el capítulo II se refiere a impuestos **internos**, el primero que solo se denomina impuestos Arancelarios de Aduana no comprende impuestos internos sino Externos ..... En verdad ambos abarcan **no** impuestos sino ingresos internos, públicos de la Nación; i digo que no abarcan Impuestos exclusivamente porque entre los 75 renglones que constituyen ambos capítulos, hai impuestos, tasas e ingresos privados del Estado, que naturalmente no son ni impuesto ni tasa. Para aclarar estos conceptos recurro al ejemplo. El renglón 57 que se titula "Terrenos Baldíos" i que figura mui sencillamente entre los "Impuestos i rentas Generales" no es impuesto, ni renta, ni tasa, sino un ingreso de Derecho Privado, puesto que proviene de la enajenación perpetua del patrimonio del Estado—la venta de sus tierras—i nadie podrá decir que una venta constituya un impuesto ni una renta, todo lo contrario, es una disminución del haber del Estado.

Otro tanto puede decirse del renglón 49 "Publicaciones oficiales" el producto bruto de cuya venta no es ni impuesto ni renta, figuraudo sin embargo como tal en ese capítulo.

El sub-título de "Rentas Generales"—**mejor diría Ingresos Generales**—que figura exclusivamente en el capítulo II debiera abarcar también el I que comprende los impuestos Arancelarios de Aduana que son ingresos generales del país.

En cambio, entre los impuestos tiene incluidos el Presupuesto una gran cantidad de tasas que no se relacionan en lo absoluto con la idea de impuesto, tales son los productos de correos, telégrafos, cuadrillas i muelles para desembarques i embarques, marcas de fábrica, patentes marítimas &, ninguna de las cuales son impuestos ni constituyen rentas generales, todo lo contrario, son ingresos especiales porque se refieren a servicios individualmente demandados i en casos determinados, i de allí su diferenciación con los impuestos a los cuales contribuyen todos, usen o nó del amparo fiscal.

Particularizando más estos puntos, entre los Impuestos Arancelarios de Aduana o sea el capítulo I de Importación General, figuran los Derechos de Faro i los Derechos de Patente a los Agentes viajeros, q' no corresponden en lo absoluto con el título bajo el cual constan, aunque la ley de Arancel los fuerza dentro de esa clasificación, pues, por

más que estiremos a la voluntad, no podremos nunca entender que una **patente** que pague un mercader para ejercer su oficio constituya un Impuesto de Aduana, salvo que consideremos al individuo como una mercadería de gravada introducción. Tampoco los derechos de Faro son un impuesto a la importación, sino una tasa administrativa por servicio directo i de utilidad pública que presta el Estado a la navegación.

Pasando de las Memorias de Hacienda al Presupuesto se advierte la misma indiferencia por los calificativos que corresponda dar a cada ingreso. Así, los Derechos Consulares están casi acertadamente incluidos en el Presupuesto entre los Impuestos de Importación, pero el Informe de Hacienda en 1918 los incluye entre los **impuestos territoriales i varias entradas que no son impuestos** (vease página 17, cuadros) cuando pudieron i debieron incluirse en la página 15, entre los "Impuestos de Importación, sus adicionales i recargos". I digo que casi están bien clasificados entre los de Aduana, porque no todos los derechos llamados consulares son Impuestos a la Importación. Hai, en efecto, cierta proporción de emolumentos, verdaderas tasas consulares, que se cobran por certificar actos jurídicos en que interviene el cónsul i que nada, absolutamente nada, tienen que ver con la Importación; por ejemplo, partidas de nacimiento, defunción o matrimonio, reconocimientos, escrituras de venta; traspaso, testamento etc. Para proceder lógicamente debieran separarse en la Contabilidad i el Presupuesto Nacional los dos conceptos de ingresos que rinden los Consulados, i no ingresarse como Derechos de Importación las tasas pagadas por inscribir un nacimiento, una muerte, etc, falseando así, oficialmente, la Estadística.

Podría juzgarse que es una verdadera nimiedad dirigir una crítica a los títulos que se emplean en nuestro sistema hacendario con carácter mas o menos convencional, mas o menos elástico; pero es que ellos exponen claramente, en esos casos, los criterios antediluvianos con que se tratan las materias financieras i especialmente la ordenación del Presupuesto, que es el punto culminantes de ellas.

De allí que la observación i comprensión cualitativa de estos Presupuestos resulta dificultosa sin un detenimiento grande i un trabajo de expurgación diferencial que ponga en su lugar a cada título o capítulo i sea posible entonces darse cuenta de lo que él signifique como factor de la Economía Nacional.

Y esos errores no son producto de casualidades o descuidos sino la exteriorización de un empirismo crónico, título con que solemos disfrazar aquí algunas defi-

ciencias. Tómese, sino, las colecciones de Memorias de Hacienda, compuestas todas bajo un mismo patrón, y se encontrará en todas las denominaciones, en todos los cuadros estadísticos la repetición del mismo error o de la misma deficiencia. Léese allí: "Impuestos Internos", en un capítulo y en el siguiente: "**entradas que no son impuestos**", es decir una definición o clasificación negativa que no dice, que no aclara nada. Equivale a que en el Inventario de una casa comercial se diga:

"Sección de vinos y licores", y luego para continuar con otros artículos; "Sección que no son vinos y licores", quedando así perfectamente a oscuras la Estadística y la definición, que es precisamente lo contrario que se persigue con las Memorias de Hacienda y con los Presupuestos, pues en ellos se trata de darle cuenta al país de lo que ingresa por concepto de impuestos, por concepto de tasas, por concepto de rentas propias de los bienes nacionales, por conceptos extraordinarios, y nada de esto lo expresan con claridad ni precisión los presupuestos y memorias financieras, una de las cuales, originaria del Ministro Intriago, año 1912, tiene un ensayo de clasificación en su parte expositiva (pág. VIII.), pero sin alcances prácticos, pues se limita a distinguir, con pequeñas equivocaciones, los impuestos directos de los indirectos para caer a renglón seguido en el mismo error denominativo, hablando de las **otras entradas que no son impuestos** ..... ¿pero qué son?—

Al que le parezca inútil exigir la precisión en los términos, es fácil convencerlo de que, si el país supiera lo que paga por impuestos directos y por indirectos, se produciría una corriente equilibradora que nos libre de la desproporción que hay entre uno y otro tipo de imposición con grave recargo de la parte menesterosa o poco acomodada de la población (1). Pero con el sistema de hoy, no es muy fácil que cualquiera se dé cuenta con el Presupuesto en mano, ni con Memoria de Hacienda alguna, de la verdadera situación y derroteros de nuestro sistema tributario.

Entre los muchos ejemplos de estas deficiencias que exhiben nuestros presupuestos, los indicados bastan,

(1) Precisamente es lo que persigue el señor Intriago con la clasificación de ingresos a que aludimos arriba, pero al indicar el recuento de aumentos los que no son impuestos se resbaló lastimosamente pues concepió que deben elevarse los Arriendos de Minas, los Arriendos de teléfonos, terrenos baldíos (puede a continuación variarse & S) hasta producir seis millones. Si no estuviera escrito podría creerse una exageración, pero véase Memoria de Hacienda año 1912 página VIII. O fué esto una ligereza o el Sr. Intriago que no es un principiante en materia de números dudó voluntariamente poner el dedo en la llaga para no alarmar a los interesados, pues los ingresos que sí tendrían los millones indicados serían los que gravasen la RENTA, pero no los Arriendos de Teléfonos, los casilleros de correo etc. (a menos que cada teléfono pagara mil sueros anuales y las minas algo por el estilo.)

sin duda, para evidenciar la ausencia de Doctrina en materia de Hacienda, cuestión nada obvia como acabamos de indicar, siendo por lo tanto necesarísimo darnos cuenta de lo que ello significa. Esta averiguación queda para más adelante que se tratará la Teoría de los Ingresos públicos en el concepto Hacendario y su aplicación práctica en nuestro régimen.

Pero como no solo en materia de Ingresos sino también en los Egresos ocurren las mismas defectuosas clasificaciones, véase a continuación algunas observaciones respecto a la determinación errónea de muchos egresos envueltos en capítulos a los que no pertenecen.

El artículo "47—Saneamiento de Guayaquil" conceptuamos una grave falta que esté incluso entre los del subtítulo **Servicio de Sanidad Pública**, pues en realidad no es un servicio sino una obra pública en construcción que no está en potencia propinqua de ser un servicio de sanidad, como sí lo son los gastos previstos en la partida 45 del mismo subtítulo. De acuerdo con la verdad, el mencionado artículo "47—Saneamiento de Guayaquil" debe figurar en el número—"33 Obras Públicas", puesto que la asignación no es para mantener un servicio sino para construir una obra. Seamos lógicos.

El artículo "52 Servicio de Ferrocarriles" está en idéntico caso, con excepción de los párrafos g), h), i). Quien no esté en autos de la cuestión creará ver en ese capítulo, asignaciones para la explotación de ferrocarriles [Ambato Curaray, Cuenca Loja] y con mayor razón cuanto que a renglón seguido está la partida 53 de Obras Públicas donde sería de presumirse que figuran todas las en construcción. Cuerdo parece, pues, refundir en una sola ambas partidas, 52 i 53, que son Obras Públicas i bajo este solo título, i luego dividirla en cuantos artículos, párrafos i subtítulos sean menester, pero siempre dentro de un concepto unitario, debiendo por lo tanto incluirse en ella la número "10 Dirección General de Obras Públicas" que se la encuentra cinco páginas antes, perdida de sus gemelas, cuando debiera ser la primera del Capítulo Obras Públicas i no formar república aparte. De este modo, quien quiera conocer lo que se gasta por concepto de Obras Públicas no tendrá que revisar diferentes páginas del Presupuesto, pues hallará en una sola i en renglones seguidos lo que por tal concepto se presupueste. Cuestión de orden, nada más.

Como consecuencia, los párrafos g) h) i) del capítulo "servicio de ferrocarriles" deben conservarse bajo ese título que sí les corresponde si, como entiendo

son partidas para conservación i movimiento de ferrocarriles en operación; debiendo, de paso, unirse a ese capítulo, otro que anda suelto con el N.º 7 "Intervención del Ferrocarril de Guayaquil a Quito" que es un gasto clarísimo de servicio de ferrocarriles.

Tampoco es comprensible que los Tenientes Políticos rurales i Jefes Políticos estén bajo el capítulo de Instrucción Pública i Beneficencia, cuando son agentes del Ejecutivo bajo el régimen del Ministerio de lo Interior, tal como los Gobernadores. I tanto más incomprensible es esta calificación vigente, cuanto que los 88 tenientes políticos urbanos sí figuran en el capítulo "Ministerio de lo Interior". Si la causa estriba en que esos funcionarios (Jefes i Tenientes Políticos) son los Jefes de Registro Civil, no parece tal razón muy principal, si se atiende a que esa función no es la primera que ejercen esos empleados, i no hai inconveniente en que, para el ejercicio de ella, dependan del Ministerio de Instrucción Pública para los efectos de la Estadística, pero su asignación debe constar entre las del capítulo Ministerio de lo Interior, al cual orgánicamente pertenecen.

También dejamos la ampliación de este tema para cuando tratemos a su turno del importante capítulo de "Gastos Públicos", limitándonos ahora a dejar constancia de la ligereza que se exterioriza en la facturación del Presupuesto: ello es culpa de la tradición, aquella fuerza retrógrada que obra como freno a nuestro adelanto; así se hizo el primer Presupuesto i así se siguen haciendo los demás: calcando el anterior.

## 2) Equilibrio

Nuestros presupuestos omiten de una manera sorprendente considerar los compromisos pasivos del Estado que constituyen una deuda flotante a cortos plazos. Pero se da el caso de pagarse durante cada año financiero grandes sumas que no se arrastraron como saldos de los anteriores al facturarse el presupuesto correspondiente, pagos que predisponen ya y de hecho son la simiente del déficit en el ejercicio que se verifican; déficit que va engrosando insensiblemente e invariablemente con los intereses y descuentos de colocación, que se suman a los capitales que luego hay que pagar.

Este es un mal inveterado y hace digno de reproche no seguramente al Ejecutivo, que, maniatado como queda, pugna por cumplir su deber de hacer vivir al Estado, sino al Legislativo que festina lamentable-

mente la ordenación del Presupuesto (1) recortando los Egresos y sin considerar en ellos las deudas por pagar. Ya hemos visto como los presupuestos dedican páginas enteras a fijar sueldos de Tenientes Políticos parroquiales, mientras que condensan en dos líneas la asignación para la Deuda Pública.

Sería mucho más decoroso y sin duda que influiría en el ánimo de nuestros acreedores europeos, que el Parlamento, en lugar de ocuparse en señalar innumerables sueldos de 15 sueres, empleara su tiempo en tratar de financear ese capítulo de la Deuda, comprendiendo en ella no solo intereses de la Consolidada y Corriente, sino también la flotante, inclusive los capitales.

¿No sería preferible señalar en el Presupuesto una cantidad total para que la distribuya el Ejecutivo, como administrador público, entre los sueldos parroquiales, y en cambio precisarle los ineludibles renglones, uno a uno, con que atienda la Deuda y el Crédito Público?

Si el Presupuesto de una nación es el documento de más alta importancia en su vida financiera, ¿no es elementalmente claro que debe estudiar, comprender y atender mas bien el Crédito Público que no la misérrima distribución de salarios de 10 sueres?

¿En los últimos presupuestos no hay capítulos como los de Aguardientes, Tabacos, Sal, Colecturías, etc. que se presentan condensados, con su partida en bloque, autorizándose al Ejecutivo para la distribución de sueldos?; pues, con tanta más razón se evidencia la superfluidad de presupuestar uno a uno los 488 te-

---

(1) El caso se presta a una comparación clara. El Ejecutivo es un Administrador apoderado de los asuntos nacionales y el Soberano Congreso, dueño y Señor de éstas tierras, le hace anualmente una visita para dejarle sus instrucciones.

Imaginemos ahora en vez del Ejecutivo a un apoderado comercial, o al Administrador de un fundo agrícola que recibe anualmente una visita del patrón o dueño para dejarle también sus mandatos e instrucciones, en forma de un presupuesto de lo que debe gastar y cobrar en su ausencia.

¿Cuál sería el deber de ese Administrador, si en ausencia del dueño, se presenta una contingencia imprevista en su presupuesto teórico y anticipado? ¿Cuál sería una actitud lógica ante una disminución de la renta del fundo o si el dueño, a despecho de las advertencias que le hace el Administrador acerca de la escasez de fondos que le dejó asignado, insiste y se empeña en que le haga siempre la cosecha y le tenga limpio el fundo con esa suma, estrictamente?

¿Deberá cruzarse de brazos hasta que regrese el dueño y encuentre su propiedad perdida o deberá empeñar sus esfuerzos y lo que del fundo pueda desprender para salvar la situación?

Este es el caso idéntico al del Poder Ejecutivo entre nosotros, a quien el Congreso da anualmente un presupuesto ilusorio, y que entre cruzarse de brazos o salvar la Administración opta por éste último y echa mano de lo que encuentra a su alcance para mantener el orden y el concierto gubernamental.

Esto, naturalmente, se presta al abuso, pero la culpa es del Congreso que brinda la oportunidad. El Ejecutivo debe administrar el país a despecho del Congreso si éste se evade de las realidades y se echa en brazos de la Fantasía. La festinación del Presupuesto es la demolición anual y paulatina de nuestra estructura económica y, desgraciadamente también, de la social.

nientes políticos de la República, mientras la Deuda Pública se la deja al arbitrio del Ejecutivo que podrá o no atenderla, según estime que sus primeras necesidades administrativas se lo permitan o no.

\* \* \*

El equilibrio teórico del Presupuesto es una cuestión muy fácil—casi mecánica—para nuestras Legislaturas, facultadas como se creen por una práctica atávica, para aumentar las partidas de ingresos, aunque la escasa estadística de que disponemos oponga desesperada, aunque muda resistencia a esas locas ilusiones. En la práctica vemos el resultado al cabo de cada año, y periódicamente las consecuencias se agudizan y casi identifican con la bancarrota a la menor crisis de la Economía Pública.

Cada año se discute el punto, se investiga el origen, se culpan leyes y finalmente se acaba por encontrar una víctima en el hombre que se encuentra al frente de la Hacienda.

En el fondo, se hace mucha política, demasiada política, en las críticas sobre asuntos financieros y siempre hay la tendencia de buscar las primeras causas en el terreno personalista, pero no podríamos encontrar con facilidad un caso en que se hayan empujado las investigaciones por otros derroteros más amplios y más de acuerdo con el carácter científico del tema, y es precisamente a ese terreno donde vamos a conducirnos, y no muy lejos tampoco, porque sería innecesario, dada la sencilla explicación que en nuestro concepto tienen los déficits presupuestarios en el Ecuador.

Tomemos cualquiera de nuestros presupuestos y veamos la clase de gastos que en ellos se consultan. A primera vista resalta una gran proporción de gastos extraordinarios, pero no los extraordinarios que llama por costumbre nuestro lenguaje financiero, esos se deben llamar "eventuales", (1) sino los que por su aspecto económico y hacendario representan un verdadero gasto fuera del concepto ordinario de la Economía del Estado.

Patenticemos con ejemplo la diferencia, para apreciarla.

[1] Lo que nuestros presupuestos llaman Gastos Extraordinarios, son en verdad gastos ordinarios eventuales que corresponden a las oficinas o servicios estables y dependientes de los diversos ministerios, tales son las subrogaciones de empleados, el alumbrado de gala en las oficinas o edificios públicos &c. &c. y tan es así que en la misma partida mal llamada de Gastos Extraordinarios, se prescribe que el pago de esos valores se aplique a la cuenta que ocasiona el gasto con el subtítulo de "Gastos Extraordinarios." Debiera decirse "eventuales".

Gastos ordinarios son aquellos que se originan en la *periodicidad constante* de las necesidades comunes del Estado para sus funciones privativas, tales son:

- Ejército
- Policía
- Justicia
- Gobierno
- Legislación
- Instrucción Pública

Gastos extraordinarios son aquellos que se originan en las necesidades *accidentales* del Estado y algunas de ellas—ciertas obras por ejemplo—para las funciones derivadas que él adopta y ejerce a falta de iniciativa de los organismos secundarios como los municipios i asociaciones particulares, tales son:

- Construcción de ferrocarriles
- Formación de catastros
- Remplazo de elementos bélicos
- Gastos de guerra
- Gastos para reparar daños accidentales, incendios, & &.

Mientras los primeros son gastos ineludibles de cada ejercicio financiero, pues abarcan funciones que implican la vida de la nación, (Ejército permanente, Policía, Justicia, Instrucción) los segundos son gastos que se presentan esporádicamente, se efectúan y cesa su necesidad.

Un ferrocarril, por ejemplo, se presupuesta, se construye y desaparece en seguida del capítulo de Gastos. Un lote de elementos bélicos cuya urgencia se presenta un año, se presupuesta en él, se adquiere, y desaparece la partida que se le asignó. Se conceptúa necesario un nuevo catastro para mejorar el cobro de las contribuciones haciéndolas equitativas—la perecuación de que hablan los autores,—se presupuesta el gasto, se hace el trabajo y ya no figura en el ejercicio siguiente. En esto reside, pues, el carácter extraordinario de ciertos egresos públicos, por su oposición con los gastos que se repiten constantemente en el Presupuesto: no podríamos inscribir un año sí y un año no las asignaciones para Ejército, Gobierno, Instrucción etc. etc., que por lo tanto pertenecen a los gastos ordinarios del Estado.

Esta diferenciación tan inocua aparentemente es, sin embargo, la **base** de la Tributación o sea de aquella parte de los ingresos públicos de la cual se ocupa la ciencia de la Hacienda, para descubrir los tipos de impuestos más

adaptables a las necesidades del Estado y menos gravosos a la Economía Nacional; y es precisamente aquella sustancial diferencia en los ingresos la que regula y prescribe los tipos de tributo adecuados, y es de tal modo esa regulación, que podríamos compararla, para hacer más gráfica la idea, a la regulación que los síntomas de una enfermedad ejercen en la medicación que se le debe aplicar. Para un ataque de paludismo la Ciencia médica ordena suministrar quinina que es su medicación específica, pues la Ciencia de Hacienda manda llenar los gastos extraordinarios con ingresos extraordinarios y nunca con ingresos ordinarios, que es precisamente lo que hacemos aquí, pues éstos agotan a la Economía Nacional, mientras los extraordinarios hasta la fomentan en ciertos casos.

Veamos el concepto **ordinario** aplicado a los ingresos. Un ingreso de tal clase sería por ejemplo un impuesto a la harina que se importe. Sin duda que ese recargo añadido a los muchos otros impuestos, acabará por afectar las rentas de cada individuo con el alza de precios y menesteres para la vida. Si queremos hacer una obra pública—gasto extraordinario—i otra, i otra más, creando para ellas un impuesto aquí, otro allá, otro más allá, es claro que acabaremos por hacer sufrir a esa economía Nacional restándole por lo menos la elasticidad de su potencia, y en ciertos casos cegando sus fuentes de producción y cambio. Este es nuestro sistema. Pero si en lugar de apelar a ese tipo de ingresos ordinarios apelamos a los extraordinarios, veamos cual sería el resultado.

Ingresos extraordinarios son aquellos que, detrayéndose del capital, entran al Tesoro Nacional por una sola vez, en oposición de concepto con los ordinarios que, derivándose de la renta entran al Tesoro, fija y periódicamente. Los impuestos de aduana, la contribución general, la de aguardientes, son ingresos ordinarios porque se pagan con el rendimiento o la renta. El prototipo de los extraordinarios es el Empréstito, la Deuda Pública, que, como es muy claro, se detrae del Capital. Si el Estado se dirige al capitalista en demanda de dinero prestado, es claro que no afectará en ninguna forma a la Economía Nacional: todo lo contrario, si su pedido lo hace dentro del país, hará un bien al capital nacional porque le suministra colocación a interés, en visible contraste con el caso de los ingresos ordinarios que se detraen disminuyendo el incremento del patrimonio privado, puesto que exigen dinero que no se devuelve, como si ocurre con

los préstamos públicos, que, continúan en forma de capital con título transferible. [Bonos, etc.]

Otro tanto ocurre, recíprocamente, con los gastos ordinarios de nuestros presupuestos. Fijados novelescamente, los ingresos ordinarios resultan escasos para esos gastos y entonces el Fisco se dirige a los Ingresos Extraordinarios, es decir a los préstamos que engrosan la Deuda Pública, de manera que aquí cubrimos: los gastos ordinarios con ingresos extraordinarios y los gastos extraordinarios con ingresos ordinarios, que es precisa y desgraciadamente lo contrario de lo que aconseja la Ciencia de la Hacienda. [1]

Es el mismo caso de un individuo particular que tiene un **ingreso ordinario** de 100 suces mensuales y que atiende a sus **gastos ordinarios** con esa cantidad. Pero si durante uno o dos meses ese sujeto no gana los 100 suces por una razón cualquiera, ¿qué deberá hacer? Tiene dos caminos: o hace un empréstito ó contrae sus gastos hasta recuperar el equilibrio. Si hace un empréstito, sus **gastos ordinarios** en lo sucesivo quedarán aumentados con los intereses que debe pagar, y si se le presenta una nueva disminución fortuita de su mensualidad volverá a caer en el mismo recurso del préstamo y verá reagravada su situación con el aumento de intereses. Pero si el individuo en lugar de buscar en el empréstito el remedio para su escasez de fondos, lo busca en la disminución de gastos o se dedica a trabajar de noche en otro empleo, se equilibrará prontamente y volverá a estar en situación de gastar sus cien suces en Gastos Ordinarios, pudiendo dejar también de trabajar por las noches.

Veamos ahora el caso de los gastos extraordinarios.

A ese mismo individuo con cien suces mensuales de **ingresos ordinarios**, se le antoja hacer una covacha y puede hacerla de dos modos: o pide prestado el dinero que necesite con la muy justa esperanza de pagar los intereses con el producto del arriendo de la covacha, o separa mensualmente 20 suces, para ir comprando hoy un madero, mañana una puerta, des-

---

(1) Recuerdo que una vez se procedió con justo criterio hacendario cuando el año 1910 el Estado necesitó atender los elevados gastos de Ejército ante la amenaza de guerra con el Perú.

Esos **Gastos Extraordinarios** se atendieron con **Ingresos Extraordinarios** cuyo tipo se realizó en el Adicional Patrolítico en varias formas, el timbre una de ellas, ingresos que desaparecieron cuando se les creyó innecesarios, confirmandose quizás anticipadamente su carácter extraordinario, es decir pasajero. Y digo que se hizo anticipadamente esa supresión porque debieron conservarse hasta amortizar con ellos las Deudas contraídas con los Bancos durante ese período de gran desequilibrio por causa de la amenaza bélica. Así nos hubiéramos cuidado totalmente en ese otro axioma financiero para casos de guerra: "El empréstito la ostiene, el impuesto la liquida".

pués un paquete de clavos, & &. En el primer caso, el del préstamo, acude a un **ingreso extraordinario**, para cubrir un **gasto extraordinario** en inversión reproductiva que dará para atender intereses y amortización, y no tiene que privarse de ninguno de sus gastos ordinarios, pues sus 100 sucres de ingresos ordinarios los sigue dedicando al abastecimiento de sus gastos comunes. En el segundo caso, cuando separa 20 sucres mensuales de sus entradas ordinarias para dedicarlas a gastos extraordinarios en la covacha, resultará que tiene que privarse de algunas cosas indispensables o cómodas para su vida por el valor equivalente a 20 sucres cada mes: usará zapatos viejos, comerá un plato menos, dejará de pagar algún mes al criado, o le rebajará el sueldo, etc. etc.

Es pues, tan claro como el sol que ese individuo debe gastar sus **ingresos ordinarios** en sus necesidades ordinarias; y cuando se le presenten necesidades extraordinarias, atenderlas con **ingresos extraordinarios**: apartándose de esa regla caerá en bancarrota si va por el camino de los préstamos, o enfermará de anemia o estará mal servido si durante dos años se quita un plato de la boca, o rebaja el sueldo de sus servidores hasta y mientras amontona materiales para su futura covacha. (1)

Esta es en forma elemental y sin ropaje alguno la historia financiera del Ecuador, en pugna constante con los más triviales principios de la Hacienda.

Uno de esos principios fundamentales enunciado por Wagner, es que **los gastos ordinarios deben ser cubiertos con ingresos ordinarios** también, o sean tasas, impuestos o ingresos patrimoniales, que son las tres grandes fuentes de entradas ordinarias en el Estado moderno. Veamos, la clarievidente demostración de este principio por un especialista en la materia, entre los muchos que unánimemente adoptan ese postulado.

"Cuando se manifiesta un aumento general del gasto ordinario, por ejemplo, a causa de un aumento de los sueldos de los funcionarios públicos, si este gasto se cubriese con un ingreso extraordinario, como la venta de terrenos propiedad del Estado o un empréstito público, se destruiría el equilibrio del Presupuesto y se produciría un déficit económico. En efecto, mientras el gasto exigido por el aumento de los sueldos, necesario para asegurar al Estado el concurso de los mejores elementos o para compensar el aumento general de los precios, se reproduce en cada ejercicio por corresponder a una necesidad continua de la

(1) Algunas veces se pudren los materiales en espera de que la obra termine. Hacen cuatro años se enterró en Guayaquil una red expléndida de tubería que espera el término de la obra de agua potable que se está haciendo por éste método.

colectividad, el producto de la venta de terrenos o de la negociación del empréstito público contratado, se realiza en una o pocas veces con efectiva disminución del patrimonio del Estado en el caso de los fundos o con incremento de los intereses con el caso del empréstito. El sostenimiento de gastos ordinarios con ingresos extraordinarios equivale a la conversión de capital fijo en capital circulante, y el capital circulante se consume totalmente en una sola producción. Por el contrario, cuando a los gastos ordinarios se prevee con ingresos ordinarios fundados sobre la renta, el sostenimiento de los gastos ordinarios se halla plenamente asegurado y no hay peligro alguno de déficit económico".

"Si se quiere satisfacer un gasto extraordinario fructífero con un ingreso ordinario, resultaría que para un fin productivo,—por ejemplo, el rescate de un servicio público, como el suministro de agua y de gas, los transportes tranviarios y ferroviarios—se sustrairía a la colectividad misma, riquezas ya productivamente invertidas, mientras que la apelación a la Deuda, ingreso extraordinario típico, implica simplemente una temporal sustracción de capitales disponibles, a los cuales el mismo gasto extraordinario, por su carácter productivo, asegura la remuneración i la amortización, evitando a la colectividad nuevos impuestos, i determina, por último, un aumento de la renta i del patrimonio de los entes políticos".

"A la violación de estas fundamentales normas deben los mayores Estados Europeos el desorden financiero, el déficit crónico, la depresión del crédito público". (1)

Sería difícil encontrar párrafos más amoldados a nuestro original ejemplo. En la teoría del libro importantísimo a que pertenecen, ellos son un trasunto justísimo de nuestra desgraciada práctica hacendaria inspirada, sin que podamos culpar a nadie, en un empirismo, una volubilidad, una frivolidad immanentes de las profundidades de nuestra constitución político-administrativa, cuyas prácticas no dejan un rato de reposo para beber doctrinas donde desentrañar reme-

(1) Flora: "Ciencia de la Hacienda". Tomo I, pág. 161—164.

—Véase otra opinión: "Nada más natural que los gastos de toda Economía solo pueden ser satisfechos con los ingresos y que por consiguiente no se hagan los primeros donde no bastan los segundos, debiendo quedar sin llenarse aquellas necesidades para cuya satisfacción no son suficientes los ingresos.

"Las necesidades principales de toda Economía, y por consiguiente también las del Estado, son continuas y se repiten siempre, y para cubrir los gastos que ellas originan, son pues necesarios ingresos de la misma clase.

"Una Economía del Estado ordenada cubrirá, por consiguiente de un modo regular sus gastos ordinarios con sus ingresos ordinarios."

Vocke.—"Principios fundamentales de Hacienda", Tomo II, pág. 751.

dios para el mal que fatalmente crecía, crece i crecerá sino variamos la ruta.

"A primera vista—dice el mismo autor citado— parece absolutamente inocuo, cubrir el aumento de gasto ordinario con un ingreso extraordinario como el crédito, porque el servicio de los intereses agrava poco al gasto ordinario; pero estos intereses acumulándose fácilmente, acrecientan cada vez más el gasto ordinario i exigen mayor ingreso, del cual absorven cada vez mayor parte, hasta que se hace imposible recurrir a los tributos; entonces se comienza a pagar los intereses de las deudas, contrayendo nuevas deudas, hasta que, agotada parte de los ingresos ordinarios é imposibilitado de apelar al crédito, el Estado cae en la quiebra. *"Sin duda, exclamaba Gladstone, nada es más seductor que el Empréstito, con el cual se procuran comodidades y satisfacciones mediante cargas aparentemente leves; pero como el pequeño león de Esquilo, que comienza por jugar con los niños i después, adulto i fuerte, los devora, el desorden financiero crece de modo insidioso, se agrava poco a poco i acaba por imponerse inexorable i fatal"*.

El Ecuador, tiene un presupuesto en vigencia que totaliza, en números redondos, 16, 800, 000 sucres i de ellos dedica 3,565 000 para servicio de la Deuda Pública, solo en intereses. Esto quiere decir que 21% de sus ingresos los tiene que dedicar al pago de sus errores—el año 1890 gastábamos solo el 16%—[1]—i para que se aprecie lo que esto significa, recordemos que de las seis grandes potencias europeas sólo Francia nos aventaja en el porcentaje que dedica a su Deuda; ésta le absorbía, antes de la guerra, el 29% de sus ingresos. (2) Pero entre Francia i el Ecuador, no se puede establecer la comparación ni en el mejor de los casos, pues gran parte de la Deuda Francesa se origina en los esfuerzos financieros para fomentar el país, i la del Ecuador no tiene esa disculpa: por eso—exceptuando la Deuda por concepto del Ferrocarril del Sur—calificamos de errores los incrementos sucesivos de la nuestra.

Con frecuencia solemos aquí alegar que Argentina, Chile, Brasil i otros países sud americanos *deben* más que nosotros, pero olvidan los de ese argumento,

—[1] 'Estudio sobre los Presupuestos' por V. Gonzalez Bazo, pág. 275.

—[2]	Francia	29%
	Ecuador	21%
	Italia	20%
	Austria	15%
	Rusia	11%
	Inglaterra	10%
	Alemania	5%

que la mayor parte de esa deuda está invertida en esos países en obras de aliento que han abierto horizontes a la Economía Nacional i a la del Estado por reflejo, i así no importa realmente que se deban cientos de millones si ellos tienen asegurada una amortización i servicio de intereses con sus propios rendimientos.

Ojalá que el aumento de nuestra deuda fuese hasta mayor del que alcanza ya, si ese aumento estuviese visiblemente fincado en la Economía del Estado o ésta lo hubiese trasladado ya a la Economía Nacional por el camino del Fomento, pero todos sabemos que, desgraciadamente, de los 60 millones que debe el Ecuador, más de 40 corresponden a los Déficits anuales originados en exceso de gastos ordinarios o falta de ingresos ordinarios i que la responsabilidad de esos déficits la comparten fraternalmente dos ídolos: Revolución i Congreso. El primero absorbiendo en sus fauces nunca colmadas los recursos del Gobierno al que ataca, i luego echándose en brazos del agio i de la usura cuando vence; el segundo, el Congreso, errando i mintiendo a sabiendas cuando formula los Presupuestos con una cobardía cívica medrosa, inhábil para apreciar los alcances terribles de su obra, que ataca con mano aleve la Economía del Estado cuando en ellos inscribe millones de ingresos imaginarios, millones de egresos reales que se alejan de las posibilidades amargas en que se hace vegetar al Estado, partidas cuyos títulos debieran ser: Ilusiones, Despillarros.

Entendidos en esta forma los términos del problema no habría argumento valedero contra la operación que se impone a nuestra Hacienda hace ya algunos años: consolidar las deudas i organizar la Hacienda sobre bases de Verdad i Equidad. Vulgarmente se llama esto "borrón i cuenta nueva". El quid del asunto está en llevar bien la cuenta para evitar el borrón.

\* \* \*

El país siempre ha mostrado repugnancia al Empréstito i esa palabra, con frecuencia ha sido el santo i seña de las convulsiones políticas i aun se repite el veto por cierta porción de ecuatorianos.

Es que intuitivamente se defendía el cuerpo de la Nación de los funestos resultados que vislumbraba en el empréstito, ingreso extraordinario, aplicado a gastos ordinarios i así el país presentía i realizaba involuntaria i automáticamente el axioma wagneriano: *gastos ordinarios*

con ingresos ordinarios. Pero hai que reaccionar contra el absolutismo despótico de ese veto que opone la opinión extraviada recordándole también al país que **gastos extraordinarios se deben hacer solo con ingresos extraordinarios**, porque tan funestos resultados se derivan de un error como de este otro de querer hacer gastos extraordinarios con ingresos ordinarios.

Ferrocarriles, elementos bélicos, saneamientos, provisiones de agua & & son gastos extraordinarios que, bien claramente enseña la Ciencia de Hacienda que deben hacerse no con ingresos ordinarios sino con extraordinarios, so pena de hacer sufrir los demás servicios públicos que reflejarán su anemia sobre la Economía Nacional, o que, preferidas ciertas obras públicas a los gastos ordinarios de la Nación, el Gobierno, que no puede dejarse morir de hambre, se verá fatalmente empujado hacia el Empréstito, i entramos así al círculo vicioso: gastos ordinarios con ingresos extraordinarios; gastos extraordinarios con ingresos ordinarios: error fundamental de nuestra Hacienda.

Empréstitos para el servicio administrativo ordinario, nó; empréstitos para obras públicas extraordinarias, sí. I correlativamente, obras públicas con ingresos ordinarios, nó. De esto resulta un agotamiento de la Economía Nacional por un proceso muy claro: obligada a entregar anualmente una pequeña parte del valor de una, de diez, de veinte obras [Ejemplo: el saneamiento de Guayaquil vale 40 millones, el país entrega anualmente 1 millón] estas obras no se hacen rápidamente y el beneficio que ellas deben rendir, la reproductividad que compensaría el desembolso no se manifiesta(1). Hay tantas otras sangrías correspondientes a tales obras que en conjunto totalizan una suma elevada con relación al ingreso general de la Nación y cuya utilidad no se podrá palpar hasta pasados diez o quince años, en el bondadoso supuesto de que así se realizen esas obras; y entre tanto hacemos sufrir indeciblemente la Economía Nacional sustrayéndole capitales en forma de impuestos; capitales que temporalmente pierden su facultad reproductiva al convertirse en alimento digerible de obras a largo plazo. Y esto resulta tanto más grave cuanto que los únicos fondos reproductivos, capaces de fomentar la Economía del Estado, son esos pocos millones que entrega la Nación. El resto de los ingresos públicos se absorben

(1) Esta errónea teoría de "Impuestos para hacer obras" en lugar de "Impuestos para garantizar préstamos" con qué sinceridad, nos cuesta ya algunos millones y nos seguirá costando si no damos por terminado el ensayo. En los ferrocarriles y el saneamiento de Guayaquil hay ejemplos edificantes. Con el método en práctica tendríamos saneamiento después de 20 años, pero recordemos que ya hoy hemos pagado un total de 20 millones por concepto de impuestos y apenas si se conciben esperanzas. Con un préstamo hecho a tiempo y garantizado con el impuesto tendríamos la obra hecha y el beneficio que solo Guayaquil obtuviera en 20 años, podría traducirse numéricamente en doble o triple del valor de la obra: mayor tráfico marítimo, mayor área edificable, mayor población, mayor movimiento comercial, mayor tráfico marítimo. Y de esto el Estado y el Municipio habrían derivado ventajas desde que ello es la base de nuevas y sólidas entradas.

por servicios que no se traducen en tal beneficio para el Estado, son gastos negativos que no incrementan en un centavo los bienes nacionales. Claro, pues, que si la inversión de esos capitales se efectúa en la forma actual, la Economía del Estado tiene sus razones para no prosperar; sigue tan raquítica como hace veinte años y cada día más alejada de la Economía de la Nación, rehacia en dar su ayuda bajo un plan que ha probado su fracaso.

Veamos con cifras el estado actual de nuestros extravíos hacendarios. Anualmente gasta el país en su sistema de obras públicas a plazo largo, cuestión de 1'500.000 sucres, y además el servicio de la Deuda pública importa 3'500.000, siendo esa deuda consecuencia directa del error de sistema anotado, pues solamente el ferrocarril de Guayaquil a Quito se hizo con empréstito. En suma, 5'000.000 de sucres, de los que se deducen 1'500.000 del servicio de bonos de tal ferrocarril, o sean 3'500.000 los que sustraemos al contingente del Progreso, puesto que aplicados a industrias o cultivos fomentarían inevitablemente el crecimiento de esas fuentes de riquezas.

Ya no hay remedio para disminuir la suma asignada para el servicio de la Deuda (fuera del pequeño rebajo que se obtendrá el día que se consolide) pero sí podemos evitar que el millón y medio que hoy se malgasta en obras públicas continúe emigrando de la Economía, y el remedio es verificar con Empréstitos las obras a ellas asignados, pagando con esa suma los intereses, pero obteniendo inmediata compensación de los beneficios de esas obras construidas rápidamente con el Empréstito, pudiendo asegurarse que después de breves años la reproductividad de tales obras hará superfluos esos impuestos pues que, ellas mismas darán con qué cubrir los intereses. La provisión de agua en Guayaquil dejará, y con creces, lo bastante para cubrir amortización e intereses; los ferrocarriles y caminos se explotarán con beneficio ó harán valer las comarcas que atraviesan, impulsando su desarrollo, incrementando sus rentas, y facilitando al Estado un correlativo y proporcional aumento de ingresos, desde que las plusvalía de la propiedad o de la renta suministrará buenas bases de imposición para pensar en nuevas obras de fomento.

Pero si continuamos con el sistema actual, la Deuda Pública continuará su curso progresivo por las vías conocidas: atrazo en el pago de intereses, capitaliza-

ción de éstos, aumento de la Deuda flotante en Cuenta Corriente con los Bancos, Emisión de Bonos de Tesorería, atrazo de sus amortizaciones, recargo consiguiente de intereses & & & y el país continuará entregando una noble porción de sus beneficios para sepultarlos en obras que fructificarán en manos de nuestros nietos.

Otra de las más conocidas cuanto nunca remediadas causas del crónico déficit, reside en la pequeñez de las asignaciones para ciertos servicios públicos, a sabiendas que no alcanzarán, a plena conciencia de que se comete un atropello a la verdad. En ésto no tiene nada que ver la Teoría Hacendaria; es más, toda la Ciencia de Hacienda resultaría impotente para oponerse a una barbaridad que no conoce límites para su tropelía.

Ejemplo típico i actual: Ramo de Aguardientes.

El presupuesto vigente aumentó i fijó por primera vez en el Ecuador el rendimiento de ese impuesto en \$ 1'500.000. Ya es evidente la exageración de la cifra de Ingreso. Pero vamos al Egreso a buscar la asignación para gastos de vigilancia, recaudación, etc., i nos encontraremos con la partida:

N/ 264=para Aguardientes i Tabaco s/ 200.000 suma en abierta oposición con la experiencia constante en este ramo: el año anterior se gastó —i lo conocían los Legisladores—s/ 500.000.

El error no puede ser más craso i de hecho tenemos corroborada ya esa causa de déficit, pues el Ejecutivo ha debido optar entre el Presupuesto, que quería decir vigilancia nula i recaudación reducida, o salirse del Presupuesto i atender en lo posible la buena administración del ramo. Ha escogido muy cuerdamente lo último, i ha dictado un presupuesto que vale s/ 380.000 para los Aguardientes i s/ 43.000 para Tabaco, o sean s/ 423.000 en total, más del doble de lo consultado en la Ley de Presupuestos. Suponiendo que el impuesto dé a los Ingresos el millón i medio presupuestado, siempre tendremos un déficit de s/ 223.000 originado en el exceso de gastos por recaudación, estimados por el Congreso en una suma ridículamente baja i ampliados por el Ejecutivo, que, al hacerlo, desequilibró naturalmente el Presupuesto. Pero como muy probablemente el tal impuesto no dará el millón i medio, la diferencia de rendimiento (quizás 300.000) acrecerá al déficit, de manera que solo por concepto de Aguardientes, la Finanza del Estado debe esperar una merma de

más de medio millón de sucres en el ejercicio actual. (1)

Los ecuatorianos tenemos la culpa de la actitud que adopta cada Congreso, pues, comenzando por las Memorias Ministeriales que destilan miel en honor de la sabiduría i profundos conocimientos de los Honorables, hasta llegar a la crítica pública i privada que abiertamente señala a "éste Congreso", como el predestinado para "salvar" al país, lo cierto es que en el ánimo colectivo de sus componentes se abre paso la agradable idea de que realmente entre ellos, en el recinto del Congreso, se puede encontrar la piedra filosofal: sería preferible que la Prensa i el país en general le hagan entender a ciertos espíritus exagerados, que el papel de las Cámaras en materias financieras no es sabiduría de erudición, sino sabiduría de prudencia. Mientras el 90<sup>o</sup>/<sub>o</sub> de sus miembros pueden hablar, i hablar bien, de Código Civil o Cuestiones Obreras, puesto que son materiales de su trato habitual, pocos son entre ellos los que se ocupan de Hacienda. Así, es evidente que sería de lo más profficua la obra de un Ministro que observe los 12 meses del año los fenómenos económicos del país i los muestre al Parlamento, indicando los expedientes apropiados, mientras que no se ve la razón de éxito en la precipitada resolución de 60 o 70 voluntades que leen i resuelven de facto.

(1) El Presupuesto nacional comienza declarando cuales son las rentas de la Nación y entre ellas enumera

Timbres fiscales \$ 510.000.00, suma en la cual se consideran los telegraficos.

Al final, en las disposiciones generales, ordena al Ejecutivo (artículo 14) que doble la tarifa de Telégrafos y founte con ese número el ramo de telégrafos.  
Ahora bien, es posible aumento de ingresos está o no tomado en cuenta en los 510.000 sucres calculados por el rendimiento de Timbres? La respuesta parece clara. Si los Presupuestos anteriores y la experiencia práctica demostró que hasta 1918 esa renta no pasó nunca de 600.000 sucres es evidente que para estandarla en 210.000 sucres más, como ocurre hoy, habrían razones concluyentes, que realmente no podían ser otras que las emergentes de dos causas.

1—Las reformas a la ley referentes al uso del timbre fijo o móvil

2—Las reformas ordenadas en el Presupuesto a la tarifa telegráfica, cobrada por medio de los timbres respectivos.

Luego en los \$ 510.000 que el Presupuesto prevee como ingreso general de Timbres está incluso el aumento eventual por concepto de telégrafos. Si esto es verdad y si también es cierto que el Presupuesto Nacional debe quedar balanceado constitucionalmente, es claro también que la partida de Egresos por Telégrafos no podría aumentarse en un solo centavo, basándose en el supuesto de que el aumento de tarifas no está incluso en el rendimiento calculado por Timbres que es su cuenta legítima, pues tal supuesto es falso constitucionalmente desde que la diferencia de tarifa está tomada en cuenta en el incremento de la renta de timbres.

Pero pasado por sobre esta consideración, el Presupuesto especial de Telégrafos declara que los gastos de ese ramo se hacen

1—Con la suma presupuestada por el Congreso . . . . . \$ 310.000

2—Con el posible aumento por concepto de la nueva tarifa . . . . . \$ 87.007,84

\$ 427.007,84

es decir, desequilibra en esos \$7.007,84 el Presupuesto nacional, a menos que tal incremento en la renta de Timbres no haya sido tomado en cuenta cuando se subió de 620.000 a 510.000 el cálculo de ingresos por ese concepto, lo cual es utópico, incomprendible, pues significaría que el Legislador, con disponer que la tarifa de telégrafos se doblara (o sean \$7.007,84) y con ordenar ingresos aumentos en el uso del timbre móvil o fijo (o sean la diferencia de producción de un año a otro 210.000) habría forjado el disparando castillo en el aire de aumentar en casi 300.000 el producto de timbres, lo que es lógico con los medios usados para el aumento que no representan 1/3 de lo usual, como lo dá a entender el Presupuesto especial al apartarse de la cantidad fijada por el Nacional para el Ramo de Telégrafos. Bajo todos sus aspectos, legal y económico, la parte de aumento resultante de la tarifa nueva está inclusa sin duda alguna en la partida de Ingreso en el Presupuesto Nacional llamada Timbres Fiscales.

Este es otro ejemplo típico de causa original de desequilibrio presupuestario: su origen el Congreso, que dicta Presupuestos con los cuales es imposible administrar.

“No hay porqué confundir la **aptitud** que podemos atribuir a cada uno de nosotros para **fiscalizar** al Gobierno con la **aptitud administrativa**” decía el Senador italiano Bonshi en una sesión de Parlamento, i su justa advertencia debiera ser gravada en el ánimo de todo Congresista.

Debemos a toda costa organizar nuestro Presupuesto en forma racional, pues que él es el documento habilitante de la eficiencia hacendaria.

Gladstone, el gran estadista inglés, decía que el Presupuesto es “el reflejo de las virtudes, de las culpas, de las desventuras de las Naciones”, i el diputado italiano Minghetti en un discurso ante las Cámaras, avanzaba aún más allá, en sus apreciaciones fundamentales al respecto, cuando exclamaba: “Si se me presentase un Presupuesto sin decirme a qué pueblo pertenece, yo, por la calidad de los gastos en él consignados, sabría deducir cuales eran las instituciones políticas i cuales las leyes civiles por las que aquel país se gobierna”.

Pero Gladstone i Minghetti, con toda su eficiencia personal, se verían perplejos ante uno de nuestros Presupuestos: en verdad lo que tal llamamos, es un simple cuaderno de apuntes i muchos de ellos en forma jeroglífica.

### e) Las Haciendas descentralizadas i su influencia sobre la principal

Otro distintivo de nuestros presupuestos es la separación de los Ingresos generales de los especiales a los que titula **recargos locales** o **impuestos adicionales internos**, necesaria consecuencia de las prácticas financieras que, complicadas en sí mismo, complican por incidencia el mecanismo general del ramo; inevitable resultado de la Hacienda regionalista que pugna por administrar cada distrito, cada provincia, con lo que produce.

Llegados a este punto debemos tratar de la influencia que las haciendas locales ejercen sobre la general, tema éste que colinda con la llamada "centralización de rentas".

Ya en capítulos anteriores expusimos brevemente que, la idea de descentralización está involucrada, puesto que la entendemos como separación de rentas, cuando su justa aplicación debiera ser: "*separación i deslinde de obligaciones entre el Estado i el Municipio*".

Hoy el Estado acapara rentas i acapara obras que no le corresponden, puesto que los Municipios son los llamados a las atenciones locales con mucha mayor probabilidad de éxito que el Estado.

En los Municipios se ejerce de manera más eficaz i cercana la presión pública en pos de las necesidades locales, i bajo este concepto la intervención del Estado es nugatoria i a veces embrolladora: lo vemos a diario en toda la República, i en Guayaquil tenemos un ejemplo edificante en el problema del abastecimiento de agua potable, que es una obligación netamente Municipal, que en parte la desempeña hoy el Municipio y en parte **la trata de desempeñar el Estado**, con rentas locales. Cuando los Guayaquileños exigen a sus inmediatos personeros, los ediles, la solución del problema, ellos contestan que tienen la mejor voluntad, pero que el Fisco tiene la obra a su cargo, y no solo la obra para el aumento, sino, cosa muy curiosa, la compostura de la en actual servicio. Hace 20 años que el asunto está planteado en idénticos términos, y Guayaquil tiene que soportar las bajas del crédito del Estado impotente por ello para conseguir dinero que ponga en marcha la obra, cosa que no ocurriría si el Municipio dispusiera de libertad para hacerla. Verdad es que durante algún tiempo fué el Municipio el que cobró las rentas sin emprender la obra, y no es menos cierto que entonces la política fiscal manoteaba el dinero que podía en las cajas municipales; pero es también cierto que hoy la responsabilidad se divide y evade, y tenemos la obra ejecutándose bajo un plan económicamente absurdo, que la hará valer doble o triple, que sería lo de menos, si ello no implicara un plazo de ejecución larguísimo que pesará como plomo sobre el desarrollo de la ciudad, haciéndola retrasar 10 años, ó 20 años por lo menos en la vida de sus adelantos.

He allí las consecuencias de la llamada centralización de rentas, verdadera centralización de empresas en mano del Estado que usurpa las funciones de los organismos secundarios, pero más aptos para ciertos fines; centralización de rentas eminentemente Municipales que son arrebatadas de la Hacienda local con promesas y halagos, pero que no salen de ella con la venia de la Ciencia Hacendaria.

Se explica que una obra de importancia nacional la controle el Estado, y cubra su costo dedicándole sus rentas; tales son un ferrocarril, obras portuarias, canales, irrigaciones, cuarteles, & &, pero no hay razones para cargarle de obligaciones de claro sabor local co-

mo suministro de agua o luz, sanidad e higiene, servicios contra incendios, pequeños puentes, fundaciones escolares, médicos parroquiales, hospicios y casas de beneficencia, etc., etc. Todos estos capítulos que ocupan sendos renglones en nuestros Presupuestos Nacionales, debieran entregarse al organismo municipal que es el llamado a su provisión y sostenimiento, dándole a la par la autorización para imponer las contribuciones necesarias para tales servicios, sin perjuicio de que el Estado dé su ayuda al Municipio que lo necesite, pero ya no en forma de rentas tales o cuales, sino con sumas directamente extraídas de los ingresos generales del país.

Nos engañamos cuando creemos que hay centralización. El hecho real y positivo es que el Estado no centraliza lo que debiera y en cambio descentraliza aquello de que no debe despojarse.

A pesar de todo el simulacro de centralización, resulta que los Ingresos públicos en el Ecuador no afluyen totalmente a la Caja del Estado. Mejor dicho, el Estado, reservándose algunas funciones, ha creído más conveniente entregar la gestión de otras, a varias entidades de él dependientes a las que no solo permite sino que obliga a crear Caja aparte, a la cual ingresan fondos de la principal directamente, o fondos especialmente recaudados por ellas mismas, o bien, a la vez, una i otra clase de rentas, a tal extremo que sería dudoso poder llegar a un conocimiento justo del total de valores que ingresan a las Cajas públicas en sus variadas formas, habiendo como hay algunas que tienen una verdadera e inconcebible autonomía administrativa, brotes rezagados de una hacienda feudal.

Entre nosotros el Estado se desprende de lo más que puede sin perjuicio de quedarse generalmente con lo más inadecuado, con lo que menos puede atender. Y se desprende de esos cometidos en una forma tan especial, les abandona la presa con tan gran desprecio e indiferencia, como quien dice: "allí te dejo eso, no quiero acordarme más de ello", que a la postre resultan una serie de pequeños Gobiernos parciales, de hinchados presupuestos, de vario modo de pensar, de intocables prerrogativas, que francamente no estamos lejos de ser tomados como la Nación primera donde se haya adoptado como forma de Gobierno definitiva y práctica la teoría anarquista. Por lo menos hay pruebas de que la tendencia es abiertamente eucausada hacia esos principios: en cada ciudad hay cinco o seis Presidentes y otros tantos Tesoreros.



Hay Juntas que manejan fondos considerables como la del Centenario en Guayaquil, cuya cobranza la hace el Estado, pero solo para entregarlos inmediatamente a esa corporación que los maneja a su arbitrio, según sus Estatutos.

Los bienes del Estado, llamados de "manos muertas", los maneja una Junta de Beneficencia Fiscal, i las rentas que ellos producen no ingresan al Tesoro público.

Hay Colegios fiscales como el Vicente Rocafuerte en Guayaquil, que perciben unos fondos directamente, i otros por manos del Fisco.

Universidades recaudan directamente también una parte de sus ingresos, mientras el saldo lo reciben de fondos comunes del Estado. Los derechos de exámen i matrículas, tampoco pasan a las Cajas Nacionales, pues quedan en la del establecimiento donde se producen.

Se podrían citar cien casos por el estilo de los anotados, en los cuales el manejo de fondos escapa a toda intervención del Poder Ejecutivo, a pesar de que se emplean en Instituciones netamente fiscales, i aún el mismo Congreso tropezaría con leyendas i tradiciones para intentar su centralización. De allí nacen las Haciendas derivadas o descentralizadas que hacen ilusoria la decantada centralización.

Se alega con aparente fundamento que si así no fuera, el Estado absorbería para sus gastos todos los fondos.

Sin decir que hoy lo que resulta es que las Juntas y los Colegios, los ferrocarriles y las Beneficencias, los puentes y los caminos, viven en relativa y absoluta holgura, mientras el Estado—esto no importa a muchos patriotas—mendiga una peseta diariamente para comer,—y no mencionamos la falta de elementos bélicos y de una organización rural de policía—sin decir nada de esto, repito, que para mi criterio pesa y pesa mucho, he de contestar, por otra vía, que si el Estado fuese atendido por sus Legisladores y comprendido por sus pobladores, con el mismo afanoso mimo que la Obra, el Colegio o la Universidad X. no tendría por qué abstenerse de atender sus obligaciones de fomento e instrucción,

Tenemos la idea de que el Gobierno derrocha dinero, y ésta desgraciadamente muy extendida opinión, se funda entre otras bases, en la que siempre ha tomado fondos privilegiados para sus gastos ordinarios, pero el epíteto no es justo en la mayoría de los casos. Nadie se fija, al hacer la acusación, que los fondos comunes del Estado, aquellos que en el estrecho marco de

las leyes tributarias podría dedicar a sus gastos administrativos, no alcanzaron nunca como no alcanzan hoy para sus indispensables funciones.

A cada nuevo deseo local hemos atendido voluntariosamente pelliscando los fondos comunes; a cada intento del Ejecutivo de pedir nuevos tributos para incrementar esos fondos, el Congreso ha respondido "no más impuestos", para olvidar a renglón seguido su importuna máxima, si lo que pedía más tributos era el puente tal, el ramal tal, la canalización cual.

De allí que sin exageración podríamos compararnos a esas familias que no se detienen en gastar en telas, fantasías y afeites cuanto conceptúan necesario para aparecer ante los ojos ajenos con el éxito de la gente de importancia y de valía, mientras que en el hogar la olla evapora un caldo chirle y la servidumbre queda impaga, o cubierta con fondos del prestamista. Queremos todo progreso de orden material, mientras más aparatoso más solicitado, y la verdad es que hay absoluta desproporción entre esos deseos y el desarrollo económico del país de donde se quiere sacar únicamente los medios para esas mejoras. De golpe pretendemos pasar, con nuestros propios dineros, del sendero para jinetes al ferrocarril, olvidando que otros países tuvieron primero caminos vecinales y carreteras reales antes de llegar a la vía férrea. El desequilibrio de nuestras aspiraciones desequilibra la Hacienda, pues los propios recursos no crecen en semejante proporción; falta desde el fomento para acelerarla.

No podremos nunca organizar la Hacienda Pública si predomina ese desorden cuya primera consecuencia es la imposibilidad de apreciar la carga tributaria total que pesa sobre el contribuyente en especial i sobre el país en general.

La unidad de Caja es condición para poder franquear las puertas del orden financiero.

Si el Estado atiende, de acuerdo con los principios hacendarios, las atribuciones que le corresponde, sin delegarlas, desaparecerán esas Cajas descentralizadas: unas irán a fundirse en las Municipales i otras en las Fiscales. Centralizando los gastos será inevitable centralizar los Ingresos i entouces estos también, según su categoría, se dividirán entre el Estado i el Municipio. Desaparecerán entouces los **recargos locales** para obras nacionales i el país entero contribuirá con sus dineros a la realización de esas obras, aunque ellas estén solo ubicadas en tales o cuales provincias.

La división geográfica de los gastos se inspira en una teoría de Egoísmo que está destruyendo las ventajas de la unidad nacional.

El ferrocarril de Quito a Ibarra, el de Huigra a Cuenca, no son obras provinciales, son obras nacionales. Solo un espíritu egoísta, estrecho, momificado puede distinguir ventajas parciales en una obra que va a fomentar una agricultura que derramará luego sus productos por todo el país, que va a unir con el resto de la nación cuatro provincias que en adelante serán accesibles para los capitales de las otras, por no citar sino ventajas generales que se evidencian por sí solas, pues en verdad son innumerables las de vario orden económico que se derivarán para el país con esos caminos. I así al pago de los intereses para la Deuda que se contraiga para realizar esos proyectos, debe contribuir toda la Economía Nacional sin distinciones ni exclusivismos. De otro modo, recargada desconsideradamente una región se desequilibra su economía con relación a la vecina, poniéndose en condiciones de inferioridad para la sana lucha de nobles emulaciones i energías.

Por el estilo, la obra de sanear Guayaquil, (no la de agua potable) es de utilidad nacional, pero resulta que un alto porcentaje de su costo está cargado, no siquiera a la provincia sino a tres cantones, (Guayaquil, Yaguachi i Milagro) mediante la contribución sobre predios urbanos i rústicos ( $2^{00}/_{00}$ ) i con el 2% sobre la renta de la propiedad urbana en Guayaquil, al mismo tiempo que otro alto porcentaje recae sobre la provincia de Los Rios, con el impuesto de 0,80 a la Exportación de Cacao, mientras que las demás secciones de la República, que serán tan beneficiadas como Guayaquil con la higienización, no contribuyen sino en la milésimal i nada apreciable porción que significa el 8% adicional sobre la Importación, cuya gran parte también la paga Guayaquil.

El Estado debe gastar el dinero allí donde se necesite sin preguntar de donde viene, ni quien lo dió: seguir ese camino de exclusivismos i particularizaciones es abonar el terreno donde ya crece i prospera, convertido en lozano i silvestre almacigal, el disolvente regionalismo.

Segunda Parte

Los Ingresos Públicos,  
su descripción i análisis.

## Capítulo V

### División fundamental

### de los Ingresos

Antes de pronunciarse por la bondad o inconveniencias del sistema de Ingresos del Ecuador, precisa formarse una idea clara i concreta de sus diversos tipos, clasificándolos i estudiándolos en relación al medio que se hallan adaptados i las fuentes económicas de las cuales manan.

Vimos ya en capítulos anteriores, que los Ingresos en el Ecuador no obedecen,—la gran mayoría— a un plan económico o hacendario definido, i son, sin lugar a duda, creaciones de las necesidades más urgentes de los Gobiernos, necesidades unas veces administrativas, otras veces políticas, que, al presentarse, obligaban a buscar recursos en cualquiera de las muchas fuentes que se iban encontrando rebozantes en una economía joven e inexplorada, al principio, pero siempre resentida por la ausencia de ese ordenamiento financiero que, consecuencia lógica de un estudio i una meditación muy a conciencia, debe presidir todo nuevo paso hacendario en el escabroso terreno que es cualquier economía nacional.

Explicada como queda en el capítulo IV, la descentralización existente, es claro que un estudio general de ingresos públicos debiera abarcar no solo los incluidos en el presupuesto, sino los pertenecientes a las cajas descentralizadas. Trataremos de anotar en su oportunidad cada uno de ellos, pero en lo principal pondremos atención a los inscritos en el Presupuesto del Estado, pues los otros pertenecen a las Haciendas Locales.

También vimos que no existe orden ni coordinación en la factura del presupuesto, debido generalmen-

te a que no tenemos doctrina, ni buena ni mala, en materia de Hacienda: así, los impuestos, las tasas, los ingresos dominiales i los extraordinarios se mezclan, amalgaman i confunden de manera lastimosa. Antes que nada se impone escojerlos i situarlos para formarse una cabal idea de lo que ellos representan i del porcentaje que absorven en la Economía Nacional: el trabajo inicial es, **clasificarlos**.

Dos caminos se ofrece para esto:

1°—Seguir uno por uno en las páginas del presupuesto cada ingreso, a medida que se encuentran anotados o inscritos,

ó 2°—dijando de lado el orden, que es desorden, de tal presupuesto, seguir el camino que indica la Teoría científica para ir situando en su lugar, tomándolos de donde se hallen, cada tipo o clase de ingreso de los que el presupuesto exhibe.

Preferible esta última manera, resultará que a medida que se los vaya clasificando, irá quedando hecho el trabajo expurgatorio i formado, finalmente, un verdadero cuadro, un gráfico completo de ingresos públicos en el Ecuador, científicamente designados i denominados.

Pero es de advertir que en esta materia, como en todo, hay una relativa variedad de criterios, i en muchos casos verdadera oposición de doctrina. El punto de vista de los autores ha ido también evolucionando a medida que la Hacienda ha ido independizándose de la Economía Política, de la cual fué pequeña rama que, crecida, convirtióse en árbol autónomo, trasplantedo, cuidado i fomentado por tantos Hacendistas que especializaron sus estudios, hasta convertir en Ciencia de axiomas i problemas, postulados i apotegmas, aquel conjunto indeciso de formas i procedimientos que "sugeridas por el capricho, la ignorancia o el empirismo", servían antes a los Estados para obtener las riquezas para su sostenimiento.

Por todo esto, habrán, pues, frecuentes ocasiones para dudar del acierto o justeza con que se aplique a nuestros ingresos, tal o cual clasificación, en la cual no hay acuerdo entre eminencias consagradas.

La escuela italiana, poco conocida i menos apreciada de lo que merece por su abundante bibliografía i óptimos autores, nos dá buenos derroteros con las teorías de Flora, cuya enciclopédica obra de Hacienda, tiene conclusiones de criterio tan adaptable al Ecuador i que amoldan tan bien a nuestras diferentes dificultades, que no he vacilado en adoptar sus puntos de

vista en la materia; sin que se omita la consulta a los autores alemanes, franceses, americanos, que tienen primacía de opinión en tan difícil materia.

Después de todo, bien visto el caso, el desorden actual de los Ingresos es tan grande, que cualquier teoría aplicada a ellos, los dejará en un orden que relativamente significará un "desideratum", siquiera un punto de partida para que más autorizadas opiniones hagan plena luz en el asunto, i en verdad, para el autor de este trabajo sería una gratísima satisfacción—como ya lo manifestó,—dar lugar a que, con motivo de señalar i probar los errores que contenga, se discutiera la cuestión hacendaria bajo todas sus fases, i de tal discusión saliéramos ganando todos al conseguir que se aclare el caos que hoy es la materia, tanto en su aspecto práctico cuanto en el teórico.

Debemos comenzar por la gran división de ingresos dictada por su calidad original:

### Ordinarios i Extraordinarios

que, como ya se vió, es la matriz de toda tributación.

Esta división no solo la desconoce nuestra Hacienda actual, sino que la involucra, pues llama **ingresos extraordinarios** a los que se originan en **contrabandos, derechos dobles, diferencias de peso, reembarques, etc.**

Tal manera de clasificar no se conforma con el criterio económico ni con el financiero. Son Ingresos extraordinarios, según el primero, aquellos que "destrayéndose del capital solamente afluyen una vez" al tesoro nacional; i según el segundo criterio, el financiero, solamente aquellos ingresos que "se presentan aisladamente, que aparecen en un solo ejercicio sin reproducirse en lo sucesivo". Ninguna de las entradas que menciona ese capítulo son tales, pues se refieren al ramo de **importación**, al cual esos derechos dobles, reembarques, etc. deben acrecer. I en todo caso son eventuales, el mismo presupuesto lo dice así "entradas no previstas". A su turno trataremos de éstos i otros más, que aún sin título de extraordinarios, vegetan, clérigos sueltos en el presupuesto, sin la gracia del bautismo. Allí andan unas "Rentas de Ejercicios anteriores", "Intereses", "Alcances de cuentas", todos i ellos con nombre ilegítimo, pues cada cual tiene su origen propio i definido en los capítulos de Aguas, Aduanas, etc., etc.

## Capítulo VI

---

### Ingresos Ordinarios

---

#### de Derecho Privado

---

A primera vista se observa la sencillez de las fuentes económicas de nuestros ingresos ordinarios, lo cual es, en parte, reflejo de la propia sencillez de nuestro escaso Haber Nacional, i en parte, resultado del empirismo, que no se atreve a salir del trillo conocido i hondo.

No hay, en primera línea, grandes bienes del Estado, aquellos productivos latifundios, aquellos extensos bosques, grandes establecimientos mineros, industrias explotadas por los estados que los poseen, por herencia transmitida desde sus primeros Gobiernos, o creados por los posteriores a exigencias de la política social o el simple anhelo civilizador.

La ausencia de esta fuente de ingresos privados del Estado, debió influir para que se buscara en las numerosas i amplias fuentes de los tributos, los recursos necesarios, tomándolos con parsimonia i en cómoda va-

riedad, pero tampoco realizamos en la práctica esa pluralidad de medios: tenemos muchos impuestos, pero las fuentes económicas que los producen son en número tan limitado, que nuestra hacienda pública exhibe una monotonía desesperante i necia en sus arbitrios. Cuando se fija en una fuente, en un tipo de tributo, élla la explota hasta enfermarla i agotarla. Considera la economía privada como una mina de fácil laboreo, i cava i agrieta su estructura sin la menor compasión. Allí están los ingresos de aduana, único faro que alumbró a nuestros financistas en largos años: cuando faltaban ingresos se recargaba con un tanto por ciento los aranceles i se repetía la maniobra al renovarse la necesidad, i se sigue usando de ella hasta hoy, sin esperanza de limitar esa obra de zapa i pico.

Pero nos anticipamos demasiado.

Los Ingresos ordinarios, en la Teoría Hacendaria, no se componen exclusivamente de Contribuciones: ya hemos dicho que hay varias categorías de entradas originadas en el usufructo de las propiedades i bienes del Estado, que los posee cual un particular i que redituan un producto mas o menos considerable, según los países, sin que esas rentas constituyan naturalmente ni un impuesto ni una tasa. Tales ingresos se denominan por eso "Originarios", de "Derecho privado" o "Patrimoniales" pues son la verdadera **renta** que el estado obtiene de sus bienes privados. Estos ingresos son uno de los filones que alimentan las cajas fiscales de algunos países europeos, gracias a que en ellos el Estado heredó un acervo considerable, amasado por los príncipes i los señores feudales.

En Alemania estos Ingresos son abundantísimos, debido a su política hacendaria, tan sagaz, que no solo se empeñó en conservar lo heredado, sino que lo innovó e incrementó en la forma industrial de "ferrocarriles del Estado", cuyo producto unido al de los otros numerosos bienes patrimoniales—minas, bosques, latifundios—sumaban nada menos que la mitad de los Ingresos públicos de la Confederación Imperial que acaba de derrumbarse. Solo los ferrocarriles de Prusia dieron un beneficio neto—ingresado al Tesoro para las necesidades generales del Estado, de 244 millones el año 1914.

En Rusia, los tributos apenas valen una tercera parte de los Ingresos, pues los Dominios productivos del Estado, son tan extensos que concurren en un 60% a cubrir los gastos de ese Imperio.

Nuestro régimen hacendario prehistórico, desgraciadamente tan primitivo, no dejó huellas inventariables de patrimonio alguno nacional. Tampoco el régimen colonial fue propicio para semejante capitalización, i así la República sólo heredó Tierras i Montañas en las que **se dice** hai abundantes i variadas minas, halagueña i única expectativa para este tipo de Ingresos.

En materia de Ingresos de Derecho Privado o Patrimoniales que-téngase mui presente-no representan impuestos, solo podemos clasificar en la práctica los que nuestro presupuesto numera i designa (1) mui acertadamente así:

- No. 34 ARRENDAMIENTOS
- i No. 49 PUBLICACIONES OFICIALES.

### Arrendamientos

Bajo el título de Arrendamientos ingresan al Tesoro Nacional los productos por el canon mensual o anual que pagan las Minas denunciadas, cuya propiedad conserva el Estado y cuyo producto usufructa el denunciante. El Código de Minería lo dice muy claramente en su artículo.

“1º—El Estado es dueño de todas las minas de Oro, plata, cobre, azogue, estaño, piedras preciosas, **petroleo**, carbón y demás sustancias fósiles, no obstante el dominio de las Corporaciones o de los particulares sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuviesen situadas.

Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierra de cualquier dominio, para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños con los requisitos y bajo las reglas que prescribe éste Código, con excepción de las que actualmente ocupa o dá en arrendamiento el Fisco”

---

(1) Los títulos i números de cada Ingreso son los inscritos en el Presupuesto de 1919.

El día que el laboreo de minas tome el auge que se prevee, el Estado no debe trepidar en exigir un beneficio mayor del que hoy pide a cada mina y que resultará ridículo al organizarse la explotación. Queda también el arbitrio de gravar con impuesto la riqueza minera cuando adquiera forma de producto o durante su consumo. Esto es eventual, en el estado que hoy se hayan las minas, y solo las de petróleo se encuentran hoy en situación de afrontar un gravamen, pues la producción y el beneficio es desproporcionado con el pequeño arriendo que el Fisco percibe.

En el mismo renglón de **arrendamientos** se incluye los producidos por propiedades inmuebles—casas—del Estado. Lo que eso representa es una suma despreciable; el Estado no posee muchas de esas propiedades y más bien se ve en el caso de tomar en arrendamiento locales para muchas oficinas.

De hecho solo las minas dan razón de existir a la partida que estudiamos y ella figura en el Presupuesto con \$ 57.066.00.

## Publicaciones Oficiales

Esta es la segunda y última partida de Ingresos Dominales del Estado.

Las Publicaciones Oficiales son impresas en la Tipografía Nacional. Son las leyes y códigos en vigencia que se expenden al público por un precio equitativo, y constituyen una industria que ejerce el Estado sin ánimo de lucro, antes bien, sostiene un Establecimiento Tipográfico que le cuesta más de S/. 30.000 anuales y solo beneficia en la venta de tales publicaciones \$ 2.700 00 que prevee el Presupuesto por este concepto. Verdad que una enorme cantidad de informes y libros para uso de las oficinas fiscales salen de esa imprenta, así como el periódico oficial, de modo que, económicamente, la Imprenta Nacional puede no significar un mal negocio.

Muy bien podría subirse el valor de muchas publicaciones que hoy tienen un precio ínfimo i expender, valorándolas, otras que se reparten gratis. Los mismos informes Ministeriales deberían tener precio, i así es en otros países, pues resulta anómalo en extremo que la publicación de enormes volúmenes se recompense con "gracias" simplemente.



Los Ingresos Privados, resumiendo, están en embrión todavía, pues los dos tipos existentes suman apenas \$ 59.836.00 o sea el 0.36 % del ingreso total del Estado, según Presupuesto.

El porvenir de esta clase de ingresos, es, sin duda, digno de tomarse en cuenta. El día que la Nación obtenga el dominio de algunos ferrocarriles, sus rendimientos constituirán Ingresos Dominiales del tipo industrial. El derecho de caza i pesca es otro capítulo de ingreso dominial que el Estado arrienda con el mismo título de propiedad que las minas bajo la tierra. Cuando el servicio de guarda-costas lo permita, el Estado podrá arrendar el derecho de pesca en los mares adyacentes, industria conocida como fructifera i de hecho ejercida clandestinamente por buques pesqueros extranjeros. Hoy la legislación vigente es letra muerta por falta de vigilancia.

Pero hai un renglón de estos ingresos que sí puede ser ya reconocido i explotado por el Estado. Me refiero a los derechos sobre las aguas, que si en el Litoral tienen relativa importancia, la adquieren enorme en el interior como elemento productor de Fuerza.

La Ciencia ha convertido hoy el más pequeño torrente en fuente de energía i desde que ella se origina en un elemento que pertenece por derecho natural al Estado, en adelante debe corregirse de su sistema de abandono de tales derechos, mediante una previsora legislación que reivindique o conserve para él lo que le corresponde. En Italia se piensa en esto, i en los Estados Unidos, Canadá i Suiza las grandes caídas de agua aprovechadas por la industria dan al Fisco pingües entradas dominiales. El Ecuador posee en el interior saltos i caídas abundantes de agua; generalmente los mismos ríos tienen un desnivel tan considerable que, en poco trayecto que se les desvíe se constituye ya caída bastante para suministrar energía suficiente. Aunque la práctica actual dista mucho de reconocer totalmente al Estado la propiedad de tales aguas, debemos prever con tiempo lo que esas ventajas naturales representarán mañana que el país desarrolle sus industrias por amplios derroteros; i tarde caeríamos en cuenta del abandono de esos preciosos dones naturales cuyo usufructo por los particulares debiera ser precedido de remuneración al Fisco. (1)

(1) Aguas Municipales en el Interior se arriendan.

Finalmente anotemos que el Estado en ciertos países adopta i sigue la política Bancaria en materia de Hacienda: se constituye en banquero como cualquier sociedad anónima i deriva de ese ramo otra categoría de ingresos patrimoniales comerciales. No estamos aquí preparados a ese adelanto i más bien, con evidente cordura, preferimos imponer tributo a los Bancos sobre su beneficio, sobre su emisión i sobre su circulación.

## a) Ingresos dominiales fuera de Presupuesto

Por las razones que iremos viendo en cada caso, hai algunos ingresos dominiales que no figuran en el Presupuesto Nacional. Los anotamos para dar una idea de las posibles fuentes económicas que el Estado desecha o aleja por costumbre, tradición, descuido o voluntaria renuncia i desconocimiento de su capacidad administrativa.

### 1°- MONTAÑA DE BULUBULU

Hasta el año 1900 el Estado percibió un pequeño canon de arrendamiento por esta extensa propiedad nacional. El año 1897 i el 1898 produjo S/ 500.00 c/u.; el año 1899 subió el producto a S/. 1000 i el año 1900 montó a S/. 2000.00.

Considerándolo solo como bosque esa propiedad, su valor es inmenso dado el alto costo de la madera como combustible i como material de construcción i solo por ese concepto tenemos en el más punible abandono una importantísima fuente de ingresos. (1)

[1] —El Estado siendo la sola asociación que tiene un carácter de perpetuidad, debe defender los intereses perpetuos contra la imprevisión de los intereses presentes; la conservación de los montes, del régimen de las aguas, la reglamentación de la pesca i de la caza, entran en ésta categoría de las atribuciones del Estado.»

(Leroy Beaulieu. —El Estado i la Hacienda Públicas—página 361)

—En cuanto al dominio forestal dice Flora—examinando las ventajas que para la colectividad se derivan de los bosques, patrimonio de riqueza i de belleza, es obligado considerar su conservación como una función esencial del Estado, quien no puede despojarse de ella sin grave daño de los intereses nacionales que los propietarios participan comprometiendo, porque además del incremento natural del bosque consumen el capital forestal. . . .

Estas razones fiscales son las que en tiempos pasados aconsejaban al Estado la conservación de una extensa superficie forestal, llamada HOY por su acción térmica, anemométrica, higrométrica, higiénica i eléctrica. Se ha demostrado que los bosques sirviendo de conductores entre la tierra i el aire, i sustrayendo calor del medio más cálido para transportarlo al más frío, moderan los extremos de la temperatura i conservan el carácter general del clima de cada región, modifican la dirección de los vientos o los detienen. IMPIDIENDO LA DIFUSION DEL PALUDISMO, actúan de descargadores eléctricos impidiendo las granizadas, hacen salubres los lugares malsanos, pues sustraen ácido carbónico a la atmósfera i la enriquecen de oxígeno, moderan la evaporación, según algunos aumentan la caída de lluvia i de rocío; aseguran la formación de las fuentes, contienen las aguas pluviales i evitan los derrumbamientos i las inundaciones del suelo.

Las coníferas transforman el terreno palúdico, cubriéndole de una capa resinosa desinfectante i elevando el suelo. El taxodio distico, la Tuya occidental i el EUCALIPTUS GLOBULUS desinfectan el aire i plantados en las tierras pantanosas i a lo largo de las orillas de los ríos, desecan los terrenos húmedos.

Los males que aquejan al meridión de Italia se deben según la información parlamentaria sobre las condiciones en la provincia del sur i en Sicilia, a la tala de bosques, causa a su vez de la maldad por el estancamiento. En las llanuras i en los valles, de las aguas no detenidas i moderadas en su violencia por las selvas que (antes) poblaban los montes i las altiplanicies. De la relación de Nitti, una de las más sugestivas, se deduce que sólo el río Iasento que por cierto no es el mayor de la Basilicata, transporta al mar unos 430.000 metros cúbicos de fango que extendidos sobre el terreno podrían elevar CADA año cerca de UN METRO a 43 hectáreas de tierra palustre.»

En lugar de ir cimentando su dominio parece más bien que el Estado lo abandona, desde que permite a todo el que desee explotar Bulubulu, que se establezca a firme en esa región, sin pagarle al Fisco un solo centavo.

Además de la simple consideración del aumento de arriendo que tuvo en 4 años esa montaña—de 500 a S/. 2000—lo que ya es un fuerte indicio de la importancia que iba adquiriendo como empresa productiva, además de eso, decía, se levanta el incontrovertible argumento de que no hai en la República una sola pulgada de terreno que valga hoy menos, ni siquiera lo mismo, que hace diez años. Si antes produjo 2000 sucses anuales, hacen ya 19 años, fácil es deducir lo que ahora representaría sí, en lugar de un gestor descuidado, la tomara a cargo un Fisco celoso de sus intereses.

Con un plan metódico, al cabo de pocos años, tendría el Estado una hermosa propiedad en Bulubulu. Dividiéndola en varias extensas pertenencias, se podrían ofrecer en arriendo por sumas crecientes bienales bajo un plan progresivo a largo plazo, i contemplando la necesidad de facilitar los primeros años de explotación, de manera que tras un período de seis u ocho años, durante los cuales se habría prohibido, como condición sine que non, la tala de árboles en ciertos espacios, tendríamos valorizados en la proporción de 1 a 100 con su estado actual, esos terrenos que así devendrían latifundios de gran porvenir. Naturalmente que lo interesante para sacar esas tierras de su estado salvaje, es dar facilidades al que las va a convertir, plazos largos de arriendo, 30 años por ejemplo, compensados con el derecho para el fisco de someter la producción a los mismos impuestos que los demás productos agrícolas o industriales, i cuantas otras ventajas se pueda dar, dejando de lado el egoismo que preside todavía las funciones del Estado hacia el particular que desea impulsar tal o cual ramo de actividad que en manos del fisco agoniza o vegeta sin esperanza. Paulatinamente iríase formando así un filón de alimento para los Ingresos Públicos.

Punto de partida para este programa, es, por lo pronto, que el Gobierno se acuerde de que Bulubulu es del Estado. [1]

(1) Por ley de 1913, debe pagarse 10% por explotación de bosques.—Nadie paga.

## 2°—BIENES DE “MANOS MUERTAS.”

Los bienes de las comunidades religiosas instaladas en el Ecuador, desde el período Colonial, pasaron a propiedad del Estado, en virtud de una ley de la República que desechó los derechos aducidos por sus poseedores, i aceptó por lo tanto la idea de un origen espúreo de tales derechos.

Pero al recuperarlos, el Estado no conservó su administración directa, ni pensó fomentar con ellos otros servicios que los de Beneficencia. Entonces, siguiendo el torcido sistema descentralizador, creó Juntas provinciales de Beneficencia a las que entregó completamente la gestión económica de esos bienes i el servicio público que con su rendimiento se resolvió prestar, el de Caridad i Beneficencia.

Grandes sumas de dinero, producto de esos latifundios del Estado, se invierten en obras i empresas de esa clase, sin que el Presupuesto, llamado Nacional, conozca una palabra de su percepción e inversión.

Hasta cierto punto, la experiencia demuestra que con la práctica i el sistema político-hacendario de hoy, esas Juntas buenas o malas, resultan mejor atendidas económicamente que el Gobierno, en muchos casos; pero si el fin de este estudio es abogar por la reorganización científica de la Hacienda del Ecuador, bajo el sistema de la Unidad de Caja, forzosamente nos vemos precisados a señalar esta descentralización de fondos i de obligaciones locales, preparándonos para indicar más adelante su fusión con los Ingresos Públicos; aplicando simultáneamente la teoría hacendaria sobre servicios locales,—como son los de Beneficencia—que tienen una entidad política que es la llamada a efectuarlos: el Municipio.



## Capítulo VII

### Ingresos Ordinarios de

### Derecho Público:

### su división principal

El Estado Ecuatoriano, falto casi en lo absoluto—como acabamos de verlo—de Bienes propios que le den **renta**, se vuelve entonces hacia sus habitantes en general o hacia algunos en particular i les exige que **contribuyan** dinero para subvenir a sus necesidades. I lo hace en dos formas:

- 1.—El Estado establece servicios de necesidad i uso público corriente o ejerce actos de tutela convenientes i útiles para el orden social, *tasa* el valor de ellos i cobra entonces por tales servicios o actos una **suma equivalente o representativa**: estas contribuciones se llaman **tasas**.
- 2.—El Estado para atender la Administración Pública en las partes que se relacionan con la Soberanía, el Orden, la Justicia, el Fomento, etc., etc. *impone* cuotas periódicas i constantes a la totalidad de sus habitantes, según la cuantía o calidad de sus capitales, o sus negocios: estas contribuciones se llaman **impuestos**.

Debemos, antes de pasar adelante, hacer hincapié en la grande i sustancial diferencia entre la **tasa** i el **Impuesto**. Importa mucho precisarlo, pues estos dos conceptos están lamentablemente confundidos, teóricamente, en nuestra Legislación Hacendaria, i prácticamente, en todos los Presupuestos nacionales.

I sin pretender—lo que ningún autor hasta ahora ha conseguido—definir una i otra contribución, definición que tropieza de primera intención con la infinita i complicada variedad de medios i formas que emplean los Gobiernos i sus mentores financieros para extraer dinero de los contribuyentes, con todo, podemos **justificar** la diferencia de uno a otro tipo de ingresos públicos, bajo los aspectos que están unánimemente acordes los autores modernos que han desentrañado ya las características diferenciales de uno i otro.

La razón para dividir las contribuciones en **tasas** é **impuestos** emerge del origen jurídico de ellas. En efecto, el Estado exige tributo, única i exclusivamente por razón de la protección i ayuda que da a los habitantes, de suerte que esa ayuda i protección es lo primero que debe estimarse i calificarse antes de fijar el tributo, de manera que éste guarde estrechísima relación con la ayuda i protección que con él se retribuye.

Ahora bien, tal ayuda i protección adquiere dos formas:  
la **Primera**: cuando vamos PERSONALMENTE a pedir al Estado que nos haga determinado servicio.

la **Segunda**: cuando recibimos, sin pedirla individualmente, seguridad para nuestras vidas, hogar, riqueza, el orden social en una palabra, o cuando recibimos las influencias de buenas amistades internacionales. Hay en suma, un Ejército, una Policía, una Diplomacia, una Legislatura, una Administración, que nos ayudan i protegen constante e indirectamente, sin que podamos decir personalmente la cuantía en que nos favorecen.

En el **primer** caso podemos **tasar**, **avaluar** la significación i la importancia del servicio. I así, decimos: Fulano usa el telégrafo para transmitir diez palabras, i el servicio que se le hace lo avaluamos o tasamos en veinte centavos.

En el **segundo** caso no podríamos avaluar o tasar la cantidad de protección militar, policial, legislativa o diplomática que Fulano recibe. Todo lo más que podemos es SUPONERLA.

Es claro, pues, que el Estado puede tasar los servicios que individualmente le pedimos, i **no puede tasar** las protecciones de que rodea a cada habitante. Entonces el Estado en la imposibilidad de pedir a cada cual la parte alicuota que corresponde a ese consumo de VENTAJAS QUE LA SOCIEDAD LE PROCURA, (1) opta por repartir entre todos—exceptuando solo las pobres—i *cualquiera que sea el uso que hagan de la protección fiscal*, el valor global de esas ventajas: les **impone** tributo.

(1) De la definición de impuesto da la por la Asamblea Constituyente de Francia.

He aquí la sustancial diferencia entre la tasación i la imposición, cuyos métodos de percepción se denominan **tasas e impuestos**.

Es tan marcada la diferencia, que en la tasación solo por torpeza se puede cometer una injusticia. En la imposición, por lo contrario, es corriente i fácil cometerla, en grande i en pequeña escala. Es imposible, por ejemplo, exigir una tasa de dos sures por transmitir diez palabras telegráficamente, pero es muy factible i casi siempre inevitable que un impuesto de consumos grave con más fuerza al pobre que al rico, o que un impuesto a los capitales pese más sobre el pequeño que sobre el grande propietario.

Un ecuatoriano que pide i obtiene auxilio Diplomático de un representante del Ecuador ha cosechado una ventaja que no paga, que no está tasada: para sostener ese Diplomático benefactor, hemos contribuido **todos** con impuestos i así **todos** hemos ayudado a **ese** ecuatoriano en dificultad. Indirectamente recibimos también, en general, las ventajas de la Diplomacia en forma de tratados comerciales favorables, consecución de empréstitos, propaganda social, & & sin que sea posible tasar individualmente el beneficio, que bien puede llegar en mayor escala a unos que a otros: ésta es uno de los consumos **impuestos** con tributos generales. (1)

Importa también apartar las tasas de los impuestos, porque son abiertamente opuestos los efectos que unos i otros ejercen sobre la economía individual. El ejemplo es un medio práctico de establecer estas diferencias.

Consideremos primero una tasa de 20 centavos que se nos exige por medio de un timbre fiscal para **transmitir** un telegrama. Estos veinte centavos los pagamos gustosos porque es un precio justo i comparativamente inferior al que tendríamos que gastar si pretendiéramos dar por otro medio la noticia que lleva el telegrama. No damos "en el aire" esos 20 centavos;

---

(1) Algunos autores llaman *Rentas* a las tasas. [Cossa]; otros los designan como "Retribuciones a los servicios del Estado" (Voeke). — más legítima parece la palabra *tasas*, pues corresponde a la razón del tributo i a la etimología: lat. *Taxare*, *Taxo*, to:ar; griego: *Thigoo*, palpar.

Efectivamente quien paga una *Tasa* puede palpar mental i materialmente el servicio que recibe: transporte de cartas telegráficas &

Los autores modernos usan la palabra *tasa*: Flora en todo su "Tratado de Hacienda" i Gide en su "Economía Política." (pág. 734). Gervino en "La tasa en la doctrina i el derecho, financiero" edición de 1910; Tancoria en "Contribución a la teoría de la tasa" Edic. 1913 Ricca Salerno. De Francisci, Schall; Graziani en la "Instituzione di Scienza della Finanze" Edic. 1911 — & &

puesto que el Estado nos da en cambio un servicio importante i nosotros no hacemos sino retribuirselo, i de modo muy ventajoso para el particular. Esta es la **tasa**: la paga individualmente quien demanda el servicio, i el Estado no la exige si no la piden directamente que lo haga.

Veamos ahora el Impuesto. La ley exige que en cada cheque que giramos, en cada recibo que extendemos, pongamos un timbre de un centavo solamente. Este centavo pesa aparentemente muy poco, pero si lo comparamos con los veinte centavos pagados por el telegrama, advertiremos que, si por estos veinte centavos, recibimos inmediatamente compensación i un servicio especial que necesitamos, por el un centavo puesto en el cheque, en el recibo, no se nos recompensa ni dá nada en cambio directo. El centavo pesa realmente en nuestra economía, con más efecto que los 20 dados por el servicio del telegrama. Necesitamos trasladar nuestra imaginación por un proceso inductivo, hasta concebir la idea de que ese centavo, que deben pagar todos, coadyuva al sostenimiento del Estado, i con él pagamos la protección de que gozamos: éste es el **impuesto**, lo pagan todos, inclusive aquellos que menos aparentemente gozan de los resultados de su inversión, aunque a la postre el Estado les brinda, seguridad externa, policía i orden interno, medios de comunicación, higiene, etc.

Un individuo puede abstenerse de contribuir con tasas al Tesoro del Estado: puede no escribir cartas, no usar telegramas, evitarse actuaciones judiciales, en suma, aislarse de toda necesidad que le obligue a pedir un servicio directo o la intervención oficial en sus actos, pero nadie puede sustraerse a la contribución en la forma de **impuestos**; el Estado examina sus bienes i le impone una cuota anual que puede extraerla hasta coactivamente, o bien calcula sus beneficios i detrae de ellos un cierto porcentaje, o le niega legitimidad a un contrato, si previamente no ha consignado una de las partes cierta suma sobre el valor de la transacción.

Tales son las esenciales diferencias de impuestos i tasas, i de ellas se deduce que el Impuesto grava inevitablemente a la economía privada, mientras que la tasa nó; a menudo ella es un gasto conveniente para el individuo que lo incluye entre los más necesarios a su bienestar o provecho, i tiene, en cambio, la facultad de evitarla absteiniéndose de usar el servicio que la origina.

Establecida la diferencia teórica que nos va a servir para clasificar tasas e impuestos entre las contribuciones nacionales, de lo dicho se desprende que la tasa no es un gravámen económico anormal. El que la paga debe ver la justa retribución del servicio; que voluntaria o directamente pide. Por consiguiente, el Estado al fijar la **cuantía** de la **tasa** debe tener en mira el **costo** del **servicio**. I autores hay que opinan por que se deduzca de la tarifa la parte proporcional a los servicios que el mismo Estado aprovecha. Así, dicen, cuando el Presupuesto telegráfico del Estado cuesta 100.000 sucres, debería fijarse la tasa para el público calculándola de manera que, aproximadamente produjera al año 70.000, bajo el supuesto de que los 30.000 restantes representan el costo imputable al Estado, que usa el Telégrafo en gran escala. Esos 30.000 sucres debieran cubrirse con impuestos generales que los pagan todos, puesto que el servicio usado por el Estado, es para la administración general del país.

Esta teoría se conforma netamente con la idea de tasa i representa algo muy avanzado, pero que ni en Europa ha tenido aceptación en la mayor parte de los Estados, que no solo cubren sus presupuestos por servicios con las tasas correspondientes, sino que utilizan sobrantes que sirven para fomentar el ramo, siendo ésta la disculpa para no incluir entre los Impuestos todo tributo que pase del valor al servicio hecho. "Si el excedente se consagrara a disminuir los impuestos, los consumidores del servicio a que la tasa correspondiese, resultarían obligados a contribuir en mayor medida que los demás para la satisfacción de las necesidades generales" i esta clara advertencia de Flora se completa anotando que precisamente las tasas inciden con más fuerza sobre las clases pobres de la población, aquellas que desposeídas de bienes susceptibles de impuestos, usan sin embargo de **servicios públicos** como el correo i el telégrafo o demandan intervención oficial para muchas transacciones pequeñas que, exentas de impuesto sólo pagan la tasa por el servicio o la intervención pública. Con mucha razón pues, la tasa debe ser módica, i fuera de ese concepto devendría un **impuesto**, pues ya dejaría de ser un tipo definido de contribución para convertirse en una simple **forma** para la recaudación i exacción de aquellos. En la Hacienda Pública del Ecuador, podemos distinguir, las dos categorías usuales de tasas, por servicio de uso general, i por tutela administrativa.

## Capítulo VIII

### Tasas por servicio de uso general

El Tesoro nacional percibe por este concepto, cuatro tipos de tasas que están distribuidas i mezcladas en diez renglones del presupuesto.

#### **TIPO 1—SERVICIOS DE PUERTO**

- Nº 2—Derechos de Desembarque
- 4—Servicio de la Cuadrilla de Muelle
- 5—Servicio de la Cuadrilla de Aduana
- 6—Servicio de las cuadrillas de Aduana i Muelle en Puerto Bolívar
- 36—Derechos de Embarque por el muelle de Guayaquil
- 37—Derechos de remolques i fletes

#### **TIPO 2—SERVICIO DE COMUNICACIONES TELEFONICAS I TELEGRAFICAS**

- Nº 56—Arriendo de teléfonos
- 58—Timbres fiscales (1)

#### **TIPO 3—SERVICIO DE COMUNICACIONES POSTALES.**

- Nº 58—Timbres Fiscales
- 33—Apartados de correos

#### **TIPO 4—SERVICIOS PARA LA NAVEGACION.**

- Nº 12 Derechos de Faro

[1] El presupuesto tiene en volumen la partida "Timbres Fiscales". Pero guiándome por el Anexo al Informe de Hacienda de 1908, página 51. Balance Comparativo del movimiento rentístico de las Colectivas en 1907, he llegado a establecer el porcentaje aproximado de lo que se puede adscribir a cada clase de timbres, postales, telegráficos, fijos, móviles. Más adelante se tratará de esto.

\* \*

## TIPO 1—SERVICIOS DE PUERTO.

Los seis títulos numerados que el presupuesto inscribe por estos servicios de embarque i entrega de mercaderías no hay razón para que constituyan renglones aparte, i menos para que se les incluya a unos [los números 2-4-5-6] como "Impuestos Arancelarios de Aduana" i a (otros los números 36-37) como "Impuestos Internos i Varias otras entradas." Son una sola i misma tasa suceptible de dividirse en varios renglones pero bajo un solo título; i unos i otros son tasas internas, pero no Impuestos de Aduana, aunque consten en el Arancel, ni Impuestos Internos aunque el capricho las haya incluido a dos de ellas en semejante capítulo.

El Estado ha creído que convenía al orden de sus intereses, que desapareciera el antiguo sistema de embarque i desembarque, que antes se hacía por entidades privadas, i los tomó para sí, en forma monopolística, previo un espléndido ensayo de ceder tal derecho a una Compañía Nacional Comercial, con intervención oficial en ella. Hace, pues, un servicio público del cual usan los que voluntariamente piden mercaderías al Exterior o exportan las nacionales i para conseguir un costo de producción bajo, lo monopoliza como hace con el correo i el telégrafo.

El Estado desembarca la mercadería [renglón 2,] la traslada a la Aduana (renglón 4-6), la conduce al almacén o bodega del propietario (renglón 5,) o embarca la mercadería que exporta (renglón 36,) prestando además el servicio de remolques i fletes (renglón 37) gracias al material i elementos de que dispone para aquellos trabajos.

Ninguna de las tarifas que rigen para remunerar esos servicios tiene caracteres de Impuesto, tal como las considera el Presupuesto que las coloca a la cabeza del capítulo "Impuestos Arancelarios de Aduana,"— Todo lo contrario, encajan i amoldan perfectamente en el concepto de las tasas, puesto que son Ingresos originados en la prestación de servicios materiales; especialmente en manos del Estado ellas no rinden utilidad aunque aparentemente las cifras contradigan esta afirmación. Llamo mui

especialmente la atención al hecho de que en casi todos los cuadros estadísticos que se refieren al Muelle Fiscal de Guayaquil se incluyen no solo los productos de los servicios que presta, sino los Impuestos conocidos con el nombre de Tonelaje i Derechos del Muelle, i hasta Consulares [página 124 del anexo al Informe de Hacienda de 1918.]

Esto es una irregularidad que se presta a interpretaciones equivocadas i a formar conceptos erróneos en la mente del que lea esos cuadros, pues tales Impuestos no son productos del muelle, sino unas de tantas contribuciones creadas para el servicio de la deuda por Ferrocarril del Sur, para Estaciones Sanitarias, o para construcción de nuevo muelle, i no tienen, por lo tanto, la menor relación con el rendimiento del negocio de Muelle Fiscal manejado por el Gobierno.

Si, como se evidencia, lo que se intenta es presentar un cuadro de ingresos i egresos por concepto de Muelle, debe limitarse, para los primeros, al producto de:

Embarques  
Desembarques  
Cuadrillas de Muelle  
Cuadrillas de Aduana  
Remolques i Fletes

i para los egresos:

las cantidades presupuestadas i las cantidades pagadas fuera de presupuesto con cargo a Gastos Extraordinarios.

Solo así podremos darnos una idea de lo que cuesta, produce o dá de pérdida esa dependencia fiscal, pero tal como se disfraza hoy esa Estadística es una farsa. Como advertencia final, debe entenderse al emplear la palabra Muelle, que ella abarca todo el servicio de embarques, desembarques, traslado i entregas de mercaderías, que es lo que el Presupuesto conceptúa como tal i designa con el nombre, muy inadecuado por cierto, de "Muelle."

Si los seis renglones nombrados suman 409.000 sucres en números redondos, i los egresos por concepto de muelle presupuestados en 285.000, dejan una ventaja aparente de más de 120.000 sucres para el Fisco, tal beneficio queda reducido a cero, si calculamos para tener un balance económico justo, que:

Los intereses del capital invertido en lanchas i remolcadores (S/. 600.000 al 9%) valen .... S/. 54.000

El deterioro natural del material i las pérdidas por choques, naufragio de lanchas, es posiblemente de .....	„ 50.000
I que anualmente se pagan con cargo a la partida de Gastos Extraordinarios, una vez agotada la de Muelle, no menos de.....[1] .....	„ 30.000
	<u>S/. 134.000</u>

No es mui oscuro el cálculo que conduce a la conclusión de que el negocio de muelles en Guayaquil i Puerto Bolívar es mui aleatorio para el Fisco, i que la tarifa constituye una verdadera tasa, ajena por sus características a toda sospecha de lucro i por lo tanto imposible de imputar a la categoría de Impuestos.

## TIPO 2—SERVICIO DE COMUNICACIONES TELEGRAFICAS I TELEFONICAS.

Entre las necesidades que la vida moderna ha desarrollado figura el servicio de comunicaciones interurbanas i a larga distancia, con la telegrafía i la telefonía eléctrica. En muchos países el Estado las ha tomado para sí, seguro de la potencia administrativa i directriz de sus gobiernos, adoptando la forma monopolística. En el Ecuador hai entera libertad para ello i en Guayaquil hacen el servicio una compañía para la Telefonía i una para la telegrafía i telefonía a larga distancia, que llega hasta Quito con su red.

El servicio interurbano en Quito, está en manos del Estado que mantiene Teléfonos, de los cuales aprovecha el público que lo demande, pagando una tasa mensual por cada aparato.

El presupuesto calcula el Ingreso por concepto de N° 56—Teléfonos \$ 42.000.— i los hace figurar entre los “Impuestos Internos i varias otras entradas”. Sin duda que en las últimas palabras se halla admirablemente empaquetada la idea de tasa

El presupuesto especial de Telégrafos vigente, prevee un gasto de 24.024 sucres en el ramo de Teléfonos, pero en esa suma no se incluyen mas que los sueldos; no hay nada por concepto de materiales ni por gastos de administración, que indudablemente se acercan a la

(1) El año 1917 se gastaron \$ 54.771.59 en estos extraordinarios, según el anexo al Informe de Hacienda de 1917, pág. 235.—El año 1919, hai un personal anexo a la Aduana i dedicado a la contabilidad del Muelle cuyo Presupuesto vale \$ 20.000, con cargo a Extraordinarios.— Con los demás gastos ésta partida pasará en mucho los \$ 30.000 que le calculamos.

diferencia de 18.000 que hay entre el producto previsto i el presupuesto de empleados. El Estado, pues, no se beneficia tampoco con este servicio i la tasa está bien calculada.

Mas importante que el servicio de teléfonos tiene el presupuesto el ingreso por "Telégrafos", oculto i disfrazado de manera incomprensible en el amplio capítulo.

Nº 58—TIMBRES FISCALES, en el cual hay en sabrosa mescolanza:

11 clases de **impuestos**

13 clases de tasas, entre estas últimas las originadas en los servicios.

Telegráfico

Postal

Libranzas monetarias.

Cualquiera se da cuenta de esta enorme anomalía que consiste en incluir semejante variedad de tributos, no solo en el Presupuesto Nacional que los llama **timbres fiscales**, sino en la Contabilidad del Estado que apenas si distingue unas veces i otras no, entre

Timbres postales

Timbres telegráficos

Timbres fijos

Timbres móviles.

Es que aquí hemos incurrido en el mismo error que anotan los tratadistas: considerar el **timbre** como un impuesto, cuando no es más que una **forma** de cobrar muchas clases de impuestos i muchas clases de tasas. Dice Flora al respecto:

"El timbre no revela nada acerca de la naturaleza del tributo a que se aplica. La confusión entre tasas e impuestos tan frecuente en la teoría hasta Stein, i que en la práctica aún subsiste, se deriva de tomar un método de cobranza como tributo propiamente dicho, de considerar como impuesto propio i verdadero, lo que no es sino la forma de su percepción. De este modo el presupuesto francés incluye todavía las tasas entre los impuestos Indirectos a causa del procedimiento de cobranza, que muchas veces se asemeja al de esos impuestos". [1]

Examinando la diversidad de actos en que el Timbre toma parte, resultan empleados:

(1) op. cit. pág. 259.

- como **impuestos** en: Acciones de Banco  
Pagarés  
Recibos  
Cheques  
Letras de cambio  
Pólizas de Seguro  
Licencias para espectáculos  
Títulos de empleados públicos  
Patentes de privilegio  
Estados mensuales bancarios  
Papeles de Aduana
- como **tasas** en: Actuaciones judiciales de todo orden  
Cartas de naturalización  
Representaciones  
Certificados de Nacimiento, defunción, matrimonio  
Matrículas gremiales  
Patentes de Navegación  
Copias de inscripciones  
Patentes de Sanidad  
Registros  
Permisos de varia índole  
Cartas i Paquetes  
Telegramas  
Libranzas postales.

En vista de esta variedad de casos en que el Timbre interviene como **agente de percepción**, bien de tasas, bien de impuestos, resulta que, englobados como están en el Presupuesto ingresos de tan diferentes Fuentes económicas, es un **absurdo** abarcarlos con un título tan anodino que, trasladado a la Contabilidad i a la Estadística, no permite ni apreciar lo que el Estado percibe por cada concepto, ni su relación con el costo de los servicios en que ellas se originan, para el caso de las tasas, o el gravámen económico que agregan al volúmen anterior de otros impuestos en el caso de éstos, si cobrados por timbres.

Necesitamos aclarar ésto en los Presupuestos i en la Contabilidad, i paréceme sencillo reglamentar o refundir la ley de timbres, en la parte que crea i establece la variedad de tasas e impuestos que dejo anotados.

No hay necesidad de subdividir el ingreso de timbres en tantos capítulos o artículos como clases hay de tasas o impuestos cobrados con ellas: ésto sería cuestión de reglamentación que ya la tiene bien explícita la ley actual. Pero sí precisa clasificar esa gran variedad de actos en que el Timbre cobra impuestos

otasas i el modo natural i científico de hacerlo es, simplemente, determinar los tipos de Impuestos o Tasas que se valen del timbre.

He aquí la división:

*Tipo de Impuestos Indirectos a los negocios:*

Timbres en:

Acciones de Banco  
Pagarés  
Recibos  
Cheques  
Letras de cambio  
Pólizas de seguro i embarque  
Licencias para espec-  
táculos  
Licencia anual para Au-  
tomóviles  
Patentes de privilegio  
Papeles de aduana  
Estados bancarios

*Tipo de impuesto Directo al producto del trabajo:*

1% al primer sueldo  
anual de todo emplea-  
do público.

*Tipo de Tasas Administrativas:*

Copias de inscripciones  
Legalizaciones  
Cartas de naturalización  
Títulos profesionales  
Matrículas gremiales  
Patentes de navegación  
Patentes de sanidad  
Permisos  
Certificados de nacimien-  
to, defunción, matri-  
monio.

*Tipo de tasas judiciales:*

Representaciones  
Toda clase de actuacio-  
nes judiciales, protoco-  
los, copias, juicios, etc.  
según ley.

*Tipo de tasas por servicios postales:*

Cartas  
Paquetes  
Libranzas

*Tipo de tasas por servicio te-  
legráfico:*

Telegramas.

De manera que la Estadística quedaría plena-  
mente satisfecha, por lo pronto, con que la ley de Tim-

bres estableciera, el Presupuesto señalara i la Contabilidad acojiera, 6 tipos de timbres:

- 1— Impuestos Indirectos
- 2— Impuestos Directos
- 3— Tasas administrativas
- 4— Tasas judiciales
- 5— Tasas Telegráficas
- 6— Tasas Postales

Con tan sencilla división habríamos corregido el disparatado capítulo presupuestario de **timbres fiscales** i sabríamos por qué vías i de qué fuentes económicas entraban a las Cajas Fiscales los S/. 830.000 que el Presupuesto calcula que se percibirán este año por medio de timbres, sin saberse de donde i por qué

Por ahora tenemos que contentarnos con descifrar, hasta donde sea posible, la suma que corresponde a cada clase de ingresos de los que forman tal partida, debiendo valernos de un pobre medio de investigación para llegar a deducir que aproximadamente el 13% de los Timbres Fiscales correspondieron a los Telegráficos, cuando regía la tarifa anterior, el año 1917, i el total de ingresos bajo ese nombre era de S/. 620 000 más o menos.

Pero hoy la Tarifa ha sido doblada alterándose el porcentaje i autorizando también a calcular el rendimiento general de ese Capítulo de timbres, en una suma más considerable, nada menos que .... S/. 830.000

[Partida N°. 58 del Presupuesto Vigente)

atmento al que no solo contribuye la mayor tarifa de telégrafos, sino las reformas a la ley en la parte pertinente a Timbres para negocios i derechos administrativos o judiciales.

¿Cuál será ahora el porcentaje que corresponde a los Telegráficos? Parece lógico que si con la tarifa anterior encontramos como rendimiento una suma aproximada a 90.000 sueres, hoy, con tarifa doblada, tendremos también doble rendimiento, de manera que, dentro del cálculo de posibilidades permitidas por tan escasa información, tendremos por **timbres telegráficos**... .. S/. 180.000.

La duda que cabe por la exactitud de este cálculo, no se aclara con buena voluntad i, antes bien, hay probabilidades de extraviarse en un laberinto de suposiciones faltas del único fundamento sólido que las ampare: la Estadística. Pero ya que estamos discutiendo en teoría también el presupuesto, debemos contentarnos con la cifra que dan los cálculos i las previ-

siones hechas, que alguna razón tendrán cuando el Legislador las incluyó en el Presupuesto.

Quedamos pues en S/. 180.000 como la cifra aproximada i en números redondos, imputable, dentro de la partida **timbres fiscales**, a los Telegráficos, i con la entrada por Teléfonos (42.000 sueres) se llega a la suma total, por éste ramo de comunicaciones de S/. 222.000.

Como ninguna otra, ésta tasa tiene su carácter específico bien definido, si comparamos su rendimiento con el costo del servicio que, según el Presupuesto Nacional—art. 59, es de S/. 340.000, pero que el Ejecutivo, al dictar su Presupuesto especial de sueldos fijó, interpretando el Art. 24 de las Disposiciones Generales del Presupuesto que lo autoriza a doblar la Tarifa, incluyendo extra presupuesto, el posible aumento que lo calcula en..... 87.007.84

en un costo total de (—Véase Presupuesto del Ramo de Telégrafos—) ..... S/ 427.007.84  
o sea una diferencia contra el Estado de... 205.007.84  
que deben cubrirse con Impuestos Generales.

Este es un caso típico que sugiere una observación:

En países incipientes de **población poco densa**, i de **extensión territorial muy grande**, el costo de los servicios públicos de comunicación, cobrables por tasas, es **superior** al máximo rendimiento posible de ellas.

La razón de ésto es visible. Las ciudades i pueblos se encuentran distanciados enormemente i los gastos de conducción de valijas i de instalación i de conservación de oficinas i líneas aéreas telegráficas, resultan subidísimos en relación con el pequeño consumo que hace la escasa población. Sería necesario subir el tipo de la tasa, de manera que se cubriera el costo de servicio, pero entonces resultaría prohibitiva i el servicio disminuiría considerablemente.

Entre suprimir el servicio o conservarlo a costa de Impuestos Generales, el Estado opta por lo segundo i se pone en el caso que vimos, al examinar en general la teoría de las tasas: se atribuye la diferencia de costo al valor de la parte que él usa del servicio telegráfico; i ciertamente que, como ninguno, el Estado ecuatoriano tiene razón para pensar así, pues entre su servicio propio i las rebajas i franquicias que concede a la Prensa—imputables a fines de difusión de instrucc-

ción, función legítima i civilizadora del Estado—se ocupa gran parte del servicio telegráfico. (1)

Hay posibilidades de hacer menos oneroso el servicio, i de acrecentar la renta bruta de él, usando para distancias largas la telegrafía sin hilos, que permitirá un ahorro considerable en gastos de líneas i fomentará el uso del telégrafo al asegurar la rapidez i puntualidad del servicio que hoy tropieza con el descrédito, originado por líneas interrumpidas constantemente i el consiguiente recargo i plétora de despachos el momento que están francas. Pero ésta variante no entra en el campo de acción de la Hacienda, i queda en manos de la Dirección del ramo, ver el modo de salvar algo de la pérdida que hoy le significa al Estado el sostenimiento del servicio telegráfico.

### TIPO 3—SERVICIO DE CORREOS

En el presupuesto nacional encuéntrase también esta categoría de tasas, disfrazada en la misma máscara de Timbres Fiscales i hai que aplicarle la misma interrogación que a las telegráficas.

La respuesta es que de los 830.000 sucres, tantas veces mencionados, que figuran en volúmen como **timbres**, más o menos 150.000 sucres corresponden a los Postales.

Tampoco hay proporción entre el rendimiento de esta tasa i el gasto que ocasiona el servicio de correos, calculado por el presupuesto vigente en .... S/. 286 000

Si a los 150.000 sucres que entran por medio de los timbres, sumamos los 8 971 sucres que dan los Apartados de Correos, (Art. 33) tendremos un rendimiento total de „ 158.971

i un saldo en contra del Estado por S/. 127 029

Aquí no estamos ya en el caso de aplicar al Estado semejante diferencia entre costo i producto de ese servicio. Si el telégrafo tiene un uso extenso—casi un abuso—para comunicaciones oficiales, la parte que del correo usa el Estado, no es tanta para justificar la falta de ingresos que cubran el presupuesto obligando a echar sobre el contribuyente de impuestos la diferencia.

También al incremento de la tasa para el servicio interior se opone el anhelo de progresar i dar facilidades al pobre que se vale del correo como único medio de comu-

(1) Flora dice que en Italia la proporción de los telegramas oficiales, respecto del total de transmisiones es 25% i comenta que "es una proporción elevadísima que no se conoce en país alguno". (Clases de la Hacienda. Tomo I, pág. 285). El empuje incondicional no tiene informes del Ecuador, bien adelantado en este particular.

nicación o que recibe por él la prensa. "El correo además de ser el más grande medio de difundir la Instrucción" es "a veces también un grau consuelo," hau opinado Grant i Flora.

Parece que ante este dilema, lo único indicado es vigilar el cumplimiento de la ley, persiguiendo i castigando severamente los portadores no oficiales de correspondencia sin franqueo, que es un modo con que hoy se defrauda en gruesas sumas al Fisco. Mucho favorece esta campaña la venta de timbres a comisión que el Estado tiene implantada desde cierto tiempo ha. Medidas constantes i enérgicas de Policía completarían los esfuerzos para restablecer en cuanto sea posible el equilibrio de gastos i entradas.

Mientras tanto tenemos que optar por trasladar el saldo pasivo de esa tasa a las funciones civilizadas del Estado, cubriéndolo por consiguiente con fondos generales, es decir **impuestos**.

Quizás el servicio de Apartados de correos, daría margen a duplicar la tarifa tan reducida hoy, si se considerara que esas cajitas gozan del privilegio de ser atendidas las primeras, por los empleados de correos al llegar cada valija, aparte de la mayor seguridad que representan para la correspondencia.

Más que la Hacienda contribuye la Ciencia o Arte Administrativo a evitar los saldos onerosos de estos servicios de comunicaciones i a ella hay que dirigirse para que busque medios de nivelar, hasta donde sea posible, el activo i pasivo de estos capítulos presupuestarios.

#### TIPO 4.—SERVICIOS DE NAVEGACION

Entre los **impuestos** i derechos de **importación**, nuestra bonachona legislación hacendaria incluye los llamados de Faro, artículo 12 del Presupuesto de Ingresos Nacionales.

Ya vimos esta irregularidad en el título "c), Divisiones i Clasificaciones en los Presupuestos", de manera que huelga la repetición de las razones que sobran para calificar entre las tasas esta legítima que es el Derecho de Faro, que figura en los ingresos con una suma de..... S/ 2.388.00

Pero sí debemos anotar en la práctica la disparatada exención que la ley permite en favor de cualquier compañía de vapores que la pretenda i consiga junto con otras gabelas: no pagar esa tasa a cambio del fa-

vor que nos hacen de traer sus buques en pos de los fletes a su gusto que nos hacen pagar.

Entre las tasas, ésta en su aplicación, se lleva la palma, pues presenta el más alto porcentaje de pérdida para el Estado.

Por este concepto ingresa el Presupuesto \$ 2388.00 mientras que el servicio de Faros cuesta, según ese mismo presupuesto (art. 224)..... 20000.00 o sea una diferencia contra el Estado, nada menos que de..... ..... 17612 00

Cabe a esto una observación semejante hecha sobre "Telégrafos".

Costa poco frecuentada, exige, a pesar de esto, un alumbrado constante, hayan o no hayan buques a la vista. No es posible alterar la tarifa porque recargaría onerosamente el viaje de cada buque obligado a pagarla, si el recargo es hecho con mira de cubrir el costo del servicio, pues recaería sobre el limitado número de embarcaciones que entran anualmente a los puertos ecuatorianos. Pero, cuando menos, debiéramos negarnos a suprimir ese derecho, pues él es la correcta i legítima retribución que las compañías navegantes deben al Ecuador por un servicio del cual no pueden, ni les convendría prescindir. Obligando al pago a todos los que usan el servicio, podríamos sacar de las naves de alto bordo, siquiera la mitad del costo (S/ 10000); una cuarta parte pudiera asignarse a la navegación nacional que también aprovecha el servicio en gran escala en sus viajes costaneros; i el saldo, la última cuarta parte, dejarla a cargo del Estado, por su marina de guerra, etc.

Está bien que se eximan de tales o cuales impuestos a las compañías de navegación, que se desee o convenga proteger, pero no es posible que esa exención incluya las **tasas por servicios** que le cuestan al Fisco i que benefician enormemente no solo a los que entran i salen de nuestros puertos, sino a los que pasan de largo por nuestras costas: el Faro de Santa Elena i el de la Plata ocupan un lugar prominente en la navegación, entre Panamá i Callao.

En la Memoria de Hacienda de 1902, página 33, encontraremos la prueba de que antes se entendía mejor la razón financiera de esta tasa i que, a pesar del poco movimiento marítimo de antaño, ese servicio de Faros casi llegaba a cubrir su costo con los ingresos percibidos por tal concepto.

Véase textualmente el párrafo de dicha Memoria, original del Ministro don Francisco Game:

“**Faros**—Por los derechos correspondientes a este servicio, se han cobrado:

En el año de 1897.....	...S]	14.966.37
” ” ” ”	1898... ..	11.905.02
” ” ” ”	1899 . . . .	6.909.09
” ” ” ”	1900 .....	8.522.90
” ” ” ”	1901.....	8 869.50

“El menor rendimiento en los últimos tres años, no proviene de la disminución en el tráfico, sino de las exenciones de cobro de ese derecho, que han sido acordadas por el servicio de transportes de valijas a las compañías de vapores Inglesa, Sud Americana i Kosmos.

“**Para conocer el verdadero producto** de esta renta, i el costo real del servicio de correos, he ordenado que, considerando el valor de dichas exenciones, se acredite a la cuenta “Faros” i que se cargue el mismo valor a la de Correos”.

Con esta última indicación se salvaba EN LA CONTABILIDAD fiscal i de manera ficticia el error de haber exonerado, con el pretexto de transporte de valijas, el pago de un servicio público; pero el remedio estaba i está en anular esas exoneraciones, que ya hay bastantes gabelas concedidas a las Compañías i hasta subvención mensual de 400 sueres a una de ellas, como si los fletes i pasajes que cobran por carga i pasajeros del i para el Ecuador, no batieran el record más irri- tante en materia de precios altos. [1]

Además de la de Faro, hay una tasa por servicios de navegación que el Estado fija, pero no cobra i menos ingresa a su Caja. Es la de **prácticos** que cobra i reparte el Capitán de Puerto. La navegación es tan escasa que apenas el total recaudado recompensa modestamente a los Prácticos del Cuerpo Nacional, i hasta que no tengamos mayor movimiento marítimo el Estado no pierde descuidándose de ella. Sí es curioso anotar, que la única de estas tasas que no cobra el Estado, es lo que da, sin embargo, lo suficiente para costear el servicio, lo que no ocurre según vimos, con ninguna de las demás.

[1] He advertido alguna discrepancia entre los datos numéricos que transcribo de la Memoria de 1902, i los datos contenidos en el Anexo a la Memoria de 1905—cuadros finales— También existe notable diferencia entre esos cuadros del Anexo en 1918 i la misma Memoria de Hacienda en ese año, pues mientras el cuadro del Anexo dá por concepto de Faros en el año 1917 la suma de \$ 576.64 el texto del Informe—pág. 15—tiene una comparativa de cantidades presupuestadas i cantidades realmente ingresadas en ese año 1917 i allí se lee.  
Derechos de Faro: Presupuesto . . . . . 774 producto . . . . . 3211.81  
Ninguno de estos errores es de imprenta, porque las sumas finales corresponden bien.

## Capítulo IX

---

### Fases de tutela administrativa o judicial

---

Está en el interés general de la sociedad que exista entre los diversos actos de la vida civil que implican cambios, creaciones o transferencias, una vinculación conocida i garantizada por el Estado. El reconocimiento de ese interés universal da al Estado, por unánime consentimiento, el derecho de intervenir temporal o definitivamente en gran parte de esos actos, registrando unos u obligando otros a fijarles un signo de validez.

Esta tutela, que puede ser jurídica o administrativa, origina gastos de funcionarios que principal o secundariamente se ocupan de hacer en nombre del Estado esos servicios. Mientras que gran parte de esos gastos son de tal naturaleza que implican el funcionamiento constante del organismo administrativo especialmente dedicado a esas funciones (Poder Judicial, Policía, etc.) i por consiguiente su costo de mantenimiento queda a cargo de todos, por medio de los Impuestos o tributos Generales, hai funciones especiales de esos mismos empleados que se traducen en un bene-

ficio o una conveniencia especial para aquel que los solicita. En éstas se originan las tasas administrativas o judiciales que son una recompensa equivalente o representativa del trabajo ó del tutelaje del Estado, cuya intervención garantiza la legitimidad o legalidad de un acto, i que tienen marcada diferencia con los Impuestos por cuanto solo alcanzan a aquellos que solicitan el servicio o el amparo especialísimo del Estado.

Las estudiaremos en nuestra práctica hacendaria, según su natural división.

### a) Tasas Administrativas

En los Ingresos de Presupuesto, encontramos las siguientes tasas de este tipo:

- Nº 45—Marcas de Fábrica
- 15—Obvención i rol
- 48—Patentes marítimas
- 14—Cargue o descargue de buques fuera de hora.
- 1—Derechos consulares
- 58—Timbres Fiscales [en algunas de sus aplicaciones.]
- 38—Emisiones Bancarias



#### MARCAS DE FABRICA

Es un tipo bien neto de tasa administrativa. El Estado dá su amparo al nombre de un producto, garantiza su circulación contra imitadores o falsificadores, i de allí que sea necesario el registro de las marcas de fábrica con la descripción detallada de él por agentes o representantes legales. Quien recibe un servicio de esta naturaleza paga por él una tasa de mínima cuantía (\*) i anualmente se hacen registros de esta naturaleza que permiten calcular en el Presupuesto un ingreso de .....S/ 3.773.00

#### OBVENCION I ROL

Pequeña tasa de 5 i 2 sucres que deben pagar los buques que entran o salgan de nuestros puertos; pero que en la práctica tiene una aplicación restringida por las mismas razones que la de Faros. Las compañías que tienen contrato están exentas, i prácticamente los buques nacionales que hacen el comercio internacional son los únicos que la pagan. Pero son tan pocos que solo da, según presupuesto .....S/ 42.

(\*) S/. 25 por registro i \$ 10 cuando se trata de traspasar la propiedad de la marca.

## PATENTES MARITIMAS

Para regularizar su derecho a navegar, un buque precisa la intervención del Estado que declare la nacionalidad, características i el nombre de la embarcación i de su capitán. Este tutelaje dá origen a la tasa de Patentes Marítimas que produce anualmente S/. 1402.00

### CARGUE O DESCARGUE DE BUQUES FUERA DE HORA

Esta tasa se origina en el permiso que da el Estado para que un buque, que desee ganar tiempo, trabaje fuera de las horas reglamentarias cualquier día o los feriados. Esa gracia está tasada en 50 sucres i produce, según Presupuesto ..... S/. 250.00

## DERECHOS CONSULARES

Con el nombre genérico de Derechos consulares nuestro presupuesto i nuestra Hacienda conocen, como en los casos de los Timbres, una completa mescolanza de impuestos i tasas, pues en las cuentas consulares no solo ingresan los emolumentos que señala el artículo 2 del Arancel de Aduana, que son verdaderos Impuestos, sino también una gran variedad de tasas por certificación de actos oficiales según vimos ya en la página 64. Como la ley de Aduana declara que los emolumentos son rentas nacionales, forzoso es clasificar en su lugar cada tipo i con tanta más razón cuanto que algunos de esos emolumentos son vestigios de las primitivas i legítimas tasas consulares, cuando el trabajo de esos funcionarios se remuneraba por quien lo solicitaba i no por el Estado.

No sé si en las cuentas consulares se haga la división i se ingresen por títulos, pero es lo cierto que ninguna Memoria de Hacienda, ningún cuadro Estadístico de Contabilidad Fiscal, nos dá luz en el asunto i solo conocemos los Derechos Consulares en bloque.

Hai que advertir que en la forma como se cobran hoy los Derechos consulares referentes a envíos de mercaderías, ellos dejaron definitivamente la categoría de tasas, para convertirse, en forma inconfundible, en fuertes **impuestos** a la Importación; ésto me dá la razón para pedir que los **otros actos** consulares, de orden jurídico o administrativo, se separen, como tasas que son, de los impuestos a la importación.

¿Cuál es la cuantía de esos emolumentos?

La respuesta no podría darla probablemente ningún funcionario público, fuera del Ministerio, i después de haber examinado prolijamente las cuentas presentadas por los cónsules. Pero sí puede afirmarse que no representan un porcentaje elevado del producto general de Consulados, pues examinando los actos en que esos funcionarios intervienen, fuera de la certificación de facturas que están nó tasadas sino impuestas con gravámenes altos, los demás actos consulares son raros i escasamente retribuídos por la ley o reglamento de tarifas (Julio 28-1870). Quizás llegarán a valer el 1% del rendimiento consular, ó sea ..... S/. 4979.00

### TIMBRES FISCALES

Finalmente en la ley de Timbres i englobados en esa tantas veces mencionada partida de Ingresos del Presupuesto Nacional, hai un regular número de tasas administrativas, de las cuales algunas son verdaderos recargos a la misma tasa o a impuestos cobrados ya en forma de registro.

Señalaremos varias:

Timbres en:	Patentes de privilegio
	Copias de inscripciones
	Cartas de naturalización
	Matrículas gremiales
	Patentes de Navegación
	Patentes de Sanidad
	Permisos
	Certificados de nacimiento, defunción, matrimonio.
	Representaciones ante autoridades
	Legalizaciones

En el caso de las cartas de naturalización, el timbre es el agente para la íntegra percepción de la tasa que el Estado cobra por certificar la nueva nacionalidad del individuo: la tasa es \$ 10—i el interesado no paga registro alguno en efectivo, sino en Timbres de ese valor.

Pero en el caso de las Patentes de Navegación, que, como vimos, es una tasa percibida por medio de registro, hay un recargo que resulta de la intervención de un Timbre de S/ 2—que la ley manda fijar en la patente, constituyéndose así una tasa adicional. Más práctico sería recargar directamente el registro, o mandar que la Patente se pague totalmente en Timbre.

Parece que el afán hacendario en la ley de timbres ha sido adornar todo papel, colocándole uno de cual-

quier valor, pero ésto que facilita mucho, sin la menor duda, la redacción de la ley i la recaudación de fondos, tiene el inconveniente de ocultar completamente la fuente de donde proviene el Ingreso del Estado—todo lo que sabemos es que las Colecturías vendieron muchos timbres—i una buena Hacienda debe darse cuenta cabal de lo que paga cada negocio, cada rama de la actividad económica del país, de manera que se pueda graduar el peso de cada tributo sin agobiar más a unos que a otros.

Tampoco se puede calcular con certeza lo que significan para el ingreso de Timbres, estas tasas administrativas cobradas por su intermedio. ¿Sería mucho decir S/ 50.000, que son mas o menos el 6% del producto bruto, calculado a los Timbres de este año?

### EMISIONES BANCARIAS

Ya vimos, al describir los Ingresos Domiiales, que entre nosotros el Estado no ha tomado para sí el dominio comercial en forma alguna, dejandolo por ende, bajo ciertas reglamentaciones, en provecho i usufructo de la iniciativa particular. Especialmente el régimen Bancario está entregado al Capital libre i asociado, al que solo se le exige someterse a las prescripciones de la ley de Bancos. Pero dada la estrechísima relación de la Economía Nacional con la emisión de notas de crédito, llamadas billetes, el Estado interviene para regularla, ya que no para garantizarlos i se establece así con el amparo legal, una verdadera tutela de la que emana una pequeña tasa basada en la emisión de billetes, ligera compensación al tutelaje del Estado, que, abandonando toda idea de conservar para su exclusivo beneficio ésta rama del dominio comercial, se reduce a simple guardián para su correcto funcionamiento, i autoriza los actos de cambio i los signos que para ellos se usen,—en este caso el billete.

La cuantía de la tasa es mínima:  $\frac{1}{2}\%$  sobre el valor de las emisiones anuales, incluyéndose en el cómputo los reemplazos para las incineraciones.

Produce una pequeña suma que, el año actual, está calcula en S/, 9.898.

## 6) Tasas Judiciales

Pudieramos abreviar la división de tasas fundiendo en un solo tipo las administrativas i judiciales, para los efectos de los Ingresos i del Presupuesto, i aconsejar por lo tanto el uso de un solo modelo de timbres para algunas de ellas; pero importa mucho diferenciar unas de otras, por la tendencia que hai en nuestra legislación de asignar i señalar ciertos ingresos para determinados servicios, tendencia que combatimos en estas páginas, pero que perdurará con la fuerza restante que llevará hasta que la reacción la venza.

Es interesante, pues, saber lo que las tasas judiciales rindan para coadyuvar al sostenimiento de ese Poder del Estado.

El Presupuesto incluye las siguientes:

- Nº 50—Registros i Anotaciones
- 58—Timbres fiscales (en la parte pertinente.)

### **REGISTROS Y ANOTACIONES**

Las transferencias o creaciones de dominio, como ningún otro acto civil, claman por un medio de legitimación en que el Estado interponga su poder i afianze el derecho. El registro i anotación de esos actos implica pues un servicio de tutela jurídica que debe retribuir quien lo usa i demanda. Primitivamente la alcabala era el único gravámen en toda transferencia, pero después nació uno nuevo, sustitutivo de la alcabala para lo pertinente al Registro i a la Anotación, mientras la otra adquiría realce i se definía como un Impuesto principalísimo, por su elevado porcentaje i su relación con la cuantía del negocio.

El Reglamento que prescribe esta tasa es uno de los más antiguos elementos del sistema tributario del Ecuador, pues data del año 1869, de la época de García Moreno; las tarifas son en reales de peso.

Los Registros i Anotaciones producen un buen rendimiento al Estado, pues figuran con..... S/ 96.421.00

### **TIMBRES FISCALES**

La que vamos a anotar es la última forma en que las tasas son cobradas por medio de timbres.

La tutela judicial es la mayor parte de las veces imperceptible, aunque valiosa. Multitud de diligencias que a la postre significan un adelanto en la consecución de justicia serían imposibles de valorizar i mu-

chas representan para el funcionario encargado de tramitarla, un dispendio de tiempo i actividad superior a la tasa que por ellos sería posible exigir, dado el carácter casi gratuito de la administración de justicia en gran número de casos.

Nuestra legislación opta entonces por repartir entre todos los consumidores de la tutela judicial una parte del costo de producción de tales servicios i manda que en todos los actos que se relacionen con ellos se use papel sellado de cuantía determinada i progresiva con relación al valor del juicio, unas veces; de valor constante, como en las matrices i copias de escrituras, otras; o timbres móviles que hagan las veces de los fijos en caso de no haber existencia de estos o que se trate de habilitar documentos i papeles privados para introducirlos en juicio.

Actualmente no conoce la contabilidad del Estado más que dos tipos de timbres para tasas de esta naturaleza i los llama como se deja dicho:

#### FIJOS Y MOVILES

Pero en el uso práctico, ellos se aplican indistintamente i su calidad no demuestra la clase de función hacendaria que ejercen.

Si el papel sellado se agota, no hai inconveniente legal para usar timbres móviles habilitados por el Jefe Político i, así, gran parte del ingreso achacado a timbres móviles corresponde a casos de tasas cobradas con esa forma sustitutiva del timbre fijo.

Más difícil que en los otros usos del timbre fiscal, resulta éste para calcular el porcentaje que le corresponde a las tasas judiciales, en el total de 830.000 sucres que ingresa el Presupuesto en su partida 58. No todo lo que ingresa como timbre fijo es tasa judicial ni tampoco lo que ingresa como timbre móvil. Pero, como con más probalidades hemos hecho el cálculo de lo imputable a las otras tasas i podemos hacer también lo referente a Impuestos cobrados por timbre, es claro que el saldo para completar los 830.000 sucres corresponderá a las tasas judiciales.

Hemos cargado ya a:	Tasas Telegráficas	S/. 180.000
	Tasas Postales	„ 150.000
	Tasas Administrativas	„ 50.000
Calculamos por: (1)	Impuestos Indirectos	„ 234.000
	Impuestos Directos	„ 16.000
Quedan pues para:	Tasas Judiciales	„ 200.000
		<hr/>
		S/. 830.000

(1) Véase más adelante estos cálculos.

Entre los argumentos aducidos, el lector encontrará, quizás, alguno verdadero para demostrar la necesidad de controlar esa loca partida de Ingresos llamados **timbres fiscales**, reglamentando la ley e inspirándose en principios más científicos que los originales usados para facturar la vigente. Por el buen nombre de la Hacienda Nacional debe desaparecer el título de Timbres Fiscales, que no dice nada, i ser reemplazado por los seis títulos de tasas o impuestos que se cobran con timbres segun hemos visto en estas últimas páginas. I facilitar la aplicación de la ley mediante el uso de 6 tipos de timbres que correspondan a los 6 tipos de ingresos, tan diferentes unos de otros en su origen i en sus efectos económicos, como lo hemos visto ya. Pero sería inútil la reglamentación si se conservara aquella disposición actual que permite usar un tipo en lugar de otro, a falta del principal. Lo natural es imprimir de cada tipo dos clases, fijos i móviles, sin que esta variedad importe tomarse en cuenta en la contabilidad. Así, no sería permitido usar un móvil postal en lugar del fijo telegráfico i tampoco un móvil de impuestos indirectos en un acto judicial al que correspondería fijo o móvil, indistintamente, el de su propio tipo: el judicial.

## Capítulo X

### Apreciación general de las Tasas vigentes.

De los contrastes que se v $\acute{a}$ n marcando en el estudio que proseguimos de nuestra Hacienda, pocos son tan claros como el que nos ofrece una apreciaci3n s $\acute{i$ ntetica de las tasas.

Imposible aplicar a ellas, sin cometer una justicia, aquella queja general sobre recargo de tributos. Queja mal expresada—pues si alguna irregularidad hai en ellos est $\acute{a}$  en la desigualdad clamorosa de las cargas,—nunca puede alcanzar ni aplicarse a las tasas, pues el Estado puede replicar que sostiene servicios p $\acute{u$ blicos de la  $\acute{i}$ ndole, sin pedir al que los ocupa ni el precio justo, antes bien, se contenta con aplicar tarifas que rinden p $\acute{e$ r $\acute{d}$ ida, como lo hemos demostrado al estudiar individualmente cada tipo.

La Hacienda moderna tiene la tendencia de ir especializando sus relaciones con los contribuyentes i particularizando las prestaciones de servicios i protecciones con el fin de aproximarse i llegar finalmente a cobrar a cada uno el valor real de la parte consumida. En la pr $\acute{a}$ ctica esta tendencia se traduce por una disminuci3n de los impuestos i un incremento correlativo de las tasas, de manera que el costo de servicios i tutelas se cubra con la contribuci3n exclusiva de los que de ellas aprovechan; pero siempre quedar $\acute{a}$ n como de imposible divisi3n las relacionadas con ciertas funciones privativas del Estado, como son la Defensa externa, i la Protecci3n interna, la Legislaci3n, los Poderes P $\acute{u$ blicos, las Relaciones Exteriores, etc. Para estados adelantados como los Europeos, (1) esta trans-

(1) V $\acute{e}$ ase los ingresos i gastos postales i telegr $\acute{a}$ ficos de varios pa $\acute{i$ ses europeos, (Florn, p $\acute{a}$ g. 253, Tomo II).

	Millones	Ingresos	Gastos
Austria		179	176
B $\acute{e}$ lgica		43	22
Francia		277	223
Alemania		1.126	978
Inglaterra		577	420
Italia		123	78
Rusia		304	234
España		34	15
Hungría		67	83

Solo Francia gasta algo m $\acute{a}$ s de lo que percibe por es: concepto. En el Ecuador, seg $\acute{u}$ n el cuadro que se ver $\acute{a}$  m $\acute{a}$ s adelante,

ingresa  $\$$  350.000  
se gasta  $\$$  700.000

La diferencia es alarmante.

formación hacendaria está en pañales, irresoluta, i con mayor razón entre nosotros que tenemos aun por resolver un problema más elemental: ¿debemos continuar sosteniendo servicios públicos dispendiosos como el Telégrafo i el Correo, cuyos rendimientos no alcanzan a pagar su costo, i haciéndo pagar la diferencia, como ahora, por los tributos generales, o sean los Impuestos?

Porque hay que considerar la injusticia que envuelve la situación de hoy. Un infeliz que no usa jamás del Telégrafo, contribuye sin embargo a su sostenimiento mediante los impuestos indirectos a los consumos—arancel de Aduanas—de los que puede asegurarse que no se libra ningun ecuatoriano. El enorme déficit que tiene el Presupuesto de Telégrafos, el de Correos, el de Faros, déficits desproporcionados cada uno de ellos en relación con el rendimiento de esos servicios, tienen que ser saldados, efectivamente, con ingresos generales, con Impuestos?

Este es el problema previo que tenemos por delante i cuya solución, invisible aun, está en manos de la Administración como factor capaz de obtener economías i productividad con más orden, método i menos franquicias de las actuales; i en manos de la Hacienda como factor capaz de resolver la conveniencia o inconveniencia de recargar ciertas tarifas internas postales i telefónicas.

Como se ve es imposible pensar aun en individualizar las contribuciones cargando a cada consumidor ni el costo del servicio, pues tropezamos con la dificultad del poco consumo, del cual resultaría una tarifa altísima al pretender dividir per capita el valor del sostenimiento.

En países que comienzan su camino parece inevitable que el Estado se eche encima la carga del sostenimiento de tales servicios que indudablemente representan un enorme factor de Progreso i, como tal, no puede ser ofrecido a precio alto, so pena de negar el beneficio al detener su consumo. Tampoco quiere esto decir que sancionemos los errores de su aplicación i por eso indicamos método i orden administrativo como remedio para el déficit i, en determinado caso, una tarifa lijeramente más elevada, para hacerlo menor.

En lo que respecta a la cuantía económica de las tasas como parte de las entradas Nacionales, ella no es mui grande, pues apenas representan el 6.89% del Ingreso presupuestado.

Para sintetizar mejor lo que ellas producen, lo que cuesta el servicio de cada ramo, i la pérdida que ocasiona al Estado, damos a la vuelta un cuadro descriptivo.

## CUADRO DE LAS TASAS VIGENTES MOSTRANDO

TASA POR:	GASTOS SEGÚN PRESUPUESTO	GASTO FUERA DE PRESUPUESTO
<b>SERVICIOS DE PUERTO</b>		
2—Desembarque	\$ 285.518	\$ 134.000 <sup>(1)</sup>
4—Cuadrilla de Muelle		
5—Cuadrilla de Aduana		
36—Embarques		
37—Remolques i fletes		
6—Cuadrillas P. Bolivar		
<b>SERVICIOS DE COMUNICACIONES</b>		
56—Teléfonos	340.000 <sup>(2)</sup>	87.007 <sup>(3)</sup>
58—Telégrafos (Timbres fiscales)		
58—Correos „ „	286.000 <sup>(2)</sup>	_____
33—Apartados de Correos		
<b>SERVICIO DE NAVEGACION</b>		
12—Faros	20.000	_____
<b>TUTELA ADMINISTRATIVA O JUDICIAL</b>		
45—Marcas de Fábrica	470.538 <sup>(5)</sup>	No hai cómputo de gastos por tratarse de funciones anexas a oficinas públicas.
15—Obvención i rol		
48—Patentes marítimas		
14—Cargue fuera de hora		
1—Derechos consulares <sup>(4)</sup>		
58—Timbres fiscales (Administrativas) <sup>(2)</sup>		
38—Emisiones Bancarias.	470.538 <sup>(5)</sup>	_____
50—Registros i anotaciones		
58—Timbres fiscales (Judiciales)		

- (1) Ver la página 110 para encontrar la causa de éste cómputo.  
 (2) Además habría que calcular el costo intrínseco de los timbres y del papel sellado, que anualmente significa una suma no menor de \$ 40.000.  
 (3) Ver la página 81 para hallar la razón de este aumento.  
 (4) Ver la página 123 donde se calcula este rendimiento.  
 (5) Debo manifestar que al fijar en \$ 470.538 el costo del servicio de tutela jurídica he computado todo lo presupuestado bajo el rubro de PODER JUDICIAL pero en verdad el Estado tiene obligaciones de JUSTICIA a las que todos deben contribuir con IMPUESTOS, de manera que no es justo realmente imputarle como saldo pasivo la diferencia entre el costo de su sostenimiento i el producto de las tasas que se originan en actos de tutela jurídica. No es erróneo conceptuar que tal diferencia está muy justamente a cargo de la colectividad i que hace bien nuestra Hacienda en cubrirla con impuestos que no hai necesidad de señalar como se hace con el de Alcabalas, pues fuera de éste menos productivo, siempre tendría el Estado que sostener las funciones primordiales de Justicia con cualquier otra entrada.

## LOS SALDOS PASIVOS EN LA PRACTICA.

TOTAL DE GASTO O SEA COSTO DEL SERVICIO	INGRESO TOTAL, PRESUPUESTADO (6)	DIFERENCIA CONTRA EL ESTADO
\$ 419.518	\$ 409.525	\$ 9.993
427.007	222.000	205.007
286.000	158.971	127.029
20.000	2.388	17.612
	70.344	
470.538 <sup>(2)</sup>	296.421	174.117
<u>\$ 1'623.063</u>	<u>\$ 1'159.649</u>	<u>\$ 533.758</u>

(6) Generalmente todos los ingresos presupuestados están por sobre la cifra probable. Es un hábito parlamentario que ya hemos vituperado aquel de calcular con exceso los ingresos i por lo bajo los egresos, contra toda experiencia. De suerte que aceptándolos tal cual los exhibe el presupuesto, resultará más que probable la diferencia contra el Estado que se encontrará en la columna siguiente.

## a) Adas fuera de Presupuesto

### 1.—de Instrucción Pública.—DERECHOS DE MATRICULA, EXAMEN I GRADO

Con el nombre genérico de instrucción pública, conocemos las tres etapas del aprendizaje: primaria, secundaria i superior.

Razones de Estado o razones de Doctrina i política social impelen al Gobierno moderno a atender la Instrucción elemental, para difundirla in extenso. El modo de conseguirlo es hacerla obligatoria i gratuita, i bajo este concepto la Hacienda Pública debe reconocer el legítimo derecho del Fisco, para demandar a todos, o sea bajo la forma de impuestos, los fondos para atender la Instrucción primaria.

Pero tras la primera etapa que beneficia a todos, viene la otra, la secundaria, que restringe su radio de acción, limitándose a pocos miles de alumnos en las Escuelas de segunda enseñanza; i luego la tercera, la universitaria, que reduce aún más sus beneficios concretándose a dos o trescientos estudiantes.

No hay duda que la instrucción que se debe dar en los colegios de enseñanza secundaria, representa el complemento indispensable de la primaria, si la mente del Estado es no solo enseñar a leer i escribir, sino también conseguir, como mínimo resultado, que se encarrile el individuo, para que se desempeñe en la vida con un grado de instrucción que borre diferencias con el estado primitivo del hombre. La instrucción secundaria llena ese programa: no hace profesionales, no hace artistas, pero abre al hombre los horizontes de la vida al dejarlo apto para escojer camino.

En suma la instrucción secundaria debe ser tan gratuita i tan poco costosa como la primaria, e igualmente obligatoria, i el Estado debe atenderla con los mismos medios, es decir Impuestos.

¿I la Superior?

Para contestar esta pregunta sería menester especializar esta digresión, extendiéndola fuera de sus límites propuestos. Pero sí podemos i debemos condensar la cuestión en dos preguntas.

¿Debe el Estado sostener las Universidades, ofreciéndolas gratuitamente a pobres i ricos, como lo hace hoy?

¿O debe cobrar tasas universitarias que cubran el sostenimiento de esas instituciones, cerrando por consecuencia i de hecho, el acceso a ellas al pobre, incapacitado de pagar el costo del aprendizaje?

Si la Universidad dá una posición que mejora moral i materialmente al que de ella i por ella sale investido, ¿porqué se la ofrecería el Estado solo al rico capacitado para pagar el alto costo a que resultaría el aprendizaje, i porqué, pues, poner de lado a los posibles hombres útiles que saldrían de las clases menos pudientes, pero alejadas de las universidades pagadas?

Este es el problema a resolver i que, bajo el aspecto hacendario puro, no tiene otra solución que la tasa por el servicio hecho, solución que, sin la menor duda, pugna abiertamente con el cometido social del Estado, al que no alcanza la teoría hacendaria.

Quizás una variante aceptable sería graduar las tasas universitarias según el capital, la renta o los impuestos pagados por el padre de cada alumno, de manera que solo el pobre estuviera exento de tasas universitarias, mientras que el que puede pagar pagaría en proporción a su capacidad, quedando siempre a cargo del Estado una parte del costo de la instrucción, pues tampoco sería posible levantar las tasas a un grado tal, que cerraran el camino aun a los más adinerados. Así procedería en justicia una legislación hacendaria, i la administraría para las dos partes interesadas, pues si el Estado recibe remuneración por el servicio que presta a un núcleo reducido, éste pagará la tasa en proporción a la varia capacidad contributiva de sus diversos componentes.

Esto en cuanto a reforma universitaria

Actualmente no solo se cobran en la enseñanza superior, sino en la secundaria, varias tasas, llamadas de matrícula, de exámen i de grado, en cada uno de esos actos, tasas que hasta el año 1917, ingresaron al Tesoro público, pero que, después, fueron cobradas exclusivamente por los Colectores de cada Establecimiento constituyéndose con ellas rentas privadas de cada establecimiento donde se originan i pagan.

Esas tasas son mínimas: \$ 1,20 por cada matrícula anual, \$ 1,00 por el exámen de cada materia, i \$ 15,00 por el grado de bachiller. En resumen, un alumno paga, en los seis años de su aprendizaje un promedio de 65 a 70 sueres, lo cual es verdaderamente poco, si comparamos el producto de esa tasación con el costo de la enseñanza. Basta considerar el precio de la instrucción secundaria en los Colegios particulares

para apreciar la baratura de lo que ofrece el Estado. El año 1913 esas tasas produjeron \$ 43,121, i el año 1917 sólo produjeron „ 31,149.

El gasto anual en la segunda i en la superior es hoy de S/ 80.000 para cada una o sea un total de S/ 160.000 anuales para las dos. Si en lugar de S/ 1,20 por matricula i S/ 1,00 por exámen de cada materia, se hiciera un aumento bajo forma progresiva i en acuerdo con la capacidad económica del estudiante o de sus padres, sería muy hacedero obtener una justa compensación para el Estado, de los desembolsos que hoy se impone para atender la instrucción superior i secundaria, que pagamos hoy todos para que de ella se beneficien 4.000 estudiantes de la secundaria, que al fin i al cabo, al hacerlo completan i cumplen el programa social del Estado, pero que en la Superior o Universitaria solo aprovechan i benefician 200 estudiantes en las tres Universidades de la República.

Ni pretendo ni deseo que estas opiniones se tomen como verdaderas conclusiones en un tema que, como lo repito, requiere nó las tres páginas que puedo dedicarlo ahora, sino muchas más, i sobre todo una especialización que no poseo en la materia en que se origina. Bajo su aspecto hacendario, reclamo, sí, la revisión de arifas para disminuir algo del saldo pasivo que hoy rroja el servicio de instrucción.

I finalmente, hágase o no la reforma de esas tasas, deben ingresarse las actuales al Presupuesto Nacional, sacándolas del abandono en que se las ha dejado desde el año 1917, descentralizadas i administradas por cada Colegio, cuando debieran acrecer a los ingresos generales de la Nación para cooperar al sostenimiento general de la Instrucción secundaria, de cuyos gastos representan nada menos que un 50%, o si computamos también la Universitaria un 25%; porcentajes nada despreciables.

## 2.—TASAS JUDICIALES

Una parte de las tasas judiciales cobra el Estado por medio de timbres, pero otra variedad de ellas escapan al Ingreso en las arcas fiscales, pues que la ley permite que sean percibidas directamente por los funcionarios que intervienen, continuándose así el sistema colonial de emolumentos.

El Estado moderno no ve con buenos ojos esas prácticas que propician el abuso i el dolo. No es conveniente que la administración de justicia se pague directamente al funcionario por aquel que la recibe o demanda. Es el Estado quien debe pagarla en forma de sueldo fijo, buen sueldo, al empleado judicial, de manera que la administración de justicia sea libre de conexiones con los clientes, pronta i barata, i que no sea posible repetir al comentario de Flora respecto de Italia, su patria: allí la justicia, dice, "non se rendi ma se vendi". (1)

Anotamos, pues, fuera de Presupuesto también, las tasas que, según el Arancel de Derechos Judiciales vigente, cobran los notarios, alcaldes, jueces parroquiales, promotores fiscales, etc; i nos limitamos a dejar señalado este particular que está íntimamente conectado con la legislación judicial del país i cuya reforma sería cuestión de un minucioso estudio por eruditos en tan difícil materia.

---

[1] No se administra, se vende.

## Capítulo XI

### Impuestos

Hemos visto ya que para formar los 16.844.782 sucres presupuestados como Ingresos del Estado, apenas contribuyen los bienes propios de la Nación con un mínimo porcentaje—0.36 %—i las tasas con un algo mayor pero siempre pequeño,—6.89 %—de manera que el resto o sea el 92.75 % de ingresos se obtienen casi exclusivamente de los **impuestos**.

Tan alta proporción está, sin embargo, en absoluto acuerdo con el grado de progreso que vamos alcanzando a pasos lentos. No poseyendo el Estado bienes patrimoniales de valor considerable, solo le queda la expectativa de los que la naturaleza o la ciencia le vayan descubriendo—minas o aguas—de modo que no hai posibilidades *inmediatas* de incrementar por esta razón las rentas nacionales.

Un Ministro de Hacienda, el año 1912, Don Federico Intriago, pide en su Memoria al Congreso de ese año, con toda naturalidad, que para que haya "coevaluación" entre los diversos tipos de entradas se aumenten **las que no son impuestos**. Se basa para

su petición, en el porcentaje que Francia tuvo el año 1900: el 33 % de los Ingresos fueron de origen diferente del de los Impuestos, es decir, fueron rentas patrimoniales o tasas. De ello deduce el señor Intriago que aquí debemos "someter a **sistema i medida regular** nuestros impuestos" para lo cual aconseja incrementar las rentas *que no son impuestos* elevando a 6.000.000 anuales, las de terrenos baldíos, Minas (Arrendamientos). Teléfonos &, &, &, (?), i entonces estaríamos iguales a Francia. (1)

Dá lástima esta ligereza de apreciación que no tiene otro fundamento que aquel atávico afán de imitar i trasplantar a nuestro pobre solar todo aquello que sea  **europeo**.

Claro que Francia i Alemania podían llenar el 33 % de su Presupuesto sin tocar los Impuestos, pues son dueños de cuantiosos bienes agrícolas é industriales, pero el Ecuador, señor mío, ¿cómo podría elevar a 6.000.000 de sucres sus rentas patrimoniales, aquellas que, no siendo impuestos, nos igualarían al porcentaje francés?

Si por la venta de terrenos baldíos sacamos actualmente una puehuela—2 o 3.500 sucres,—¿qué podríamos sacar mañana si subiéramos la tarifa para aproximarnos a los 6 millones?

¿A cuánto sería menester elevar el arriendo de cada teléfono para que el rendimiento de esa fuente de ingresos indicado por el señor Intriago coadyuvara a sumar esos 6.000.000?

¿Cómo obtener un aumento de rendimiento de arriendos de minas si ni aún a bajo precio se ha conseguido fomentar la industria, que no significa hoy una ayuda más que de 50.000 sucres al Presupuesto?

De los errores de doctrina i apreciación que pudieran algún día influir en la reforma hacendaria, éste es uno de los mayores i debe anotarse como utopía, pretender tal reforma a base de disminución de impuestos, para remplazarlos con imaginarias rentas de bienes nacionales.

Para descargo de la ligereza con que trató el punto el señor Intriago, anotemos que él mismo, a vuelta de página [13] de su Memoria i en forma que parece ignorar completamente lo que acaba de decir, indica que el Presupuesto francés de 1912 cuenta con rentas *que no son impuestos* por un total *solo de 6 %* de los ingresos. Antes de sentar en la página 11 su absurda apreciación, debió caer en cuenta que en 12 años

(1) Inf. de Hacienda - 1912—pág. IX é XIII.

el Presupuesto francés había hecho descender de 33 % a solo 6 % sus ingresos que no son impuestos; i la razón es clara: imposibilidad de aumentar los ingresos patrimoniales. I de paso debió considerar que el Ecuador se aproxima ya a ese porcentaje, no ciertamente por rentas patrimoniales exclusivamente, pero sí con ellas i las tasas, que no son impuestos, mal clasificadas por el mismo señor Intriago en las páginas 7 i 8 de su informe como Impuestos indirectos algunas de ellas.

Ya vimos la imposibilidad de doblar tarifas en las tasas, i ni aun doblándolas llegaríamos a los 6.000.000 indicados. La extensión de los servicios públicos guarda estrecha relación con el grado de adelanto nacional i ya vemos que aquí no hai consumo grande de tales servicios, de manera que al calcular el costo de producción i repartirlo per capita se obtendría como resultado una tarifa prohibitiva. También este camino parece vedado a la reforma Hacendaria.

El remedio sin duda está por ahora en los Impuestos, que ofrecen un amplio campo de estudio donde contamos descubrir las grandes injusticias i patentes errores de nuestro sistema tributario, pues, si en materia de Bienes Nacionales i en las tasas falta administración pero no doctrina, no ocurre lo mismo en materia de impuestos que carecen de sistema administrativo que los beneficie i además de doctrina hacendaria que los engendre i ampare.

Ciertamente que no veremos la cuestión impuestos bajo el aspecto social que se le quiere atribuir por innovadores demasiado precipitados, pero si debo anticipar, confesándolo llanamente, que subleva la injusta repartición de las cargas tributarias en el Ecuador, en franca i total oposición a las reglas fundamentales, a los "cánones" de la ciencia hacendaria.

No necesitamos una tributación, que a manera de hoz, siegue la fortuna que emerja sobre la mínima normal, pero sí precisa una tributación que no ahonde más la diferencia económica que ya existe bien marcada entre los ecuatorianos.

"Si aquí no tenemos impuestos" es una idea frecuentemente expresada por ciertas personas pertenecientes a clases favorecidas por la suerte i no afectadas por la tributación. Realmente para muchos no existe el impuesto porque la parte proporcional que de ellos le corresponde en los indirectos a los consumos no pesa como pesa con pesadez de plomo sobre el consumo total del obrero o del empleado de mostrador, que gastan íntegro salario o sueldo en los artículos indis-

pensables para alimento o vestido, en los que nuestra Hacienda ha visto la materia imponible por excelencia i propicia como ninguna por la facilidad que tiene para detenerlos al entrar al País i hacerlos pasar por una Aduana, de la que salen recargados a costa del consumidor, con un 20 o 25 %. De allí que mientras **algunos** tienen razón en decir que no se pagan impuestos, porque de sus gastos, los de alimento i vestido representan un porcentaje reducido, comparado con lo que significan para el proletario, i así no sienten la cuantía del impuesto indirecto, hai en cambio una gran mayoría que se queja sordamente de la carestía en los artículos de primera necesidad, carestía a la que contribuyen por igual infieus explotadores comerciales, acaparadores o intermediarios, i legisladores inhábiles o medrosos para encontrar, fuera de los consumos, materia imponible de mayor resistencia económica para sus atentados hacendarios en forma de Impuesto.

Esta digresión va a manera de advertencia que indique el espíritu con que vamos a distinguir los impuestos después de clasificarlos como hemos hecho con las tasas. Conviene reproducir, para que se tengan presente i mui en cuenta al leer las páginas que siguen, las cuatro reglas fundamentales de Adam Smith, cuya paternidad reivindica Flora para Brogglia, economista italiano; reglas que Nicholson califica de "Cánones" de la imposición, Mill de "clásicas" i Hock de "lógicas."

Hélas aquí:

I—Los individuos de un Estado deben contribuir al mantenimiento del Gobierno del mayor modo posible en proporción a su capacidad contributiva, es decir, en proporción de la renta de que gozan bajo la protección del Estado.

II—El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto i no arbitrario. La época, el modo i la suma del pago deben establecerse de manera clara i precisa, tanto para el contribuyente como para cualquier otra persona.

III—Todo impuesto debe percibirse en la época i del modo que, en cuanto se puede preveer, causen la menor molestia al contribuyente.

IV—Todo impuesto debe establecerse de manera que haga salir de las manos del pueblo la menor suma posible fuera de la que entra en el Tesoro del Estado. (1)

Las dos grandes divisiones de los impuestos son: los **directos** i los **indirectos**, división bastante vulgarizada, pero ciertamente no mui bien definida ni

(1) "Wealth of Nations" lib. V.

aclarada. En esto, como en la clasificación de tasas, hai doctrinas múltiples que no definen de acuerdo.

Unos ven la diferencia de directos a indirectos en la forma de la recaudación, señalando como Directos "los reclamados nominativa, regular i periódicamente a los individuos inscritos en determinados registros, en proporción prestablecida a su patrimonio o a su renta"; i como Indirectos "los reclamados irregularmente con arreglo a tarifas, a aquellas personas no previamente determinadas que realizan o efectúan ciertos cambios, [consumos, contratos, sucesiones] con lo que está relacionado el pago del tributo".

Otros, los fisiócratas, basaban la diferencia en la existencia de un producto neto de la renta agraria, el único, según ellos, posible de gravarse directamente.

Garnier define el Directo como "el exigido al mismo contribuyente que lo soporta" i el Indirecto o de consumo el "exigido a los productores o mercaderes intermediarios".

Brañas ve las contribuciones Directas en "aquellas que determinan i nombran al contribuyente i fijan desde luego la cuota que ha de pagarse en períodos conocidos o de una sola vez, tomando por base, en la proporción debida, las personas, la renta o el capital."

Piernas Hurtado, define Impuestos Directos: "los que se exigen nominativa i periódicamente i en cantidad total de antemano establecida".

Stein halla la diferencia en la imposición al Capital para los Directos, i al Trabajo para los Indirectos.

Rau, Mill i Wagner, se basan en el proceso de traslación del impuesto para establecer la diferencia de Directos a Indirectos, según ese proceso se realice o nó. Leroy-Beaulieu, distingue los Directos en la imposición nominativa sobre las personas i la posesión o disfrute de la riqueza; i los Indirectos en la imposición de "un hecho, un acto de consumo".

Flora acepta la diferencia i la funda en los "indicios" que se adoptan como objeto del impuesto, pues que expresan la capacidad contributiva. Cuando ésta se infiere de sus manifestaciones inmediatas como: el **patrimonio**, el **producto**, o la **renta**, tenemos el impuesto **directo**. Cuando la capacidad contributiva se deduce i calcula por las manifestaciones mediatas, como la **transferecia de derechos** o los actos de **consumo**, entonces resultan los impuestos **indirectos**.

Bajo este criterio, que prácticamente da cabida a gran parte de las ideas de los mejores tratadistas, vamos a clasificar nuestros tributos:

## Capítulo XII

---

### Impuestos Directos

---

Tres fuentes o indicios económicos hemos visto que sirven para la imposición **directa**:

el **Capital**  
el **producto**  
la **renta**.

En el primer caso, la materia impuesta es el patrimonio i puede serlo teóricamente en dos formas: como impuesto único o como impuesto complementario que admite la coexistencia de otros más, implicando por eso i necesariamente un tipo bajo i reducido de gravámen, relativamente hablando.

El impuesto único sobre el capital no ha tenido aplicación en ningún país, por no haberse encontrado la fórmula que evite la desigualdad de imposición entre el menesteroso i el acaudalado; pero el complementario se encuentra en la mayoría de las legislaciones hacendarias en forma desarrollada extensamente, i en el Ecuador también, pero aplicado en forma embrionaria, en un tipo de tributo llamado:

#### **Contribución general.**

En el segundo caso, o sea el de impuesto al producto, pueden distinguirse cinco formas de aplicarse:

al producto **industrial**  
" " del **trabajo**  
" " " **capital**  
" " de **edificios**  
" " " **tierras**

Aquí nos hemos limitado a tres de esas fuentes:

Al producto del Trabajo: en forma de impuesto a los sueldos de Militares, con el nombre de “**montepío**” i “**retiro**” i en forma de impuesto al sueldo de los empleados públicos, 1% sobre el sueldo del primer año, cobrado por medio de **timbres fiscales**.

Al producto del **capital**, lo hemos gravado en forma de impuesto a las **utilidades bancarias**, i a los **ingresos municipales** en unos pocos cantones; i finalmente el producto de los **edificios** tiene entre nosotros un impuesto local en Guayaquil únicamente, con el nombre de:  $\frac{1}{2}\%$  sobre la renta de la propiedad urbana.

He aquí el detalle analítico de lo que estos impuestos significan para los Ingresos Públicos del Ecuador.

### CONTRIBUCION GENERAL

Con el nombre de Contribución General, conoce nuestra Hacienda un impuesto que grava con  $1\%$  la propiedad rústica i los capitales acensuados;  $3\%$  el capital en giro mercantil o a intereses por contrato o anticresis.

Este impuesto ha sufrido aumentos en la alícuota, en varias localidades i provincias, con el fin de atender obras públicas regionales, de manera que por razón de estos aumentos hay en el presupuesto las siguientes partidas:

Nº 61— $1\%$	adicional en Carchi, Imbabura, Pichincha i Esmeraldas	\$ 47.930
63— $2\%$	adicional en Chimborazo	40.000
64— $1\%$	adicional en Cañar, Azuay, Huigra, Alausí i Chunchi	2.600
69— $1\%$	adicional en Loja	10.238
70— $2\%$	adicional en cantones Guayaquil, Yaguachi, Milagro (1)	80.000
72— $1\%$	adicional a predios urbanos i establecimientos comerciales en Bahía	1.202
		<hr/>
		\$ 181.970
Nº 35	La producción del impuesto general es, según la partida del Presupuesto	712.700
		<hr/>
		\$ 894.670

La característica predominante en este impuesto es la alícuota tan baja i la rigidez momificada del tipo de porcentaje.

[1] El presupuesto de esta partida en \$1.100.000, pero incluye en ella el impuesto de  $\frac{1}{2}\%$  sobre la renta de la propiedad urbana en Guayaquil, mezclando así dos tipos de impuestos de clase tan diferente. Como este de  $\frac{1}{2}\%$  produce al rededor de 20.000 suaves, lo deducimos para tomarlo en cuenta al tratar de impuestos al producto.

Este impuesto ignora en lo absoluto la doctrina de la Progresión. El tipo de 1 i 3<sup>o</sup>/<sub>∞</sub> se aplica de la manera más primitiva i grosera a todo fundo rústico o todo capital en giro respectivamente, a contar de cierto valor—200 sueres—de suerte que el pequeño Agricultor o el pequeño comerciante soporta la misma carga relativa que el más poderoso latifundista o banquero. Felizmente como queda dicho, la alícuota es tan ridículamente baja, que ella no ofende ni al más pequeño propietario o comerciante; pero también se deduce de esta observación, que el grande capitalista no contribuye con lo que debe i puede según su capacidad, encontrándose injustamente igualado al contribuyente infeliz pues “el sacrificio está en razón inversa de la renta; para quien tiene un ingreso de 10.000, la detracción de 1.000 liras de impuesto no le obligará a renunciar la satisfacción de ninguna necesidad absoluta; pero ésto podrá ocurrir muy bien a quien, teniendo un ingreso de 1.000 debe pagar 100 al Estado”.—(Flora)

Más enfáticamente se expresa Sella en una “Relazione sul progetto di legge per l'imposta sulla ricchezza mobile”, donde dice:

“Un impuesto de 10 por 100 sobre todos, parecerá enteramente equitativo, porque pide una lira a quien tiene diez, i diez céntimos a quien posee una lira.

“Pero si la única lira del pobre está destinada a salvarlo del hambre, i la décima del rico sirve para que vaya al teatro, lo que en ambos casos se llama lira, no tiene igual importancia, i contribuir con una misma parte alícuota representa sacrificios radicalmente distintos”.

Este es, el más tímido de todos los impuestos en vigencia, pero de una timidez que, bien vista, es artera, pues se troca en una mueca de ironía del Capital al Trabajo, del ya establecido i próspero al que se establece i lucha por surgir; él marca de manera indeleble hasta hoy, la injusticia típica de nuestra tributación, injusticia en la terjiversación aristocrática de la teoría tributaria, injusticia en la práctica de élla.

El impuesto visa dos riquezas: la rústica, (agrícola) i la comercial, o sea el capital en giro mercantil.

Por la primera contribuyen  
90.673 propiedades que valen S/ 255.992.830.00

Por la segunda contribuyen  
5.333 Comerciantes con capital de 68.464.137.00

Total S/ 324.456.967.00

(Ver Informe de Hacienda de 1918—página 103).

Este es el cálculo oficial según los catastros vigentes que desgraciadamente nos consta a todos que no encierran la verdad, pues hay propiedades i negocios que están avaluados por la mitad de su costo; gran número de ellos fuera de inscripción; i muchos exajeradamente altos.

El presupuesto vigente calcula en 894.670 sucres, el producto general de este impuesto i sus recargos, pero incluye los **cobros atrasados** en la suma, i con todo, muy probablemente resultará una de tantas partidas torpemente exageradas para "nivelar" el presupuesto, pues si atendemos a la única razón que debe primar para estos casos, lo natural hubiera sido consultar la Estadística; i ésta nos dice que en 1917 se calculó la Contribución General en S/ 356.744.00 i solo produjo [Inf. de Hacda. 1918, página 17] 255.013.00

Si hay injusticia en el tipo del tributo, la hay mayor en su aplicación. Si se imaginó una **contribución general**, sobre el capital, como declara efectivamente la ley, hubiera sido la racional aplicarla al patrimonio en todas sus formas muebles é inmuebles.

¿Porqué, pues destruimos la perecuación económica entre la ciudad i el campo, gravando a éste, en sus fundos rústicos, i nó también a la ciudad en sus construcciones urbanas? (1)

¿Porqué la urbana i la fiduciaria que es tan valiosa i tan productiva como la rústica quedó fuera del impuesto, haciendo una odiosa excepción en la tributación? ¿Porqué al campesino, i al hacendado le obligamos a cooperar para los Gastos Nacionales i no incluimos en la obligación al tenedor de cédulas i al rico propietario de casas de arriendo en las grandes urbes?

Estas son las más flagrantes injusticias de la Ley de Contribucion Territorial, las más acentuadas injusticias que reclaman solución pronta i compensadora, i que sebrindan como legítimas fuentes é indicios de imposición para incrementar, sin exclusivismos ni distingos anti-económicos, las rentas del Estado derivadas del Capital Nacional.

Indiciéndose i ofreciéndose están los medios:

Tipo más alto para la gran propiedad

Tipo descendente para la mediana i pequeña

Impuesto correlativo para la propiedad urbana

Impuesto extensivo al capital invertido en cédulas.

---

(1) Solo 4 cantones de la provincia del Guayas i una ciudad—Bahía—pagan al Estado, tributo sobre la propiedad urbana

## MONTEPIO-RETIRO

Solo tres formas de impuesto al producto del trabajo podemos señalar en la tributación del Ecuador, dos de ellas bajo la forma de Montepío i Retiro que, prácticamente, se confunden en uno solo, i cuyo desarrollo es muy limitado, puesto que solo abarca a determinados empleados de la clase militar.

El Montepío i el Retiro son un gravámen centesimal al sueldo de los Jefes i Oficiales del Ejército, con el fin de atender después con una pensión a sus ascendientes ó descendientes, o ùna en vida del propio oficial [Retiro] si concurren en él ciertas condiciones que lo habiliten para reclamarla.

Como Impuestos, el Montepío i el Retiro brindan muy poco qué estudiar. El punto de enorme interés para la Hacienda, está en la forma en que se encuentra organizada la concesión de los montepíos i los retiros en especial i también el plan financiero que se sigue con el producto del impuesto, si es que por tal plan podemos entender el simple ingreso de esos impuestos al Tesoro, donde se confunden con los fondos comunes, sin que el Estado se preocupe de la enorme diferencia pasiva entre lo que anualmente percibe por ese concepto i lo que paga. Bajo estos dos aspectos examinaremos la cuestión al tratar de los Gastos Públicos, limitándonos ahora a dejar clasificados el Montepío i el Retiro como Impuestos Directos al producto del trabajo.

Como dato ilustrativo diremos que el producto anual de estas dos contribuciones ascien-

de solo a	S/ 120.000
I se pagan por pensiones anualmente	623,000
o sea que los Contribuyentes en general	.
debemos pagar la diferencia, por medio de	.
otros impuestos, valor de	503.000

Esta es una de las más pesadas cargas que nos han dejado las asoladoras revoluciones de los últimos 20 años. Significan el pago de intereses por una deuda imaginaria de 9 millones de sucres al 7%.

### 1%. AL PRIMER SUELDO ANUAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS (cobrado con Timbres)

Incluso en el tantas veces mencionado renglón de Timbres Fiscales, encubre nuestro Presupuesto un legítimo impuesto directo que la Ley de Timbres exige por una sola vez, a todo empleado público i que se cal,

cula simplemente sobre el monto del primer año de sueldo, a razón de 1%. La cobranza del impuesto es muy fácil: no se anota ningún nombramiento por el Tribunal de Cuentas respectivo, sino está provisto del valor del impuesto en Timbres móviles.

El campo que abarca es muy reducido, i, junto con los de Montepío i Retiro, grava solo a los Empleados Públicos.

El empleado que gana un sueldo de 5.000 sucres al año paga el mismo porcentaje del que gana 600 sucres al año. Felizmente, como en el impuesto al Capital en giro o rústico, la alícuota es tan baja, que no ofende, con su injusticia, de manera sensible.

No hay dato estadístico para calcular su rendimiento anual, pero lo estimamos aproximadamente en S/ 16.000.

### **½% SOBRE LA RENTA DE LA PROPIEDAD URBANA EN GUAYAQUIL SOLAMENTE**

Bajo el número 70 del presupuesto actual se abarcan dos impuestos de muy diferente estructura, de los cuales el uno lo hemos estudiado i clasificado ya entre los Directos al Capital [2% sobre el valor de la propiedad urbana en los cantones de Guayaquil, Yaguachi i Milagro] i el otro, lo clasificamos ahora entre los Directos al producto de los Edificios.

Este es un impuesto digno de estudio. Representa un indeciso i tímido ensayo de tributación moderna, pues grava uno de los más justos i verdaderos indicios económicos como es el producto reconocido del capital. Es en verdad el único impuesto verdaderamente "upto date" entre las vejezes de nuestra tributación vigente. Para desgraciado contraste, constituye simultáneamente una monstruosa excepción, puesto que no es un impuesto general en el país sino exclusivamente local en Guayaquil, de tal manera que el Impuesto que la Teoría hacendaria acepta i reclama como uno de los modelos para su más general i justa aplicación, es, en la práctica de hoy, el más localizado i restringido.

El ½% sobre el producto de la propiedad urbana representa, en las condiciones económicas del día, un gravamen muy bajo.

Una casa que vale S/ 20.000 produce generalmente 2.400 al año, de los cuales se deducen 400 para seguro, servicios municipales, tiempo siu arriendo, etc., quedando disponibles 2.000, que, gravados con el ½%, pagan S/ 10

por año, para el Estado. Es un impuesto excesivamente bajo que ni aun sumado con el que paga la misma propiedad (i solo en los cantones Guayaquil, Yaguachi i Milagro) por concepto de 2 ‰ sobre el capital, alcanza a gravarla de manera sensible. En efecto: 2 ‰ sobre los 20.000 que vale la casa modelo que nos sirve para calcular el gravamen, son S/ 40 más de impuesto, que sumados a los S/ 10—del ½ ‰, dan un total de, contribución de S/ 50 por año para una propiedad que produce S/ 2.000 o sea un 2½ ‰ apenas sobre el producto, que es un porcentaje desconocido, por lo bajo, en la mayor parte de los sistemas tributarios del mundo. Por eso reclamamos al tratar de la Contribución general, que se estudie esta fuente de ingresos hoy inexplorada en sus justos límites i de hecho abandonada en el resto del país, pues ya se ve que solo en tres cantones del Guayas se pagan esas clases de tributos. El sistema de gravar con 2 ‰ al Capital i con ½ ‰ la renta del edificio podría ser reemplazado con un solo impuesto a la renta.

\* \* \*

El impuesto llamado "a la renta de la propiedad urbana" en Guayaquil, no debe confundirse con el tipo de tributo conocido científicamente con el nombre de "Impuesto a la renta." Este último tiene una forma personal, subjetiva, mientras que el impuesto a la propiedad urbana tiene carácter real, objetivo. El legítimo impuesto a la renta grava el beneficio global del individuo, mientras que el impuesto sobre edificios puede o no gravar, según el caso, una renta; pues si el poseedor legal del edificio debe más o menos que el valor de la propiedad raíz, deuda que requiere pago de intereses, mal podríamos decir que "su renta" es el producto del edificio, si él está destinado a cubrir créditos, intereses, & &, es decir que tal producto no solo carece del carácter de renta, sino que está pignorado.

El verdadero impuesto a la renta necesita averiguar la condición económica del individuo sobre el cual recae, i grava el resultado neto. El nombre que corresponde al nuestro vigente, es el de "Impuesto al producto de edificios." Actualmente el título que lleva es uno de los muchos con los que el vocabulario técnico de nuestra legislación hacendaria induce a un concepto erróneo acerca del tributo que designa.

Calculamos en S/ 20.000 el producto de este impuesto al producto de edificios, aunque teóricamente el catastro vale 24.000.

## 10% SOBRE LAS RENTAS MUNICIPALES EN PICHINCHA, CARCHI, IMBABURA I ESMERALDAS

La palabra "renta" está tomada en un sentido incorrecto en la imposición a los Municipios mencionados, pues no significa que se grava lo que en sentido estrictamente científico se conceptúa renta, es decir, el remanente una vez cubiertos los gastos de cobranza, sino que equivale a decir "ingresos totales" de cada Municipio. Hecha esta salvedad diremos que éste es el más raro i el más "arbitrista" de nuestros artificios financieros. En ningún régimen inspirado en principios lógicos se da el caso de imponer tributos a los Municipios basándolos en los ingresos de esas entidades políticas. Se acostumbra ciertamente aumentar tales o cuales alícuotas de impuestos ya existentes i cobrados por los Municipios, aumentos que se destinan a tal o cual obra local, pero no se conoce la imposición global de las rentas cantonales, pues éste camino es incierto desde que no se principia por averiguar la base que va a sufrir el peso del impuesto, a menos que se crea que puede servir para ello el bloque de los ingresos municipales de tan varios i complicados orígenes. (1)

Nuestra legislación ha resuelto de un machetazo la imposición **UNICA**, aquella teoría que deseara ver establecida una sola forma de impuesto i no sería extraño que después de este ensayo sobre los Municipios se continúe con algún impuesto directo único sobre la renta de los particulares. Estas arbitrariedades financieras son el resultado de la Hacienda regionalista que, con tal de encontrar fondos para tales o cuales obras, se dirige sobre el primer montón de dinero que halla a la vista sin preocuparse del proceso de traslación de la carga que impone. Porque de alguna manera han de resarcirse esos Municipios del cercenamiento tan considerable de sus entradas. I luego esta forma de impuesto prolonga i fomenta indefinidamente esos bastardos entronques de la Hacienda Fiscal con la Municipal, que es, ya lo expusimos, uno de los graves males orgánicos de la Finanza pública. ¿Es que el Estado no se encuentra con autoridad i preminencia para exigir a esas provincias un aumento en sus tribu-

(1) Los Estados alemanes contribuían con cuotas para los gastos generales de la Confederación, pero no tenían un gravámen sobre sus rentas. Lo mismo ocurre en otras confederaciones (E. U. B. Brasil, etc.) Otras ocasiones el Estado i el Municipio se asocian para cobrar los impuestos de consumo consiguiendo reducir así los gastos de recaudación.

En España se cobraba un impuesto de 5% sobre Ingresos Municipales, con el carácter de *Contribución Extraordinaria* [Bañás. Curso de Hac. Públic. página 308] de la época de la revolución (1872)—Quizás sea este el modelo que sirvió para el nuestro; pero como ingreso ordinario tal cual se percibe aquí, no tiene fundamento económico.

tos fiscales, tributos que los pagarían con el mismo anhelo de progreso que les obliga a aceptar el tributo al Municipio? ¿O es que hai la creencia de que ese 10% cercenado a dichos Municipios no lo exigirán éstos del contribuyente en otra forma i bajo otro nombre? I si así fuera, esa entrega de rentas municipales ¿no sería hecha a costa de servicios públicos de valor equivalente, constituyendo así un desordenado proceso retrógrado que, favoreciendo la nueva obra, perjudicaría los servicios actuales?

La anormalidad de esta forma de imposición hace difícil i aventurada la clasificación i para incluirlos entre los Impuestos Directos al Producto del Capital hemos seguido el siguiente método inductivo:

La idea de producto o de renta como la llama la ley, envuelve la de capital productivo i por consiguiente hai que buscar ese origen en cualquier forma que esté. Si consideramos al Municipio como una entidad imponible en la misma forma que un individuo o una sociedad anónima, es posible formarse una idea algo nebulosa de la razón que puede haber para suponer que las entradas que percibe la Caja cantonal, son lo que la renta o el producto significan para una Sociedad anónima o individuo en particular. El derecho para imponer tributos que poseen los Municipios viene a constituir un Capital en potencia i en capacidad i nuestros legisladores, han deducido de ello que los tributos derivados de tal derecho son un producto o una renta de ese capital ficticio comunal. Con todo lo forzada que resulta esa argumentación, no se ve otro indicio que pueda servir para clasificar en otra forma el impuesto a los Ingresos Municipales. El no es ingreso domini al, no es tasa: de hecho i de derecho es impuesto; ¿cuál, pues, entre las divisiones de éstos, es posible asignarle? Fuera de duda que es del tipo netamente directo, no cabe entre éstos sino en los originados en el producto del Capital i bajo el supuesto que acabamos de desarrollar que, a nuestro juicio, es el que más se acomoda al espíritu jurídico i administrativo de este tipo sui-géneris de impuesto.

Demás advertir que él es netamente regional—lo soportan 4 municipios—i produce, según Presupuesto vigente S/. 45 000.

### UTILIDADES DE BANCOS

Las instituciones Bancarias de emisión en el Ecuador, soportan un gravámen múltiple:

- 1—el de 3 ‰ sobre el capital en giro
- 2—la tasa sobre Emisiones de billetes.
- 3—el de 2 % sobre el dividendo anual **REPARTIDO.**

Ya clasificamos el primero entre los impuestos sobre el capital, advirtiéndose que, para el caso de los Bancos, nuestra ley lo calcula según la cuantía de la circulación de billetes.

El segundo gravámen queda también clasificado entre las tasas, pues viene a constituir algo así como una compensación por el derecho a emitir billetes, que concede el Estado bajo ciertas restricciones (Reserva metálica.)

Finalmente la tercera contribución es un impuesto directo a los intereses (producto repartido) que nuestro Presupuesto, una vez más, denomina del modo más equívoco, pues lo llama impuesto sobre las **utilidades bancarias**, cosa completamente falsa, pues no es sobre las utilidades que se calcula, sino sobre la parte de utilidades REPARTIDA a los accionistas, que no constituye el **total** de utilidades, sino una parte de ellas. Por ejemplo: las utilidades del Banco Agrícola de Guayaquil en 1918, ascendieron a \$ 1.200.000, i los accionistas solo se repartieron 700.000, suma, ésta, sobre la cual el Fisco percibió el impuesto i no sobre las utilidades globales, como pareciera indicarlo el nombre con que se conoce el impuesto en nuestro vocabulario técnico hacendario. En este caso del "Agrícola," hai pues 500.000 suces que, siendo utilidades, **no pagan nada**. El resultado es una triple contribución que no abunda, naturalmente, en razones científicas, dado que lo justo es gravar una sola vez; objeción ésta que veo desvanecerse cuando considero que esa triple imposición se resuelve prácticamente en un solo impuesto general sobre la utilidad del banco i que, dado el auge que posee aquí como en todos partes esa rama de negocios, por causa de su íntima i propia naturaleza acaparadora i monopolística, hai razón para exigir de tales Instituciones una cooperación que guarde relativa concordancia con las ventajas inherentes a su gran radio económico; siendo finalmente de advertirse que ni aun la forma de imposición que hoy soportan constituye carga pesada capaz de producir desequilibrio económico, ni causa bastante para que el Banco intente trasladar a sus clientes el efecto del gravámen.

Al tratar de la Contribución territorial vimos que el Legislador, convencido de la imposible aplicación de leyes tributarias que visaran la renta o el producto bruto, tuvo que contentarse con gravar el capital aparente, que es un camino preñado de dificultades i propongo a las injusticias por la invencible valla que impide distinguir lo que es propio de lo que es ajeno, ó

lo que está realmente pignorado en un capital en giro establecido ó en úno inmueble o fiduciario. Pero ante la imposibilidad de averiguar la renta o el producto no quedaba, por lo menos cuando se dictó la ley, otro camino fácil que imponer el capital que una primitiva, estadística, llamada catastro, lograba pescar, i por lo demás el camino se hizo mui cuerdamente de suavísima pendiente, quizás demasiado suave, es decir de tipo mui bajo que sin la menor duda evita las injusticias extremas contra el contribuyente, pero que también perjudica enormemente al Estado, obligándolo a buscar fuera del Capital sus otras mayores entradas, contra todo principio de igualdad i distribución de las cargas tributarias.

Posteriormente se decidió fundar un nuevo tributo sobre los dividendos bancarios, reconociendo, sin duda, que el carácter de Institución Pública de ellos, que los enraiza económicamente a las actividades financieras del Estado i de la Nación, los hacía de fácil control. Al imponer tributo a las utilidades repartidas se gravó nuevamente los Bancos, aunque sin ofender grandemente sus beneficios. Según la ley, un tributo se funda sobre el capital, el otro sobre los dividendos, pero uno i otro se pagan de los beneficios.

Véase un ejemplo de lo que significa para un Banco—el Comercial i Agrícola de Guayaquil, en este caso—la triple imposición anotada:

AÑO ECONÓMICO DE 1918	
2 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	sobre el reparto de S/ 700.000-S/ 14.000
3 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	sobre la Circulación media de S/ 8'000.000 24.000
½ <sup>o</sup> / <sub>o</sub>	sobre las emisiones durante el año 5.500
<hr/>	
Cantidad total entregada al Fisco:	S/ 44.000
Utilidad Global del Banco	S/ 1'278.886
Pórcentaje de sus beneficios tomado por el Fisco .....	3.75 <sup>o</sup> / <sub>o</sub>

A favor de la triple contribución anotada podemos señalar un argumento, que se hace valer para demostrar la conveniencia de conservar en los sistemas tributarios los dos tipos de impuestos, directos e indirectos. Es que con la multiplicación de gravámenes, siendo ellos bajos, juegan el papel de compensadores i de trabas para evitar las evasiones i las injusticias que perjudican al Fisco. En el caso de los Bancos hay una doble base para el tributo: la circulación i las utilidades, de las que ni siquiera toma el total para calcu-

lar al impuesto, i una base accesoria que es la emisión, i tal diversidad de bases reduce las posibilidades de cometer una injusticia, recargando desconsideradamente una sola fuente indiciaria i evita al mismo tiempo toda tentativa de eximirse del tributo con relación a la cuantía del negocio. Económicamente sería lo mismo imponer una alícuota alta a las utilidades o repartirla en dos bajas sobre las dos fuentes diversas capaces de tributar. Así la forma tiende más a razones fiscales que a las económicas, puesto que, al fin i al cabo, el motivo es único, i no podríamos imaginar un Banco sin utilidades i pagando, sin embargo, impuesto sobre el Capital en giro, pues acabaría por desaparecer el capital, absorbido por el impuesto, i es por esto que decíamos que tal impuesto sobre el capital se confunde en este caso como en todos los demás, en uno sobre el Beneficio, para el cual el indicio es el Capital, suponiéndolo tácitamente productivo. Si, en resumidas cuentas, el capital bancario no pagara más que los capitales empleados en otros giros comerciales, habría que alegar razones múltiples contra esa anomalía, pues los Bancos constituyen una excepción, que, amparada por el Estado que les asegura una naturaleza privilegiada, toman en sus manos la gestión de innumerables capitales de cambio, cuya movilización les rinde beneficios desproporcionadamente mayores.

El Presupuesto vigente calcula el rendimiento de este impuesto, mal llamado de Utilidades Bancarias,—siendo en verdad sobre la parte de utilidades repartidas "o dividendos,"—en.....S/. 55.000

## RESUMEN NUMERICO DE IMPUESTOS DIRECTOS:

35—Contribución Territorial	S/ 712,700
61—72—Adicionales id.	181,970
46—52—Montepío i Retiro	120,000
58—Sueldos de empleados (Timbres)	16,000
59—Utilidades Bancarias	55,000
70—½% sobre la Renta urbana	20,000
62—10% de rentas Municipales	45,000
	<hr/>
	\$ 1,150,670
Porcentaje con relación al Presupuesto Nacional	6,85%
Porcentaje con relación a los Impuestos en General	7,51%

## **Capítulo XIII**

### **Impuestos indirectos**

#### **a los consumos.**

Quedan ahora por clasificar los impuestos a los consumos i a los negocios que constituyen la categoría llamada Indirectos. Comenzaremos por los primeros.

Adoptando la clasificación de Flora, que está a su vez, basada en la de Wagner i Rau, dividiremos los impuestos a los consumos en tres categorías, según su modo de recaudación.

- 1—Recaudación en forma de monopolio;
- 2—Recaudación mediata.
- 3—Recaudación inmediata.

#### **MONOPOLIOS FISCALES**

##### **ESTANCO DE SAL**

En el Ecuador no podemos señalar sino un solo impuesto recaudado en forma monopolística i relacionado con los consumos: es el impuesto a la Sal, cuya producción está estancada.

La apreciación de éste impuesto hai que hacerla bajo dos fases: como estanco i como impuesto en sí.

En uno i otro concepto, éste "monopolio" i el impuesto que se persigue con él, es uno de los temas más discutidos por los tratadistas, i tanto más se han ocupado de él cuanto que los Gobiernos han usado i abusado de esta forma de imposición, gracias al gran consumo que permite obtener ingresos considerables con un gravámen relativamente débil.

Es muy interesante la compulsión de opiniones al respecto, escogiendo entre ellas las más autorizadas i las que más luz arrojan sobre los diferentes puntos de vista para apreciar en su exacta importancia éste tributo.

La idea, largo tiempo sustentada de que los monopolios o privilegios fiscales constituyen regalías, o sean ingresos dominiales [Derecho Privado] del Estado, es brillantemente rebatida por Flora cuando en su tratado de Hacienda nos dice que "los privilegios fiscales no son, en efecto, sino **un método** del cual se sirve el Estado para exigir algunos impuestos indirectos de consumo, como por ejemplo, los típicos **sobre la sal** i el tabaco. El privilegio fiscal es exclusivamente un método de recaudación, como los Derechos de Aduana o los impuestos de fabricación; una forma que nada tiene de común con las regalías, i que se halla **aconsejada** por los especiales caracteres de las mercancías a que se aplica".

"El monopolio del tabaco i de **la sal** existen, porque constituyen para el Fisco el sistema más ventajoso de exigir el impuesto correspondiente a su consumo, ya que se trata de artículos de uso general, de producción fácil i sencillamente vigilable, susceptible de ser concentrada en algunos puntos del Estado i con marcada tendencia a adoptar la forma monopolística".

En efecto, el caso del Estanco de Sal en el Ecuador, coincide con éstas teorías i apreciaciones, pues lo que el Estado ha perseguido siempre es obtener recursos de ésta imposición indirecta al consumo, en la cual se reúnen condiciones indudablemente propicias para convertirla en fuente de abundantes ingresos. La contribución individual por concepto de la sal, puede compararse a la gota de agua que sumada a muchas otras, formará al fin, grueso caudal. Nos basta considerar que el producto bruto de la sal es, según Presupuesto Nacional, 1919-partida N° 39 ... .. S/ 1,200.000 de los cuales hai que deducir el costo de la sal i los gastos de extracción, acarreo, sacos, etc. que suman según Presupuesto Nacional, 1919-partida N° 261 ..... .. „ 440.000 o sea un saldo líquido de ..... .. „ 760.000 que significa aproximadamente la verdadera carga tributaria por concepto de sal, toda vez que la cantidad de 440.000 sucres [1] representa el valor intrínscico del

[1] También engloba los gastos de recaudación i vigilancia, que, como se verá más adelante, no influye gran cosa en el cálculo.

artículo. Si dividimos per cápita esos 760.000 sucres, bajo el supuesto, aceptado por todos, de que somos millón i medio de habitantes, encontraremos que ésta contribución representa nada mas que 0.50 centavos por año i por persona, lo que es precisamente una gota de agua para cualquier contribuyente.

Un cálculo más preciso, pero que no tiene objeto en éste caso, necesitaría tomar en cuenta las sensibles diferencias del precio oficial de venta de sal, pues no es uniforme en toda la República. Pero tal cálculo para nada influye en el que hemos hecho para encontrar el peso del tributo porque la variación del precio obedece exclusivamente a los gastos de flete i conducción que ya hemos deducido-incluyéndolos en los 440.000 del costo de producción. De manera que aun cuando hai precio de venta diferente en Quito, en Guayaquil, en Ambato &, &, el impuesto es **igual** en ambos lugares, desde que tal diferencia obedece solo a los gastos de transporte, los cuales, estancado o nó el artículo, acrecerían siempre al precio de costo. Esta es una prueba evidente a favor de la teoría de que el estanco de sal es una forma de percibir un impuesto indirecto de consumo, puesto que grava con una carga uniforme a todos los habitantes.

Hai otro factor que sí influye efectivamente en el cálculo del peso tributario i es el consumo industrial, bastante considerable ya; pero faltos de estadística en la materia, tenemos que pasarlo por alto, sin que él amengüe el argumento, puesto que si deducimos tal consumo, más bien resultará que la carga tributaria es menor que la encontrada en el cálculo general sin distinciones de consumos personales o industriales.

Aparte de la clasificación del Impuesto debemos oír a Flora en la apreciación que hace sobre la legitimidad i difusión de él, debida, ésta última, a la universalidad del consumo de este producto natural, "porque así como sin aire no hai vida, sin sal no hai nutrición"; anotando el hecho de que "entre los animales, solo los herbívoros, al contrario que los carnívoros, sienten necesidad de comer sal. Esta ley etnológica, formulada por Bunge, conduce a Celli a afirmar justamente que la sal para los ricos (carnívoros) es un lujo, mientras que para los proletarios [herbívoros] es una necesidad. Por lo tanto en donde la alimentación es vegetal, el impuesto sobre la sal es más injusto que en otra parte."

Flora encuentra las siguientes razones que explican la difusión tan grande del impuesto de sal en las diferentes Haciendas Públicas:

- 1—La universalidad, ya mencionada, del consumo.
- 2—La pequeñez del costo de producción que permite fijar precios bajos con ganancia grande relativamente.
- 3—Sencillez de la producción, que hace inútil toda idea de falsificación, dado el bajo precio del producto legítimo.
- 4—La gran divisibilidad del consumo.
- 5—El limitadísimo número de centros de producción.-(que no pasan de 4 salinas en el Ecuador.)
- 6—La tendencia a convertirse en monopolio la venta de sal, debido a que no siendo remuneradora en pequeña escala, requiere un vuelo grande i capital considerable.

El mencionado tratadista estima que éstas razones hacen de la sal "UN PRODUCTO IMPONIBLE POR EXCELENCIA"; pero como crítico sereno, enumera también las razones que han servido para oponerse al impuesto, a saber:

- 1—Se trata de un artículo de primera necesidad e higiénico.
- 2—Es consumido por todos en la misma medida, lo cual convierte el Tributo sobre la sal, en uno inversamente progresivo.
- 3—Es un producto indispensable para la ganadería i la agricultura, para salazones de pescado, para fabricación de sosa i hielo, para reducción de minerales, artes cerámicas, vidrierías, etc., etc.
- 4—En países de gran desarrollo costanero la sal es mercancía casi gratuita i el impuesto se vuelve pronto impopular.

"Por otra parte, agrega, las observaciones contra una ligera imposición de la sal, que llegan a presentarla casi como inhumana, no tienen valor alguno, pues ese tributo es el único medio de realizar la universalidad del impuesto .... Podría decirse que entre todos los impuestos sobre artículos necesarios—pan, carne, alumbrado, transporte, calefacción—cuyo consumo es tan desigual de individuo a individuo i de lugar a lugar, dentro del mismo Estado, **el impuesto sobre la sal es el único que logra realizar del modo más equitativo**

el principio de la universalidad, a causa de la igualdad de consumo de éste artículo por todos los individuos; i si ésto contribuye a darle el carácter de capitación, es menester reconocer, ante la pequeñísima cantidad consumida por cada individuo, el bajo precio del producto, generalmente nunca superior a los 10 céntimos, i la posibilidad de diferenciar el impuesto según la calidad de la sal consumida, que se trata de una capitación poco elevada, casi **despreciable** desde el punto de vista de los consumidores, pero **altamente productiva** para el Erario”.

Para mi modo de ver—i no olvidando la indiscutible obligación de tributar que tiene todo habitante de un Estado—la conclusión a que conduce Flora es evidente. Si como justamente observa, el peso del impuesto a la sal, resulta casi **despreciable** para el consumidor, i si es posible graduar la calidad de sal para graduar con ello el peso del impuesto, es claro que dentro de las posibilidades económicas de nuestro organismo nacional, éste tributo debe i puede ser un recurso utilizable, con toda propiedad por nuestra Hacienda. Debemos tomar muy en cuenta, que en estos países de escaso desarrollo económico, pero de grandes i exigentes aspiraciones, el habitante se ve compelido a tributar en una escala relativamente más alta que los de otras naciones más antiguas, i de allí que a una Economía en pleno período inicial de crecimiento, no podemos tratarla con las mismas reglas que a otras, como las Europeas i Norte Americanas, que ya pasaron su crisis i marchan entre leyes e instituciones mas o menos definitivas. Si en nuestro sistema tributario desdeñáramos aquellas fuentes, que como el impuesto de consumo a la sal, reúnen preciosas condiciones fiscales —aunque ellas no consideran razones sociales—tendríamos que optar por recargar otras en las que seguramente extrañaríamos esos distintivos, que como la universalidad de consumo, la gran divisibilidad, la insensibilidad para el desembolso, la pequeñez de él, etc., etc., hacen de la sal el “producto imponible por excelencia,” que dice Flora, i que si es argumento valedero en Europa, debemos concederle aquí una plus-valía, proporcionada a la diferencia de Estado a Estado en el terreno económico.

Para juzgar de la justicia de un tributo en éste aspecto no se lo debe juzgar en sí, pues hay que estudiarlo también en sus relaciones con el resto de los tributos que forman un sistema hacendario. ¿Qué importaría por ejemplo, que en lugar de un gravámen de 10, pagáremos uno de 20 en la sal, si paralelamente estuviéramos aliviados de impuestos al consumo de

harina o manteca, i pagáramos por ellos, nó los veinte de hoy, sino quince solamente? El efecto económico de ese cambio sería beneficioso para el individuo. Así mismo sería preferible que si el Estado pide nuevos recursos i el Legislador decide sacarlos de los impuestos indirectos, sea la sal i no las mercaderías que pasan por la Aduana las que sufran el gravámen, porque con la sal sabemos el peso que ponemos sobre cada contribuyente, mientras que en la Aduana nó, i la experiencia demuestra que por cada tributo adicional que se ha creado en la Aduana, valor de 1 el comerciante ha recargado el precio del artículo gravado en un valor de 2.

Haciendo abstracción de los argumentos económicos que pugnan con la práctica de las razones que siguen, podría sentarse, en teoría, esta hipótesis: Sería económicamente igual para cualquier ecuatoriano que la sal pagara treinta suces de impuesto en cada quintal, **siempre i cuando** los impuestos de Aduana fuesen eliminados. Entonces el precio de las mercaderías importadas, estaría más bajo, tanto más bajo, cuanto fuera la reducción de aranceles aduaneros o la absoluta supresión de ellos. En lugar de contribuir a la vida del Estado por la vía **derechos de importación**, contribuiríamos por la vía **sal**, i el mismo dinero saldría de cada economía individual. Pero la distribución de la carga sería, como es en todo problema hacendario, el escollo, uno de los tantos escollos, porque, como observan los tratadistas, el gravámen a la sal resulta progresivo, pero en razón inversa de la capacidad tributaria; i, sin embargo, reconociendo la indudable fuerza de la objeción, debiéramos impugnar con la misma lógica casi todo nuestro sistema tributario—especialmente el de los indirectos—cuyos impuestos de consumo están muy lejos de realizar la deseada i justa distribución. Esos mismos impuestos a la harina i a la manteca, que nos sirvieron de ejemplo más arriba, sirven ahora para presentarlo como úno, en que el impuesto grava con más fuerza a ciertas regiones del país, en este caso la costa que no produce esos dos artículos i tiene que importarlos, mientras que el Interior los produce para su consumo necesario, escapando por lo tanto al tributo.

Bajo este aspecto—parcial por cierto i lo repito— el gravámen de la sal en forma de estanco, se realiza en términos justos, porque lo pagan todos los habitantes, sin que llegue a constituir un peso tan considerable, como sí lo representan los derechos arancelarios

de Aduana, que recargan considerablemente tantos productos alimenticios de que carecemos.

Véase la comparación de precios de venta de la sal, en moneda nacional del Ecuador, entre varios países:

Italia..... ..el kilo	0 16	(Cálculo hecho con datos antes de la guerra, excepto para el Ecuador que tiene precio aumentado durante la guerra, desde 0.07 a 0.11. Probablemente todos los países europeos tienen hoy precio de la sal, muy superior al de antes de la guerra)
Austria.....,, "	0.12	
Ecuador.....,, "	0.11	
Alemania....,, "	0.10	
Francia.....,, "	0.06	
Suiza..... ..,, "	0.04	

Grandes opositores que ha tenido i tiene el impuesto a la sal (1) lo han mirado bajo el aspecto social, higiénico, i no debe confundirse ese punto de vista hasta identificarlo con el fiscal. Ya hemos visto que él no impide ni agrava siquiera la vida económica del individuo, i ni aún la razón de ser artículo de primera necesidad tiene valor eficiente, si recapacitamos en que el volumen que se consume es tan mínimo, que resulta despreciable. Puede que en otras economías públicas, hayan bastantes otras fuentes desarrolladas i capaces de ser sometidas a tributo sin necesidad de que la Hacienda toque el consumo de sal; pero en el Ecuador carecemos de esa variedad, tan deseable por cierto, i las que existen están en un período de inestabilidad, de incipiente capacidad, por la razón fundamental de estar en un país que dá sus primeros pasos; i puestos ante el problema de pedir dinero a la Economía Nacional, hay que sujetarse a los indicios más universales, más generales mejor dicho, a los consumos i a los capitales o rentas, que son los impuestos —tipos para los indirectos i directos respectivamente i que, unidos, en un sistema tributario, realizan en lo posible i atentas las condiciones económicas i sociales, la mayor nivelación posible en materia de tributos. Es claro que el ideal sería desgravar los consumos indispensables, pero si éste es un objetivo que no han podido alcanzar las Haciendas poderosas, bien organizadas i cimentadas, ¿qué razones dan posibilidad aquí a una reforma que se basara en esa teoría;? ¿de dónde sacaríamos lo necesario para hacer vivir al Estado i,

(1) Justo de Liebig decía que el impuesto a la sal es el que más deshonor a la inteligencia humana; i Lamartine opinaba que era un impuesto sobre la sangre i los nervios de los pobres, aludiendo sin duda a su uso, indispensable para la nutrición.

más que eso, para fomentarlo i mejorarlo sacándolo, del estancamiento en que lo tenemos vegetando, i que, de rechazo, nos condena a todos a la misma suerte?

Los mismos tratadistas que condenan el impuesto a los consumos, terminan por reconocer la imposibilidad financiera de eliminarlos. Oigamos a Brañas: "El impuesto de consumos no tiene defensa alguna en el terreno científico. Todos los hacendistas lo han condenado por no reunir ni una sola de las condiciones esenciales de todo impuesto.....Pero de todos modos, sería impolítico suprimir el impuesto de consumos de un solo golpe i por un acto legislativo. Lo mismo se hizo inconscientemente el año 1869 i los resultados fueron negativos: el impuesto hubo de restablecerse a los 5 años. Los ingresos por consumo son mui respetables i para privarse de ellos es necesario emprender antes una reforma tributaria más amplia, para que el Tesoro halle una compensación de los ingresos, que pierde, en la mayor productividad de los impuestos i en la reducción de sus deudas públicas" [1]

Buscar esa "compensación" de que nos habla el autor citado, constituye el rompe-cabezas de los hacendistas, porque de alguna parte se ha de sacar el dinero, i todo es cuestión de forma o de nombre; pero tan malo como agotar una sola fuente por medio de los indirectos, sería exigir a otra todo el ingreso por medio de los directos i en una cuestión tan compleja i en que se debaten—o se pretenden debatir—hasta dificultades de orden social, no es lo cuerdo pedir a unos i dejar libres a otros; una buena Hacienda debe explotar parsimoniosamente cuantos indicios tributarios pueden cooperar a construir un sistema rentístico con la ayuda proporcionada de todos.

Bajo estas impresiones complejas en que se encuentra el Legislador, es un recurso acudir a la Historia en busca del caso similar, i en pos de ello, observaremos los vaivenes sufridos por el impuesto a la sal durante el período crítico de la Hacienda francesa a raíz de la Revolución i durante el Directorio i el Consulado; i es tanto más interesante éste período porque se vé i se palpa materialmente el predominio que entonces, como hoy i como mañana, tenía ya la razón financiera sobre las demás de vario orden sentimental.

Los párrafos que siguen pertenecen a la obra de Stourm "Les Finances de l' Ancien Régime et de la Révolution.—Origines du Système Financier actuel." Comienza por relatar los motines i asonadas populares a que

(1) Curso de Hacienda Pública, pág. 308.

dió lugar la antigua contribución llamada de las "gabelas" i relativa a la sal, que fué suprimida a impulsos de la ira popular, i que resultó el origen de un déficit presupuestario, origen a su vez de otra lucha para equilibrarlo. I continúa así: "La preparación de las leyes que remplazarían a las de 30 de Marzo i 26 de Octubre de 1790 estuvo en manos de un distinguido economista, Du Pont de Nemours. Dificilmente se reconocerían trazas de su espíritu eminente en ese trabajo. ¡Cómo esperar que saliera un proyecto sabio i conspicuo de un ambiente tal!-Du Pont de Nemours, sin tiempo i sin medios, creyó bastante con dirigir sus investigaciones hacia la fuente de impuestos que él, en su calidad de fisiócrata, consideraba como la única legítima, o sean las contribuciones directas.

"En sí mismo, él sentía un secreto placer en transformar los tributos indirectos de las gabelas en centésimas adicionales a las contribuciones directas. La discusión larguísima que precedió a la adopción de la ley de Marzo 30-1790, se concreta a ésta cuestión de la preferencia entre los impuestos directos i los indirectos. Los economistas libraron su grande i decisiva batalla en esta ocasión. En ella un diputado, Cazalés, pronunció un excelente discurso en pró del impuesto indirecto, de esa categoría de Tributos que "se proporciona a las facultades de cada uno, puesto que aquel que posee más consume más. Ella se amolda a las desigualdades de la fortuna, i se percibe de una manera simple, fácil i diaria. Prevedrá el extremo crecimiento de la población en las ciudades i devolverá a la Agricultura los brazos de que está privada. Es necesario no romper el equilibrio de los impuestos directos con los indirectos; i éste equilibrio sería roto, puesto que, con el remplazo propuesto convertiríais un impuesto indirecto en un impuesto sobre las tierras. Si adoptáis el proyecto del Comité, vuestro decreto resultaría el primer artículo de un plan sumamente peligroso, la primera base de un sistema acreditado entre muchos miembros de esta Asamblea, que, en último análisis, dá por resultado que todo impuesto, cualquiera que sea, es soportado por la tierra" (Sesión de Febrero 13-1790.)

"Malouet habló en el mismo sentido que Cazalés. Insisto, dijo, en la necesidad de proporcionar los impuestos directos a los indirectos. La "gabela" ha resultado odiosa solo por el régimen que se seguía i por el peso excesivo. Está demostrado que los consumos más usuales son los que soportan más fácilmente las imposiciones..... La dificultad de remplazar las gabelas proviene de que el pueblo está agobiado: no estaría en ese estado si no se hubieran violado las proporciones entre esas

necesidades i las del país, entre las contribuciones directas i las indirectas. En Inglaterra el impuesto directo es solo la octava parte de las contribuciones totales; en Francia es la mitad de la masa general; está combinado de manera que ataca las fuentes del trabajo i de la industria. Pregunto, tras esas consideraciones, si los primeros pasos sobre éste impuesto no deben tomar en cuenta los principios puros i sanos de un sistema razonable" [Sesión de 16 de Marzo 1790]. La idea de remplazar la gabela con un impuesto de timbres, no fué acogida al fin, i Du Pont de Nemours vió adoptado su proyecto. El comentario final de Stourm sobre el rol de la Asamblea, merece reproducirse. "El papel de la Asamblea Constituyente en lo concerniente a la "gabela", parece, en resumen, singularmente indeciso i desgraciado. La Asamblea intentó primero mantener, aunque infructuosamente, el antiguo impuesto; después ella lo suprimió i remplazó con un aditamento a las contribuciones directas que tampoco pudo llevar a la práctica, i que desapareció también. Su subordinación a las órdenes del *populacho* i sus teorías fisiócratas la volvieron indiferente para el objeto más esencial de su misión, el de *restablecer el equilibrio presupuestario*".

Luego relata Stourm las tentativas para revivir el impuesto durante el Directorio. "La urgencia de las necesidades del Presupuesto provocó diversas tentativas". ..... "El déficit no tardó en poner sobre el tapete la necesidad de crear nuevos tributos i volvió a traer la proposición de impuestos sobre la sal ante los Consejos del Directorio. En este segundo ataque, la lucha se hizo decisiva; el Consejo de los Quinientos le consagró 12 sesiones. Todos los argumentos que después han sido repetidos en favor de cada opinión, fueron entonces desarrollados por todos los oradores de la época, Bailleul, Malés, Beranger, Luciano Bonaparte, Creuzé-Latouche, etc. Finalmente 206 votos contra 100 adoptaron en el Consejo de los Quinientos, el proyecto del impuesto a la sal".

Pero en el Consejo de los Ancianos la resolución encontró violentas resistencias. Durante 8 sesiones consecutivas, los partidarios del impuesto agotaron su elocuencia para probar su necesidad i sus ventajas, ante esta segunda Asamblea. "La gabela era inmoral, dijo Legend, pero la resolución [de los Quinientos] ha puesto cuidado de abolir toda similitud entre esa horrible institución i el nuevo impuesto. Por lo demás la imperiosa necesidad nos priva de pesar el pro

o el contra de su creación. Ya desde mediados de año, el Cuerpo Legislativo no pudo llegar a restablecer el equilibrio; existe un déficit, i aumenta, i la penuria se extiende a todos los ciudadanos”.

“Una familia de seis individuos, dijo Girod, que consume 45 kilos, pagará un poco más de un céntimo por día de impuesto. Calculando 7 kilos por individuo el impuesto producirá 22 millones 500 mil francos”.

“En el sistema de la “gabela”, hizo ver Arnould, habían 1.200 leguas de barreras que vigilar; ahora habrán sólo 30 ó 40 leguas de costa. En este laboratorio fiscal, exclamó al fin, cada cual parece menos ocupado de proponer, que de excluir tal impuesto. Nos vimos forzados a romper, de una sola plumada, el sistema financiero que sostenía la vieja Monarquía; pero desde *hace diez años pasamos por las más grandes dificultades para coordinar todas las partes del nuevo edificio*”.

“Estos esfuerzos no pudieron triunfar de la mala voluntad de la mayoría de los Ancianos .....84 votos solamente se pronunciaron en favor de la resolución, i 104 en contra.....Ramel, Ministro de Hacienda, deplora este fracaso en estos términos, en sus Memorias: “Tuve el valor de proponer, en el año VI, el restablecimiento del impuesto a la sal; mi proposición fue combatida porque no se quiso entender el valor de las palabras.....Es incontestable que las contribuciones sobre artículos de consumo no son productivas si ellas no se basan sobre las materias más universalmente consumidas ....”

En sus primeros tiempos, Napoleón se negó también a propiciar impuesto alguno sobre la sal, a pesar de las instancias de su Ministro Gaudin ... ..“Sin embargo, a medida que se alejaba la época revolucionaria, los prejuicios se horrabán i el impuesto sobre la sal parecía menos temible. Hasta se llegó a pensar en restablecerlo en forma de monopolio. Pero esta idea fue puesta de lado. “Se propuso en el último Gobierno, dice Gaudin, como medio seguro de incrementar esta rama de ingresos, restablecer el monopolio de venta de sal en provecho del Estado. Esta propuesta muy seductora bajo el aspecto del producto que prometía dar, fué desechada por la **doble** consideración del perjuicio que el monopolio ocasionaría a los particulares, dedicados a esta clase de comercio, i, **MAS ESPECIALMENTE**, por la facilidad que podría resultar de él, el momento menos

pensado i ante necesidades urgentes, para **restablecer la gabela**".

"En fin, el año, 1806, bajo el Imperio, el impuesto sobre la sal volvió a tomar su puesto en nuestro sistema financiero.....El decreto de 16 de Marzo de 1806, había establecido primeramente un débil derecho de un décimo por kilogramo de sal, a la salida de las minas o al importarse. Algunos días después, un segundo decreto, de Marzo 27, subió la tasa a dos décimas, prescribiendo el inventario de todas las sales existentes en el comercio. La ley de 24 de Abril—4 de Mayo de 1806, consolida oficialmente la tasa de 2 décimas por kilo i fija las principales reglas de su percepción.....El pago del impuesto se efectúa en el sitio mismo de producción, en el momento de extraer el artículo.....Los empleados de las Aduanas i de las Contribuciones Indirectas vigilan el interior de las salinas i de las lagunas salineras: controlan la circulación en un radio de tres leguas a la redonda. Ningún movimiento de sal puede efectuarse sin mediar el pago o la garantía de los impuestos. Con esta organización no existen barreras interiores, ni monopolio de venta, ni graneros de sal, ni aprovisionamiento mínimo obligatorio para cada familia; en suma, todo el aparato de la antigua "gabela" desaparece completamente; la contribución, estando concentrada en el punto de origen, donde el fabricante, ninguna formalidad vejatoria sufrían ni el detallista, ni el consumidor en el interior de la nación".

"Gracias a estos procedimientos tan simples, que los hombres de Estado en el antiguo régimen divisaban en sus planes de reforma, i que la Asamblea Constituyente, si mejor inspirada, habría podido poner en práctica desde sus primeras reuniones, los Gobiernos modernos han enriquecido los Presupuestos con subsidios importantes i progresivos, sin dificultades ni gastos de percepción".

"El impuesto sobre la sal, producía 46 millones en 1816, a razón de 30 francos los 100 kilos..... Hoy [año 1882] sólo es de 10 francos los 100 kilos". (1)

El alto interés del tema discutido, me excusará ante el lector por la abundancia en la transcripción i cita de opiniones que resultan tan estrechamente vinculadas a muchas de las similares dificultades en nuestra incipiente Hacienda.

Voy a reproducir también una opinión que aduce razones para determinar precio de la sal, cuando la

(1) Op. cit. Tomo I; pág. 304-318.

estanca o monopoliza el Fisco. Es del doctor Guillermo Vocke, Consejero Imperial de Contabilidad: "El monopolio de la sal es natural, cuando el Estado pase las salinas, como ocurre algunas veces. La explotación i la vigilancia no suelen ofrecer grandes dificultades, porque los yacimientos de sal sólo existen en sitios determinados, i en éstos la abundancia es tal, que hace posible una explotación en grande. Es opinión unánime la de que no es justo aprovechar el monopolio para elevar el precio más allá de los gastos de producción i de una moderada ganancia, porque con ésto se grava a los menos pudientes i a los pobres. **Pero sin esta elevación de precio, el monopolio carece de importancia.** Sabido es que en Alemania se han suprimido los antiguos monopolios de la sal, para que el Imperio pueda establecer un impuesto sobre el consumo de ella. Los estados productores de sal se encontraron en la alternativa de continuar la explotación de sus salinas por cuenta propia o de arrendarlas o venderlas. Lo primero sería conveniente, si la explotación por el Estado produce aún una renta considerable o si se tiene la intención de evitar que **la industria privada explote al pueblo. Cosa muy fácil para una asociación de salineros,** dado el número relativamente pequeño de salinas". (1)

I Courcelle-Seneuil piensa que "el monopolio es empleado últimamente para simplificar la percepción del impuesto del tabaco en Francia i en algunos otros países. Trae consigo inconvenientes muchos i coarta la libertad de la agricultura igualmente que la del comercio. No obstante, *es tal vez preferible a todo otro régimen* i si el impuesto mismo es desigual, como todos los que recaen sobre un objeto de consumo, presenta al menos la ventaja de que, restringiendo un poco el uso del tabaco no daña a la salud del contribuyente, i no impide en manera alguna el desarrollo del poder productivo". (2) Inaplicables los últimos conceptos al monopolio de la sal, los primeros, aunque se refieren al tabaco, sí tienen cabida entre las razones meramente fiscales que militan en favor del impuesto a la sal en forma de monopolio.

Conviene ahora estudiar el consumo individual en el Ecuador, para dejar bien claro este concepto que constituye uno de los más valiosos motivos para la imposición al consumo de la sal.

(1) "Principios fundamentales de Hacienda"—Tomo I, pág. 76.

(2) «Tratado de Economía Política», Tomo II, pág. 267.



Según el Ministro de Hacienda Don Miguel Hurtado, el consumo global de sal fué de 196.581 quintales durante el año 1917, i calculando en un millón i medio la población del Ecuador, resultará un consumo de 13 libras por persona. [1]

Esta proporción se aproxima al cálculo de 7 kilos que Don Eleodoro Avilés hace en su Informe del año 1900, como Inspector Fiscal de la Sociedad de Crédito Público, cuando dice: "Diez centavos por kilo los puede pagar cualquiera, pues se calcula que el consumo no llega a más de 7 kilos al año por persona, esto es, se pagarían 70 centavos al año por lo que hoi se pagan 28. Cuarenta i dos centavos de aumento al año lo soporta el más infeliz ... .." [2]

De acuerdo con este cálculo están absolutamente todos los tratadistas i, como ya advertimos en páginas anteriores, el consumo personal verdadero en el Ecuador es menor, mucho menor, porque hai hoi grandes explotaciones industriales i agrícolas que consumen considerables cantidades de sal. Podemos citar como las principales; la salazón de cueros de rez para exportación, la salazón de pescado. [en cierta escala reducida porque el contrabando es fácil para las pesquerías de la costa], la industria de mantequilla tan en auge desde que se la exporta, la industria quesera. Con estas causas se explica el aumento de consumo de sal que se observa a partir del año 1905, al que sin duda coopera también el aumento natural de la población. En efecto, según el Ministro de Hacienda Don Camilo Echanique, la producción del quinquenio de 1901 a 1905 fué de 37.703.000 kilos de sal [3], lo que da un promedio anual de 7.540,600 kilos de sal consumidos; mientras que el año 1917, según el informe del señor Ministro Hurtado, el consumo llegó a 196.581 quintales que reducidos a kilos son 9.042.726 o sea un aumento sobre el promedio anual del quinquenio citado, de 1 millón i medio de kilos.

A razón de 7 kilos por habitante, ese aumento significaría que la población es ya de 220.000 habitantes más que el año 1905 o que, si algo menos, la Industria, progresando, consume más.

---

[1] Informe de Hacienda, 1918, pág. 45.

[2] Informe de Hacienda, 1900, Anexo M.

[3] Informe de Hacienda 1906, pág. 43.

He aquí un cuadro del consumo de sal por habitante, el precio por kilo i el gasto anual individual, en varios países:

PAIS	CONSUMO POR PERSONA	PRECIO del KILO EN CENTAVOS	Gasto Anual por persona
Italia	Kilos 6,88	0,16	1,10
Austria	" 14,00	0,12	1,68
Francia	" 9,40	0,06	0,56
Alemania	" 7,00	0,10	0,70
Ecuador	" 7,00	0,12 (promedio)	0,84 (promedio)

Para formarse un concepto del impuesto, es decir de la diferencia entre el precio de venta i el costo intrínscico del producto, habría que conocer los gastos de producción en cada país. Podemos comparar Italia i Ecuador. En Italia el costo de la sal es de 0.02 el kilo i en el Ecuador es de 0.04—, de manera que el impuesto en Italia es de 0,14 por kilo i en el Ecuador 0.08—.

En la forma de la aplicación del impuesto, en la ley misma, en la gestión administrativa de las salinas, sí hai mucho que corregir i mejorar. He aquí algunas sujestiones;

a) Se podría graduar el peso del impuesto, o sea distribuirlo entre los contribuyentes en proporción de su capacidad económica—i sólo hasta cierto límite—mediante la refinación que, facultada por la ley de Octubre 28/1918 artículo 12, entiendo que está tratándose de implantar. En el mismo Informe de Don Eleodoro Avilés que ya he citado, este reputado financista se pronuncia contra la idea de que sea posible vender simultáneamente sal refinada i sal común a precio diferente. "El Congreso de 1899, dice en el Informe, facultó al Gobierno para contratar la refinación de sal i venderla al precio de 15 centavos el kilo, pero como allí obligaba a que se tuviera también sal común para venderla a 4 centavos, ha sido imposible aun ese contrato de refinación. Mientras haya sal a 4 centavos, nadie habrá que la compre a 15. ¿Qué pueden hacer los pobres, señor Ministro, sino comprar la más barata?— Mi opinión es que se debe establecer la refinación si se puede vender a 10 centavos kilo en vez de 15 i prohibir entonces la venta de sal común."

Pero hoi es posible objetar varias razones a ese modo de apreciar entonces el asunto refinación; i una de esas razones, la principal, emerge del precio que alcanza hoi la sal común, después de 19 años de escrito aquel informe a que me vengo refiriendo.

El señor Avilés, contaba con el precio de entonces, 4 centavos, i naturalmente pensaba que no habría compradores para la refinada a 15 centavos, por la evidente razón de que una sencilla manipulación doméstica podía convertir la sal impura de 4 centavos en una sal blanquísima i refinada, a un costo menor que los 11 centavos de diferencia de precio en el kilo, que la ley marcaba entre una i otra calidad de sal. Pero hoy que la sal común alcanza un precio de 12 centavos el kilo, sí habría certeza de vender la refinada a 15 i algo más. Fijémonos en que varias fábricas de Guayaquil refinan actualmente sal, para venderla a 0,30 la libra o sea 0,65 el kilo, i durante muchos años hemos cometido el absurdo de importar sal refinada en elegantes envases de cristal, i pagabamos por ella 1,20 la libra, o sea 2,50 kilo. (1)

No conseguiríamos equilibrar la carga tributaria si el Fisco vendiera la sal refinada cargando simplemente el valor de la refinación i si tal es la mente de la Ley que autoriza esa refinación, sería verdaderamente injusta —ella faculta al Ejecutivo para fijar el precio de venta, [Artículo 12]—pues lo que habríamos conseguido es servir mejor sal al rico con el mismo gravámen o impuesto que al pobre, puesto que el costo de refinación no constituiría impuesto. Pero si a ese costo se aumentarán uno o dos centavos por libra, se conseguiría establecer, aunque en forma ligera i primitiva, una progresión en el impuesto según la capacidad económica del consumidor, pues los compradores de sal refinada, serían quienes pudieran pagar la diferencia de gravámen. Quizás este paso sería uno de aproximación hacia el equilibrio económico o perecuación que exige todo impuesto, a pesar de que la cuantía del tributo, en este caso particular, es tan mínima, que resulta una verdadera nimiedad perseguir tal equilibrio, conceptuando hasta milésimas de centavo en la balanza de la justicia tributaria.

b) Debemos referirnos una vez más a los importantes conceptos del señor Avilés, sobre el estanco de sal para indicar, siguiendo sus ideas, la necesidad de fomentar la producción del artícu-

(1) El año 1900 se importaron 3 907 kilos de sal refinada. Véase Informe del Director de Estadística Comercial de Aduana, Don Alberto Reñun—Guañiquil, Mayo 31 de 1902.—  
 memoria de Hacienda 1902 Cuadro I de los Anexos —i más recientemente, podemos citar el caso, inconcebible sino estuviere anotado en una estadística oficial, de la importación de sal refinada del Perú en gran cantidad, por la Aduana terrestre de Mucará, provincia de El Oro. Véase el Boletín de Estadística Comercial editado por la Sección Estadística del Ministerio de Hacienda el año 1919, Volumen IX, página 163, donde se lee.

1915—Sal Común Introdúcida del Perú por la Aduana de Macará 66400 kilos

1916—Sal refinada 26700 "

No es ésto una vergüenza nacional, teniendo como tenemos salinas para nuestro propio consumo i para exportar otro tanto?

lo, de suerte que no solamente sirva para nuestro consumo, sino también para la exportación, como elemento activo en nuestra Balanza Económica. En la ya tantas veces citada Memoria de Hacienda-año 1900-advierde el Sr. Avilés, en su Informe como Inspector de la Sociedad de Crédito Público, algunas de las injusticias de que adolece el sistema en práctica i que, en pie todavía, a pesar de los 19 años transcurridos, piden atención Legislativa. Dice el señor Avilés: "La explotación de sal adolece de dos grandísimos defectos: el de la compra i el de la venta. El 1º.—La ley obliga al productor a vender al Fisco toda su producción de sal, pero el Fisco no compra sino lo que necesita. De allí que una parte de los productores se queda sin vender su artículo .....El Fisco no permite siquiera que el sobrante se exporte, i de esta manera inutiliza un producto, no permitiendo a su dueño, ni venderlo ni enviarlo fuera .....Verdad es que si el Fisco comprara la total producción de todos los pozos de sal en la República, como la costumbre ha establecido que cualquiera tenga el derecho de abrir i por ello declararse dueño de un pozo, la producción de sal sería mayor, mucho mayor que las necesidades del abastecimiento para el consumo i no habría qué hacer con ella.....Creo que puede i debe empezarse por regularizar la posesión de los dueños de pozos, otorgándoles un título por los que ya tienen, pero reservándose el derecho de conceder o negar la facultad de abrir i explotar otros nuevos. Así se teudría limitada la producción sin herir los intereses de los actuales poseedores. En estas condiciones puede entonces la ley obligar al Fisco a comprar **toda** la producción de sal, sin riesgo de que se acumularan existencias inútiles. Si la producción no alcanzara al consumo, sencillo sería vender el derecho de abrir más pozos."

Pero hoi, el consumo ha aumentado tanto, que no habría el temor de que se abrieran pozos cuya producción no tuviera mercado; el año 1918 faltó sal para atender correctamente el servicio de colecturías, i si el Fisco hubiera tenido 100.000 quintales disponibles le hubieran sido comprados por el contratista para la Exportación, que tenía mercado ávido de sal en Colombia. Mientras tanto, ese mercado se surte de ilo tómpore en el Perú i se ha dado el caso inaudito de que esa sal peruana importada por Tumaco, haya ido, venciendo dificultades sin cuento, a venderse i surtir poblaciones del Norte del Ecuador!! Véase la prueba, en el Informe del Gobernador del Carchi, Don Gaspar Fabara, fechado en Tulcán el 1º. de Junio de 1908. En el párrafo titulado **sal**, dice textualmente: "En ésta pro-

vincia se consume la **sal peruana** del puerto de Seclura, introducida a ésta plaza, por el puerto Colombiano de Tumaco. Como éste es un artículo de imprescindible necesidad para la vida del hombre i no habiendo colectorías provistas con sal ecuatoriana, las autoridades se han visto en el caso de TOLERAR la introducción de la sal peruana, considerándole como producto natural de Colombia, i por consiguiente exento del pago de derechos de introducción. Juzgo conveniente que el Gobierno provea de la cantidad suficiente de dicho artículo en las colectorías de Tulcán i Montúfar, a fin de **librarnos de ser tributarios del Perú** ... ..... Con oportunidad i por medio de un oficio, puse éste particular en conocimiento de ese Ministerio i **no he tenido la suerte de ser atendido**". (1)

Es necesario que nuestros financistas entiendan el estanco en su verdadero objeto, es decir como un medio de cobrar el Impuesto de consumos, más nó como un instrumento de ESTANCAMIENTO industrial destinado a limitar la producción, a coartar la libertad de trabajo, a mutilar las alas de nuestra economía; i si es perfectamente explicable que se limite la producción mientras no haya posibilidad de exportar, es también una iniquidad que habiendo mercado extranjero continúe prácticamente esa limitación, sin que el Estado se preocupe de asegurar con una política financiera definida i resuelta el fomento de la industria salinera, garantizando la seguridad de las exportaciones, bien sea controlando por medio de asentamiento la cantidad conveniente para exportar, o bien dejando libertad para que cada productor lo haga de su cuenta, asegurando, naturalmente primero, la cantidad indispensable a nuestro consumo interno.

Así quedaría creado un comercio sumamente benéfico para la economía nacional, derivando grandes utilidades con la exportación de los excesos de sal del Ecuador a Colombia, haciendo la competencia al similar peruano, dueño hoi de esos mercados del Pacífico, a pesar de las circunstancias adversas a él, puesto que la mayor distancia debe influir en los fletes originando una diferencia a favor de las salinas del Ecuador, diferencia que hoi no se aprovecha a causa de las trabas puestas a la exportación, i especialmente por el descuido de impulsar i fomentar la producción, sacando del estado de parias a los cosecheros de sal, sujetos hoi al caprichoso indiferentismo fiscal.

c) El costo de producción en las dos salinas en la provincia del Guayas difiere notablemente, al ex-

(1) Informe de Hacienda al Congreso de 1909, página 72.

cremo de ser indispensable ya que se tomen medidas para que el beneficio sea igual en ambas i no se desperdicie la utilidad que permite el sistema del estanco.

He aquí un cuadro demostrativo de lo que corresponde a cada quintal de sal por

GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS SALINAS—1918.

[EN CIFRAS REDONDAS]

Salinas de	Producción en quintales	Gastos de Administración en sucres	Promedio por cada quintal
Santa Elena	205.000	\$ 25.400.00	\$ 0.12
Puná [Bagre]	3.159	4.800.00	1.50

La objeción que he oído cuando se ha hecho éste cálculo es que "a pesar de ésto, el Fisco gana". Pero semejante respuesta hace caso omiso de los más triviales principios de Hacienda, puesto que se renuncia de hecho a organizar i administrar en cuanto se consigue de cualquier modo, por más oneroso que sea, una regular utilidad.

La razón de aquella diferencia es simple. Obedece a la manera primitiva como se explotan esas salinas de Puná, sin medios de conducción ni comodidades para los empleados. (1) Tampoco es muy adelantado el sistema usado en Santa Elena, pero la sola existencia de una vía férrea para el acarreo, significa un gran ahorro en los gastos de explotación, permitiendo la extracción simultánea en una gran área de salineras, mientras que en Puná la base de explotación es el número de "burros" que se puedan conseguir para cargarlo.

d) Finalmente, un medio de proteger efectivamente al productor de sales, es pagarle su artículo en el sitio de producción i no obligarlo, como ocurre hoy, a que constituya apoderado o pague a comisionistas i agiotistas en Guayaquil para obtener el remanente como precio de su sal. Así como hai numerosos propietarios de pozos salineros que residen en Guayaquil o tienen representantes o casas de comercio aquí establecidas, hai también una gran cantidad de pobres cosecheros que viven en Salinas i que tienen por todo patrimonio un pozo. No se concibe, pues, cómo pueda ser justiciero obligar a esos infelices a que vengan a cobrar a

[1] Probablemente la misma objeción cabe a las salinas de El Oro i Manabí, pero no conocemos sus detalles

Guayaquil, a cuatro días de camino, el mínimo valor de su venta, sometiéndolos al engorroso trámite de recojer cuatro firmas de otros tantos funcionarios—Jefe Político de Santa Elena, Contralor de Sales en Durán, Gobernador de Guayaquil, Jefe de la Sección Sales en la Tesorería de Guayaquil—para encontrarse, al final, con una espera obligada por la carencia de fondos en la Caja Fiscal.

Debe establecerse el pago en Salinas por el Receptor, i cualquier inconveniente que la Ley de Hacienda oponga a ese procedimiento, obviarse con una pequeña reforma a esa Ley. El **páguese** puede o debe ser puesto por el Jefe Político del Cantón Santa Elena sin perjuicio, si se quiere, de que el Gobernador de Guayaquil conozca finalmente el gasto.

Estas i otros medidas más, que sin duda estarán en la mente de los que conocen de cerca este trabajo, pueden contribuir a suavizar mucho las asperezas del Estanco de sal, mejorar la calidad del artículo, distribuir equitativamente la carga tributaria, i beneficiar al Fisco en mejor escala que hoy.

\* \*  
\*

La forma especial de recaudación de este impuesto nos ha obligado a extender esta digresión i nos induce aún a sentar algunas consideraciones generales sobre el particular.

El Estanco—traba al libre cambio interno—repugna al hombre doctrinario como le repugna el proteccionismo antagónico a la libertad de los cambios internacionales; pero pasando del terreno de la teoría al práctico, se llega al convencimiento de que la edad de un pueblo debe estar muy íntima i estrechamente relacionada con sus sistemas económicos i hacendarios, estando fuera de duda que la perfección i la estabilidad de ellos, no se ha alcanzado aún ni en forma pasajera. Allí está la libre—cambista Inglaterra, volviendo a los aranceles proteccionistas ante las urgencias financieras de la guerra. España abolió el estanco de sal para caer en el Impuesto a su consumo en forma más difícil de recaudar, i por ende más onerosa i menos equitativa, más desigual en sus efectos personales que el mismo monopolio.

El Estanco, si bien lo vemos, ES UN MODO DE RECAUDAR el tributo, que tiene, en países poco organizados, la ventaja de hacerlo igual para todos con menos probabilidades de evadirse á él, como las tienen los im

puestos indirectos a los consumos de libre producción o circulación. Así pues, si por un lado se vulnera la doctrina liberal, por ejemplo, con la exagerada fuerza coercitiva i su marcado tinte de lo que llamamos monopolio, por otro lado se realiza la justicia tributaria —en la forma proporcional nada mas— de mucho mayor interés para la colectividad. [1]

También debemos tomar en cuenta que el concepto de Estado *hoy* es tan diferente del concepto de Estado *ayer*. Casi no hay razón de calificar de "monopolio" al Estanco, porque el Estado ya no es el ente político que aspira a su particular engrandecimiento i riqueza, como aspiraba el Estado antiguo de Derecho Absoluto o el Monárquico, el príncipe i el señor feudal, el rey i el jefe de la tribu. Hoy el Estado somos todos i no permitimos ya que alguien contrarie ésto repitiendo "el Estado soy yo". Para el Estado antiguo el Estanco era un monopolio, pero si ha cambiado la concepción de esa palabra *Estado* en forma tan profunda i opuesta a la inicial, el Estanco en el Estado moderno no es Monopolio, puesto que es un procedimiento organizado en nombre de todos i de cuyos beneficios comparten todos también. Después de haber sido un "fin" el estanco solo es hoy un "medio", de tal modo que si alguien osara parodiar al gran Luis de Francia, no debiéramos optar por negar ese "medio" exigido por la Hacienda para hacer vivir al Estado detentado por el imitador del antiguo régimen, sino quitar del camino el obstáculo que impida hacer efectiva la constitución política que adoptamos. De lo contrario resultaremos perjudicados en gran escala, pues al negar subsidios económicos, sí realizaremos, sin la menor duda, el "estanco" de la República.

Con fuerza orgánicamente diferente i hasta opuesta por su origen a la de ayer, es hoy el Estanco en el régimen Republicano i para ciertos grados de cultura social, el modo de percibir ciertos impuestos indirectos en la forma más económica para el Fisco i la más capaz de realizar la difusión del tributo, entre todos los que deben contribuir.

---

(1) — El consumo de las poblaciones del Interior representa los 7/10 del total i gozan, en el precio a que compran la sal estancada, de la 1/2 Inrta del Ferrocarril para la carga de Gobierno. Si fuera libre el comercio de sal tendrían que pagar en el precio del artículo la proporción del fe e entero para los particulares que negociaran en él, i que es una diferencia apreciable. Si se niega que al no haber estanco, i a pesar del flete más elevado, tendrían precio menor, por causas de competencia superproducción, & se puede contestar que, dando de barto que la venta de sal no adoptara la forma monopolística privada, que será lo seguro dada la forma de producción que tiene la s.l, el Estado tendría que reemplazar el ingreso perdido al abolir el estanco, pues no podría privarse de casi un millón de sucres anuales. Se repetiría el caso de España aboliendo el estanco para caer en el impuesto al consumo, i saldríamos perdiendo al final de cuentas, pues ya es de imaginarse a qué grado llegaría la "evasión" del impuesto, como ocurre hoy con todos los indirectos a los consumos que no están estancados [Aguardiente, tabaco, i en regular escala los de importación.]

Las razones de la existencia del impuesto a la sal, han sido siempre eminentemente fiscales, según lo hemos visto ya. En el sistema tributario que nos rige, es quizás uno de los pocos i contados impuestos que, aunque basados en el sistema rígido, proporcional, se inspira—o por lo menos no se opone—en las cuatro reglas fundamentales de la tributación. Una somera comparación de esas reglas i de las aplicaciones que tienen en el impuesto demostrará su perfecta concordancia.

**Regla primera**—La condición que ella establece es que el individuo contribuya del mayor modo posible al mantenimiento del Estado en proporción a su capacidad contributiva. Si por tal capacidad entendemos las posibilidades económicas del individuo para ayudar al Estado, no podemos menos de reconocer que el impuesto a la sal no constituye una imposibilidad ni remota de contribuir en tal forma—ya vimos que el impuesto es de 0.08 por kilo o sea un gravámen anual de 0,56 centavos por persona—i por lo tanto cae con toda propiedad en la recta aplicación de la regla primera.

**Regla segunda**—En ella se establece que la cantidad que cada uno debe satisfacer sea determinada de un "modo claro por lo que respecta al sujeto, al objeto, la cuota, la época, el lugar, la forma i los órganos del pago," según la interpretación de Flora. El estanco de sal se conforma con esta necesaria claridad, por la naturaleza misma del artículo a que se aplica.

En efecto, el "sujeto" del impuesto en éste caso es el consumidor, quien tiene una clara noción de que todos los demás consumidores están en idénticas condiciones. El Fisco es el vendedor del artículo en todo el territorio i no hai intermediario alguno entre él i el consumidor, si éste ocurre a la oficina fiscal de expendición. Así pues, todo comprador es claramente "sujeto" para el impuesto i ello es reconocido fácilmente por la generalidad.—En los impuestos indirectos sobre consumos no sujetos a estanco, la determinación del "sujeto" es más arbitraria i así por ejemplo, nuestras leyes sobre Aguardientes han considerado como tal unas veces al productor, otras al vendedor, otras al consumidor o simultáneamente a unos i otros. En el caso de la sal estancada por el Fisco, éste se convierte en distribuidor i expendedor en todo el país, i entonces el sujeto del impuesto se realiza cada vez que se presenta un comprador, que sabe que al adquirir 1 kilo de sal

paga ya un tributo al Estado que va incluso en el precio que entrega por ella.

El "objeto" del impuesto es el artículo gravado por él-la sal en este caso--i no hai confusión posible.

La "cuota" es el valor del impuesto en relación con la unidad comercial o usual del objeto gravado. Realmente que no hai en el Impuesto a la sal una determinación clara de la cuota i ello obedece a la forma de recaudación que es el Estanco. La "cuota" verdadera del impuesto se encuentra en la diferencia entre el precio de venta de la sal (S/. 5 cada 46 kilos) i el precio de costo del artículo para el Fisco, i, según vimos, se puede calcular aproximadamente en 0.08 por kilo, siendo por lo consiguiente variable, debido a que el Fisco además de ser cobrador del impuesto es administrador comercial del producto en que se origina. Propiamente no hai fijación de la cuota de manera perceptible, puesto que el precio de venta que es lo único fijado, no corresponde exclusivamente a la carga tributaria, sino también al precio intrínseco del producto; pero tampoco queda vedado el conocimiento de tal cuota, pues ya hemos visto que es fácil averiguarla i obtener como resultado, hoy, 0.08 el kilo.

La "época" es condición que la ley no fija siquiera, i antes bien la deja al arbitrio del consumidor, pues corresponde al momento en que adquiere el artículo. El "lugar" donde se paga el impuesto es el establecimiento fiscal donde se expende i la "forma de pago" es claramente indicado por el uso, es decir dinero de uso corriente.

Así pues, según la revista que acaba de hacerse, la regla que en su anunciado dice que "el impuesto debe ser claro i no arbitrario" se cumple en el tributo de la sal i a ello contribuye extensamente la forma de percepción--el Estanco--i la Ley que marca un precio uniforme en toda la República para el artículo [con diferencias de flate solamente] aunque ella no mencione, por ser imposible conocerla con exactitud, la carga tributaria que impone.

Regla **tercera**—Se refiere a que la época i el modo de pago causen la menor molestia al contribuyente. Es a todas luces evidente la precisa aplicación de esta regla en el impuesto a la sal. La "época" de pago al tributo está ampliamente distribuida entre los 365 días del año, i el contribuyente conociendo que en el acto de comprar--que es el "modo" de pagar el impuesto--entrega la parte proporcional de su tributo, puede escoger a su arbitrio los momentos más cómodos para hacerlo. Una familia de 10 **personas**, que consume 70 kilos por año pagará un im-

puesto anual por este concepto de sal de ..... S/ 5.60 o sea un diario de **un centavo i medio**. Esta es la auto-defensa del impuesto al consumo de sal, i el argumento más eficiente para rebatir a sus impugnadores que se basan en la supuesta exorbitancia del precio. ¡Ojalá todos los impuestos se nos cobrasen en esa forma!

**Regla cuarta**—Las prescripciones que contiene se relacionan con la recaudación, pues pide que “el establecimiento de un impuesto sea hecho en forma tal que, del dinero que salga de manos del pueblo quede lo mas posible en poder i para uso del Estado,” es decir, en breves palabras, que los gastos de recaudación no sean elevados.

Precisamente el estanco de cualquier producto realiza en el grado máximo esta condición, pues evita el enorme personal de vigilancia que, distribuido en todo el país, requiere todo otro impuesto al consumo de libre producción venta o circulación. El estanco de sal no exige más vigilancia activa que en las Salinas para evitar el robo i contrabando en ese lugar, pero una vez que el artículo sale de la Colecturía ya ha pagado su impuesto i al Estado no le interesa en lo absoluto el rumbo que tome, la circulación queda libre desde ese momento. No ocurre lo mismo con los otros impuestos al consumo—tomemos el de Aguardiente como ejemplo—que el Estado se ve obligado a vigilar desde que se intenta la fabricación hasta que llega a su término de material consumo.

Comparando el costo de recaudación del impuesto a la sal con el costo de recaudación del impuesto al Aguardiente se llega a una apreciación bastante exacta de la ventaja que tiene para el Fisco el impuesto a la sal en relación con el de aguardiente i también la superior aplicación de la Regla que comentamos, en el de la sal.

**Aguardiente**—El presupuesto dictado por el Ejecutivo, para regir en 1919 vale .....S/. 380.000  
Viaticos para empleados, fuera de presupuesto .....30.000  
Comisión de cobro a colectores 30.000 ,, 60.000 [aproximado]  

---

**S/. 440.000**

Como el impuesto debe rendir, según Presupuesto Nacional de 1919 [página 4]..... ,, 1.500.000 resulta que el gasto de recaudación significa más que menos, 30% del producto.

**Sal**—El Presupuesto nacional engloba en una sola partida la suma necesaria para atender a la compra de sal, sacos, fletes i también a la recaudación i vigilan-

cia del impuesto, además de que, por concepto de Colecturías se incluyen gastos de percepción del impuesto a la sal. Para obtener un dato cierto i exacto hay necesidad de aislar, de entre esas partidas globales, tres conceptos:

1—Sueldos de personal de Receptorías

2—Sueldos del personal de Colecturías, especialmente afectados a la venta de sal.

3—Gastos generales, como arriendo de locales para el Estanco, etc.

En cuanto a los demás gastos que se hacen en la cuenta de sal, corresponden al costo del artículo en las salinas, a los sacos, fletes de conducción, acarreo, embarques, etc., etc. i no significan por lo tanto gastos de **recaudación** del impuesto.

La contabilidad fiscal no tiene una organización que permita obtener de ella los datos que necesitamos para este cálculo. Nos vemos forzados, una vez más, a buscar en los indicios la huella de la verdad.

Consideremos que la mayor parte de las Colecturías de la República—según Presupuesto especial del Ramo—tienen porcentaje ó comisión por la venta de sal. La mayoría tiene asignado 2% i unas pocas 1%; i además las dos principales Colecturías no hacen la venta a comisión [Quito i Guayaquil] sino directa, por empleados rentados, lo cual quiere decir que el gasto es menor del 2% i aún del 1%, dado el gran volumen de esas ventas. En un cálculo sin datos genuinos más vale pecar de exceso i consideremos por lo tanto el gasto máximo de 2% para toda la venta, o sea para la percepción del impuesto, en toda la República. Los 200.000 quintales, menos que más, vendidos en 1917, es de suponer que sea también el consumo en 1919, i a precio de 5 sueres, significan **un millón** de sueres. No conceptuamos mas que el precio de 5 sueres por quintal, puesto que el exceso de esa suma obedece solo al precio del saco o al flete del ferrocarril.

En resumidas cuentas el 2% sobre el millón de sueres representa nada mas que .....	\$ 20.000
i si agregamos los gastos de los empleados en las Salinas de Santa Elena, que fueron en 1918 apróximadamente ....	11.000
i las otras pequeñas Salinas de Puná, Payana, Charapotó, con un máximo de .....	10.000
tendremos un total de .....	\$ 41.000

Como hemos calculado en 0,08 el valor real del tributo, por cada kilo de sal, los 200.000 quintales que son nueve millones doscientos mil kilos pagan un tributo de..... ..\$ 736 000

**Porcentage de gastos:** 5½%, que, en comparación de 30% que encontramos para el impuesto de Aguardiente, es una notable diferencia en pro del de sal en forma de Estanco, forma ésta que explica el tipo bajísimo del porcentage de gastos de recaudación.

No hay ningún impuesto vigente que, como éste a la sal, se conforme mejor con la cuarta regla smithiana, pues de lo que toma de la economía privada de cada contribuyente, casi todo queda en manos del Estado, el 94½%.

El cálculo de éste porcentage no tiene—lo repito—la menor relación con el costo de la sal, que es cosa muy diferente del **costo de recaudación** del impuesto.

Del año 1896 al 1899 se cobró en el Perú un impuesto indirecto, basado en el consumo de sal **sin estancarla**. El resultado computado desde que se estableció en Agosto 1/1896, hasta Diciembre 31/1899, fué el siguiente:

"Total de ventas \$ 1'640.365,88; monto de los gastos generales \$ 492.647,49; producto líquido en 41 meses, \$ 1'147.718,39, absorbiendo el **gasto de recaudación**, el 30% del producto bruto" (1)

Hay completa consonancia entre ese porcentage i el que acabamos de encontrar para nuestros impuestos indirectos de Aguardientes, i esto indica lo anti-económico de la recaudación con ese modo de percibir los tributos, en oposición a las ventajas del Estanco.

---

[1] Alejandro Garland. "El Fisco i las Industrias nacionales," página 23

## Capítulo **XIV**

### Impuestos indirectos

### de recaudación mediata

### (pagados por el productor)

Los impuestos indirectos de recaudación mediata, o sea aquellos que se exigen al vendedor o al productor durante la venta, la producción o la circulación, inciden sobre el artículo gravado cuyo precio de venta definitivo es recargado por el expendedor para resarcirse del impuesto. (1)

En nuestro sistema hacendario se encuentran dos de esos impuestos exigidos al productor, i son los de **Aguardientes i Tabacos.**

La legislación de estos dos impuestos es la que más variantes ha sufrido i a ellos se han aferrado nuestros legisladores i hacendistas por razones de más o menos valer, pero a las cuales no han sido extraños de vez en cuando, ciertos intereses particulares que han fincado en los puntos i las comas de la ley sus esperanzas para especulaciones i ventajás.

---

(1) Los de recaudación mediata se distinguen de los de recaudación inmediata en que éstos se exigen directamente al consumidor; i no habiendo ninguno de este tipo en práctica por la Hacienda Fiscal omitimos su discusión. Los municipios tienen algunos (impuestos sobre carruajes.)

## AGUARDIENTES

Este impuesto ha pasado por toda clase de métodos financieros. Con remate o con recaudación directa, en forma de impuesto al consumo en sí ó á la introducción, ó a la producción, ó a la materia prima, ó en simultáneo gravámen a estos varios indicios, lo cierto es que sus reformadores han descuidado la investigación de las causas originales de sus fracasos, causas muy diferentes de las superficiales que han servido siempre para pedir la subrogación de leyes.

Hay que advertir, con todo, que la forma actual tiene indudable superioridad sobre todas las anteriores—i en especial sobre la inmediata anterior,—pues existe hoy la uniformidad del impuesto, que, después de recaudado, se divide entre los diferentes partícipes que la ley ha querido favorecer (Ferrocarriles, Establecimientos de Instrucción) bajo el sistema semi-descentralizador, que nuestros legisladores no se han atrevido aún a batir. Pero, como bien se comprende, lograr la **uniformidad** no es llegar a la meta en un impuesto que, más que por sus cuestiones de forma, fracasa por las de fondo.

Debemos, pues, estudiarlo bajo dos aspectos:

a]—La legitimidad i la amoralidad.

b]—Las condiciones especiales de su aplicación en el Ecuador, de las cuales se derivan las razones de existencia del sistema bajo el cual se aplique.

a) La legitimidad de Impuesto de Aguardientes, está fuera de duda desde que se exige sobre un consumo de conocida generalidad i, de paso, innecesario. Hay financistas que han creído ver en ese producto industrial una fuente típica de ingresos basada en la nocividad del alcohol, al cual han creído oportuno recargar de tributos con la esperanza—ilusoria por cierto—de obtener dos resultados:—1° Buen ingreso para el Estado i 2°—Ventajas morales de orden social con la posible disminución del alcoholismo. Pero esta última razón no puede servir para base de la imposición—razones sociales no cooperan en materia de Hacienda—i aún dándoles el altísimo valor que ellas merecen, hay también valiosas objeciones que hacer a esa teoría, que, tratando de explotar el vicio, lo fomenta, porque él es más fuerte que la traba que se pretende poner, i porque “la química del fraude se muestra más sapiente que la química del tributo”. [1]

(1) Flora usa esta expresión refiriéndose al alcohol desnaturalizado, pero aquí la podemos aplicar a los alcoholes en general.

“Es contraria a las normas jurídicas —dice Flora— toda tendencia del impuesto a gravar pesadamente ciertos consumos reputados dañinos, como el uso de las bebidas alcohólicas.....o supérfluos como el lujo, o ciertas costumbres como el juego.....Todos estos propósitos, además de ser extraños a las razones del impuesto i a la misión del Estado, que no puede ciertamente erigirse en juez de los consumos privados, ni distinguir sabiamente lo necesario de lo suntuario,..... harían al impuesto improductivo, carente de todo efecto fiscal, ya que los consumos o los actos gravados por el impuesto prohibitivo o restrictivo, es decir, altísimo i por tanto apto para impedirlos, cesarían. Si el impuesto no tuviera la fuerza suficiente para impedir o limitar los actos i los consumos inmorales o dañinos, al tolerarlos les atribuiría cierto carácter legal. Cuando el uso de una cosa es reprobable corresponde evitarlo, no gravarlo”..... “Los mejores impuestos—decía J. B. Say—son aquellos que mas bien son favorables que contrarios a la moral, es decir, a las costumbres útiles de la sociedad”, [1]

La administración a la que se consideraba como la más corrompida del mundo—la rusa—puso en práctica, dando un honroso ejemplo, este modo de ver la cuestión cuando, en los primeros días de la guerra europea, abolió el tributo de los Aguardientes (vodka) aboliendo la venta de él, a pesar de que ese impuesto representaba nada menos que 1800 millones de rublos, hábilmente reemplazados en adelante con impuestos directos.

En general la elevación del impuesto de aguardientes, con el pretexto de cumplir fines moralizadores, ha dado resultados contraproducentes. Véase la relación que sigue, tomada de Vocke.

“Las experiencias de Inglaterra en esta materia son sumamente instructivas. En 1735 se elevó el impuesto sobre el Aguardiente de 5 chelines a 20 chelines por galón. La consecuencia fué un aumento espantoso de destilerías clandestinas i un estado de rebelión en el pueblo, sin que por eso disminuyera el alcoholismo. También se ha observado después, que la elevación del impuesto más allá de cierto límite lo que hace es aumentar las defraudaciones sin disminuir el consumo. (2)

---

[1] Flora—Manual de la Ciencia de Hacienda—Tomo I pág 351

[2] Vocke—Principios fundamentales de Hacienda. Tomo I pág. 119.

Sin embargo debe advertirse que Vocke no rechaza en absoluto la imposición fuerte al alcohol pues cree que "la plaga del alcoholismo se combate mejor con medios de policía, sobre todo limitando la venta, **aunque también** debe recurrirse a unos impuestos elevados." [1]

Posiblemente el nudo de la cuestión está en el punto límite del máximo impuesto posible marcado en el momento que la carga resulta tan pesada que empieza la conveniencia de eludirlo con el contrabando.

Dice un autor en el Perú, "Quizás alegarán algunos que el recargo de la tarifa provocaría mayor contrabando i causarían una disminución en el consumo. Naturalmente, el mayor derecho estimulará el contrabando pero la circunstancia de ser conocidas las fuentes de producción, i de estar bien organizada la vigilancia, permiten juzgar que no sería considerable la reducción que por esta causa experimentarían esa renta. En cuanto a la otra objeción **no siendo excesivamente exagerada la tarifa** como no lo es por cierto, la que se propone, no hai porqué preocuparse. La estadística de todos los países **demuestra** que, hasta cierto punto, el alcohol es una excepción a la regla general de que el encarecimiento de un artículo disminuye su consumo. En efecto la experiencia demuestra que el consumo no disminuye mientras que el impuesto no llega al límite de la cuota represiva." [2] Esto último no está de acuerdo con la opinión de tratadistas como Vocke ni con lo que ocurre en la práctica. La cuota represiva que surte efecto en un país puede ser i de hecho es diferente de la que se necesitaría en otro. Si en Francia resulta represivo un impuesto de 10, puede que en el Perú no baste i que en el Ecuador, al contrario, sea mucho mayor del límite al que se podía llegar. El estado económico de un pueblo influye en esta determinación, pero generalmente la respuesta del productor o el vendedor al impuesto que ya llega al límite represivo, es el contrabando, i de acuerdo con la primera afirmación de Garland—que en el alcohol se constituye la excepción a la regla de la disminución de consumos a causa del encarecimiento,—hai que advertirle que el consumo no disminuye considerablemente ni aun con el llamado impuesto límite, i por eso es total i completa, sin contradicción,

---

[1] Op. cit.—pág. 120.

[2] "El Fisco i las Industrias peruanas—Estudios económicos" por Alejandro Garland, página 20.

la excepción anotada. En suma la elevación de los impuestos, impulsada por fines moralizadores, no responde ni obedece a tal objeto i simplemente resulta que se gravará hasta el máximo posible sin disminuir el consumo, pero, pasado ese máximo, no disminuirá el consumo sino que aumentará el contrabando.

¿Nuestro impuesto ha llegado o ha pasado ya ese máximo?

El impuesto fiscal de 80 centavos al litro de aguardiente de 21 grados Cartier, equivale prácticamente a un gravámen de 1,36 al litro de alcohol de 40 grados. I si nos atenemos al cálculo oficial de **cuatro millones** de litros [1] de aguardiente de 21 grados producidos en el año 1917, resultará un promedio para la población total del país de litros 2,70 por año. Pero los términos reales de la ecuación son otros. La producción, en primer lugar, es reconocidamente superior i por lo tanto también lo es el consumo; i como no todos los habitantes son consumidores hai que deducir la proporción correspondiente, que según Gide [2] se encuentra multiplicando por 4 ó por 5 el término medio hallado para la población en general: el resultado es el consumo subjetivo real.

Pero como lo que tratamos de hallar es la *carga tributaria actual*, hai que tomar como dato de consumo aquel sobre el cual realmente se paga el impuesto o sean los 4 millones de litros que nos dieron ya 2,70 de promedio general, i que multiplicado, según Gide, por 5 dán un consumo real de 13½ litros o sea un tributo de S/ 10,80 anuales por consumidor, i por año. ¡Solamente aguardiente nacional; nada de cerveza, chicha, ni licores nacionales i extranjeros!!

El higienista que se basara en estos datos oficiales para determinar el consumo, sacaría un resultado errado, menor a la realidad. Hai cálculo de 10 millones de litros anuales de consumo de aguardientes, según el Ministro de Hacienda, Dr. César Borja, quien dice que "según cálculos fundados, que provienen de distintas fuentes, i que concuerdan entre sí, la producción de aguardientes en la República, es de más de 10 millones de litros." [3]

I el detalle i razón para este cálculo lo encontramos evidenciado numéricamente en el Informe de Hacienda del Ministro Sr. Echanique, año 1906, en ésta forma: "El producto ingresado al Tesoro desde que es-

[1] M. G. Hurtado, Informe del Ministro de Hacienda, 1915-pág. XVI

[2] Curso de Economía Política, pág 830.

[3] Informe del Ministro de Hacienda a la Nación, 1909, pág 14.

tá en vigencia la última ley que fijó el impuesto a favor del Fisco en 6 centavos por cada litro que se consume, ha sido así:..... Promedio S/ 337,292,95, que a 6 centavos por litro corresponden a 5,621,549 litros.— Representando esta cifra la cantidad neta ingresada al Tesoro público como producto de los remates, los asentistas en conjunto han tenido que percibir el impuesto sobre dicho número de litros i **ademas** sobre las siguientes cantidades, que son el mínimum de sus gastos de asentamiento, administración, recaudación i vigilancia: El 4 % de Alcabala S/ 13,491,71 Gastos en 49 cantones.....S/ 9.800 al año 117,600,00 i por último sus utilidades.....aproximadamente..... 128,908,29

S/ 260,000,00

que representan el valor del impuesto sobre 4.333,333 litros que con los 5,621,549 arriba anotados, forman un total de 9.954,882 litros que deben haberlo pagado". (2)

De manera que el promedio general por habitante sería Litros 6,66 i, con el cálculo indicado por Gide, resultarían

33 $\frac{1}{3}$  litros por **consumidor** cada año, solo de Aguardiente Nacional.—El Consumo total puede hallarse sumando los siguientes licores i bebidas:

Cerveza Nacional (Cálculo aproximado)	3.000,000
Licores nacionales de frutas	200,000
Vinos nacionales de uvas i frutas	100,000
Vinos, licores i cervezas <b>importadas</b> , (neto)	1.000,000
	<hr/>
	Litros 4.300.000

Como la cerveza contiene hasta 10% de alcohol, resultarían 300.000 litros de alcohol, que reducidos a Aguardientes de 21 grados se convierten en 483.000 litros.

Los licores nacionales contienen 30% de alcohol, de suerte que los 200.000 litros se reducen a 60.000, que convertidos a Aguardientes dan 96.600 litros.

Los vinos con 15% dan 15.000 litros de alcohol, o sean 24.150 litros de aguardiente.

I a la importación general de vinos i licores i cervezas, predominando esta última i los vinos, nos bas-

(2) Informe del Ministro de Hacienda a la Asamblea Nacional de 1905—pág. 29.

tará calcularle un porcentaje promedial de 12% o sean reducidos a alcohol 120.000 litros, i á Aguardiente de 21 grados, 193.200 litros.

Gran total:	Aguardiente Nacional	10.000,000
-	Cerveza idem	483,000
	Licores idem	96,600
	Vinos idem	24,150
	<b>Los importados</b>	<b>193,200</b>

**Litros** ..... 10.796 950

Imposible calcular la chicha que se consume por ser de fabricación casera. No sería descaminado calcular a los 10 millones, de litros, que se consumían en 1905, un incremento anual de 2%, que es le mínimo aumento de los consumos generales. En los 15 años transcurridos, tendríamos pues, 3 millones más de litros, de manera que el consumo se aproximaría mucho a 14 millones, que, con el mismo método usado para encontrar el consumo personal, dan

**47 litros** por Consumidor i por año.

Pero, como repito, nosotros, buscando la carga tributaria actual, es decir lo que se paga, lo que no evade el impuesto, tenemos que basar el cálculo en la cantidad de litros que concurren al tributo i contentarnos con señalar i estudiar el interesante fenómeno de la evasión de esos 6 o más millones de litros, que tanta importancia tiene en el concepto final que merece este impuesto.

La observación del rumbo que lleva la recaudación el año corriente dá razones para suponer que el gravámen ha pasado ya entre nosotros el límite adecuado al medio social i a la capacidad tributaria del artículo; i por lo tanto que se está verificando ya el temible fenómeno de la evasión del Impuesto por causa de ese exceso, evasión que naturalmente no se limita a equilibrar la pérdida fundada en el aumento de gravámen sino que se dirige a eludirlo por completo, pues claro, quien organiza un sistema o método de contrabando no se reduce a practicarlo hasta cierto punto, sino que aprovecha de él hasta el extremo límite posible. El impuesto alto, fuera del máximo imponible, puede obrar entonces en sentido regresivo, anulando no solo el incremento calculado, sino que, induciendo el contrabando en mayor escala, hará que el **impuesto alto produzca menos que el anterior bajo**. Esta afirmación tan aparentemente contradictoria, quizás no tenga lugar en países europeos en que el contrabando tiene también enemigos en las filas de la Ad-

ministración, pero adquiere valía, creo yo, en países como el nuestro, donde ni el aumento desproporcionado de gastos en la vigilancia produce resultado, i antes bien, lesiona el resultado económico final.

Si los 10 millones de litros calculados hace más de 13 años, se producen hoy lo natural es que fueran más si la población ha aumentado i si el vicio ha arraigado—el Fisco debiera recaudar 8 millones de sucres; si solo la mitad evadiera el pago, produciría 4 millones; pero si nuestro dichoso Presupuesto Nacional en vigencia calcula la entrada por Aguardientes en 1.500,000 sucres, quiere esto decir que, echando de lado toda estadística, el Legislador, sabiamente, pensó que se evadirían del impuesto nada menos que 8 millones de litros, pues el millón i medio de sucres calculados para el impuesto, corresponden solo a dos millones de litros, escasamente. La suposición de que el consumo en lugar de aumentar ha disminuído no tendría razón ninguna en su abono. El año pasado el asentamiento sólo en la provincia del Guayas, recaudó sobre 900.000 litros i calcúlase en 300 000 mínimo lo que evadió el pago, siendo el impuesto menor que el actual, pero lo suficientemente alto (De 6 centavos en 1905 estaba ya en 60 centavos—todo incluso—el año 1918) para suponer que restringiera el consumo; pero tal disminución no se advierte en forma tangible en ninguna de las Estadísticas i crónicas de policía en que se refleja el uso de la bebida, ni en el número de establecimientos de venta que indican gráficamente la difusión territorial del vicio. Tenemos, pues, que desechar terminantemente la idea de que ya haya dado resultado benéfico el alza inmoderada del tributo.

**Evasión del Impuesto**—Un detalle numérico i comparativo hará buena luz para estudiar la evasión.

En los 9 años transcurridos de 1897 a 1905, se remataba el impuesto de 0.06 el litro, i según el cálculo hecho en la Memoria de Hacienda, ya citada, el valor del remate i los gastos i utilidades de los asentistas equivalían a una producción de 9.954,882 litros. (1)

El año 1917 las calificaciones de Aguardientes, según el informe del Sr. Ministro, sumaron 4.086 524 litros. (2)

Números hablan, i la interpretación de su elocuencia es, en éste caso, la siguiente. No habiendo disminuído, sino aumentado el consumo de alcohol, es evidente que del año 1905 al 1917 se ha producido un perfeccionamiento admirable en los métodos de contrabando, desde la astuta ocultación del producto hasta la grosera

(1) Camilo Fehanique—Informe a la Convención Nacional 1906, pág. 29.  
(2) M. G. Hurtado—Informe al Congreso de 1918, pág. XVI.

compra del guarda siendo la razón de ese aumento en la evasión el alza del impuesto en una forma desproporcionada e inconsulta.

Además, si el tributo vigente en 1917, variable en tre 60 i 70 centavos en algunas provincias, inducía a una evasión considerablemente en progreso, no había fundamento lógico para suponer que con el método de recaudación actual, un aumento hasta 80 centavos por litro, produjera buenos resultados, i antes bien debió pensarse que el tal aumento produciría, en lógica hilación con la Estadística, un correlativo aumento de la evasión que siendo de 6% en el período de 1897 a 1905, subió a 60% en el período que finaliza en 1917, i resultará de 80% en el año 1919 si se realizan las previsiones del Presupuesto que ingresa S/. 1'500 000 por el impuesto (equivalentes a más o menos 2 millones de litros a 0,80 el litro,) i todo ésto bajo el supuesto de que la producción sea hoy la misma de hace 13 años.

Es claro, pues, que como arma moralizadora, el impuesto al aguardiente es un fracaso, i como factor puramente financiero para el Presupuesto, su forma de recaudación no permite extraerle el legítimo producto pues, dado el litrage anual fabricado, no corresponde el aumento de la cuota del impuesto con su rendimiento.

Pero todavía hai que observar algo mui curioso de la ley actual, i es lo siguiente. Pese a la circunstancia de que ella bate el récord en materia de tipos altísimos de gravámen, no parece inspirada en fines moralizadores i antes bien podemos afirmar enfáticamente que la ley actual parece más bien inspirada por un grupo de secuaces de Moleschot para quien "el consumo del alcohol ayuda a la fantasía, vigoriza la inteligencia, retarda la desasimilación de las materias plásticas, i por ende la desnutrición del organismo, i proporciona por lo tanto a las clases obreras, escasamente alimentadas, mayores resistencias en los esfuerzos i en las fatigas" de lo cual ha podido deducir el citado Moleschot que "el alcoholismo es una caja de Ahorros".

He aquí la prueba de mi aserto: El artículo 18, de la ley, en su inciso segundo, reza textualmente:

**"El alcohol de madera i de patatas, cualquiera que sea su grado, no pagará impuesto alguno, ni estará sujeto a las formalidades que se necesitan para la destilación de los otros alcoholes" !!-(1)**

[1] Colección de Leyes i reglamentos de Timbres, Aguardientes, Tabaco, Sal, Contrabandos.-Quito.-Imprenta Nacional 1910. pág. 60.

Este artículo de la ley está complementado por el Reglamento cuyo artículo 63 dice:

“El alcohol que se produjera de madera  
“o de patatas no será menor de 95 grados (1)  
“i no necesitará desnaturalizarse”. [2]

De manera que el alcohol de la caña es el solo perjudicial a la salud i a la moral i el de las papas nó; i si a ésta observación agregamos la de que, facilitando la conversión de las papas en alcohol, en lugar de hacer con ellas tortas i “rapingachos” habremos llegado a la “crisis de la papa”, podremos ver en todo esto una prueba, difícil de encontrarla mejor i más palpable, del espíritu i objetivo de nuestras leyes que resultan así fomentando un vicio a costa de un artículo de primera necesidad como la papa: día llegará que el pueblo tenga aguardiante más barato i papas caras i escasas.

Así también los licores de frutas nacionales están gravados con un mínimo impuesto, lo que sin duda protege la industria nacional i disminuirá proporcionalmente la importación de lo extranjero, pero fomentando el alcoholismo con el abaratamiento de precio. La fruta, tan saludable en su estado natural, se convierte en enemiga de la salud, hecha licor por “ministerio de la ley”. La objeción que pudiera hacerse de que el gravámen es menor por la mayor dificultad de extraer el alcohol de frutas dada su escasa cantidad, carece de valor si se considera que el precio de venta de los tales licores es desproporcionadamente superior al del aguardiente común, de modo que el fabricante de mistelas, coñacs, etc. obtiene un beneficio superior, del cual la ley se ha despreocupado por completo, como si el impuesto fuera solo sobre Aguardientes i no sobre la variedad de productos en la industria alcoholera, i fijando caprichosamente el impuesto sin tener en cuenta que “la base de imposición más justa en el caso de las bebidas alcohólicas es, por lo general, su graduación, con lo cual habrá que convenir que una cantidad de alcohol en forma de aguardiente debe pagar **por lo menos** el mismo impuesto que una cantidad equivalente en forma de vino o cerveza” (3) o de licor agregaremos ahora.

Para facilitar la apreciación de las conclusiones que sobre la evasión del impuesto obtuvimos de la comparación que permiten establecer los datos publi-

[1] 37½ grados Cartier.

[2] Colección de leyes citada, pág. 95.

[3] Vocke; op. cit., pág. 120.

cados oficialmente, damos enseguida un cuadro, condensándolos numéricamente:

Año	Impuesto al litro	Debió producir	Produjo en sucres	Evasión del impuesto calculado sobre 10 millones de LITROS
1897	0,06	S. 600.000	597.000-( <sup>1</sup> )	6%
1917	0,60	„ 6.000.000	2.000.000-( <sup>2</sup> )	66%
1919	0,80	„ 8.000.000	1.500.000-( <sup>3</sup> )	80%

de manera que:

El crecimiento del impuesto está en la relación de 1 á 13.00

El crecimiento del Ingreso " " " " " 1 á 2.50

El crecimiento de la evasión " " " " " 1 á 13.00

o sea que: **la Evasión está en razón directa del peso del impuesto.**

Véase algunos datos de otros años para completar la observación:

El año 1889, cobrándose directamente por el Fisco el impuesto de aguardientes, solo se conseguía recaudar por el 68 $\frac{3}{4}$ % de su valor total, evadiéndose, pues, 31 $\frac{1}{4}$ %. Este cálculo se encuentra en una obra publicada el año 1890, titulada "Estudio sobre los Presupuestos" Quito, Imprenta del Clero, pág. 44. Es una compilación de interesantes artículos publicados en la Revista Financiera de Guayaquil por Dn. Vicente González Bazo.

El año fiscal 1895-96 la evasión del impuesto fué calculada por el entonces Ministro de Hacienda Dr. Serafín Wither en un 58% (sobre 6.000,000 de litros) en su Informe a la Convención Nacional, pág. 36.

El año 1914 el impuesto que se calculaba por el señor Ministro de Hacienda en 42 centavos, promedio en cada litro, produjo solo un millón de sucres, cuando según cálculos constantes en el informe de Hacienda al Congreso de 1915, pág XLVII, debió producir más de 4 millones, incluyendo el acumulo.

Hemos redundado en las pruebas de que el método de aumentar los impuestos sobre ciertos consumos, o conduce necesariamente a un fin moralizador i, en general, tampoco a un aumento correspondiente de los rendimientos para el Fisco i que cuando éste se empeña en conse-

[1] Inclusive los gastos i la utilidad del asentamiento, según cálculo de la respectiva memoria de Hacienda, ya citada, (1900-pág. 29).

[2] Incluye el ingreso por impuestos Municipales, según Memoria de Hacienda del señor Hurtado (Aproximado) 1917-pág. XVI.

[3] Según la partida N.º 29 del presupuesto vigente en 1919-pág. 49 del Anuario de Legislación de 1918-Tomo I.

guirlo, puede alcanzarse durante cierto período un crecimiento relativo no absoluto de tales rendimientos (1906 1916) pero, a la postre, el recargo deviene un arma de doble filo, pues el productor halla al fin medios de evadirse si el gravámen ha pasado del límite económico normal. En seguida, veremos por qué la "evasión" del impuesto, tan temida de los hacendistas en todos los países, halla en el nuestro muchas mayores facilidades i campo mejor preparado para realizarse, i cómo es élla uno de los inconvenientes mayores del impuesto a los consumos de libre producción, venta i circulación en el Ecuador.

b]—La recaudación del impuesto a los aguardientes, en la forma actual, pasa por tres fases principales, i una complementaria.

- 1—Estimación cuantitativa del tributo en el lugar de producción
- 2—Vigilancia
- 3—Percepción, por fin del tributo
- 4—Vigilancia complementaria en la circulación.

Hasta ahora ninguno de los diferentes tipos de impuestos sobre los Aguardientes se han conformado con la imprescindible economicidad de la recaudación. Cualquiera que sea la forma del impuesto, si la producción es libre, los ingresos están en razón directa de los gastos de vigilancia. Hai un círculo vicioso, en resumidas cuentas: si se hacen economías en la vigilancia se resiente la recaudación, i si se gasta más en la vigilancia, resulta onerosa la recaudación i anti-económico el tributo.

La estimación cuantitativa del impuesto se verifica actualmente al calificar el alambique productor del aguardiente, estimación que, en suma, resulta parcial porque el aparato puede rendir más i de hecho así es, de manera que sólo se estima una base i no todo.

Pero no es ésto,—cuestión que la misma ley obvia en otro artículo—lo que llama la atención en el método estimativo del tributo, sino el personal al que encarga la ley de esa estimación, cálculo i fijación.

Siendo como es tal operación el primer paso del éxito en la recaudación del tributo resulta extraordinariamente anómalo que los encargados de ejecutarla sean empleados de ínfima categoría, dos de los cuales que forman mayoría [La Junta es de tres] tienen los sueldos más bajos de la Administración: 60 sucres el Sub-Inspector i 16 sucres el Teniente Político.

sin que el tercero sea un empleado de renta acorde con la importancia del papel llamado a desempeñar, pues el Inspector gana solo 120 sucres.

Verdad que la ley manda que la calificación hecha por ellos, sea conocida i aprobada por la Junta de Hacienda de la Provincia; pero ..... ¿qué puede hacer sino dar su aprobación una Junta como la de Hacienda cuyos miembros no están en situación de apreciar la verdad o la falsedad de una calificación hecha en pueblos o en campos a 20 leguas de distancia, calificación en la cual los primeros engañados suelen ser el Teniente Político i el Sub-Inspector?

Personalmente puedo testificar los grandes inconvenientes que representa esta intromisión de la Junta de Hacienda, pues como miembro accidental de la de Guayaquil, he asistido a muchísimas sesiones para considerar las calificaciones que se presentaban, i a las cuales no podíamos hacer reparo alguno, por falta de base en qué fundarnos i hasta de conocimientos especiales, de índole técnica, en la industria alcoholera. Cuando cierta ocasión advertimos algunas groseras enmendaturas en un is actas de calificación, creímos que se trataba de algo perjudicial al Fisco i se ordenó ipso facto la rectificación de élas-era en Balzar-enviando al efecto nada menos que al Inspector Visitador de las Provincias del Guayas, Oro i Manabí, Sr. Clotario Paz. El resultado fue extraño: la nueva calificación redujo la producción i por lo tanto el impuesto a la **mitad**, justamente, de la primitiva. Como la opinión del Sr. Paz me merece toda fé, hay que convenir en que los encargados de la primera calificación no sabían nada de las obligaciones que tenían entre manos, siendo posible pensar de éste incidente que él es un botón de muestra, casualmente encontrado, que refleja el defecto de la ley i su práctica usual. Sólo que seguramente las equivocaciones no han de ser a favor del Fisco, como resultaba en el caso que dejo relatado.

La vigilancia del tributo es el escollo, sien-lo como es la parte esencial en el Impuesto a consumos en la forma de libre producción i circulación que tenemos establecida.

I uno de sus capitales obstáculos está en la enorme extensión territorial del país i la mínima densidad de población. Esta cuestión tiene una apariencia secundaria i generalmente nadie la toma en cuenta para la formación de las leyes de impuestos indirectos. I sin embargo, debiera ser la primera consideración puesta al frente de todo proyecto, de toda idea al respecto, ó

cuando andamos a la pesca de leyes similares puestas en práctica por países de población densa o de grandes aglomeraciones populosas como la Argentina.

En efecto, ocurre con esos impuestos que su vigilancia requiere un verdadero ejército de guardianes cuyo pago resulta oneroso relacionándolo con el producto del impuesto. La manía imitativa nos indujo siempre a trasladar el sistema de impuestos indirectos tal cual se legisló en Alemania, en Francia, en Italia, pero la ley resultaba aquí un verdadero cedazo.

Podemos establecer un paralelo muy gráfico, entre lo que ocurre con estos impuestos y lo que ocurre en cualquiera de nuestras revoluciones. El Estado sostiene un ejército de 5.000 soldados (equivalentes a los guardas) y los revolucionarios son apenas unos 300 (equivalentes a los productores contrabandistas). Si el país tuviese una extensión de mil kilómetros cuadrados la suerte de los 300 revolucionarios estaría fatalmente sellada, porque los 5.000 soldados podrían acordonar un círculo que sería la trampa, la red de la que no podrían escapar los 300 revolucionarios. Pero como el país tiene **doscientos mil** kilómetros cuadrados los 5.000 soldados no bastan y los 300 revolucionarios siempre se han evadido y se han paseado por todo el país haciendo cuanta tropelía han querido.

Un proceso semejante ocurre con el impuesto de Aguardientes, con solo dos diferencias agravantes, la primera: si en el ejemplo dado, el ejército es de 5.000 soldados y los revolucionarios son 300, en el caso de los aguardientes resulta la proporción invertida, pues los guardas son 200 y los contrabandistas el doble; y segundo: si el Estado puede aumentar el número de soldados cuando la seguridad pública lo exige, no puede en cambio aumentar indefinidamente el número de guardas para no dejar escapar el impuesto al consumo. De esto deducimos que la forma usada para la recaudación de estos tributos es aplicable sólo en países densamente poblados donde la producción y movilización de aguardientes **ESTÁ CONTINUAMENTE DENTRO DE LA CORRIENTE DE ACTIVIDAD FISCAL**, más no en países como el nuestro donde el Estado tiene que abandonar de hecho su imperio a media vara de distancia de cualquier poblado, y aún dentro del mismo poblado, por falta de rendimientos tributarios con que cubrir la vigilancia de la enorme extensión territorial del país, que se puede conceptualizar desierto en su mayor parte si

atendemos a la densidad de habitantes i especialmente a la densidad de poblaciones importantes.

La mejor prueba está en el cuadro de la evasión del impuesto, que dimos en la página 189 en el cual se vé el aumento progresivo i geométrico de la evasión a medida que subía la cuota del impuesto desde los 6 centavos en 1897 hasta los 80 centavos actuales, i que principiando por ser el 6%, llegó al 66% en 1917 i posiblemente alcanzará al 80% en el ejercicio vigente.

Los gastos de vigilancia actualmente valen S/. 380.000 [1] i además debemos considerar los gastos de percepción, la cual está a comisión de 1 i 2% en la mayor parte de las colecturías, de 4 i 6% en unas pocas i a cargo sin comisión alguna, de los dos colectores de Guayaquil i Quito. Parece, pues, que un promedio general de 2% no es exagerado, i sobre millón i medio de recaudación significa \$ 30.000.

Además los viáticos por movilización de empleados, guardas, rectificaciones, i también otros gastos extraordinarios, no importarán menos de 30.000 sueres más, todo lo cual hará un gran total de \$ 440.000 al año, como costo de la recaudación del impuesto. Si él rinde millón i medio de sueres, como está previsto, resultará que habremos gastado en la percepción del impuesto, nada menos que 30% de su producto bruto, i un porcentaje semejante, desconocido en todas las Haciendas bien organizadas, condena irremisiblemente con las más estricta lógica, la forma vigente del impuesto en el Ecuador.

En Italia, según Flora, los porcentajes más altos en la recaudación de impuestos al consumo llegaron a 14%, i en un caso especial, en la ciudad de Florencia cuyo municipio gastó, durante un año, el 17% del producto bruto en la recaudación de ese tipo de impuestos (2)

Por otra parte el cálculo que acabamos de hacer para el Ecuador está basado en un rendimiento de millón i medio de sueres, pero quizás con la vigilancia que permite el presupuesto de 380.000 sueres no se obtenga ese producto. No hay, en efecto, muchos Colectores Fiscales que estén de acuerdo con el número de guardas que se les ha designado para su jurisdicción. Por lo menos puedo asegurar que en el Guayas todos los Colectores han pedido i exigido más guardas, pro-

[1] Decreto Ejecutivo de Diciembre 14 de 1918. Véase Presupuestos Especiales del Departamento de Hacienda. Quito-1918-Imprenta Nacional.

[2] Flora—Op. cit., Tomo 1, pág. 451.

bando la necesidad de ellos con la sencilla enumeración de los lugares de producción o introducción cuyo total es superior al número de guardas concedido!

Ejemplos: Balzar tiene 4 guardas i 6 recintos productores distanciados entre sí leguas i leguas. ¿Cómo vigilarán día i noche esos 4 guardas a las 6 fábricas?

Guayaquil tiene 30 guardas i con ellos debe vigilar constantemente.

32 muelles

14 fábricas

La extensa orilla de la ciudad de Guayaquil, centro principal de introducción i consumo, orilla que desde la Avenida Olmedo hasta el Camal es accesible de noche por todos sus puntos.

I, finalmente, las entradas terrestres por la Atarazana, el Camal, el Salado, Puerto Lisa, etc., etc.

Este mismo recuento puede hacerse para las Colecturías de Daule, Santa Elena, i en general para todo el país.

Si la cobranza está en razón directa de la vigilancia, como ya indicamos, es de presumir que, llegando al millón habrá dado una suma de acuerdo con la práctica. [1]

En países de gran densidad de habitantes i donde la producción es mayor, los impuestos soportan gastos generales de recaudación, porque el mismo número de vigilantes se emplea para una producción de 1 que para una de 10, i ese sería el caso nuestro si se fabricaran 40 millones de litros. Pero aquí una ley calca da en modelos extranjeros i con enmendaduras de "interés nacional", que requiere como primera condición de éxito, **tapar toda salida** al contrabando, conduciendo necesariamente al fracaso económico, i ni aún gastando 30% del rendimiento logramos aplicarla mejor. (2)

En suma, sencillez en la recaudación, tal debe ser la divisa en nuestros impuestos indirectos. Hoy hacemos lo contrario imitando los procedimientos últimos de países en elevado grado cultural. La idea de hacer general el impuesto, envuelve, como hemos visto,

---

(1) En tal caso los gastos de recaudación significarían la horrosa cifra de 44% del producto bruto i como más del 50. pertenece a *participes*, resultará un remanente despreciable para la Caja común del Estado.

(2) Se creyó que el impuesto en la cuenca decañina subsanaba estos inconvenientes. Prácticamente en la experiencia de dos años, se encargó de probar lo contrario i teóricamente omito la discusión del punto por cuanto ya lo ha hecho con abundantes razones don Eledoro Avilés, en un estudio cuya transcripción se hizo en las págs. 37 á 39 a las que remito al lector.

la creación de un complicado mecanismo administrativo que se lleva buena parte del ingreso. Este mecanismo complicado es el origen del fracaso, pues él sólo funciona correctamente en un ambiente en que leyes i costumbres, usos e inclinaciones nacionales, tengan objetivos menos antagónicos al concepto justo de la relación entre Individuo i Estado, entre Empleado i Gobierno, concepto que, por desgracia, tenemos muy por esclarecer en la psicología del alma nacional

Necesitamos impuestos en correspondencia al grado cultural del contribuyente i de éstos hay 10<sup>0</sup>/<sub>0</sub> solamente que piensan que el contrabando es un atentado vergonzoso contra el **bienestar de los demás**, pues el 90% restante creen ver en él un legítimo lucro comercial o piensan quizás que "el contrabando es el correctivo más eficaz contra las malas leyes" [Blanqui-Diccionario de Comercio] a sabiendas que

Chateau, maison, cabane  
Leur sont ouverts partout  
Si la loi les condamne  
Le peuple les absout [1]  
(Béranger)

Estas citas de Blanqui i Béranger las hace Flora agregándoles su comentario en ésta forma: "El legislador, por una parte estimula el delito con la elevada cuota del impuesto, i por otra lo castiga. El contrabando, que los impuestos indirectos producen inevitablemente, por lo mismo que es económicamente útil, impulsa, en efecto, a los pueblos a la violación ocasional o continua i al fin violenta de las leyes fiscales, a considerar al Estado como un enemigo contra el cual toda hostilidad es legítima." [2]

Stuart Mill en su 7ª regla para la imposición indirecta, dice:

"Ningún impuesto debe conservarse tan alto hasta dar con ésto un motivo a su evasión, ni tan fuerte que sea contrarrestado con los medios preventivos ordinarios: i especialmente ningún consumo debe ser gravado tan alto que levante una casta de sujetos infringidores de la ley, defraudadores, contrabandistas, destiladores ilícitos i otros semejantes". (3)

Gide al dar cuenta de que en Francia se levantaron últimamente los derechos de alcoholes hasta 200

[1] Castillo, calafía i casa  
Se les abren por doquiera  
Si la ley los condenara  
El pueblo los absolviera

[2] Op. citada, Tomo I, pág. 436.

[3] Principles of Political Economy.—Vol. II, pág. 775—9a Edición.

francos por hectolitro, i en Inglaterra hasta 400 francos, hace este conciso, pero elocuente comentario: "Nada hai que objetar contra esos derechos, **salvo el fraude desmoralizador que alimentan**". (1)

Si tratadistas europeos que, como Gide, Flora i Stuart Mill, escriben bajo la impresión del carácter de esos pueblos de tan elevada cultura, encuentran en ellos terreno fácil para que los impuestos altos causen tan graves resultados, ¿qué podríamos decir de sociedades como las nuestras de América, en su mayor parte incoherentes e indisciplinadas, con el espíritu de la resistencia i la oposición atávicamente latentes?

La idea que me sugiere el impuesto a los aguardientes i sus similares la resumo así:

**En teoría**—En países poco poblados, de gran extensión territorial, económicamente incipientes i de organización educativa i social en período de gestación, los impuestos indirectos a los consumos de libre circulación o venta, requieren un gasto de percepción que los vuelve económicamente absurdos i los deja en abierta oposición a la **cuarta** regla fundamental de Adam Smith.

En la **práctica**—Solo el **estanco** evita sus inconvenientes.

---

[1] Curso de Economía Política, pág. 833.

a) Impuestos a los vinos, licores,  
i bebidas alcohólicas que se importan  
por Aduana.

Según el artículo 15 de la Ley de Aguardientes vigente, las bebidas alcohólicas importadas del extranjero pagarán como "impuesto de consumo" 15% ad-valorem. Este gravámen es "sin perjuicio del que deben pagar por los derechos de importación, de acuerdo con la ley de Arancel de Aduanas" Este párrafo textual de la ley es simplemente un exponente del atrasado criterio hacendario en que nos hace vivir la rutina. Distinguir entre "derechos de importación" i "Derechos de consumo" es un absurdo porque ambos son impuestos "al consumo," i si antiguamente el monarca imponía "derechos" a ciertos actos, hoy es inadmisibles que el Estado democrático imponga "derechos" para poder importar i, en efecto, no se pagan con el tal calificativo otra cosa que impuestos al consumo o uso de lo que importamos, siendo libre el derecho para hacerlo, para verificar el acto de importar. Con esto de los aguardientes, lo ocurrido es sencillamente que el Legislador, deseando aumentar el Ingreso o proteger la industria nacional, ha gravado el artículo extranjero recargando el impuesto anterior de Aduanas, de manera que en la nueva ley está demás la palabra "consumo" porque el antiguo i el nuevo "derecho de importación" son impuestos al consumo. Como ensayo se ha hecho una diferencia en la manera de cobrar el nuevo impuesto: en lugar de calcularse sobre el "peso" como en el antiguo i vigente aún, se calcula sobre el "valor" de la mercadería, pero con ésto se ha complicado más la Estadística introduciendo factores diferentes en un solo cálculo. Lo práctico habría sido gravar las bebidas alcohólicas extranjeras con un solo impuesto, sea al valor, sea al peso, unificando así el de consumos a las bebidas extranjeras. La Estadística ganaría inmensamente, pues sería posible calcular la carga tributaria total pagada por los consumidores de tales bebidas i conoceríamos lo que ingresa por el impuesto en todas sus formas.

Hoy se está ingresando bajo el título de "Ingresos Extraordinarios" éste impuesto adicional. Lo natural i lógico sería hacerlo bajo el título de "aguardientes" puesto que es en esa ley, que abarca alcoholes de toda



forma i grado, donde se origina el tributo. Contribuiría esa medida a la agrupación de los ingresos de ese tipo para favorecer ese estudio i la Estadística de él.

La Estadística de años anteriores nos da como calcular aproximadamente lo que producirá éste gravámen de 15% ad-valorem i el impuesto principal un poco menos exactamente. He aquí un cuadro de la importación de bebidas en dos períodos: 1900-1910 i 1915-17 que lo damos así en dos partes—antes i durante la guerra europea—por la restricción que ésta produjo influyendo, como veremos, en los resultados.

### Importación de bebidas alcohólicas al Ecuador (1)

CÁLCULO PARA HALLAR EL POSIBLE RENDIMIENTO  
DEL IMPUESTO ADICIONAL AD-VALOREM:

AÑO	KILOS BRUTO	VALOR DE LA MERCADERIA
1901	2 655 350	S/. 791 373
1902	2 047 299	„ 584 852
1903	2 714 634	„ 718 747
1904	1 836 249	„ 519 818
1905	2 228 400	„ 578 565
1906	[Revolución:	no hai datos]
1907	3 732 584	„ 888 125
1908	4 718 313	„ 1 023 026
1909	2 825 790	„ 631 567
<hr/>		
Promedio:	2 890 199	S/. 717 090
Impuesto: ad-valorem 15%	„	171 563
<hr/>		
DURANTE LA GUERRA		
1915	1 288 971	S/. 315 714
1916	1 470 703	„ 477 458
1917	1 142 035	„ 442 045
<hr/>		
Promedio:	1 302 360	S/. 401 739
Impuesto ad-valorem 15%	„	60 260

[1] Según las Estadísticas oficiales publicadas por el Ministerio de Hacienda.

Como la importación se regularizará después de firmada la paz, sería posible calcular que nuevamente el número de kilos llegaría al promedio antes de la guerra, pero también se ha desarrollado la industria nacional licorera i su producción reemplazará parte de lo que antes se importaba. Un promedio entre los dos encontrados para cada época, parece que será la cantidad probable, o sean 2.096.279 kilos con un valor de S/ 559.404 cuyo 15 %, dará un ingreso por impuesto adicional al de Aduanas de S/ 83.910.

\*  
\* \* \*

**CÁLCULO DE LOS INGRESOS QUE APROXIMADAMENTE SE OBTENDRÁN CON EL IMPUESTO PRINCIPAL DE ADUANA POR CONCEPTO DE IMPORTACION DE BEBIDAS ALCOHOLICAS.**

(Impuesto calculado sobre peso i clase).

Para determinar el porcentaje que se asigna a cada bebida se ha estudiado la colección de estadísticas desde 1900 hasta 1917.

Habiendo diferentes impuestos para cada clase de bebida hay necesidad de clasificarlas.

Cantidad promedial de importación total

**en kilos bruto**

**2.000,000**

CLASE DE LICOR	PORCENTAJE	KILOS	DERECHO POR KILO	PRODUCTO DEL IMPUESTO
Amargos	0,50 %	10,000	1,19	\$ 11,900
Anisados	0,50	10,000	1,19	11,900
Cerveza	50,00	600,000	0,13	78,000
Cogniac	6,00	120,000	1,19	142,800
Champagne	2,00	40,000	1,555	62,200
Varios	2,00	40,000	1,19	47,600
Pisco	1,00	20,000	0,83	16,600
Vino común	42,00	840,000	0,165	138,600
Espumante	2,00	40,000	0,665	26,600
Vermouth	12,00	240,000	0,165	39,600
Whisky	2,00	40,000	1,19	47,600
	<b>100,00 %</b>	<b>2.000,000</b>		<b>\$ 623,400</b>

Esta cantidad de impuestos equivale, de acuerdo con el cálculo hecho en páginas anteriores, a un tributo neto por consumidor de \$ 2,07 anual, que hay que agregar al que pagan por Aguardientes i licores nacionales.

## TABACO

Otro impuesto fiscal indirecto al consumo es el designado en el Presupuesto vigente bajo el número 55 con el nombre de **tabaco**.

El impuesto se cobra en cuatro casos:

1—Al movilizarse el tabaco como materia prima.

2—Al ponerse a la venta el manufacturado

3—Al exportarse como materia prima. (Inciso único Art. 3 de la ley. Página 198 del Anuario de Legislación de 1918)

4—Al importarse al país en forma de manufactura. Al igual que para los alcoholes, el tabaco paga al importarse un impuesto arancelario de consumo, [aparte de este otro creado por la ley de Tabacos,] de 5 centavos cada cigarro i 20 centavos cada 10 cigarrillos. [1]

Las consideraciones hechas sobre el impuesto de Aguardientes corresponden perfectamente al de Tabacos i aun podemos agregar que en mayor escala, pues que, en este caso, no hai la posible excepción que constituyen los alcoholes para usos industriales, desde que el tabaco es un consumo absolutamente personal cuya imposición no grava nada esencial para la vida ni para la industria. Si entre los tratadistas se encuentra discrepancia de opiniones en el caso de los alcoholes, en este otro de los Tabacos encontramos unanimidad completa en los pareceres, como vamos a verlo acudiendo a diferentes fuentes de doctrinas. En especial designan el Tabaco como el artículo ideal para el estanco como medio de recaudar el impuesto con que se le grave.

Vocke dice: "Allí donde se logre en tiempo oportuno introducir el monopolio, ofrece, sin disputa, un resultado económico muy satisfactorio para el Estado i es preferible a los derechos de Aduana i a otros impuestos interiores, porque puede gravarse al consumidor según las diferencias de clases i el grado de bondad de éstas, mientras que en los derechos de Aduanas i en los impuestos de consumo, hai que pagar los mismos derechos para las clases inferiores que para las superiores, por ser imposible tener en cuenta la calidad"..... "Por lo demas una vez introducido i aclimatado será para el cultivador de tabaco **menos gravoso** que un

[1] El impuesto arancelario vale \$ 9.52 por kilo manufacturado de tabaco i St. 2.65 en hojas.

impuesto sobre él, siempre que se refiera al Tabaco elaborado." [1]

Piernas Hurtado, comentando las *Cartas Económico-Políticas* de Campanones, se expresa así:

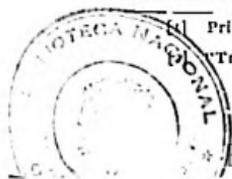
"El estanco del Tabaco, decía Campanones, me parece **sufrible** aunque gravoso, i esto mismo decimos nosotros, añadiendo que tal sufrimiento solo puede soportarse cediendo por una parte, ante la consideración de las grandes urgencias que agobian a nuestra Hacienda, i por otra parte ante la **imposibilidad de sustituir con ventaja un recurso de tanta importancia**. Hai que renunciar desde luego a una libertad absoluta del tabaco que igualara su condición a la de cualquier otro producto, a pesar de que esto es lo que exigen los principios, i en cuanto a la abolición del monopolio, es **indudable que perjudicaría a la renta**. El sistema mejor en este caso para obtener un impuesto especial sin el estanco es el de los derechos arancelarios; pero semejante procedimiento, que se realiza bien en **Inglaterra, donde no se produce el tabaco**, habría de combinarse entre nosotros con la imposición sobre el cultivo de esa planta, que puede darse en buenas condiciones, i como unos i otros derechos tendrían que ser mui elevados, el **contrabando** sería **inmenso**, i los defraudaría en gran parte.....Para llegar a la exención completa del tabaco, habrá que abolir antes buen número de otros gravámenes harto más injustos i ruinosos, el de aquellos, sobre todo, que afectan al consumo de los artículos que son de una necesidad ineludible." (2)

La salvedad que hace Piernas Hurtado para el caso de España donde, dice, puede darse el Tabaco en buenas condiciones, es enteramente aplicable al Ecuador, que, efectivamente, cultiva tabacos en gran escala i puede llegar a constituir artículo de exportación con gran beneficio para nuestra Economía. No estamos pues, como tampoco está España, en el caso de imitar a Inglaterra limitandonos a imponer gravámen de importación, simplemente, al tabaco, i ya vemos que en la práctica se realiza la advertencia del autor que acabamos de citar, pues fraude i contrabando campean en lo movilización i consumo interior nacionales de tabacos, al igual que en los aguardientes.

Descartado lógicamente el impuesto al consumo en la forma múltiple de hoy, se nos ofrece el monopolio fiscal como el desideratum financiero en el caso preciso de

[1] Principios fundamentales de Hacienda, Tomo I, pág. 74.

[2] Tratado de Hacienda Pública i Exámen de la Española." Tomo II—pág. 337



este impuesto. Flora lo recomienda calurosamente en este sentido cuando nos dice que el "tabaco constituye la materia imponible por excelencia, i ofrece la más completa realización de las condiciones indispensables para la formación de un monopolio de producción i de venta. El tabaco es artículo de consumo general no necesario, i su imposición grava por tanto directamente el consumo suntuuario, no entra como materia prima en ninguna industria, sino que es artículo destinado exclusivamente al consumo; en nuestro país es usado por la población masculina adulta apta para el trabajo, i por consiguiente, como justamente advierte Schall, el reproche que con demasiada generalidad se hace a los impuestos indirectos, de actuar como impuestos de capitación i de supergravar a las familias numerosas sin consideración alguna a su renta, no tiene razón de ser por lo que concierne al impuesto sobre el tabaco. No tiene como el vino, la cerveza, el té, utilidad alguna; antes bien, desde el punto de vista higiénico, su uso se ha considerado nocivo a la salud i a la inteligencia por efecto del alcaloide (nicotina) a que debe su cualidad de narcótico i su consumo depende enteramente de la voluntad de los fumadores, quienes renunciando a él evitarían por completo el elevadísimo impuesto a que sabiamente está sometido. De las formas de imposición el **monopolio es la más conveniente**". (1) A continuación expresa Flora sus ideas sobre la forma del monopolio, inspiradas en las condiciones de Italia, aplicables al Ecuador con ciertas variantes que consulten los intereses de los pequeños agricultores, que en el Litoral tienen en ese determinado cultivo su modo de vivir, a semejanza de los cultivadores de la viña en Europa. Llegado el caso sería útil la consulta de esas opiniones, que aquí omitimos, pero terminaremos de referirnos a Flora, con la transcripción de un párrafo que tiene relación con el modo *actual* del tributo en el Ecuador. Dice así: "El impuesto sobre el tabaco se puede percibir mediante licencias i timbres que gravan la venta i la elaboración dejando libre el cultivo. El cultivador solo puede vender su producto a quien se halle provisto de licencia para el despacho, no a los consumidores; el fabricante debe fijar en cada paquete de tabaco por él elaborado un timbre que compra al Estado. En este sistema adoptado por los Estados Unidos de América, i con pocas variantes por Rusia, **son más fáciles los fraudes** i más escasa la productividad del impuesto,

[1] Op. cit. —pág. 175-176 Tomo II.

lo cual explica su favor en los países que gozan de próspera situación financiera" .... (1)

Sin embargo que el Ecuador dista mucho de gozar de tal prosperidad, nos empeñamos en adoptar estas formas más dispendiosas i menos productivas de imposición indirecta, so pretexto de doctrinas políticas, pero con real mengua de la igualdad i la uniformidad que esas mismas doctrinas proclaman.

En un estudio económico hecho en el Perú i que hemos citado ya, se encuentran razones valederas en estos países sud-americanos para preconizar el estanco como el mejor medio fiscal para percibir esta clase de tributosa consumos. Su autor, se expresa así sobre el tabaco: "Siempre que se grava un artículo de importación poco voluminoso con un fuerte derecho, inevitable es su introducción clandestina al territorio nacional, i mucho hace el Estado si logra cobrar el impuesto sobre tres cuartas partes del total. El tabaco nacional paga hoy un derecho de dos soles el kilogramo, i el de procedencia extranjera 3.20, salvo el de las zonas limítrofes que solo paga dos soles diez, a fin de atenuar los abusos del tráfico clandestino; puede, pues, sostenerse como un axioma que más de una cuarta parte del tabaco que se consume en el país elude el pago de la contribución .... Vemos pues, que si se quiere obtener del tabaco el mayor rendimiento que su consumo puede dar, forzoso es apelar al estanco, desde que éste es el único medio que facilita la vigilancia i reduce a un mínimo el tráfico clandestino. El ingreso de este ramo para el año 1899 fue presupuestado racionalmente en \$ 1.600.000 avaluandose el consumo de tabaco en rama, por lo menos en 800.000 kilogramos, mas como ya he dicho que el producto obtenido ha sido de solo \$ 951.893,56, o sea en cifras redondas de 1.000.000, está de manifiesto, que una buena parte del tabaco consumido ha eludido el pago de la contribución, i por consiguiente que la nueva tarifa del impuesto único, ha dado resultados contraproducentes. Según la estadística de la "Sociedad Recaudadora", la producción e internación de tabaco en 1898 fue de 981,307 kilogramos i se expendieron 22.644,449 timbres para la elaboración nacional.

"En vista de estas cifras que son reales i efectivas, forzoso es computar el mínimo del consumo anual de tabaco en rama, en 800.000 kilogramos, de los cuales se destinan a la fabricación de cigarrillos aproximada-

---

[1] Op. cit., pág. 149—Tomo I.

mente 750.000 kilogramos, pues deduciendo de esta cantidad 10% por humedad, rapé i merma en la elaboración, resultan 675 000 kilogramos que dan 26.000.000 de cajetillas de 24 cigarrillos, que es mui aproximadamente la cantidad que se elabora al año, pues vemos que los timbres vendidos en 1898 acreditaban una producción de más de 22½ millones de cajetillas, no siendo por cierto una extravagancia estimar en 2½ millones de cajetillas las exportadas i furtivamente vendidas sin timbres." [1]

Por todas partes se observa la misma queja contra el rendimiento del impuesto bajo el régimen de libre circulación i es general también la solicitud del estanco para la recaudación justa i ordenada. ✕

Para finalizar en este recuento de opiniones voi a permitirme traer a la vista del lector la mui importante de Stourm, entresacando del capítulo dedicado a los tabacos, algunos párrafos sumamente interesantes i en los que se condensa la lucha sostenida en Francia, antes i durante la revolución, entre los financistas que sostenían el impuesto al producto libre, los que sostenían el estanco como medio de recaudarlo i finalmente los que, siempre teorizando en materia de finanzas, querían la supresión absoluta del gravámen, poco preocupados si con ello dejaban al Estado cruzado de brazos con su Hacienda en déficit.

Tomaré la cuestión, para no alargarla demasiado, el año 1790 cuando Necker, buscando medios de colmar el déficit, se dirigía a la Asamblea advirtiéndole el descenso producido en la renta de tabacos, petición que fué informada por el vocero del comité de finanzas en esta forma: "Esta rama de ingresos es la menos onerosa i la más segura de todas, puesto que esta contribución es voluntaria, libre, diaria i de contado".

En la discusión que sobrevino encontramos como lo más interesante un hermoso ejemplo de desprendimiento por parte de un eminente financista, episodio que lo relata Stourm así: "Du Pont de Nemours con su habitual buen sentido, hizo el sacrificio de sus opiniones fisiócratas en presencia de las necesidades financieras:

"Creo que nadie me supondrá capaz, dijo, de pensar que un privilegio exclusivo no es una cosa odiosa, ni nadie me supondrá partidario de las contribuciones indirectas. Pero, según cálculos rigurosos, de cada nueve ciudadanos solo uno consume tabaco. Así,

(1) Alejandro Garland.—"El Fisco i las industrias nacionales".—pág. 22

pues, se engañaría a la Asamblea si se la hiciera creer que es de interés popular la abolición de este impuesto: **LOS ADULADORES DEL PUEBLO SON TAN DESPRECIABLES COMO LOS ADULADORES DEL REY.**" En suma Du Pont opinaba por mantener el monopolio de tabacos. Por la tercera vez, dice Stourm, él renunciaba valientemente a sus principios, a fin de salvar el equilibrio del presupuesto. Sin embargo de estas sólidas razones i cien más que cita Stourm, la discusión ahogó el proyecto i él volvió a manos de la Comisión que lo presentó al año siguiente. Como el proyecto en discusión dejaba libre el cultivo, tuvo la oportuna oposición de Mirebeau, el Mayor, que se expresó así: "El efecto inevitable de esta libertad, será que cada uno podrá tener tabaco en hojas en su casa, sea cultivándolo, sea comprándolo. Ahora bien, agregó, yo quisiera que se explicara cual sería el interés que tendrían los fabricantes i los detallistas para someterse a una tasa que sería fácilmente eludida por todo el mundo? Veinte fábricas de 200 obreros cada una bastan para preparar el tabaco necesario en el país: ¿éstos fabricantes podrían vigilar a todas las otras fábricas clandestinas? ¿Haríanse visitas domiciliarias al cultivador o al detallista? Si apenas podíase impedir una parte del fraude cuando el tabaco estaba prohibido, cuando solo se trataba de guardar la frontera por un solo punto, cómo podría evitarse el fraude cuando todas las regiones del país, las ciudades, los campos, las casas, serán en adelante otras tantas fronteras, cuando en lugar de vigilar a una cierta i pequeña clase de ciudadanos, habrá que vigilar al pueblo entero, al pueblo cultivador?

Mirebeau terminaba así: "¿Qué impuesto mas suave podéis preferir?: este impuesto es libre, no recae sino sobre cierta porción de ciudadanos que consienten en someterse a él. No grava a un artículo de primera necesidad. La infancia está exceptuada: pocas mujeres se someten a él. Buscad, si podéis, otros gravámenes que sean tan dulces, tan equitativos .....! ¿Que hai quien diga que ese impuesto puede suprimirse sin que sea necesario reemplazarlo? ¿No veis acaso que ese reemplazo es indispensable? Mirebeau ponía el dedo en la llaga al formular esas exclamaciones: para llenar el vacío que dejaba en el Presupuesto el impuesto al tabaco, caso de suprimirse, se necesitaba otro impuesto que lo remplazara: "Que declare el Comité, agregó Mirebeau, que la situación de nuestras finanzas permite pasarnos sin esos 30 millones provenientes

del consumo del tabaco; que declare sobre todo que todos los demás impuestos son mucho más equitativos, i toda polémica entre nosotros cesará." Otro argumento altamente valedero se basaba en el hecho de que el impuesto de tabacos, pagado solo por un cierto número de ciudadanos, tendría que ser reemplazado por un impuesto, cualquier otro que fuese, que lo pagarían todos, mientras que los fumadores adquirirían inmunidad. Para proteger así ese vicio se recargaba de tributos al resto de la población, lo que resultaba absurdo. Pasando por todas estas razones, la Asamblea llegó a una solución mediocre, que privó al Estado de gran parte de la renta, que era un impuesto amorfo propicio al contrabando, i que concluyó por arruinar la calidad de los tabacos franceses, anulando el crédito de que gozaban en los mercados extranjeros.

El Directorio, encontrándose en dificultades financieras, -la herencia de la Revolución-gestionó con sus Ministros, en forma velada al principio i abierta después, la reorganización del tributo del tabaco. Se pensó en constituir una industria del Estado al lado de la industria privada. Villiers, proclamando altamente el principio de la libertad, afirmaba que se respetaría a todo trance, pero agregaba: "La libertad no procura ni dinero al Fisco ni beneficia al consumidor: desde que la venta de tabaco es libre, a pesar de la competencia que de ello debiera resultar, su precio al detalle es el mismo casi que en la época de la exclusiva i del monopolio." Tampoco tuvo éxito rápido la campaña en pro del monopolio, pues pasaron 10 años antes que él se restableciera, habiéndose adoptado durante este período una solución que comportaba simplemente un derecho de importación para los extranjeros. El resultado financiero prueba el erróneo camino seguido. En lugar de los 10 millones proyectados, el Tesoro francés vió bajar sus ingresos por este concepto hasta la mínima suma de 1.129.000 francos. Solamente bajo el reinado de Napoleón se afirma la renta de tabacos con sucesivas enmiendas que la elevaron hasta 21 millones el año 1810, aunque siempre bajo el régimen de libertad de cultivo, fabricación i venta. Fué Napoleón quien ordenó a fines de 1810 el restablecimiento del monopolio exclusivo de fabricación i venta. "Así, dice Stourm, después de una interrupción de 20 años, durante los cuales se ensayaron todos los demás sistemas, acabose por reconocer en 1810, la necesidad de reparar el error de la Asamblea Constituyente, vol-

viendo al sistema practicado por el régimen anterior". Veamos ahora el trabajo realizado para conciliar los intereses de los agricultores i el estanco fiscal. "La Asamblea Constituyente se obstinó en considerar el privilegio exclusivo del Estado—el estanco—como incompatible con la cultura del tabaco en el país. Parecía que la palabra "monopolio" llevaba en sí, como un corolario, la prohibición del cultivo interior. Esta era una herencia de falsas ideas que el antiguo asentamiento propagó. Con un poco de perspicacia la Asamblea pudo descubrir los medios de introducir el cultivo del tabaco en Francia, sin necesidad de proclamar la libertad absoluta de fabricación i venta."—"Esto fué lo que hizo la Comisión de 1810. El remedio consistía simplemente en hacer comprar por el estanco toda la producción del país. La Administración del Estanco quedó obligada a emplear 14/15 avos de hojas de tabaco nacional en la fabricación de cigarrillos." El mecanismo económico del monopolio, para las adquisiciones de materia prima, era sencillamente el siguiente: "El Ministerio de Finanzas determinaba cada año el número de hectáreas cuyo sembrío juzgaba necesario; los agricultores autorizados o matriculados para cultivar tabaco trabajaban la tierra i hacían la cosecha, bajo la vigilancia de empleados fiscales, i entregaban la totalidad de sus productos a la Administración del Estanco en presencia de una comisión de expertos i a precios fijados de antemano por categorías de calidades". Desde entonces el estanco del tabaco ha sido para Francia una de sus buenas rentas nacionales, no sin que se haya luchado por contener las tentativas, siempre renovadas, para suprimirlo. "Pero ya se manifiesta, escribe Stourm, un resultado destinado a hacer callar a los críticos, o por lo menos a ponerlos de lado; el aumento constante del producto está ligando indisolublemente el estanco al Presupuesto. El tabaco producía en 1816 un ingreso neto de 33 millones..... i en 1839, era ya de 64 i medio millones. El monopolio de tabaco, se afirma pues, por su propia fuerza, i poco a poco se vuelve inexpugnable. La última enquette parlamentaria sobre el monopolio de tabacos, en 1875, ha constatado que, a pesar de la pérdida de Alsacia i Lorena, habían 21 departamentos donde se autorizaba el cultivo; que 300.000 agricultores estaban dedicados a él, que 96.000 hectáreas estaban consagradas a su sembrío; i, en fin, que anualmente se pedía a la agricultura nacional 20 millones de kilogramos de tabaco".

“Por sobre todo esto, finaliza el autor citado, los tabacos continúan suministrando a los Presupuestos, un ingreso sin cesar creciente, que se eleva a 362 millones de francos, producto bruto, en 1882. Si la Asamblea Constituyente hubiera podido prever este magnífico porvenir del monopolio, sin duda hubiera trepidado más de lo que trepidó, antes de destruir la organización del antiguo régimen, i se hubiera negado a sustituirla con el régimen esteril de libertad de cultivo, fabricación i venta”. (1)

Cuestión de forma, como en todo, no debemos creer—i somos los primeros en reconocerlo i proclamarlo—que el hecho de haber dado resultado en Europa, sea augurio i recomendación favorable para implantar métodos semejantes para la tributación en este país; pero tenemos en materia de Tabacos, ejemplos actuales en la América del Sur con el monopolio en Colombia i, en general, el sistema del estanco, pese a nuestras confesadas deficiencias de organización i administración, lo tenemos en la propia casa, en pleno auge, con el espléndido resultado financiero que todos conocemos del Estanco de Sal, sin que se puedan alegar inconvenientes económicos, ni en la teoría ni en la práctica.

Contra la forma de percepción del impuesto actual, hacemos valer las razones ya expuestas respecto al Impuesto de Aguardientes en el capítulo anterior. No es demás dejar constancia que ya el Congreso Nacional, decretó el Estanco del Tabaco, en una forma ampliamente equitativa, el año 1913, con una ley cuya característica más notable es la concisión, pues limitada a 13 artículos cortos, dejaba en absoluta i conveniente libertad al Ejecutivo para organizar i reglamentar el Estanco. Ignoro las razones valederas que se opusieron a la práctica de la ley en cuestión [2] pero hay en ella magnífica base para insistir en la utilización de este recurso fiscal, hoy abandonado, mientras nos debatimos en angustias mil, como si hubiéramos puesto mano a todos los medios financieros conocidos i nos encontráramos con los caminos cerrados, cosas que estan muy lejos de suceder, como puede darse cuenta quien analize con tranquilidad

---

[1] Rene Storum —“Les finances de l'ancienne regime et de la Revolution”, páginas 376-393. Tomo I

[2] Véase Anuario de Legislación 1913, página 15-16.

i sin pasión, detalle a detalle, cada rama de nuestra incipiente Hacienda.

\* \*  
\* \*

El Estanco del Tabaco es mucho más factible que el de Aguardientes, i si este se debe intentar ante el enorme crecimiento que tendrá la renta bajo el régimen del monopolio fiscal, el de Tabacos, no sin prometer un regular aumento, tiene el incentivo de la facilidad de vigilancia, debido a que los sitios de producción están reducidos a determinados cantones de la República, i los de fabricación también, lo cual no ocurre con los Aguardientes que se producen de un extremo a otro, en todo el territorio de la República.

Para terminar agregaremos que muchas de las industrias nacionales que utilizan productos agrícolas siguen el camino del monopolio por razones de nuestra organización económica. I no solo la industria i la manufactura—que sería lo menos grave—sino el comercio de las materias primas, está hoy acaparado por determinados elementos. Entre esas causas económicas que facilitan el monopolio en el Ecuador, señalaremos: las restricciones del crédito, la escasez del circulante, la facilidad para eludir las leyes penales, la falta de asociaciones agrícolas cooperativas, la falta de vías de comunicación baratas.—Así, en el caso concreto del Tabaco el pobre plantador que necesita de fondos para subsistir mientras llega la cosecha, se ve precisado a venderla o comprometerla de antemano a aquel que sabe que tiene ese negocio de *comprar las cosechas*, i éste naturalmente no anticipa su dinero sin calcular un grueso margen de beneficio i de eventualidades.—Es lo que pasa con el arroz también.

Las asociaciones agrícolas llenarían el gran vacío que se advierte hoy al respecto, suministrando protección moral i material al que la necesite i de ella resultaría la manumición del agricultor en pequeño i del arrendatario, que son hoy verdaderos esclavos que producen para subsistir más no para mejorar. Pero ante la situación de hoy, que naturalmente no se traduce en baja de precio sino en alza [precio de monopolio] ¿no sería lo natural que el Estado—expresión real del total de los asociados—sea quien obtenga la utilidad del monopolio i no un grupo reducido?

# Capítulo XV

## Impuestos indirectos

### de recaudación mediana.

#### Derechos exteriores de consumo

Este es otro grupo de los indirectos i la Hacienda del Ecuador usa de este tipo de impuestos en vasta escala. Los tributos llamados Derechos de Aduana i algunos de movilización i consumo regionales, pertenecen a esta subdivisión i vamos a agruparlos a continuación según su naturaleza, en dos secciones: Derechos Exteriores, i Derechos Interiores, según que ellos graven bien el consumo de mercaderías introducidas al país o exportadas de él, o bien el consumo de mercaderías nacionales o nacionalizadas introducidas de provincia a provincia en el mismo territorio nacional.

#### DERECHOS DE ADUANA

- N/ 1—Derechos consulares
- 3—4,20 en Tonelada de peso o medida
- 7—Derechos de Muelle
- 8—Derechos de Importación
- 9—Derechos de piso
- 10—Movilización de bultos [Importación]
- 11—Equipajes
- 16/17—Adicionales locales
- 18/21—Importación postal (adicionales)
- 22—Derechos de exportación
- 23—Movilización de bultos (Exportación)
- 24—Exportación postal
- 25/28—Adicionales locales.

Todos estos 20 renglones del Presupuesto Nacional están dedicados a los Ingresos por derechos de importación i exportación, que son impuestos indirectos al consumo teóricamente hablando. Respecto a los de exportación, creemos efectivamente, que no recaen sobre el consumidor, en gran parte, sino sobre el productor. De este trataremos al estudiar el sistema tributario en general.

Por ahora nos limitaremos a dejarlos clasificados, previa una ligera reseña de cada uno de ellos, en la cual anotaremos el distintivo capital de cada uno.

**Derechos consulares.**—Se cobran, como su nombre lo indica, por nuestros representantes comerciales en el extranjero. El presupuesto engloba los impuestos de importación con las tasas consulares, según lo advertimos ya al tratar de estas. Como calculamos la cuantía de las Tasas Consulares en \$ 4.979, resultará que del total ingresado en nuestro Presupuesto bajo el título de Derechos Consulares, solo corresponden legítimamente a los Impuestos de Importación la suma de \$ 492.991; el saldo son tasas que no tienen nada que ver con la Importación. (1)

**\$ 4,20 en Tonelada de peso o medida.**—Este impuesto llamado de Tonelage, se creó para incrementar los fondos del ferrocarril a Quito i los de Sanidad Pública. Grava toda la importación, menos el carbón, las frutas frescas i las plantas vivas. Su título explica bien su naturaleza i alcances.

**Derechos de Muelle.**—Gravan el consumo de las mercaderías introducidas i son un recargo al Derecho de importación con un nombre diferente simplemente i que recuerda el origen i objeto de su creación, contruir nuevos muelles. No hay que confundirlo con las Tasas cobradas por servicios hechos en esos mismos Muelles Fiscales de Guayaquil i Puerto Bolívar.

**Derechos de importación.**—Es el renglón capital de estos Ingresos i el primero que debiera figurar por ser el origen de los demás, que, con títulos mas o menos diferentes e infundados, se han ido creando. Esos títulos no se refieren a la calidad científica del tributo sino que, a manera de referencia, nombran el destino que se pretendía dar al dinero que produjeran (Muelles, Ferrocarril, Sanidad, & &) o el indicio que servía para calcularlo [Piso, Tonelage, movilización de bultos.] Cuando más debieran figurar como subti-

[1] Este impuesto consular grava la introducción de mercaderías con una tarifa progresiva ad-valorem de 2 1/2% sobre el valor de cada factura consular, i de 40% de recargo sobre el valor pagando por concepto de esos impuestos en cada sobordo. Las certificaciones valen desde 25 centavos hasta 10 sures.



tulos de este principal de Importación, simplificando la factura del Presupuesto.

Los derechos de importación están descritos i prescritos en una voluminosa legislación Aduanera, que abarca tasas e impuestos.

El Arancel, comprende 58 clasificaciones de mercaderías, que pagan desde 2 centavos hasta \$ 135.30 el kilo bruto, habiendo algunas clasificaciones que comprenden artículos de prohibida introducción, otros libres de impuesto, i una que manda cobrar ad-valorem el impuesto sobre joyas.

Merece un estudio extenso aparte i detallado este Arancel de Impuestos Aduaneros, por lo que él influye en la política comercial del país. Ahora debemos verlo solo por el aspecto hacendario, que es el que nos interesa.

**Derechos de piso.**—Este es un impuesto muy curioso cuya estructura me indujo a considerarlo primitivamente como tasa. Es en apariencia el precio del Bodegaje que el Estado procura para los bultos de los comerciantes. Pero estudiando más profundamente el caso, se ve:

1—que el Estado no cobra el costo del servicio, sino mucho más, lo cual le priva del carácter de tasa;

2—que también el Estado exige que le paguen el bodegaje por meses enteros, aunque se ocupe el espacio por un solo día; i

3—que se instituyen recargos de 50% para el caso que demore la mercadería más de 3 meses en las bodegas fiscales. Resulta, sin duda alguna; un legítimo impuesto que acrece al costo de las mercaderías.

**Movilización de bultos.**—Las mercaderías importadas pagan un impuesto de Movilización que exceptúa de sus efectos al carbón, las frutas frescas i las plantas. Este título exótico indica que por el hecho de moverse los bultos tienen que pagar tributo al Fisco. No hubiera faltado otro expediente menos forzado para obtener dinero: un recargo al impuesto principal de importación hubiera ahorrado este renglón presupuestario.

**Equipajes.**—Para incrementar los fondos de la Sanidad, también existe este raro impuesto sobre Equipajes—diez centavos en cada bulto—El equipaje de viajeros que entran al Ecuador lo asimila la ley a una mercadería i le impone tributo. No se puede clasificar como tasa, porque el Estado no verifica trabajo ni servicio alguno. Produce \$ 416 anuales i valdría la pena suprimirlo para evitar la impresión que todo ex-

tranjero recibirá al verse obligado a pagar al Fisco 10 centavos por cada uno de sus baules o maletas.

**Adicionales de importación.**—Son recargos locales que se cobran en varias Aduanas de la República (según la ley Arancelaria; pág. 51) i corresponden por lo general a obras locales también. No solo la importación por Aduana los paga, sino también en las Oficinas Postales por los Paquetes introducidos por esa vía. También se paga un recargo de 10 centavos por "apertura" de cada paquete. Son pequeños expedientes para allegar fondos i que no influyen grandemente en la Hacienda, mientras que significan pequeñas rémoras para los interesados i para el cálculo mismo de los impuestos.

También se ingresan como adicionales los productos del Impuesto para el pago del tránsito postal en Panamá, a razón de 0,50 por cada Paquete, según convenio; i las bonificaciones por diferencias de balijas a favor del Ecuador.

**Derechos de exportación.**—La mayor parte de los pocos artículos de cambio internacional que produce el Ecuador, están gravados por impuestos en el acto de exportarse. La sinrazón de esta política comercial restrictiva nos proponemos evidenciarla en el estudio crítico de nuestra tributación. Por lo pronto véase lo que pagaban los productos gravados, el año 1918, que es, con escasísima diferencia, lo de hoy:

Por la Aduana de Guayaquil—Las otras Aduanas cobran ligeramente mas o menos, según los recargos locales en cada cual —[1]

Cacao ....	Cada 100 kilos.....	\$ 8,40
Café.....	" " "	1,90
Caucho ....	" " "	23,90
Cueros ....	" " "	13,40
Lana vegetal.....	" " "	1,00
Paja mocora.....	" " "	11,40
Paja toquilla.....	" " "	76,90
Piel de lagarto	" " "	0,50
Tagua en cáscara	" " "	2,00
Tagua pelada....	" " "	3,00
Cañas picadas....	El ciento	10,00
Plátanos racimos	" "	11,00

El arancel de exportación se encuentra incorporado al de Importación.

[1] *Sinopsis de Rentas. e Impuestos vigentes hasta 1918*—pág. 72— por Leouldas A. López, Director de Estadística del M. de Hda. .

**Movilización de bultos.**—La exportación está sometida a un impuesto similar a la importación, por concepto de movilización, i lo que dijimos de ésta repetimos para la Exportación.

**Exportación postal.**—La ejecución de los convenios postales internacionales da derecho al Ecuador para percibir pequeños impuestos por exportación de paquetes, cuyos ingresos valen anualmente \$ 2.734 mas o menos.

**Recargos locales sobre exportación.**—Semejantes a los de importación, hay 4 renglones del Presupuesto, dedicados a estos recargos, que suman 20.633 sucres.

En resumen, según Presupuesto, ingresa un total por Importación .... \$ 4.472,249  
por Exportación..... 3.467,012

Total \$ 7.939,261

### a) Observaciones generales sobre los tributos

#### en la Importación

En teoría la legislación de Aduana, es un arma de doble filo. Puede ella—se dice—modificar las condiciones económicas del país en general según el uso mas o menos acertado que de ella se haga; puede también servir como medio fiscal simplemente, como sistema o forma de recaudar impuestos de consumos o a los negocios.

Marcadamente prevalece esta última modalidad en nuestras tarifas, a pesar de que hemos hecho cuanto esfuerzo se pudo para proteger la economía nacional, pero tales esfuerzos no han tenido éxito apreciable hasta hoy, por causas imposibles de superar aún; vg., el alto costo de la fuerza motriz, el abandono de las riquezas naturales, [minas, saltos de agua], la falta de concordancia entre los tributos fiscales i los Municipales, la desorganización de la mano de obra que es un problema social resuelto aqui mui provisionalmente.

En materia de importación no podemos esperar efectos económicos [proteccionismo i libre-cambio] con la modificación de aranceles, debido a que el país no tiene ni siquiera conocidos sus recursos naturales; de suerte que si se quiere proteger una industria gra-

vando cierta importación, el resultado final es una carestía proporcional del artículo gravado que continúa importándose, i beneficio nulo para la industria nacional inhábil aún para explotar esa situación, debido a que no dispone de materias primas ni fuerza motriz barata. Si, por lo contrario, quisiéramos obtener resultados de la política libre-cambista, abarataríamos los artículos extranjeros, pero el Fisco se privaría de cuantiosos ingresos que hoy le suministra la importación, ingresos que no podrían reemplazarse fácilmente debido al escaso desarrollo de otras riquezas en el país.

De esta situación anómala resulta más de una paradoja. Veamos algunas: El Ecuador, país eminentemente productor de cacao, lo exporta como materia prima i lo importa como bombones, o como polvo de cacao; exporta tagua i la reimporta como botones; exporta caucho i lo reimporta como llantas, pelotas, o mangueras; exporta cueros i los reimporta como calzado; exporta oro i lo reimporta acuñado como moneda; exporta frutas frescas e importa frutas en conserva; exporta algodón i lo reimporta en tejidos o empaquetado i con nombre extranjero; exporta lana i la reimporta también con marca de fábrica europea; exporta tabaco e importa cigarrillos **egipcios** hechos en New York i cigarrillos **habanos** hechos en Holanda i Alemania.

Estas anomalías indican sin duda un trastorno en la legislación i en general en la vida económica del país; ¿pero se remediaría con una política más proteccionista en materia de aranceles?

Creo que no estamos aun en el período evolutivo que permita obtener con una ley un resultado tan grande. Necesitamos favorecer la evolución natural por la que ha pasado todo pueblo; estamos aun en el período "pastoral" i fuerza es ya que iniciemos el industrial. Pero el modo de conseguirlo no es dictar una ley, i aquí tenemos la idea que el Progreso se obtiene a puntas de buenas leyes, simplemente. Fijémosnos en el estado de la industria nacional i descubriremos lo que nos falta.

Estamos sujetos al Extranjero para todo lo que solemos llamar *industria Nacional*. Tenemos fábrica de zapatos, pero el cuero se importa; tenemos fábrica de cigarrillos, pero el papel se importa; tenemos fábrica de fósforos, pero los ingredientes se importan; tenemos fábricas de soda, pero el ácido carbónico i las esencias se importan; tenemos fábricas de mosaico, pero el cemento para hacerlo se importa; tenemos fábricas de

hielo, pero el amoniaco indispensable se importa; tenemos fábricas de jabón, pero el sebo para hacerlo se importa; tenemos fábrica de velas, pero la estearina se importa, de tal modo que no hai de industria más que un embrión que bien puede crecer, bien puede fracasar si le falta calor i protección; pero no protección contra lo extranjero sino protección interna, suministrándole MATERIALES i FUERZA.

Porque no ganamos absolutamente nada con tener tantas fábricas cuyo alimento viene íntegro del exterior, si con pretexto de protegerlas tenemos que pagar más caras las mercaderías similares extranjeras recargadas al importarse con el valor de los derechos.

Antes de confiar en los aranceles proteccionistas o libre-cambistas debemos creer en el despliegue de nuestras fuerzas naturales que son, antes que los Aranceles, la única i sólida base de la prosperidad industrial de un país. Cualquier bienestar que se consiga a fuerza de tarifas más o menos proteccionistas es ficticio. El problema inicial para el Ecuador es el de combustible para fuerza motriz. Mientras la tonelada de carbón cueste aquí 30 sucres i la tarea de leña 4, no podremos producir industrialmente a precio equivalente al de los europeos i americanos que trabajan con carbón de 6 chelines la tonelada o fuerza hidráulica a precio irrisorio. Equilibrar esa diferencia con aranceles equivale a llegar a la extorsión individual, hasta conseguir que el producto extranjero quede tan recargado que resulte más caro que el nacional, cuando, puestos de lado los derechos, el nacional resulta más caro que el extranjero. I tras el problema de la fuerza motriz vienen muchos otros.

Precisamente una de las poquísimas industrias que puede llamarse autónoma, entre las implantadas en el Ecuador, es la fabricación de zuelas, pero ya vimos en la Primera Parte de ésta obra, que nuestros economistas gravaron la exportación del producto en mayor escala que la exportación de la materia prima usada en esa industria, de lo cual resultó, naturalmente, que más convenía exportar el cuero como materia prima que trabajado como zuela. Es decir que aquí hicimos exactamente lo contrario de lo indicado, que es, precisamente, gravar la exportación de la materia prima i aliviar la exportación de la manufactura.—¿No tendrá que ver con el éxito de ésta industria de zuelas el hecho de que requiere un mínimo consumo de fuerza motriz, siendo lo principal de ella el proceso de curtidu-

ría, exento casi en lo absoluto de la intervención de fuerza mecánica?

Tenemos que USAR la fuerza hidráulica i el petróleo que la naturaleza ha colocado en nuestras serranías i en el subsuelo de la costa. Es el primer paso para surgir; después podremos mirar los aranceles aduaneros como medio económico: hoi ellos se reducen a un arbitrio financiero, fiscal, para proveer de fondos al Estado. I será así por algunos años más, durante los cuales seguiremos cuidando que los Aranceles den resultado para la Hacienda i no para la Economía, que aun no pueden influenciar de manera apreciable.

### Derechos Interiores de Consumo

Podemos señalar cuatro impuestos al consumo cobrados en forma de derechos interiores, o sea durante la circulación inter-provincial. I son:

- Nº 67 Peaje en Loja i el Oro.
- 68 Venta i exportación de ganado en Loja.
- 73 Impuestos adicionales para el servicio de Sanidad en el Pichincha.
- 74 Impuestos adicionales en el cantón Santa Elena.

Estos impuestos pertenecen a un tipo mui extendido en Europa i que nuestra Hacienda Fiscal casi no explota, habiéndolos dejado en su mayoría, con mui buen acuerdo, para las Haciendas locales o municipales. Son verdaderas Aduanas interiores i de allí su nombre genérico. La Hacienda Fiscal solo aprovecha estos cuatro.

### PEAJE EN LOJA I EL ORO

Grava con 10 centavos el quintal de cualquier artículo nacional o extranjero que se introduzca por Santa Rosa a la provincia de El Oro con procedencia del Guayas, i los que se introduzcan en los cantones Loja, Calvas i Macará con cualquier procedencia, siendo su producto destinado a la carretera Loja-Zaruma-Santa Rosa.

Es un tributo mui incierto en su base i de forma fácil de eludir. Produce \$ 1.400 lo cual representa 14.000 quintales solamente.

Es el inconveniente que tienen las aduanas interiores, verdaderas barreras a la circulación del país; i que no surten efecto tan seguro como las Aduanas exteriores donde los artículos sujetos a pago siguen un camino fijo e invariable, mientras que en las interiores la vía es incierta i el Fisco debe contentarse con percibir lo que buenamente alcanza.

## **VENTA I EXPORTACION DE GANADO EN LOJA**

La exportación i la venta de ganado en Loja está gravada con un impuesto local, pero las Estadísticas de exportación no acusan salida alguna, de manera que en lo referente a exportación el impuesto parece ser letra muerta; por lo tanto el producto ingresado proviene simplemente del impuesto que paga la venta de ganado, en las ferias de la Provincia.

Siendo el impuesto de \$ 1 por cabeza e ingresando 2.253 sucres resulta claro que se paga por otras tantas reses. Es mui fácil de cobrarse en las ferias, pero no se realiza la uniformidad del impuesto porque mucho ganado se vende fuera de Feria i a él no alcanza la ley, perjudicándose así las pequeñas transacciones mientras que las grandes transmisiones de partidas de ganado, fuera de ferias, están exentas del tributo. Si el impuesto se refiriera al consumo real, en mataderos, sería más justo.

## **IMPUESTOS ADICIONALES PARA EL SERVICIO DE SANIDAD EN PICHINCHA**

Gravan el consumo de aguardientes, cerveza, vinos, aguas gaseosas, tabaco manufacturado, & & introducidos en el cantón Quito.

Este impuesto fué originalmente cobrado por el Municipio, pero el Estado en su afán de acaparar cometidos municipales lo tomó para sí, relevando al Poder local de la obligación de atender la Sanidad. En Pichincha esos derechos los cobra hoy el Estado i producen según Presupuesto S/. 23.085,00.

## **MOVILIZACION DE PRODUCTOS EN SANTA ELENA**

El artículo 81 del Arancel de Aduanas grava la exportación de Productos en Santa Elena i la movilización de sombreros i paja toquilla que salga para las

demás provincias de la República. Como prácticamente Santa Elena no exporta cantidades grandes (lo único que produce en abundancia es la sal i el petróleo que están exceptuados de tributo) no conceptuamos apreciable la porción que, por derechos de exportación, contribuye a formar los S/. 11.704 en que el Presupuesto calcula este impuesto adicional en Santa Elena. La movilización de sombreros i paja produce la mayor parte del Ingreso i el impuesto resulta así, íntegramente, un Derecho interior de consumo.

## Capítulo XVI

### Impuestos indirectos a los Negocios (1)

Buscando la generalidad del Impuesto la Hacienda considera que los negocios son un indicio tan aceptable como los consumos para juzgar de la capacidad contributiva del individuo.

Flora advierte que estos impuestos "constituye la parte más complicada i difícil de tratar de toda la teoría especial tributaria, aunque—agrega, comentando a Troplong— sea esa la más noble entre todas las materias fiscales, ya que obliga al Fisco a hacerse jurista para penetrar la infinita variedad de los actos de la vida civil".

Nuestra legislación no ha profundizado en esta materia i se ha contentado con gravar parcialmente los actos de negocios, eximiendo teórica i prácticamente los más valiosos: entre los de transmisiones, libra a las Herencias testadas, i en las intestadas a los herederos de los primeros grados de consanguinidad i afinidad, lo que equivale a convertir en una sombra el tal tributo de herencias.

También están olvidadas por nuestro sistema tributario las transmisiones de títulos i acciones nominativas i al portador; i en cuanto a las alícuotas de los tipos vigentes son rígidas, proporcionales, con excepción de los impuestos por herencias i transmisiones que son ligeramente progresivas, aunque, como veremos en su lugar, se ha tomado por base para la progresión un elemento extraño.

(1) La palabra negocio está empleada en un sentido genérico: comprende también toda clase de transmisiones, contratos, actos, etc.

Tenemos una gran variedad de impuestos a los negocios, cuyas partidas de Ingreso ocupan varios renglones en el Presupuesto Nacional, i cuyo agrupamiento debiera hacerse en adelante, puesto que todos ellos constituyen una sola i definida categoría de tributos, sin otra diferencia que el *modo* de recaudarlos. Esta es la única clasificación que cabe hacer en ellos i el sistema que se emplea en su percepción sirve para definirlos así:

- 1—Impuestos a los negocios recaudados con método de **registro**
- 2 —Impuestos a los negocios recaudados con método de **timbre**
- 3—Impuestos a los negocios recaudados con método **sustitutivo**, ó sea uno especial para cada caso.

El origen de ésta variedad de métodos está en el deseo de facilitar la percepción del tributo simplificando el pago; de manera que solo se obliga al **registro** en aquellos casos que sería imposible cobrarlos en otra forma más simple, como es el Timbre.

Este método de timbre es entre todos el más liberal, por ser una formalidad muy sencilla que el mismo interesado cumple sin solicitar la intervención de empleados fiscales. Para los casos en que no convendría la aplicación del registro ni del timbre, el Estado determina un método apropiado i **sustitutivo** que tienda a simplificar en cada caso el ceremonial hacendario. Con el método de Registro se cobran generalmente los impuestos sobre transmisiones; con el método de Timbres los impuestos en los más simples i frecuentes actos de comercio, como giros de cheques, letras, facturas; i con el método sustitutivo se perciben tributos sobre actos muy poco frecuentes, pero que no están exentos de impuesto, dada la cuantía de ellos, tales son los contratos de fletes, seguros, pasajes, &, &, que se pagan en vista de las pólizas respectivas, sin recurrir ni al registro ni al timbre aunque pudiera obligárseles a ello sin molestia, especialmente los de seguros. Debe advertirse que la Ley obliga a que los documentos relacionados con estos contratos lleven Timbres, con lo cual se efectúa una imposición secundaria o complementaria de pequeña cuantía [\$ 1 para documentos de \$ 10.000, i 0,10 por cada \$ 1.000 de valor excedente,] i cuyo fin parece ser el de llenar las deficiencias de los impuestos principales. Una ley como la de Timbres hecha sin razones económicas para cada tributo que impone, i simplemente inspirada en

razones financieras, —hacer dinero— no tiene nada de extraño que exhiba la variedad de aspecto que venimos señalando: unas veces el timbre cobra un impuesto, otras veces una tasa, unos casos el impuesto es principal i único, (sueldos de empleados) otras es complementario [pólizas de seguro].

He aquí los impuestos indirectos a los negocios que figuran en nuestra Legislación Hacendaria.

<b>Con Registro: N.º</b>	31—Alcabalas
	42—Donaciones
	43—Herencias abintestato.
<b>con Timbre</b>	58—Timbres Fiscales (Según ley)
<b>Sustitutivos</b>	13—Patentes de Agentes Viajeros
	40—Fletes i pasajes
	53—Seguros contra incendios
	54—Seguros de vida i marítimos.

### a) Impuestos a los Negocios recaudados con Registro

Nuestra Hacienda recauda, obligando al Registro, los impuestos sobre transmisiones a título oneroso o gratuito. Según Piernas Hurtado la creación de impuestos a las transmisiones se debe al Emperador Augusto que estableció el derecho de una vigésima sobre las herencias i legados; i en la edad Media, durante el feudalismo, se extendieron a las transmisiones entre vivos. (1)

Los hacendistas se demuestran bastante desacordes en materia de estos tributos. Brañas entrevee la posibilidad de una verdadera confiscación de una propiedad, explicando su idea con éstas palabras:

“Cómprase una tierra i el Estado pide el 30%; si en el lapso de 5 años el infeliz propietario necesita dinero, apela de ordinario a dos medios: el préstamo hipotecario o la venta con pacto de retro que es el antifaz de la usura. En el primer caso, si el acreedor se reserva el derecho de ceder el crédito a costa del deudor, resultará que el Estado cobra el medio por ciento por la constitución de la hipoteca, el otro medio por la extinción i el 3 por la cesión del crédito hipotecario si se lleva

[1] Tratado de Hacienda Pública—Tomo II, pág. 426.

a cabo. En el segundo caso cobra el 3% de la venta i el 1% al rescindirse, i en ambos el Estado lleva el 4% del valor inmueble. Si en los 5 años indicados ocurre una sucesión que, por término medio, exige un 5% añadiendo el 1% por impuesto de timbres, i el 2% por derechos notariales i de registro, resultará disminuido el capital en un 15% i al cabo de treinta i tantos años confiscado el contribuyente por el Estado i sus funcionarios, si bien aquel obra injustamente, i estos en virtud del derecho que les asiste de ser justamente retribuidos'. [1]

También el impuesto de sucesiones es acremente impugnado por Brañas "Toda sucesión, dice supone una pérdida o disminución de la fortuna privada: muerto el jefe de familia los recursos de ella menguan, los bienes se dividen i con la división surge la depreciación del patrimonio hereditario. En tan tristes momentos es cuando el Estado viene a absorber una parte alícuota de esa fortuna perjudicada. En poco tiempo puede acaecer varios fallecimientos dentro de una misma familia i en este caso la serie de impuestos sucesivos equivale a una confiscación parcial ... ¿debe atenderse en un impuesto sobre el capital a la condición de las personas? ¿Hay gran diferencia entre los colaterales de segundo o tercer grado para que el Estado lleve el 1% más a los últimos' [2]

Esta misma dubitación preocupa a Vocke quien juzga en definitiva que "esto tiene su fundamento en la idea exacta, pero algo confusa, de la relación que media entre la familia i el derecho de sucesión. La familia es la prolongación de la persona i una entidad natural como ésta, que comprende también el capital, la expansión de la persona en el mundo exterior. La ampliación de la familia es la parentela que se gradúa, naturalmente, según el número de generaciones de modo que los parientes más próximos tienen mayor derecho sobre el haber del difunto. Este derecho preferente no es sin embargo ningún derecho distinto del que tienen los parientes más lejanos en el caso de no haberlos próximos. El derecho es el mismo, no hai más sino que, al poseerlo uno, dejan de tenerlo los demás, a no ser que ambos tengan el mismo derecho, en cuyo caso pueden tener diferente contenido. Frente a todos los demás tiene, pues, el pariente más lejano el

[1] Curso de Hacienda Pública, pág. 219.

[2] op. cit. pág. 222

mismo derecho que el más próximo, i si el Estado cobra el impuesto sobre las transmisiones hereditarias debe tratar lo mismo al uno que al otro. La exención de los parientes más próximos es, pues, tan injustificada como la mayor imposición de los más lejanos" (1)

Debemos anotar en este caso la opinión de Flora, contraria a la de Vocke, pues el tratadista italiano piensa que la ordenación del impuesto por grados de parentesco, responde a los principios supremos de la justicia tributaria [2] advirtiéndose sí, que Flora también aconseja la progresión en el tributo, "no importando nada, dice, que el impuesto se resuelva en una notable disminución del patrimonio hereditario, porque aparte de la mayor capacidad contributiva de los patrimonios superiores, como el impuesto no se paga todos los años, sino a cada transmisión hereditaria que, para unos mismos bienes se verifica por término medio cada 31 o 32 años, el heredero puede reintegrarse de la parte de patrimonio que el Estado sustrajo" (3)

Finalmente, anotaremos que una autoridad reconocida en la materia como es Seligman, avanza hasta opinar que estos impuestos de sucesiones en forma progresiva—nombre genérico que abraza todas las transmisiones—constituirán en lo futuro, junto con los impuestos sobre compañías, los elementos principales de los sistemas hacendarios. (4) Es una profecía, pues tal afirmación hecha el año 1908 está realizándose en parte ya en los E. E. U. U. donde el impuesto progresivo ha tomado un auge inesperado durante la guerra, desarrollándose sobre las rentas en especial, de las cuales llegó a tomar hasta el 60% en las máximas.

Nuestra legislación de Hacienda, siempre desorientada, no ha podido llegar a unificar en una sola ley tributaria estos impuestos sobre transmisiones de dominio i rigen hoy 2 leyes llamadas de Alcabalas i Sustitutiva de los Impuestos para la Defensa Nacional. La primera grava cierta orden de transmisiones a título oneroso i la segunda otro grupo de transmisiones a tí-

[1] Principios fundamentales de Hacienda, pág. 216, Tomo I.

[2] "Se debe admitir exenciones del impuesto a favor de los hijos, de los ascendientes, y del cónyuge superviviente, para los cuales o con el concurso de los cuales, exclusivamente las más de las veces, acumuló el *de cuius* sus bienes; y por el contrario, SE DEBE APLICAR ELEVADOS TIPOS A LOS COLATERALES, que apenas sienten la comunidad familiar y que en modo alguno han cooperado a la formación de aquel producto, y TIPOS ELEVADÍSIMOS, a los extraños para quienes se verifica un acrecentamiento gratuito de riqueza" op. cit., Tomo II—pág. 252 Son ideas que deben tomarse

[3] Id id., pag. 252

[4] "El impuesto progresivo en la teoría y en la práctica" pag. 372.

tulo gratuito.- Bien pudo refundirse en una sola, en la de Alcabalas, últimamente reformada, el tributo exigido a las donaciones i herencias abintestato.

La alcabala es uno de los impuestos más antiguos en el Ecuador. Ya en la época colonial existía, según lo refiere González Suarez; la República lo conservó i amplió en cierta ocasión llevando la tarifa hasta el 4% del valor del negocio. Aún exhala nuestra ley actual el olorillo de su origen ibérico, cuando en su artículo primero nos habla de "derechos reales," título que posee en la Hacienda Española éste Tributo de Alcabalas.

Siempre fué la Alcabala un impuesto proporcional. [1] Empezó gravando con 2% en dinero i 4% en billetes de Crédito Público o 4% en dinero toda clase de transmisiones inter vivos. El año 1876 se bajó el tipo a 2% en efectivo (2) que es el vigente hoy, con excepción de los remates de impuestos fiscales o municipales que pagan 4% (3). Es, pues, una alícuota rígida hasta el extremo, que grava sin distingos cualquier transmisión a título oneroso sea cualquiera la cuantía. No sucede lo mismo en el caso de las transmisiones a título gratuito-Donaciones i Herencias; allí se ha hecho un leve ensayo de tributación progresiva, basada no en la cuantía del negocio, sino en la *calidad* de los que intervienen. Véase la tarifa del impuesto:

2 %	en el grado	4º	de consanguinidad
4 "	" "	" "	5º " "
6 "	" "	" "	6º " "
8 "	" "	" "	7º " "
10 "	" "	" "	8º " "
15 "	" "	" "	9º " "
20 "	" "	" "	10º " "

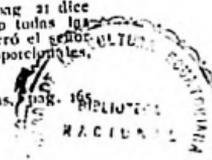
El tributo se cobra desde que la cuantía de la Herencia o Donación vale \$ 10.000. No existen leyes que exija tributo a las Herencias testadas; i como se habrá observado en la tarifa citada, para las abintestato i Donaciones, el impuesto solo ha lugar desde el 4º grado de consanguinidad. No es, por lo visto, un arbitrio hacendario mui feliz, ni en su forma ni en el fondo, i la prueba está que el Presupuesto solo calcula como Donaciones ..... \$ 675  
i por Herencias " 120

por año, cantidad irrisoria.

[1] El señor González Bazo en el "Estudio sobre los Presupuestos", pag. 21 dice que éste impuesto tiene evidentemente el defecto de no ser proporcional, no todas las transacciones que grava debieran soportar la misma tasa de ley. En esto erró el señor González porque precisamente los impuestos uniformes son los llamados proporcionales, mientras que aquellos que él pila con tasa variable se llaman progresivos.

[2] "Estudio sobre los presupuestos", pag. 20

[3] Colección de leyes de Aguardientes, Sal, Tabaco . . . . . Alcabalas, pag. 169



A pesar de que el impuesto de Alcabalas es burlado en cierta escala, produce, sin embargo, un buen ingreso superior a \$ 400.000.

En todas las legislaciones de Hacienda estos impuestos de transmisiones ocupan lugar preferente. En el Ecuador tenemos relegado a último término estas fuentes de ingresos, habituados como están nuestros hacendistas a legislar sobre los consumos. Pero es necesario reaccionar i acordarse de tantos indicios económicos intocados, que pueden i deben contribuir a soportar los gastos del Estado, teniendo presente que "los impuestos a los negocios son más conformes a los principios jurídicos que los impuestos sobre los consumos. Porque mientras los consumos dependen en gran parte de necesidades orgánicas, los negocios penden de la riqueza, i por tanto, los impuestos correspondientes no gravan a las clases desprovistas de capital". [1.]

El hecho de que no podamos luchar ventajosamente con la ocultación, en ciertos casos, para la Alcabala, no debe desanimar, si atendemos a que tal defecto es corriente en los países mejor organizados. Cuando tengamos un catastro en debida forma podremos luchar con mayores ventajas i quedarán fuera de lugar las resistencias provocadas por la ley última.

Creemos que, por lo pronto, la ley de Alcabalas i la de Donaciones i Herencias deben incorporarse bajo un solo título, puesto que todos esos actos que gravan no son otra cosa que diversas clases de transmisiones; i luego debe crearse el impuesto sobre Herencias, obligando al tributo a todos los grados de parentesco, bajo una escala progresiva, no solo para los grados de afinidad i consanguinidad, sino para la cuantía de la herencia o donación. El cambio de apelativo se impone como consecuencia, i el que corresponde es sin duda "Impuestos sobre Trasmisiones".

## b) Impuestos a los Negocios recaudados con Fimbres

Gran variedad de actos cuyo registro sería imposible por significar una traba a la prontitud de los negocios, pagan su tributo mediante la aplicación i anulación simultánea de un timbre que el Estado vende i que el contribuyente adquiere en cantidades

(1) Florin, op. cit., Tomo I. pág. 426

proporcionales a la frecuencia de sus negocios gravados con esa forma de tributos.

La Hacienda en el Ecuador usa en gran escala este método de recaudación, según ya lo vimos, i no solo para impuestos indirectos sino para las tasas i para los directos.

Los principales impuestos indirectos que se perciben con timbres son los sobre: **Recibos, facturas, cheques, letras de cambio, cédulas, papeles de Aduana, guías de despacho y conducción de carga, estados mensuales bancarios, pólizas, permiso para espectáculos, &, &, patentes de privilegio, conocimientos de embarque, acciones i bonos, licencias de navegación, pagarés, vales, &, &.** [Véase Ley de Timbres.]

El timbre es una verdadera arma financiera que, bien manejada, puede llenar varios cometidos esenciales: él evita la necesidad de registrar numerosos actos, lo que implicaría pérdida de tiempo; sirve para obligar a que contribuyan para el Erario una gran variedad de actos, de negocios capaces de hacerlo sin mengua y que sin este medio del timbre escaparían de contribuir; simplifica las relaciones del Fisco con sus Tesoreros y Colectores y las de estos con el público contribuyente; su aplicación por fracciones mínimas no grava repentinamente ni onerosamente a la economía particular derivándose de ésto una gran facilidad en los pagos de tributos bajo la forma de timbres

Se puede reprochar a nuestra ley de timbres, entre otros defectos que ya hemos señalado (1), su relativa rigidez, pues en pocos casos usa tarifa progresiva, cuando bien podrían graduarse algunos mas de esos impuestos; pero este defecto es generalizado en nuestro sistema.

La producción calculada a los impuestos indirectos recaudados con timbre es de \$ 200,000.

Dos observaciones que hacía el señor González Bazo en su "Estudio sobre los Presupuestos" mereceu recordarse y comentarse.

La primera se refiere a la falta de moneda fraccionaria de 1 y 2 centavos que se traduce en un inconveniente para el cumplimiento de la ley de timbres. Así es en efecto, pues muchos actos gravados con 1 i 2 centavos, escapan hoy al tributo por falta de facilidades para adquirir el timbre que justamente se necesita. El pago con piezas de 5 centavos obliga a recibir el saldo en

[1] Véase pág. 111.

timbres i esto es un inconveniente de orden material. La emisión de moneda de níkel de estos valores mínimos obviaría el inconveniente.

La segunda observación es la que se refiere a la dificultad de adquirir los timbres. Limitada su venta, como está hoy, a las oficinas de las colectorías, resulta difícil su adquisición el momento preciso, mientras que si se los expendiera en muchos sitios, a comisión, se facilitaría enormemente el cumplimiento de la ley. Actualmente se venden timbres postales a comisión, pero no los móviles para impuestos indirectos. Haciendo extensiva a éstos la facilidad que se brinda hoy a los postales—i debiera extenderse la medida a toda clase de timbres—conseguiríase sin duda un cumplimiento más frecuente de la ley. Por sobre todas estas medidas prima la cooperación de los Agentes del Fisco: los Capitanes de Puerto i Tenientes Políticos para evitar el despacho i recepción de cartas en las embarcaciones, sin timbre correspondiente; los Gobernadores para ordenar las visitas sistemáticas periódicas al comercio; los funcionarios judiciales para exigir el timbre en los documentos que llegau bajo su vista sin él.

### c) Impuestos a los Negocios recaudados con métodos Sustitutivos

Encontramos cuatro renglones en el Presupuesto, que corresponden a ingresos de esta naturaleza:

- Nº 13—Patentes de Agentes viajeros.
- 40—Fletes i Pasajes
- 53—Seguros contra incendio
- 54—Seguros de vida i marítimos.

Los impuestos sobre fletes, pasajes i seguros son parte integrante de una ley contributiva dictada el año 1894 para allegar fondos destinados a la construcción de ferrocarriles. Entre los impuestos creados por esa Ley, figuran:

- el de 1% sobre el valor de los fletes i pasajes cobrados o estipulados por Agentes, propietarios o consignatarios de buques. Se exceptúan los buques nacionales de cabotaje.
- el de 2% de la prima cobrada o estipulada por las Empresas de seguros contra incendio, marítimo ó de vidas.

Además, por la ley de Octubre 5-1899, se creó un gravámen adicional destinado a la Sanidad de:

el 2‰ sobre el valor asegurado en el Ecuador por las Compañías de Seguros de vida.

Las disposiciones de esta ley adolecen de un gran defecto: no indican el modo como el Estado debe i puede controlar la recaudación de estos impuestos, de manera que los Colectores se ven compelidos a aceptar la declaración que les hacen los interesados.

Parece que sería preferible disponer que estos impuestos sobre fletes, pasajes i seguros se cobren por el método de registro. En el caso de los seguros, por ejemplo, no sería perfecto ni legal el contrato sin que se registre previamente en los libros de la Colecturía. Además debe prescribirse que el impuesto sobre primas de seguro es anual, de suerte que pueda hacerse efectivo con oportunidad. En el caso de los fletes i pasajes, el Registro sería obligatorio para las compañías, después de la partida de cada buque. Una liquidación de los contratos de fletes visada por el Administrador de Aduana i de acuerdo con la tarifa pública previamente exhibida i publicada por la Compañía, i una liquidación de pasajes visada por el Capitán de Puerto, serían los comprobantes para el pago de la contribución por la Compañía. Verificada esta diligencia del Registro después de la partida de cada buque no se significaría la menor traba para la celeridad de los despachos i en cambio el Fisco tiene el control del impuesto en forma eficiente.

El impuesto de Agentes Viajeros, haciéndose efectivo hoy al desembarcar el interesado, es más fácil aun de cobrarse con Registro, que es conveniente aun por razones de policía.

Estos cuatro impuestos dan al Estado, según las previsiones del Presupuesto en vigencia..... \$ 64.917, i son susceptibles de aumento con mejor fiscalización.

De acuerdo con su calidad deben inscribirse en el presupuesto en una sola división, i los de seguro en una sola línea.

## Capítulo **XVII**

### Ingresos de índole indefinida

En el Presupuesto Nacional hai 6 partidas de ingresos que no corresponden a categoría definida de impuestos sino a la reunión de varios tipos, que se funden en un solo renglón Presupuestario a manera de *cuñas* que no pocas veces sirven para saldar cómoda i ficticiamente los Presupuestos anuales.

Son los siguientes:

Nº 32—Alcances de cuentas, inclusive las de Importación i Exportación...	\$	100.000
41—Ingresos extraordinarios como contrabandos, derechos dobles, diferencias de peso, reembarques	„	220.000
44—Intereses, inclusive los de Importación i Exportación .... . . . .	„	26.703
47— Multas, inclusive las de importación i exportación .....	„	9.112
51—Rentas de Ejercicios Anteriores	„	500.000
60—Existencias o saldos en Tesorería i Consulados al 31 de Diciembre...	„	200,000
		<hr/>
	\$	1.055.815

Por lo menos cuatro de estas partidas—las tres primaras i la penúltima—debieran refundirse en las principales, pues son complemento de otras ya inscritas en el Presupuesto como es mui fácil darse cuenta con un somero exámen de ellas.

## ALCANCES DE CUENTAS

En el mismo presupuesto encontramos agregadas las palabras textuales "inclusive los de Importación i Exportación." Es claro por lo tanto que las sumas que ingresan por ese concepto deben considerarse i acrecer al renglón de Importación o Exportación o cualquier otro origen que él tenga. Decir Alcances de Cuentas no es determinar genéricamente un ingreso Nacional i el Presupuesto debe, indefectiblemente, organizarse bajo un plan cuyo esqueleto sea el sistema tributario, de manera que cada renglón de él corresponda a preciso i determinado tributo. Los alcances de cuentas pueden producirse por varias causas, por varios impuestos o tasas, i, cuando más, tal título debe usarse como indicio en la Contabilidad más nó como título de Ingreso nacional. Más bien dicho, si hai fundamento para calcular en \$ 100.000 este ingreso como lo calcula hoy el Presupuesto, debe haberlo mucho mayor para fijar lo que corresponda a Importación, Exportación, i demás tributos indirectos o directos. Los renglones del presupuesto correspondientes a cada partida de estas deben contener ésta leyenda:

Número X—Por derechos de importación, [por ejemplo] inclusive los alcances de cuentas.....\$ Tanto

Con ésta variante indicada sabríamos a ciencia cierta lo que produce cada impuesto, pues los alcances de cuentas son precisamente cantidades dejadas de cobrar por error. El sistema vigente, que engloba en un solo título tan desprovisto de indicios a ingresos de variada calidad i procedencia, es simplemente absurdo. Repetiré que los títulos presupuestarios deben ser indicadores abreviados i claros de la clase o tipo de ingresos o egresos en relación con el sistema tributario o el de gastos públicos.

No siendo los alcances de cuentas una categoría especial ni general de impuestos o tasas, ellos no deben figurar, pues, con título en el Presupuesto, i siendo como son emergentes de errores en la aplicación de los tributos, i cobrándose administrativamente, basta i sobra con ingresarlos bajo el título del impuesto o tasa en que se originan (Exportación, Contribución Territorial, &) i a lo sumo como sub-título de la partida, si por razones de Contabilidad es necesario distinguirlos.

Los alcances por sentencia de los Tribunales de Cuentas corresponden a los *Ingresos Eventuales* i constituyen una categoría esencialmente diferente de los alcances por impuestos ó tasas no satisfechas total o parcialmente por los contribuyentes.

## INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Ya tuvimos ocasión, en páginas anteriores, de anotar la discrepancia que hay entre la idea de **ingreso extraordinario** i la de **ingreso eventual**, técnicamente consideradas ambas. Es a estos últimos—eventuales—a los que pertenecen, sin duda, aquellos que, como los derechos dobles, remates de contrabando, diferencias de peso, etc., designa nuestro presupuesto con el mal nombre de Extraordinarios. Para la demostración de esta discrepancia me remito a la página 72 de este estudio en la cual se evidenció la razón para tal diferencia.

Este renglón del Presupuesto debe ser considerado analíticamente por nuestros Legisladores i Hacendistas de suerte que, en adelante, se distribuyan entre los impuestos ó tributos respectivos los ingresos que se suponen eventuales. Así, los contrabandos de exportación deben ingresar a la cuenta madre de exportación i no a una cuenta anónima, como es la de "Ingresos Extraordinarios", verdadero cajón de desperdicios donde el Legislador busca con frecuencia un pretexto o una sombra para aumentar cincuenta o cien mil sures a los Ingresos necesarios para nivelar el Presupuesto.

Absolutamente todo ingreso de esta naturaleza eventual tiene su origen en impuestos determinados, de manera que el título de extraordinario debemos reservarlo para los verdaderamente tales en el concepto económico o financiero. Mas, si se ofreciera realmente el ingreso al Tesoro Público de cantidades de origen diferente a cualquier tributo, -v.g: sentencia de los Tribunales de Cuentas—puede entonces muy bien usarse el título «Eventual», pero no aplicado a los ingresos accidentales de impuestos conocidos. Los que hoy se consideran tales pueden i deben ser divididos i aplicados a su respectivo tributo originario. (1)

[1] Si se considera necesario—i muy posiblemente lo es—puede autorizarse al Ejecutivo para ingresar bajo el título de "Eventuales" las sumas que, de distinto origen que el tributario, se pagan al Estado, pero en el Presupuesto no se debe anotar tal partida desde que es un enigma, no es posible prever lo que en tal concepto ingresará el año venidero; puede ser mucho, puede no valer gran cosa. Lo natural es constituir el Presupuesto con factores ciertos y no arbitrarios.

## INTERESES

Esta partida está en caso semejante a las anteriores. Intereses se originan en atrasos por pagos de impuestos i lo natural es que se ingresen en el título correspondiente. También puede usarse como sub-título la palabra Intereses si los requisitos de la Contabilidad lo demandan. Si el Estado percibiera intereses por capitales propios sería procedente el uso del título autónomo "Intereses" en el Presupuesto, pero solo con ese fin. Actualmente creo que el Fisco no percibe intereses de tal origen.

## MULTAS

Están en el mismo caso que los ingresos anteriores, aunque podemos anotar una excepción para ciertas multas. En efecto, se producen multas por las infracciones a las leyes tributarias, pero también por faltas de empleados públicos o atentados contra leyes i reglamentos que no se refieren a tributos. El presupuesto manda ingresar bajo el título de Multas, todas en general "inclusive, dice, las de importación i exportación." Para ser consecuente con la teoría que venimos sustentando de ingresar SEGUN SU ORIGEN éstas variadas sumas que percibe el Estado, tendríamos ahora que pedir que las multas de importación, las de exportación, etc. se ingresen i se consideren en el Presupuesto bajo el título del impuesto cuya infracción las produce.

Pero quedarían sin título a que aplicarlas numerosas especies de multas—a empleados o infractores de leyes comunes.

En esta disyuntiva me parecería aceptable la variante que sugiero a continuación.

El carácter inherente a toda multa es de castigo. Esto sentado, muy bien podrían englobarse absolutamente todas las multas en una sola categoría de Ingresos. Hasta este punto no hai duda que la partida autónoma del Presupuesto corresponde a éste objeto. Pero la manera de cobranza que se usa hoy para las Multas es tardía i nada práctica. Entonces me parece que sería muy conveniente optar por el uso del Timbre como el medio rápido i expedito de ingresar las Multas de toda especie. Inmediatamente que se produzca una, el funcionario que la impone o la primera autoridad política del lugar, exige al infractor la presentación de timbres por el valor correspondiente, timbres que se fijarán en el recibo que se otorgue por la Multa, dejándolos perfectamente anulados, semi-destruídos para evitar el fraude de volverlos a usar. En

páginas anteriores traté extensamente ésto de los Timbres, i ahora no me queda sino agregar que el tipo de Timbres para usarse en éste caso es el que designaba en el capítulo respectivo bajo el nombre de Timbre Judicial, conformándose perfectamente con esa categoría el objeto de la multa, que es de castigar, haciendo un acto de justicia.

## RENTAS DE EJERCICIOS ANTERIORES

Este es el más infundado de los títulos de ingresos independientes en el Presupuesto. Su propio nombre lo delata: son rentas de otros años, de manera que tienen su origen en impuestos conocidos, con designación precisa, de suerte que no se concibe porqué se creó un título nuevo que envuelve una variedad de tributos i que en lugar de dar claridad para apreciar la cuantía de cada impuesto, confunde, oscurece i amalgama en un solo bloque infinidad de ingresos de todo tipo. Allí se reúnen los cobros atrasados por Aguardientes, Tabacos, Aduanas, impuestos territoriales, &, &, un extravagante pot-pourri tributario. El mismo Presupuesto en un arranque de lucidez, excepcionala cuando dice muy cuerdamente en sus renglones de ingresos números 8-9 i 10 lo que sigue.

- 8—Derechos de importación, INCLUSIVE COBROS ATRASADOS
- 9— " " exportación, INCLUSIVE COBROS ATRASADOS
- 10— " " piso, INCLUSIVE COBROS ATRASADOS

Estas palabras son perfectamente adecuadas i aplicables a todos, absolutamente todos los tributos i por lo tanto deben figurar en todos los demás capítulos en los cuales sea posible calcular i presupuestar ingresos por cobros atrasados, eliminándose así la discutida partida de "Rentas de Ejercicios anteriores" que debe pasar como sub-título de las principales, para que la Contabilidad las considere en su preciso lugar.

## EXISTENCIAS O SALDOS EN TESORERIAS I CONSULADOS AL 31 DE DICIEMBRE

Feliz el presupuesto Nacional que puede contar con un saldo de 200 000 sucres de un año para otro i servirse de él como de una partida activa, real alivio, para el año fiscal que comienza.

Quizás los Consulados cuenten con fondos remanentes al 31 de Diciembre, pero creo que no hay Tesorería en la República que cumpla con todos los pagos ordenados en el año i por consiguiente no me explico cómo puedan acusar saldos activos al 31 de Diciem-

bre. Ello significaría que el Presupuesto de 1918, por ejemplo, tuvo un superávit de 200.000 sucres; si el Presupuesto de 1919 comienza por una partida de saldo del año anterior por esa suma. No hay más explicación posible para estas partidas del Presupuesto que asignar a los Consulados esas existencias de valores, pudiendo ocurrir que se hallen imposibilitados de remitir los cobros del último mes del año; pero aún esto es dudoso, al menos en la cuantía en que se calcula el monto de esos saldos, pues bien sabemos que los Consulados remiten a uno central—el de París i el de New York, en Europa i América—todos sus fondos remanentes i estos consulados atienden a pagos de Diplomáticos, etc. lo cual hace imposible la existencia de fondos considerables en ningún mes del año.

Mientras no haya superávit financiero, no encuentro la razón de ser de tal partida, que me hace pensar en las cuñas que acostumbramos disponer para el arreglo del presupuesto en la forma ficticia i teatral cuyos secretos tan bien manejan sus coautores. Presentar un saldo de 200.000 sucres de un año para otro significa o BIEN QUE HAI SUPERAVIT O BIEN QUE NO SE HA CUMPLIDO PREMEDITADAMENTE EL PRESUPUESTO ANTERIOR. Bien sabemos que, por desgracia, no hai tal superávit en nuestras finanzas hace muchísimos años, de tal modo que no queda como explicación de esta partida "fenómeno" sinó la segunda causa, la de que se dejan de hacer pagos presupuestados. Habría una tercera razón: la necesidad de nivelar el Presupuesto i ante las perplejidades que suscita ese problema, se abre paso lo inverosímil i se inventan estos arbitrios que acabamos de estudiar i señalar bajo el nombre de "cuñas" del Presupuesto.

Una de las principales ventajas que se obtendrían con la supresión de esas fórmulas absurdas sería la de obtener coordinación entre el Presupuesto, la Contabilidad que recoge el resultado de él, las leyes tributarias i la Estadística, de modo que estos cuatro elementos formarau un conjunto homogéneo. El Presupuesto debe ser el reflejo del sistema tributario, i por lo tanto i mientras sea posible, no deben inscribirse en él otros títulos de ingresos que los genuinos i propios de cada impuesto, tasa, ingreso domi- nial o extraordinario, según el caso. Si habiéndose realizado las previsiones presupuestarias de un año hai superávit, o si los indicios son de que lo habrá, entonces, claro está, se explica como partida **inicial** del nuevo presupuesto un **saldo anterior** que, cual bandera de victoria, mostrara a todos el superávit en la gestión financiera del país, pero en nuestro perenne caso de déficit ¿porqué?

## Capítulo XVIII

### Ingresos Extraordinarios

Los extraordinarios constituyen la segunda división fundamental de los Ingresos Públicos; i, en doctrina pura, se usan para atender gastos extraordinarios también, según queda evidenciado en la primera parte de esta obra. [1]

Se originan en cinco fuentes económicas: (2)

- 1—La venta de dominio Fiscal
- 2—El Tesoro Público
- 3—El papel moneda
- 4—Las Contribuciones Extraordinarias
- 5—La Deuda Pública.

La Hacienda en el Ecuador no conoce sino tres de estas fuentes: la venta de dominios fiscales, las contribuciones extraordinarias i la Deuda Pública. En cuanto al papel moneda ha sido un fantasma siempre presentado, nunca realizado, i por lo que respecta al Tesoro Público—en el sentido preciso de la palabra—es un elemento fiscal desconocido por los Estados sud-americanos i por la mayor parte de los Europeos. Solo Suiza i Alemania han tenido Tesoro acumulado i la última lo entregó en los primeros días de la guerra al Banco Imperial como respaldo de una emisión triple de billetes.

Estudiaremos las aplicaciones que en el Ecuador tienen los ingresos extraordinarios.

[1] Véase páginas 71 siguientes hasta la 78, f la 93.

[2] Flora, op. cit. Tomo II, pág. 310.

## Venta del Dominio Fiscal

### TERRENOS BALDIOS

La partida número 57 del Presupuesto Vigente prevee el Ingreso de \$ 1737 como producto de la venta de terrenos propiedad del Estado. El precio de cada hectárea es de 4 reales en los páramos, 6 reales en tierras hasta de 2000 metros sobre el nivel del mar i 8 reales en las llanuras i colinas que no pasen de 1.000 metros sobre el mar.

Parece mentira que la Hacienda Ecuatoriana tenga en uso ésta ley dictada el año 1875—modificada ligeramente después—i que no haya caído en la cuenta del resultado nulo obtenido con ella, pues inspirada en el deseo de proteger a la agricultura en pequeño, ha surtido efectos contraproducentes i hasta irrisorios, permitiendo la formación de grandes heredades con la reunión de varios lotes i de allí que existan verdaderos latifundios sobre terrenos baldíos adquiridos a razón de 4 reales la hectárea.

Como muy justamente observa el Ministro de Hacienda el año 1912—don Federico Intriago—en su Informe al Congreso, hay necesidad de someterse a un plan en la enajenación de tierras baldías i parte esencial de él, es la construcción de caminos vecinales para alentar al cultivo de la tierra.

Por otra parte debemos considerar que las tendencias del Estado moderno son contrarias a la enajenación de su patrimonio i esto es más justamente aplicable en el Ecuador, donde la población es tan reducida i el territorio tan extenso que, ciertamente, no se ve la razón para el apuro con que el Estado brinda tierras cuando tenemos por beneficiar enormes porciones de terreno, cuyo cultivo intensivo es indispensable **para que su producción sostenga siquiera las vías férreas que se construyen** actualmente a través de ellas. La operación económica de un ferrocarril se basa en la prosperidad, o mejor dicho en la producción de la comarca que atraviesa. Pues bien, si tal comarca está cultivada con métodos anticuados, primitivos, no hay esperanza razonable que ella entregue para transportar la cantidad mínima necesaria para volver productivo o por lo menos sostener el tráfico. En cambio si el cultivo se verifica en forma intensiva i la producción en lugar de valer 1, llega a valer hasta 4 ó 6, resulta que el ferrocarril tendrá carga suficiente para poder operarse sin déficit.

Lo organización económica del mundo ha guardado en el tiempo este paralelismo: al cultivo primitivo correspondió el camino i luego la carretera; al cultivo intenso el ferrocarril. Deberíamos—me parece—abstenernos de fomentar la dispersión de la agricultura hasta remotas tierras baldías, i concretarnos a intensificar la producción de las comarcas habitadas—persecución económica de los terrenos incultos, abonos químicos, reguío artificial—como medio de hacer posible la construcción posterior de nuevas vías i la operación económica de las actuales. Esto es tanto más aplicable al caso actual del Ecuador, cuanto que el combustible para estos ferrocarriles debe importarse i de allí que resultan anti-económicos si no se les dá carga abundante. El Estado debe reservarse su patrimonio hasta que pueda darle valor i no malbaratarlo como hace hoy. Cuando más sería aceptable el arriendo a largos plazos, i si se persiste en el sistema de hoy, siquiera que se varíe la forma, en el sentido de que la propiedad de la tierra no la adquiere el denunciante hasta la realización de mejoras determinadas i en plazo fijo: al cabo de él quedaría el fundo incorporado al Catastro de Contribuciones vigentes en su respectiva época.

No hay en el Presupuesto actual ningún otro ingreso extraordinario de este tipo. [1]

## Contribuciones Extraordinarias

### ACUÑACION DE MONEDA

Tampoco tenemos un tipo definido de contribuciones extraordinarias en el ejercicio actual. Ya tuvimos ocasión de recordar que los "Impuestos Patrióticos" el año 1911, constituyen el ejemplo único en la Hacienda contemporánea, del uso i aplicación correcta de esta clase de ingresos públicos.

El único Ingreso del Presupuesto vigente que puede calificarse como tributo extraordinario es el

Nº 75—Acuñaación de moneda de nickel—\$ 600.000

Efectivamente, el Estado va a beneficiarse aproximadamente en esa suma con motivo de la acuñaación de moneda fiduciaria. Las consecuencias de ese beneficio ¿quién las sufre i paga? Todos los que recibimos i aceptamos como 5 centavos una moneda cuyo

---

[1] El año 1916 el producto de la venta del transporte "Constitución" fue un legítimo ingreso extraordinario, pues se enajenó una propiedad nacional.

valor intrínseco no llega a 3 centavos. Por consiguiente la diferencia de 2 centavos constituye un tributo que se nos exige en forma doblemente extraordinaria.

### Deuda Pública

Este es el tipo de Ingreso público más explotado en el perenne caso extraordinario en que se hallan las finanzas del Ecuador.

En las Disposiciones generales de los Presupuestos últimos se halla un artículo que en el vigente dice:

**“20—Facúltase al Poder Ejecutivo para que solicite i obtenga préstamos interiores en caso de que las rentas fiscales no fueran suficientes para atender los servicios administrativos, pudiendo estipular intereses hasta el 9% anual.”**

Las sombras de Laspeyres, de Dietzel, de Soetbeer, de Wagner i de Shaeffle, han de sentirse conmovidas por este grosero precepto presupuestario del Ecuador que, de una plumada, echa por tierra sus célebres teorías fundadas en observaciones científicas i la experiencia comprobatoria de los hechos.

Cuando la ciencia dice: *Gastos ordinarios háganse con Ingresos Ordinarios*, el Congreso del Ecuador se levanta i opone su nueva teoría *Ingresos extraordinarios para gastos ordinarios*.

Es un modo mui expedito de legislar: condensar i resolver en dos líneas aquello que los tratadistas califican de “problema fundamental de la política financiera.”

Hace cien años que el Ecuador viene siguiendo esa política de préstamos para sus necesidades comunes, a ciencia i paciencia del Legislador a quien la sombría experiencia de un siglo no le es suficiente para dar por concluído el fatal ensayo. En cambio, menospreciando también los dictados de la Ciencia se hacen gastos extraordinarios con los pocos ingresos ordinarios, mientras el Estado se ve compelido a “descontar su porvenir”—según la feliz expresión del Ministro Don Luis Dillon en su Informe al Congreso de 1910,—para sostener sus servicios más indispensables.

Mientras no reduzcamos el uso de la Deuda Pública a sus límites científicos; mientras el Legislador no se doblegue sumiso a los preceptos de los especialistas que se ocuparon exclusivamente de estas cosas i fijaron leyes inmutables para el uso de estos expedientes financie-

ros; mientras Capricho i Empirismo sean las Ninfas Egerias de nuestros legisladores, estamos fatalmente condenando a nuestros hijos i a los hijos de nuestros hijos a que trabajen para pagar los intereses de la monumental Deuda que venimos amasando sin misericordia: hoi vale 60 millones, el año 1880 valía solo 12; es decir que en 40 años subió 48 millones o sea un aumento de 400% en ese breve período. (1)

No habría objeción que hacer—i ya lo dijimos en capítulos anteriores—si pudiéramos decir que nuestra Deuda Pública está representada en mejoras, fomento i potencia de la Nación. *“Las generaciones futuras que se aprovechan de los beneficios de ciertas obras públicas, como por ejemplo la repoblación de montes, que participan de las ventajas de una escuadra que defiende la independencia del territorio nacional, &, &, deben contribuir a los gastos colosales que estas empresas demandan en virtud de un descuento o disminución de las rentas que disfrutan”* (2) pero no podremos evanescernos ante los que nos sucedan de haberles legado obras representativas de los 60 millones que les queda como Pasivo.

Como medio de cumplir compromisos i gastos EXTRAORDINARIOS la Deuda Pública es el mejor de los arbitrios financieros.

Ya tuvimos ocasión de mostrar las aplicaciones que tiene el Empréstito para estos casos (3) i ahora nos vamos a limitar a un punto importantísimo: la exposición comparada de las ventajas del Empréstito sobre la Contribución extraordinaria, para dejar bien precisada la superioridad del primero i la necesidad que tenemos de liberar el crédito público para poder usar de él en la escala que requiere el Fomento del país, sin condiciones onerosas ni restricciones anormales.

Antes que nada conviene distinguir entre los empréstitos colocados en el interior de un país i los emitidos fuera de él, de efectos mui diferentes unos de otros. Países incipientes, que requieren capitales, no deben disminuir más sus escasas riquezas circulantes, permitiendo que las absorva el Estado para obras generalmente improductivas en largo período. Las industrias i el fomento de la agricultura son el sitio apropiado en tales países para la inversión de sus capitales propios i aún se dá el caso de importar más capitales para su desarrollo. El Estado con mayor razón debe ser mui

---

(1) Memoria de Hacienda 1880.  
(2) Brañas. Curso de Hacienda Pública pág. 333  
(3) pág. 75-79 de esta obra.

cauto i no exigir la inversión de tales capitales en obras públicas, si puede obtenerlos fácilmente del ahorro extranjero, acumulado en países cuyo desarrollo está ya hecho.

“Los empréstitos cubiertos con capitales disponibles en el interior no sustraen al trabajo i a la producción capital alguno, i el tipo del interés no podrá elevarse sino que solo se impondrá su baja” Esta es la primera conclusión doctrinaria, que, creemos francamente, no tiene aplicación en el Ecuador; no podríamos aseverar con propiedad que el Ecuador tenga capitales disponibles; todo lo contrario, requerimos capitales para el incremento de nuestra agricultura e industria restringidas hoy a procedimientos empíricos, lentos, inadecuados para la lucha económica internacional.

“Los empréstitos cubiertos con capitales extranjeros aportan las mayores ventajas a la Economía nacional, porque acrecientan la suma de capital disponible existente en la Nación, dejan intacta su potencia productiva, i ejercen una misión civilizadora, merced al equilibrio operado en el crédito, en el desarrollo industrial de los diferentes países;..... Los empréstitos obtenidos de capitales nacionales ya empleados son, por el contrario, dañosos, porque disminuyen los consumos, los ahorros i el capital circulante i provocan el alza del interés.” [1] Esta doctrina originaria de Wagner, comentada i referida por Flora, resulta incompleta en la opinión de Ricca-Salerno “porque no expone las razones a qué es debida la existencia de riqueza i sus fuentes, ni investiga cual sería su destino si no se realizase el empréstito, pues la riqueza disponible tiene diferente importancia social, según que provenga de inversiones anteriores, del fondo de consumos o de la renta libre i según que se consagre al consumo o a la aplicación productiva.”

Precisa pues, según Flora, investigar el fundamento económico del empréstito público para determinar la fuente a que debe dirigirse la Hacienda con su demanda. Complicada tal investigación en una Economía pública compleja como las europeas, resulta sencilla en el Ecuador o en cualquier país de escaso desarrollo en que no hay riqueza considerable cuyo cambio de inversión sea apetecible, ni fondo de consumos de valor notable para tomar de él elementos para fomento, ni rentas libres de cuantía bastante para valer por sí solos como factores de un empréstito en la escala exigida por nuestra economía em-

[1] Flora, op. cit. pág. 332.

brionaria. El indicio que podemos considerar aquí como factor de super-acumulación capitalística es la cédula, pero si bien lo vemos, la cédula generalmente representa la ayuda del capital disponible a la agricultura necesitada de fomento, de tal modo que buena parte de esos capitales, que en apariencia están invertidos en cédulas, están en realidad ayudando al agricultor en dificultades económicas, dificultades a las que no son extraños los procedimientos anticuados i el alto tipo del interés emergente precisamente de la falta de capitales, puesto que si los hubiera presenciaremos la baja del tipo de colocación. Imaginemos por un momento que el capital invertido hoy en cédulas fuera absorbido por los empréstitos interiores, ¿cuál sería entonces la situación de la Agricultura necesitada de capitales para su incremento? ¿A donde iría a pedir ayuda, si los capitales fueran absorbidos por el Estado i empleados en obras de producción incierta?

No parece, pues, muy cuerdo alimentar la esperanza de que el país pueda suministrar capitales al Estado, en forma apreciable, i si le exigimos que lo haga será a costa de la Agricultura i la industria, que verán sus fuentes de capital circulante, cegadas o entorpecidas por la succión extraña de la Hacienda fiscal.

Finalmente vamos a dejar la palabra a Flora, para ver la clarievidente demostración que nos hace en su Tratado de Hacienda acerca las ventajas del Empréstito sobre la Contribución extraordinaria *para gastos extraordinarios*.

"Teniendo el Estado que hacer un gasto extraordinario de 1.200 millones, no puede obtener esta cantidad sino mediante un *impuesto extraordinario* igual al capital de 1.200 millones que necesita, o mediante un *empréstito* obtenido voluntariamente de los capitalistas, con quienes los contribuyentes se obligan, por medio del Estado, a pagarles anualmente los intereses. Ahora bien, por efecto de la desigual distribución de la riqueza i del diferente valor a ella atribuido según la cantidad poseída, todos los contribuyentes que no posean capitales o que tengan sus capitales inmovilizados, o que de su conservación integral, aunque gravada por la deuda del impuesto, esperan obtener mayor beneficio que de la parte que les quede después de sustraído el valor capital de aquel, *preferirán*, en vez de contribuir con el capital, en vez de despojarse de bienes neces-

“rios para la satisfacción de necesidades individuales, más intensas que las necesidades públicas, *recurrir al empréstito*, pagando los intereses a quienes teniendo capitales disponibles i deseando darlos en préstamo ofrecen prestarlo al Estado, quien de este modo logra consagrar a la satisfacción de las necesidades colectivas, la riqueza que para sus poseedores reviste la utilidad marginal “mínima”.

“Por consiguiente, continuando el ejemplo, si la renta imponible de la nación ascendiese a 6.000 millones, de los cuales 1.000 pertenecen a los obreros, 2.000 a los capitalistas i 3.000 a los industriales, el Estado podría obtener los 1.200 millones necesarios para cubrir el gasto extraordinario, o bien recurriendo a un impuesto extraordinario, de 20% sobre la renta nacional total, o bien pidiéndolos en préstamo a los capitalistas poseedores de una fortuna de 50.000 millones, al tipo de 4%, i obteniendo de las tres categorías indicadas de contribuyentes, por un impuesto continuo ordinario el servicio de aquel, igual a 48 millones. Evidentemente de los métodos **es preferible el segundo**, aun cuando desde el punto de vista de la nación sean sustancialmente idénticos. Pagar 1.200 millones de una sola vez ó 48 millones perpetuamente son cargas equivalentes. Con el impuesto extraordinario los contribuyentes de las tres categorías deberían abandonar al Estado el 20% de su patrimonio; con el empréstito apenas el 0,80%. En el primer caso los impuestos serían excepcionalmente aumentados en 1.200 millones; en el segundo normalmente aumentados en 48 millones, cantidad apenas advertida por los ciudadanos, que en los grandes Estados modernos entregan anualmente al Tesoro varios miles de millones. **El empréstito público no es en realidad sino la capitalización de los impuestos futuros.** Con 48 millones al año se logrará pues cubrir los 1.200 millones de gastos extraordinarios. A los trabajadores en vez de 200 millones, apenas se le pedirán; a los capitalistas solo 16 en lugar de 400; i a los industriales únicamente 24 en vez de 600 millones. I la contribución sería aún menor, si la deuda se emitiese en el extranjero a un tipo inferior de 4% reclamado “por los capitalistas nacionales”.

“La ventaja económica i financiera del empréstito, en comparación con el impuesto extraordinario, consiste, pues, en usar para cubrir el gasto extraordinario, las riquezas subjetivamente menos importante para sus poseedores, produciendo a los contribuyentes el menor sacrificio posible”. (1)

Hasta aquí Flora, cuya explicación, si le sustituimos las cifras de miles de millones con las correspondientes a nuestra situación económica, nos dá un concepto bien preciso de la correcta aplicación que demanda en el Ecuador, este tipo de Ingresos Extraordinarios, factor eficiente de la Hacienda, cuando bien empleado gérmen de fracasos i bancarrota final cuando manejado por el “capricho o el empirismo”.



Hai una especie de Deuda Pública mucho más temible i onerosa que los empréstitos corrientes i es la llamada Deuda Flotante, que es precisamente aquella para la que más facilidades da la autorización legislativa para contratar préstamos interiores contenida en los Presupuestos últimos i a la cual hemos hecho referencia en párrafos anteriores.

En Colombia hubo un Ministro de Hacienda, el señor Restrepo Plata, que propuso en su informe al Congreso de 1913 una medida sabiamente concebida para localizar los males que dimanaban de esos préstamos interiores o deuda flotante, i que constituyen verdaderos gérmenes de podredumbre para las finanzas de éstas repúblicas. Tal medida se reduciría a prescribir dos condiciones complementarias:

**1°—Ningún préstamo de tal naturaleza podría pactarse a plazo o vencimiento mayor de un año.**

**2°—No se autorizarían préstamos si no hasta una suma máxima que represente el 6 o 7% del valor del Presupuesto en curso.**

Este es el único medio de impedir el incremento de la Deuda i por supuesto que la premisa de tales disposiciones sería dictar un Presupuesto aproximado a las realidades, nó los que acostumbramos aquí en alas de la Fantasía. Es de suponer que cualquier déficit pasa-

---

[1] Op. cit., pág. 336—335.

jero de un Presupuesto racionalmente ordenado no pasaría de ese 6 o 7% fijado como límite de los préstamos contratables para gastos ordinarios, de manera que serían simples anticipos a la Caja los préstamos hechos en tales condiciones i pagables con los mismos elementos ordinarios de la Hacienda, en cuanto desaparecieran las causas que motivaron el déficit pasajero.

A este respecto comenta un autor que estudió la economía colombiana, que "la emisión de bonos de Tesorería que no debía ser más que un simple adelanto de Caja se ha convertido en un expediente para saldar los Presupuestos en déficit i

*la garde qui veille aux barrières du Louvre* no impide a nuestros Ministros (sobre todo cuando estos se niegan a intentar un empréstito, cosa *leal i clara* para todos, pero quizás impopular) servirse de estos expedientes de Tesorería que pasan desapercibidos a los ojos de los contribuyentes". (1)

Palabras admirablemente trazadas para su aplicación en cualquiera de estos países, ellas pintan el diario i conocido episodio de nuestras finanzas en perpetua convulsión; nuestra "guardia que vela en las barreras del Louvre" [2] cree su deber cumplido i respira tranquila cuando ha dado la última discusión al Presupuesto i simula no advertir que la Deuda Flotante sube día por día, hasta valer ya 7 millones.

«Es verdad—continúa comentando Roger—que siempre apena ver un país, ya recargado con relación a su vitalidad financiera, contratando nuevos empréstitos; pero de otro lado si **Colombia contara solo con sus ingresos anuales** para ejecutar las grandes obras que le son indispensables, no las terminaría nunca. Hai en esto una especie de círculo vicioso: los empréstitos gravarán evidentemente su situación financiera, pero también para explotar sus riquezas i mejorar por lo tanto esa situación, es menester ejecutar obras que le den valor. El Gobierno ha optado, pues, por la mejor resolución solicitando la contratación de un empréstito; pero si se decide que se efectúe i llegue a colocarse, precisará evitar que el dinero se emplee en otros fines distintos de aquellos para los cuales se le destina, pues **en los países donde existe la iniciativa parlamentaria en materia de gastos hai que estar a la expectativa de todo**" (3)

[1] René Roger -Colombie Economique, pág. 375

[2] Alusión al Congreso.

[3] Colombie Economique, pág. 374-75

He aquí la referencia imparcial a males idénticos a los que sufre el Ecuador, i una opinión sensata acerca de los remedios que debemos emplear para mejorar.

### a) Impuestos fuera de Presupuesto.

A título de complemento, simplemente, vamos a dar razón de algunos impuestos—no de todos—que no figuran en el Presupuesto Nacional; pero que constituyen ingresos descentralizados i adscritos a obras que tienen carácter local o nacional.

**Impuestos Indirectos al Consumo (Aduanas)**—La Junta del Centenario en Guayaquil tiene asignados varios tributos adicionales en la importación de mercaderías por las Aduanas; siendo los principales: el de 2.50 por tonelada de mercaderías que se importan, el de 2 sucres por cada zuela que se exporta, el 50% de aumento a los derechos de sobordo.

El Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, la reconstrucción del Colegio Vicente Rocafuerte, i la construcción de locales escolares, son atendidos con un impuesto de  $\frac{1}{4}$  de centavo por cada kilo, peso bruto, de mercaderías que se importan o exporten. Además el Cuerpo de bomberos de Guayaquil tiene un ingreso basado en los premios del juego de Loterías en la ciudad, consistente en el 10% de su valor.

**Impuestos Directos.**—Los vecinos de la parroquia de Tumbaco pidieron al Congreso que se les impusiera una *contribución directa personal i redimible* con su equivalente en dinero, consistente en la prestación individual de cierto número de días de trabajo o jornales para la construcción de la acequia de agua potable para esa población.

El impuesto lo percibe i administra la Junta Parroquial i es de 2 a 12 jornales por año, según el criterio de dicha Junta.

Este es un curioso ejemplo de tributo que parecía ya desechado por la Hacienda Moderna, aunque España lo tenía vigente para los Municipios el año 1877, según Brañas. (1) El decreto legislativo que creó este impuesto autoriza al Ejecutivo para hacerlo extensivo a cualquiera población que lo solicite expresamente.

Esta espontaneidad de los tumbaqueños es una muestra edificante de la voluntad con que se pagarían los impuestos todos, si el contribuyente pudiera cer-

(1) Curso de Hacienda Pública, pág. 193

ciorarse en breve plazo de la buena inversión de su trabajo o caudales que entrega por la exigencia del Estado; i en especial, el impuesto *solicitado por los tumbaqueños*, en la humilde pequeñez de su caso, tiene un alto significado moral i social, porque demuestra que el Estado i el Individuo pueden marchar unidos si la relación se establece sobre bases justas i equitativas.

**Impuestos directos al patrimonio.**—Según ley de 1918 que declara vigente una de 1869, se pagarán de 1 a 7‰ adicional por los propietarios de fundos rústicos, para Fomento Agrícola. La facultad dejada a las Juntas respectivas para fijar el monto de tributo entre 1 i 7 por mil es algo insólito en nuestro sistema hacendario. Ni el Poder Ejecutivo goza de semejante prerrogativa i cuando se le concedió fué previa autorización legislativa i para caso determinado, como la rebaja prudencial a los derechos de exportación a la tagua. Para comprender lo inprocedente de tal autorización, basta considerar que el Estado no se ha encontrado capaz para exigir como tributo ordinario a la propiedad rústica más de 1‰ i en ciertas localidades hasta 2 milésimas adicionales, nunca 7 como se permite a las Juntas de Fomento Agrícola.

También estas Juntas de Fomento Agrícola significan una descentralización de obligaciones genuinas del Estado i llevan en sí el gérmen del fracaso, porque, ¿cuál va a ser la obra de 80 juntas diseminadas en el extenso territorio nacional? Cada una verá la cuestión fomento bajo su punto de vista local i aquí estamos por hacer primero patria antes que parroquias.

Los 300 o 400 mil sueres que recaudarán esas Juntas servirán para la plana mayor de sus respectivos empleados. 300 o 400 mil sueres manejados por una Dirección de Fomento centralizada, bien organizada, sujeta a un plan metódico, darían mucho provecho i si ellos se utilizan en la formación de la Estadística, del Catastro agrícola, tendrían allí su correcta aplicación.

**Impuestos a los negocios.**—Mientras el primitivo impuesto al *juego* continúa como renta Municipal, hai numerosos adicionales destinados a obras públicas, servicios de enseñanza, sanidad, & &, que recaudan entidades fiscales sin que el Presupuesto los considere como Ingresos nacionales, aunque ese mismo Presupuesto comienza declarando que los ingresos de la Hacienda Pública son los que él inscribe. He aquí

la lista de los principales impuestos adicionales al de Juego:

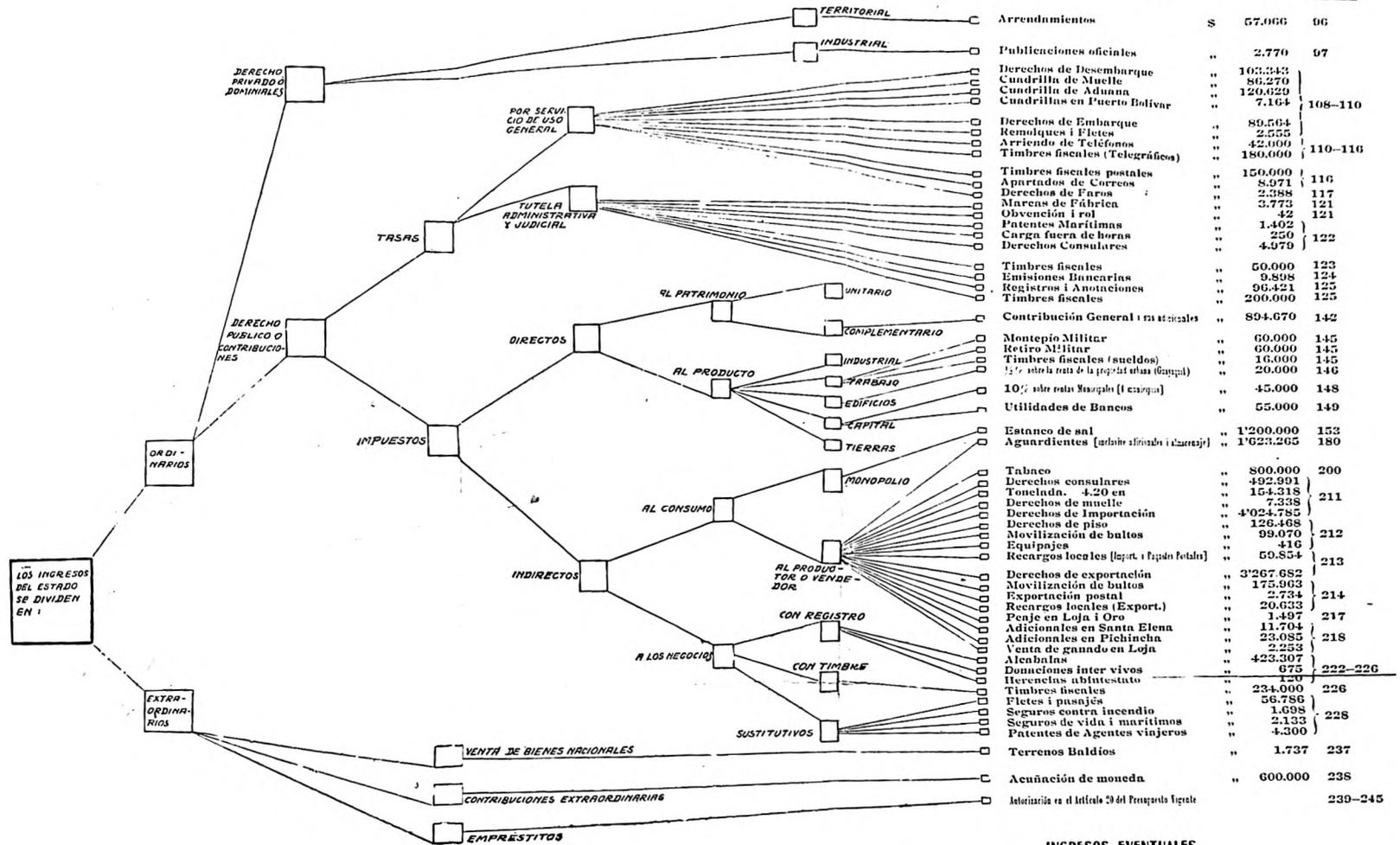
2 a 25 sucres a cada casa de juego.	— Para sanidad pública de cada cantón excepto en Cañar i Azogues que es para hospital.
Adicional en el Guayas	Para el Colegio Fiscal Vicente Rocafuerte i Edificios Escolares.
„ „ Quito	Para el Instituto Fiscal Mejía.
„ „ el Oro	Para el Instituto Fiscal 9 de Octubre
„ „ Pasaje—Zaruma	Para el camino de Pasaje a Pacha.
50% adicional en la República	Para Universidades fiscales.

Como se ve no puede ser más complicado el sistema descentralizador.

La obra reformadora de nuestro carcomido organismo hacendario tiene material para sus primeros golpes en ésta infinidad de impuestos descentralizados que complican i entorpecen indeciblemente la labor del Estado.

# GRAFICO DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

con la división teórica i con su aplicación práctica en el Presupuesto del Estado para 1919; con la especificación del producto según previsiones de dicho Presupuesto, i la determinación de la página de este libro en la cual se hallan descritos.



## INGRESOS EVENTUALES

cuya clasificación no es posible precisar:

Alcances de cuentas	\$ 100.000	230
Contribuciones, Arrendos, Edificios, Remolques t. f. (1)	" 220.000	232
Intereses	" 26.703	233
Multas	" 9.112	233
Rentas de ejercicios anteriores	" 500.000	234
Estadísticas o saldos en Tesorería o Casaca	" 200.000	234

**Total de Ingresos \$ 16'844.782**

(1) Ingresos Extraordinarios según el vocabulario usual en nuestra Hacienda.

## Tercera Parte

### Ensayo crítico

### de la tributación

### en el Ecuador

*"Las rentas del Estado son la parte de sus bienes que da cada cual para tener seguro el resto o gozar de él más agradablemente".*

Montesquieu—Espíritu de las Leyes—Lib—XIII, cap. I.

*"El impuesto es la deuda común de los ciudadanos i el precio de las ventajas que la sociedad les procura"*

Declaración de la Asamblea Constituyente—Francia—1789.



## Capítulo XIX

### El ambiente social

#### i los impuestos

##### a) Elementos de resistencia a la tributación

La crítica de las instituciones hacendarias de un país debe tomar en cuenta, de preferencia i entre los demás, los factores siguientes:

- 1—El ambiente social como indicio a) de los elementos de resistencia a la tributación, i b) de los métodos aplicables a la recaudación.
- 2—Las fuentes económicas imponibles, vinculadas a la repartición de la riqueza, para distinguir los tipos de impuesto aplicables dadas las diversas capacidades económicas: individual, industrial, agrícola, comercial, i las modalidades de capital, renta o trabajo.
- 3—La incidencia de la carga tributaria, en particular sobre el contribuyente efectivo que soporta finalmente la traslación, i en general sobre el país.
- 4—Las verdaderas necesidades internas del Estado, que son la base de las demandas fiscales a la Economía Nacional, i la situación del país en sus relaciones comerciales i políticas con las demás naciones; i
- 5—Las organizaciones locales provinciales, i municipales que constituyen haciendas secundarias, cuyos tributos influyen grandemente en la economía general, restándole cierta potencialidad para responder a la Hacienda Fiscal sus demandas.



No contamos con los elementos indispensables para apreciar este último factor: sin Estadística, que nos guíe, ni situación que nos lo facilite, es utópico pensar en aglomerar los datos de todos los municipios i entidades oficiales que manejan la infinita variedad de impuestos especiales, locales i descentralizados.

El 4.º de los factores enumerados lo estudiaremos prácticamente en la parte dedicada a "Gastos Públicos" con los cuales se relaciona íntimamente; de modo que vamos a dedicar nuestra atención a los tres primeros i a las cuestiones que de ellos se derivan.

Violenta como fue la evolución que nos sacó hace cien años, de la dependencia a la Libertad, el Estado ha hecho aparatosamente en este tiempo el mismo largo camino que otros más viejos regímenes tardaron 3 o 4 siglos en recorrer. Mientras el pueblo escasamente preparado para seguir esa rápida evolución a que lo impelía la marcha forzada de nuestras leyes e instituciones públicas, ha demostrado con repetidas convulsiones de su organismo social i político que ninguno de los dos extremos a que esas leyes lo conducían correspondía al ambiente en que debían cumplirse, el Estado ha hecho caso omiso de esa resistencia, i en manos de pilotos osados ha llegado en raudó vuelo a constituirse sobre el papel, bajo los más modernos principios, a los que aún no llegan más prósperas naciones de éste Continente. Pero ... el Estado moderno, dicen esas mismas leyes i esos mismos principios que ellas interpretan, el Estado moderno es el pueblo i ajeno éste a la evolución forzada que seguía su mecanismo constitucional, ha resultado que, fuera del papel escrito, de la bibliografía imponderablemente grandiosa de nuestras Legislaturas, fuera de ese engañoso miraje que nunca ha pasado de su teoría a la práctica, Estado i Pueblo han conservado considerable distancia que tratada de acortar a veces por el esfuerzo de hombres superiores, ha tardado poco en marcar nuevo alejamiento, porque entonces ocurría que la Ley, que teóricamente pretendía hacernos avanzar a leguas en el camino del Progreso, era neutralizada por la resistencia evolutiva del individuo que recibía largas dosis de libertades i prerrogativas sin la indispensable compañía de medios para cimentarlas i usufructuarlas con propiedad.

Por otra parte, mientras un largo período de paz no haga la grande obra de colmar la profunda sima que las revoluciones han abierto entre individuo

i Estado, es difícil calcular cuándo las leyes que hoy exige la Hacienda puedan ser despojadas de ese carácter de ferocidad que obliga sin misericordia i ofende sin piedad; leyes que comienzan tratando al Ministro de Hacienda como un presunto detentador de los caudales públicos, i que acaban por clasificar a los contribuyentes como súbditos del reino de la trampa.

Con estos antecedentes no es extraño, como ya lo vimos en los primeros capítulos, que el individuo i el Estado, aparentemente una sola entidad según el espíritu de la ley, sean entre nosotros dos cosas bien diferentes, i más que diferentes, opuestas. Los que vivimos en la ciudad—en las pocas ciudades del Ecuador—tenemos una idea un poco más clara i armónica de todo aquello. Pero la fuerza de resistencia mayor la encontramos en el pequeño pueblo, en el caserío, en la campiña, allí donde los fenómenos algidos de la revolución o de la resistencia, el pronunciamiento i el asalto, el robo i el vejámen, el abuso i la impunidad, sentaron sus reales i sembraron semillas de rencores, rivalidades, enconos i protestas, que cayeron en el abonado campo de nuestra psicología de resistencias i aversiones. Allí donde la Hacienda va en busca del complemento de sus medios es donde encuentra sus mayores fracasos; allí donde el hombre de la ciudad, el que reboza orden i armonía en el Club, en el Congreso, en el Consejo, se transforma i convierte en el paladín para eludir su contingente; allí donde el maestro de escuela todavía hace labor de Penélope, por falta de auxilio efectivo para sacar del abismo de la ignorancia al gamonal, al siervo, al futuro "político" de la aldea. Con harta razón el hacendista Vocke nos dice que "la ignorancia es un enemigo de la tributación."

Por todo esto i por lo muchísimo más que la materia encierra en desconsoladoras experiencias i que ninguno de mis lectores desconoce, he venido haciendo hincapié en la falta de relación de nuestras leyes tributarias con el ambiente social adverso como ninguno a su cumplimiento.

Precisa una obra educadora previa antes de fiar el éxito de la Hacienda en leyes que, cual las de Tabacos, Aguardientes, & &, pretenden recaudar el impuesto mediante la buena fé del pagador, la habilidad del calificador, o la diligente gestión del recaudador.

Podemos concluir, sin temor de equivocarnos, que la resistencia del contribuyente ecuatoriano, a causa de las razones que dejamos apuntadas, es el primero i más grave obstáculo para el Hacendista, i que no sien-

do posible pretender borrar de una plumada legislativa defectos sociales amontonados i abultados por la acción del tiempo, lo cuerdo es buscar en el método i el estudio lo que no hemos podido conseguir con la imitación de leyes.

Impuestos sobre ciertos artículos de consumo, por ejemplo, no tendrán éxito entre nosotros mientras no se los recaude con un método en estricto acuerdo con el ambiente social. Ya adelantamos nuestra opinión al respecto: el método es, entre nosotros como en Francia, como en España, como en Colombia, el Estanco; i ya mostramos, i lo repetimos ahora, el impuesto a la Sal como el espécimen que elocuentemente nos está mostrando el cambio claro, expedito.

## b) Métodos aplicables a la recaudación

Pero antes de pasar al Estudio de los inconvenientes i de las ventajas que se reúnen en el sistema del Estanco—aplicable a muy corto número de tributos—se deben considerar otros medios conocidos de recaudación—aplicables a la generalidad de los impuestos—con los cuales se ha querido, i se pretende aún en muchos países, atenuar las deficiencias de la recaudación directa por el Estado.

Me refiero al arriendo total de un impuesto—o asentamiento como lo designamos aquí—i el arriendo a medias de uno o más impuestos o tasas con el cual el Fisco gana parte de las utilidades de la entidad que tome a su cargo la cobranza.

Como medios fiscales ambos han dado resultados magníficos, i mejores el segundo que el primero, porque mientras el asentista, una vez terminado su arriendo, deja en acefalía i completamente desorientada a la administración del tributo, negándose de paso a suministrar al Estado el menor dato estadístico (1) en el caso del arriendo a medias, el Gobierno se encuentra al finalizarse, con una organización espléndida, inspirada

[1] He aquí la opinión de uno de nuestros últimos Ministros de Hacienda respecto de asentistas: «El sistema de remate del impuesto tiene serios inconvenientes. Los asentistas, bien por interés particular suyo, bien porque hasta ahora no existe una oficina formal de Estadística mantienen en reserva el dato relativo al número de litros a que avanza el rendimiento anual. El Ejecutivo sin conocer, pues, el promedio de producción i consumo carece de toda base para fijar el tipo del remate en condiciones convenientes para ambas partes i así se ve obligado a aceptar las imposiciones de asentistas monopolizadores i astutos, conacedor de que al intentar la recaudación directa el rendimiento disminuiría notablemente por efecto de las combinaciones de aquellos. Ejemplo práctico de lo que acabo de decir es lo ocurrido últimamente en Cuenca donde siendo la producción concluida en ese cantón i en el de Girón poco más o menos de 20 000 sacres anuales, la recaudación directa apenas si produjo 1.400 sacres en los cuatro primeros meses del presente año.» Informe del Ministro don Tomás Gagliardo al Congreso de 1901, pág. 25.

en el interés particular del arrendatario para sacar el máximo provecho, organización que se basa ante todo en una verdadera estadística de todo lo cual se aprovecha el Fisco, cuando cesa el arriendo. La organización del estanco de sal la hizo en forma práctica i perdurable la "Sociedad de Crédito Público" i el servicio de embarques, desembarques i muelle Fiscal de Guayaquil, lo dejó perfectamente organizado la "Compañía Nacional Comercial." Culpa no es de estas entidades comerciales, ya fenecidas, las deficiencias que, al desaparecer ellas, se produjeron en la gestión de esas rentas.

Pero también ambos métodos de recaudación tienen inconvenientes de gran importancia.

En general el arriendo de los impuestos es mirado con recelos i destemplanzas por el contribuyente que ve desaparecer al Estado i aparecer en su lugar un particular investido de poderes, fueros i prerrogativas encarnadas en una sola persona, lo que resulta anómalo. Por lo general el asentista usa i abusa de esas fuerzas legales coactivas, el tributo se vuelve odioso; i el Gobierno sufre indirectamente los rencores del contribuyente que se siente aislado de la protección del Estado, i abandonado en manos de personajes o corporaciones sin tasa ni medida para sus exigencias.

"Los arrendatarios de las rentas públicas—escribe Adam Smith—nunca encuentran bastante severas las leyes que castigan toda tentativa para eludir el pago del impuesto. No tienen entrañas para los contribuyentes que no son sus súbditos, cuya quiebra general, si sobreviniese un día después de que hubiese expirado su arriendo, no afectaría en modo alguno a sus intereses."

"De todos, dice Flora, son conocidas las quejas que, desde los tiempos antiguos, en Grecia i en Roma, i en nuestros días aún en Turquía se levantaron i se levantan contra la rapacidad de los arrendatarios fiscales. Los arrendatarios, en latín *MANCIPES* porque alzando las manos aceptaban el encargo de recaudar los impuestos, son llamados por Zenón ladrones, dignos de mil muertes i mil desgracias; Silviano dice que trocaban los derechos del Fisco *NOMEN ODIOSUM ET TREMENDUM* en rapiñas personales i se cuenta que Licinio, encargado de recaudar los impuestos de la Galia, intentó para aumentar las cuotas, hacer el año de catorce meses, con el pretexto de que Diciembre era realmente el décimo..... San Basilio los parangona a los demonios "que en ciertas fases de la luna envenenaban las fuentes;" i San Crisóstomo los llama "los represen-

tantes de la violencia legalmente desencadenada; el hurto impune, la injusticia que se llama ley."

"En el Estado moderno, concluye Flora, no se concede la delegación de una función pública en una persona, individual o colectiva. De esto se sigue que el arriendo general de la recaudación no se encuentra ya en los sistemas financieros modernos i solo se discute la aplicación del arriendo especial a algunos impuestos indirectos a los consumos para los cuales no se requiere la determinación de la riqueza del contribuyente, causa primaria de las vejaciones del arrendatario, i a ciertos impuestos directos en los cuales, &, &, &." [1]

No hai duda que el Fisco gana con estos métodos mucho más que con la recaudación directa, especialmente el Fisco en países como el nuestro, sin desarrollo, pero ésta confesión implica también una acusación, la de que el Estado resulta incapaz de organizar lo que un particular organiza a maravilla; i la tendencia debe ser llegar a esa meta de perfección relativa, i en este caso más que en cualquier otro, porque la institución tributaria parte de la premisa incommovible de que el dinero que sale del contribuyente debe incrementar al Tesoro del Estado i no el acervo privado de asentistas o arrendadores.

Desgraciadamente la prueba práctica, bajo el aspecto económico-puestas de lado consideraciones de índole moral o sociológica-es totalmente favorable al sistema de asentamiento o al de medio arriendo. El año que cursamos, 1919, el Fisco hubiera recibido \$ 500.000 por el arriendo del impuesto de aguardientes en la provincia del Guayas. Es dudoso que bajo la Administración directa el tributo nombrado produzca esa suma libre, pues en lo que va corrido del año-hasta Mayo 31-sólo ha producido en bruto 80.000 sucres. Como el gasto anual de vigilancia i recaudación en esta provincia supera a la suma de S/. 85.000 [2] aún suponiendo que el ingreso bruto llegara al medio millón, siempre habría una pérdida de 85.000 sucres en relación con la oferta de arriendo, puesto que con éste no se habría gastado en personal de vigilancia i recaudación.

[1] op. citada Tomo I pág. 397-99.

[2] En esta forma se descomponen los 85.000 sucres:  
Presupuesto primitivo de empleados s/. Dec. Hje. \$ 66.000  
Visitador i guardas aumentados posteriormente .. 8.000  
Porcentaje a colectores i proporción de sueldos .. 10.000  
Viaticos para movilización de empleados-milimo .. 4.000 \$ 88.000

Es curioso estimar lo que el asentista en el caso del arrendamiento por \$ 500.000 en el Guayas debía recaudar para cumplir con el Fisco, pagar sus empleados i obtener una mínima utilidad, en esta forma:

Para el Fisco.....	S/. 500.000
Empleados.....	„ 90.000
10% de utilidades.....	„ 50.000
	<hr/> S/. 640.000

suma equivalente a una producción de 800.000 litros de aguardiente.

Ahora bien, ¿porqué el Fisco no cobra, con su administración directa, sobre la misma cantidad de 800.000 litros que supone como mínimo producto el presunto asentista, i sobre la cual verifica su propuesta? La respuesta es clara. Porque el método de recaudar el impuesto está en pleno desacuerdo con el ambiente en que actuamos. Fuera el estanco la vía para recaudar el impuesto de Aguardiente, recaudaría no solo sobre los 800.000 litros, sino sobre buena parte de lo que aun escapa al mismo asentista, incapacitado, aunque en menor escala que el Fisco, para luchar con la resistencia que opone al tributo nuestro temperamento general.

Según el informe de Hacienda al Congreso de 1919 [pág. XXX] el valor de las patentes de destilación en el *primer semestre* del año, alcanza solamente a S/. 306.151,65.—Para que los previsores del Presupuesto vigente se realicen será menester que durante el *segundo semestre* se recauden S/. 1.200,000.

El arriendo a medias pretende desarmar o neutralizar las razones de índole moral que hacen anómalo, mal visto el asentamiento. También tenemos en la materia magníficos ejemplos que atestiguan la ventaja del método al par que la quiebra del Fisco como administrador directo. I fuera del Ecuador, también el Perú tiene en el medio arriendo el secreto de su bienestar fiscal, gracias a la Compañía Recaudadora que maneja sus mejores ingresos. Entre nosotros las Compañías Nacional Comercial i la de Crédito Público dejaron edificantes enseñanzas—desdeñadas por el Fisco mui luego—en materia de recaudación, i, ¿porqué no decirlo? tuvieron el origen de su fracaso en la estrictez del método implantado que, estrechando al fraude i al contrabando hasta sus últimos baluartes, no fue capaz de vencerlos en definitiva i fué a su vez el vencido por la coalición de intereses prepotentes que lucharon con éxito, ayudados por idiosincrasias i personalismos de que supieron aprovecharse bien.

Especialmente la Sociedad de Crédito Público fué un buen modelo de "medio arriendo", pues la variada calidad de los impuestos recaudados la hizo entroncar fuertemente con la Hacienda Pública i dá por consiguiente múltiples oportunidades de estudiar sus métodos en cada caso.

Don J. Eleodoro Avilés tuvo ocasión de juzgar calurosamente la obra edificadora de esa Compañía i como tan conocido financista nacional no se limita a juzgar sin exponer motivos, sino que razona sus votos, podemos reproducir aquí algo de lo que manifestó por escrito sobre dicha sociedad recaudadora.

"Una vez encargada la Sociedad de la administración de la sal, palpando el Gobierno los beneficiosos resultados que reportaba esa administración, creyó sin duda llegado el momento de romper el tradicional sistema de asentamiento o remates; sistema inícuo, vejatorio, desmoralizador i que sólo ha servido para que durante los 70 años que llevamos de caos económico, se hayan enriquecido unos cuantos, sin que el Gobierno haya jamás sabido ni podido saber el producto verdadero de sus rentas; sistema, digo, por el cual se hacía burla de la ley pues, los asentistas, que sí conocían, hecho el remate, cual era el alcance de sus ganancias, procuraban realizarlas en el menor tiempo, celebrando contratos con los contribuyentes, cediéndoles, siempre por cantidades inferiores a las ordenadas por la ley, la suma de contribuciones a que estaban obligados."

"Llevado, pues el Gobierno de esas miras, i comprendiendo además que un Estado, que vive sin una buena estadística de sus fuentes de riqueza i vida, no tiene base alguna económica, i la gran ley de Presupuestos, que es el severo regulador de todos los actos de la administración, resulta una ley sin fundamento i **hasta irrisoria**, buscó la mejor manera de ir formando una estadística real, positiva, verdadera, i para ello encomendó a la «Sociedad de Crédito Público» la recaudación en el litoral de varios de los ramos que forman la entrada del Tesoro Nacional."

.... "Es menester confesar con hidalguía, continúa diciendo el señor Avilés, que en todos los ramos encargados a la Sociedad, el Tesoro de la Nación ha obtenido verdaderas ventajas, a pesar de las dificultades naturales con que ha tenido que luchar i con que aún lucha la Sociedad para su perfecta organización, pero esa verdad es mucho más palmaria tratándose del ramo de sal. Esta Administración en manos de la Sociedad ha ganado mucho para el Fisco i mucho para el

contribuyente. Aquel tiene hoy un administrador diligente, probo i bien respaldado de responsabilidad, i el consumidor está sin duda alguna mejor atendido que en otras épocas". (1)

La reconocida autoridad de Don Eleodoro Avilés en materias económicas me exime de comentar los elogiosos párrafos transcritos i donde abundan razones en pró del sistema de medio arriendo.

Entre la recaudación directa por el Estado, el asentamiento, i el arriendo a medias, no hai duda que en el Ecuador este último es el método de mejores resultados, pero no supera al Estanco en aquellos tributos que, como los de la sal, tabaco, i aguardiente se prestan al monopolio fiscal, i aún en el caso que el resultado financiero fuera algo superior con el arriendo a medias, se debiera preconizar siempre el Estanco que no se aparta del principio hacendario que exige la percepción íntegra de los impuestos para el Fisco, no en beneficio de terceros.

En definitiva la aspiración de una buena Hacienda debe ser la recaudación directa por el Estado. Que no sea posible llegar a ella de un salto es lo probable i quizás el camino más práctico para abreviar su advenimiento en buenas condiciones sería aprovechar del método de "medio arriendo", organizar una compañía semejante a la de Crédito Público, para la vigilancia i recaudación, aun de los tributos percibidos por la vía del monopolio, i luego de establecida i en función por algunos años, pasar la Administración al Estado, aprovechando del acopio de elementos estadísticos, reglamentos i métodos de vigilancia i hasta el personal idóneo que se forma en las empresas de carácter privado i del cual siempre anda carente el Fisco.

El capítulo dedicado al Estanco de Sal, lo extendimos intencionalmente a fin de hacer palpable las ventajas que el Fisco obtiene de esa forma de cobrar el impuesto al consumo de la sal, i vimos también—bueno es recordarlo—que para un ingreso neto de \$ 736.000 sueres, el Fisco gasta solo 40.000 sueres o sea un 5½% en percibirlo.

También vimos el cuadro desconsolador que resultó al estudiar el impuesto actual de Aguardientes, cuya percepción implica un gasto de 30% del ingreso i de paso tratamos de evidenciar las profundas causas que se han opuesto, se oponen i se opondrán a que tales formas de impuestos pueden realizar la esencialísima condición Smithiana, la economía en la re-

---

[1] Véase "Informe del Inspector Fiscal de la S. de C. P." en la Memoria del Ministro de Hacienda al Congreso de 1900, Anexo L.

caudación, que tiene tan alto significado moral por el hecho de quedar "en manos del Estado la mayor parte del dinero que sale de las manos del pueblo."

Entonces decimos que la única solución para hacer tributar de manera universal, equitativa i ordenada a estas clases de consumos es el Estanco, método que en el único caso aplicado, en la Sal, ha dado el resultado que vimos.

Stuart Mill al sugerir algunas reglas para la imposición sobre los consumos se expresa así:.....  
"2°—Siempre que sea posible hai que pedir el tributo no al productor, sino directamente al consumidor, pues cuando se extrae del productor se tiene por resultado un alza de precio siempre mayor—a menudo muchísimo mayor—que el simple valor del impuesto". (1)

Este razonamiento innegablemente exacto lo podemos controlar con la observación de lo que ocurre entre nosotros en los diferentes mercados de productos gravados con impuestos fiscales o municipales. Con un aumento mínimo que sufra el impuesto, tenemos por resultado que los precios del mercado alzan en una relación extraña completamente a la cuantía del aumento. Pues bien, de esa clara regla de Mill, emerge, a mi juicio, una consecuencia: el estanco es el único medio de pedir el impuesto directamente al consumidor cuando el Estado verifica la venta del artículo estancado al detalle, o el más aproximado cuando la verifica al por mayor, porque ya el precio unitario del artículo lo ha fijado el Estado i es de todos conocido, i solo queda margen para el aumento corriente que implica el gasto i la utilidad del detallista. Dificilmente puede un comerciante exagerar el precio de la sal, a menos que el Estado, por causas de malas recolecciones, se halle incapacitado de surtir el mercado, pero sí exageran i abusan a diario con el precio de las harinas i mantecas, cuyos impuestos pagan al introducirse al país i de los que se resarcen con creces a costa del consumidor.

La oposición al Estanco tiene los siguientes fundamentos según los tratadistas:

- 1°—Que excluye la libre concurrencia.
- 2°—Que aumenta el número de empleados públicos.
- 3°—Que en los gobiernos parlamentarios esos empleados influyentes ante los diputados

---

(1) "Principles of Political Economy", Tomo 1, pág. 473.

se aseguran sueldos elevados i resultan organizaciones burocráticas más o más numerosas i complicadas.

4º—Que los Gobiernos pueden valerse del Estanco para obtener mayores recursos, subiendo los precios de los artículos.

La primera objeción, la única de verdadero peso en el caso del Ecuador, pues las otras se aplican mejor en Europa, puede atenuarse con una discreta fijación de precios suficientemente liberales para dejar un margen de utilidad equivalente al productor, en el supuesto de que el monopolio sea para la venta, como es el caso de la sal. Entonces el juego de la libre concurrencia que tanto extrañan los impugnadores del monopolio no tendrá porqué echarse de menos, si con frecuencia vemos que para un industrial o un agricultor, es preferible un mercado seguro i de precio fijo, que no uno de oferta i demanda variables con sus anexas fluctuaciones de precios que si algunas veces traen utilidades, con frecuencia también producen grandes pérdidas. Especialmente el productor en pequeño no tendrá porqué preocuparse del influjo que tiene sobre el mercado la oferta del productor en grande escala i el negocio que hoy se hace a pura especulación se convierte con el monopolio en un negocio de factores fijos i de términos conocidos.

El llamado "*juego de la libre concurrencia*" es las mas de las veces una grande ironía en estos países i entiendo que más protección se conseguiría para el pequeño productor con un estanco bien meditado que no con un régimen como el de hoy, que ni propicia la libre concurrencia ni mide con vara justiciera; antes bien, con sus métodos de vigilancia i percepción, permite descargar en los infelices productores las acumulaciones de saña i rigidez que el grande, con influencias o con "pose" rechaza o esquiva.

La segunda objeción es la que menos valor tiene en el caso nuestro. Es el sistema de hoy el que obliga al Gobierno á un aumento considerable de personal que, insuficiente ahora como lo hemos manifestado, sería bastante para garantizar mañana el éxito si el método de cobranza fuere el Estanco. Si el impuesto a la sal se pretendiera cobrar sin estancar el artículo, tendríamos un presupuesto de gastos no menor de ½ millón i quizás el ingreso bruto no pasaría en mucho esa cifra. (1)

[1] El monopolio que además de la venta comprende la producción, exige, es verdad, mayor personal, pero ese tipo de estanco no es el aplicable entre nosotros.

La tercera objeción, como hecha por tratadistas europeos, se refiere a Gobiernos parlamentarios que aquí no tenemos i tampoco se anuncian por algún tiempo. Pero aunque así fuere, el mal no ataca solo al Estanco. También la recaudación sobre el producto libre es materia de empeños i palanqucos, i de empleos superfluos o de excesiva renta, lo que seguramente no puede decirse del estanco de sal, reducido a un personal mínimo i nada costoso.

La cuarta objeción, finalmente, queda sin valor, desde que el Parlamento fija al precio de venta del artículo estancado i controla en el Presupuesto Nacional los ingresos.

El mismo autor citado, Flora, no rechaza en modo alguno el monopolio fiscal, al contrario, lo recomienda "por cuanto ofrece el medio más cómodo i fácil para la percepción de impuestos a los consumos; **reduce el contrabando**; favorece la acomodación del impuesto a la calidad del artículo producido i por consiguiente la imposición de las clases ricas que buscan los tipos mejores; asegura una producción de mayor calidad i más económica, pues **el monopolio es con frecuencia más ventajoso que la libre producción la cual multiplicando el trabajo, los capitales i los gastos de los intermediarios, a medida que más fragmentaria i rígida es la demanda**, determina altísimo nivel de los precios; ese beneficio es importantísimo cuando se trata de artículos de primera necesidad o de consumo general, como lo son aquellos a que en nuestros días se aplica el monopolio." (1)

Conviene también distinguir algo que es indispensable. Si los consumos del hombre pueden dividirse, i de hecho son divisibles, en necesarios y superfluos, i si "el derecho a la vida es anterior a los derechos del Estado", hai razones para aplicar a esas dos divisiones típicas de los consumos, dos diferentes criterios para decidir su imposición. No sería posible, ni cuerdo, ni racional proponer el estanco como método de recaudar un impuesto indirecto de consumo a la leche, por ejemplo, alegando para ello las mismas razones que alegamos para estancar el aguardiente o el tabaco, i en cierta escala la sal, de consumo tan universal como la leche. Toda la fuerza dialéctica que seutencia al Aguardiente i al Tabaco, se pondría del lado de la leche, o del pan o de cualquier otro consumo vital de uso universal i tan considerable i costoso, relativamen-

[1] Op. cit., II, pág 139.

te hablando, que no permitiría alegar lo que alegamos para la sal, a saber, que su mínimo consumo defiende con razón bastante su imposición i hace de su Estanco la excepción entre los impuestos a los artículos de primera necesidad.

Tiene el monopolio de Alcoholes una ventaja que se puede colocar al mismo nivel que las anotadas, pero cuya naturaleza, ajena al tema de éste libro, nos impide tratarla in-extenso, limitándonos a señalarla. I es que el monopolio pone en manos del Estado el arma más fuerte contra el alcoholismo. Dueño de ir reduciendo el consumo mediante leyes i reglamentos que impidan el sembrío de nuevas superficies con destino a la destilación, con una labor paciente puede haber conseguido morigerar las costumbres después de pocos años de una actitud represiva pero que pasaría desapercibida. Es más seguro un éxito por ese camino que no por el de medidas radicales que atropellarían demasiado ostensiblemente los intereses creados: preferible es minarlos para que, sólo, caigan. En los años que dure esta evolución el Estado irá obteniendo i fomentando otras fuentes económicas de donde sacar el remplazo para las rentas de los alcoholes. (1)

En cuanto a la manera de implantar el estanco, hai tres sistemas para ello:

- 1º.—El Estado produce el artículo i lo vende al comerciante cargando el impuesto en el precio en que lo cede.
- 2º.—El industrial produce el artículo i el Estado se lo compra i lo vende agregando el impuesto al precio de venta.
- 3º.—El Estado produce i vende el artículo.

A simple vista, es preferible la solución segunda, por ser la que menos lesiona las industrias ya establecidas.

I en cuanto a la objeción de la falta de medios para enfrentarse con el problema económico del Estanco creo que ella no sea el obstáculo que haga retroceder a quien estudie a fondo el punto; i realmente que sería un despropósito la idea de que financiar un negocio gubernamental que monte a uno, dos o más millones, sea la valla para toda reorganización hacendaria. Estaríamos perdidos sino tuviéramos quien sea capaz de poner de lado esas nimie-

---

[1] El Economista Gide se muestra escéptico a este respecto. Cuando trata de la campaña contra el alcoholismo por medio del monopolio del Estado, dice (página 833 de su "Curso de Economía Política"): "Verdad es que para suavizar ese monopolio, el Estado en Rusia i en Suiza promete consagrar parte de los beneficios en luchar contra el alcoholismo, pero sería menester mucha candidez para imaginarse que el Estado filántropo va a tratar de regalar la fuente en donde se provee el Estado Fiscal". Es posible que cualquier Gobierno se cruce de brazos ante el peligro del alcoholismo i que prefiera continuar la explotación del cultivo como veniero para la Hacienda Pública, pero no hai porqué desesperar i cerrarse el camino antes del ensayo. La misma Rusia que Gide menciona, lo desmintió recientemente, cuando aún bajo el Gobierno del Zarismo, prohibió la fabricación i venta de vodka, el Aguardiente Nacional a pesar de la pérdida enorme que sufría su Hacienda Pública: más de mil millones anuales.

dades que mas parecen pretextos i tropiezos al servicio de *los intereses creados en la ciudad alegre i confiada*.

Entre los métodos usados para la cobranza de los impuestos indirectos a los consumos todavía nos queda por considerar el sistema de las Aduanas, que es una recaudación directa por el Fisco bajo un régimen que tiene estrecho parentesco con el monopolio.

Efectivamente, la Aduana es un verdadero Estanco (1) de productos importados que la ley obliga a pasar por esa vía, tal como lo hace con la sal, o con el tabaco, las cerillas, los alcoholes, etc. en muchos países. Es la aduana un método de recaudación de gran eficiencia, porque comparado con otros sistemas de recaudación sobre productos de circulación libre es, relativamente hablando, muy difícil de burlar.

Como método de cobranza nada tenemos que decir al respecto: él se aviene admirablemente a cualquier estado social i corresponde en gran escala a la necesaria estrictez que exigen aquí esa clase de tributos indirectos. Si reformas necesita, ellas son de índole mecánica, administrativa, i pueden ser mejor sugeridas por especialistas prácticos en el ramo. Ahora, como factor económico de un sistema tributario—no como método de recaudación—el tema sí es fecundo; basta considerar que él es uno de los tópicos en la gran controversia económica irresoluta hace siglos entre el proteccionismo i el libre cambio. Materia que tiene ya una bibliografía estupenda en pró i en contra, algo dijimos ya al respecto, i nos limitaremos más adelante a un somero estudio de él, en ciertos aspectos de interés para la Hacienda exclusivamente.

Por ahora debemos recordar que, como método de recaudación tiene la primacía en las Finanzas del Ecuador, que dependen de él, pues mas o menos un 45% de los ingresos públicos se perciben de esa manera. Ello es la confirmación de que el método más acomodaticio a nuestro ambiente es aquel que, como el Estanco—i la Aduana lo es, por lo menos para los efectos de la percepción del tributo—simplifica la recaudación a su límite máximo, al dirigir el o los productos señalados por un sendero del que muy difícilmente escapan al gravámen, sin que haya necesidad de usar medios coercitivos o investigaciones odiosas.

Los derechos de Aduana tienen la ventaja de percibirse de un grupo reducido de comerciantes que, gente experta i advertida, posee ideas claras sobre la tributación. El Estado no encuentra resistencia de ningún

(1) Véase esta teoría ampliamente discutida por Vocke en sus "Principios Fundamentales de Hacienda" tomo 1, página 93 i siguientes.

género entre tales elementos, i como la traslación posterior del impuesto al contribuyente efectivo—al consumidor—la verifica el comerciante recargando proporcionalmente el valor del artículo [fuera del abuso que en esto como en todo puede realizarse] resulta el impuesto pagado por el consumidor casi inadvertidamente, sin que se produzca fricción alguna como sí ocurre en otros impuestos al consumo exentos de estanco o Aduana, en los cuales hai constante i latente un principio de evasión que se realiza fácilmente cada vez que el agente del Fisco—guarda o colector—llega un poco tarde, que es lo normal. Sin duda que en esta reducción extrema del número de sujetos que pagan el tributo—los comerciantes que lo adelantan por los consumidores—está el secreto del éxito en el régimen aduanero como método fiscal de recaudación.

El sistema de **registro** en libros del Estado para la percepción de otros impuestos indirectos a los negocios—alcabalas, donaciones, herencias—tiene también grandes ventajas debidas a su poder auto-coactivo tan grande, que se origina en el hecho de que un acto de aquellos sujeto a tributo i no registrado, para escaparse de él, adolece de ilegalidad. Bajo esta grave condición no hai quien intente evadirse al impuesto i por lo tanto, no da lugar a mayor digresión el uso de este sistema en nuestra Hacienda.

Recordaremos que no solo impuestos sino también tasas se cobran por este método. Entre los primeros:

Alcabalas—Donaciones—Herencias

Entre las segundas:

Registros i anotaciones—Patentes Marítimas—Marcas de Fábrica.

Finalmente el método de los timbres es uno bastante adaptable a nuestro temperamento social i, como todo método nuevo—relativamente hablando—ha tenido que luchar con la resistencia general. Usado en las tasas—servicio postal, telegráfico, etc.—su correcta aplicación solo depende del agente fiscal que no se preste a verificar el servicio sin obligar al uso del timbre, de tal suerte que es un método de alta eficiencia en ese caso. (1) Pero cuando se le usa para la percepción de los impuestos indirectos a los negocios el asunto varía de aspecto i en sus primeros tiempos de aplicación ha luchado con el carácter nacional opuesto a todo régimen tributario. Hoi ya es po-

[1] Muchos empleados desconocen el alcance de sus condescendencias en este caso. Sería útil una labor que tienda a moralizar el ramo de comunicaciones que es en el que más abusos se originan con esto de omisión del pago por medio de timbre, de tasas por esos servicios.

sible pensar que el sistema va aclimatándose, debido a la calidad de contribuyentes que concurren a él—comerciantes generalmente—pero no puede asegurarse que va constituya un éxito, a pesar del gran camino hecho hacia él si comparamos la voluntad con que hoy se usa el timbre con la oposición que tuvo en sus primeros tiempos.

Hai una infinidad de actos sujetos al tributo por medio del timbre (1) pero hai también un gran número de ocasiones en que se elude. Es una queja general la de que se pretende obligar en demasiados actos el uso del timbre, pero se objeta a esa creencia ésta opinión: si efectivamente se cumpliera la ley en la mitad de los casos previstos, no andarían nuestros hacendistas en busca de otros actos para imponerlos con timbre; esa mayor amplitud que se le da cada día al uso del timbre es la respuesta de la Hacienda a la evasión del contribuyente. Pero también es verdad que hai otra vía para contrarrestar la evasión, la vía propia de una buena administración hacendaria: mejorar la fiscalización para que la ley se cumpla, dándole facultades amplias a los agentes oficiales i velando por el ejercicio de esas facultades. Porque es realmente una confesión de impotencia el recurrir al sistema de imponer un mayor número de actos bajo el falso i torcido criterio de que en muchos de ellos se cumpla la ley, cuando no se puede menos que cumplirla. Conseguir dinero de cualquier modo, a todo trance, no es hacer finanza sino extorsionar la economía privada.

Débase, pues, emplear medios más activos para incrementar el uso de los timbres sin aumentar el índice de actos impuestos ni la cuantía actual obligatoria para cada uno. [2]

El método del timbre se presta para la recaudación porque la resistencia del contribuyente puede ser fácilmente contrarrestada. En los aguardientes i tabacos, en su forma actual de tributación, el fraude no deja huella alguna, mientras que la evasión del timbre está patentemente divulgada en la mayoría de los casos, en los archivos comerciales, títulos, permisos, & &.

Hemos estudiado los métodos usados para la recaudación de impuestos indirectos en relación al ambiente social. Ahora, el caso de los directos, es una curiosa anomalía. Si en los indirectos el contribuyen-

[1] Véase página 113

[2] No faltan leyes ni reglamentos para respaldar esa fiscalización; sobran de otras, lo que falta es acuciosidad administrativa.

te es el enemigo avisado de la Hacienda, con la que guerrea franca y declaradamente, en los directos, cosa curiosa, el enemigo del Fisco es ... el mismo Fisco.

A pesar de que la recaudación de los tributos directos debiera estar enormemente facilitada por el carácter nominativo de ellos, el Fisco despreocupándose en lo absoluto de los catastros, careciendo casi de ellos, i emitiendo "las cartas de pago" con demora de años, se corta voluntaria i fatalmente el camino del éxito i ha convertido la tributación directa en algo tan difícil i aleatorio para la Hacienda, como son los tributos indirectos, pese a la sencilla percepción que podría hacerse atenta la diferencia de unos a otros. El Fisco ha contribuído, i continúa aún contribuyendo en gran escala, a fomentar la costumbre de no pagar los tributos directos: pocas, contadas personas, se preocupan del pago de ellos, i solo gracias a las leyes exigentes para el traspaso de dominio se llena la dura necesidad de ponerse al día con el impuesto territorial, si el caso llega de enagenar un fundo. La falta de organización fiscal hiere de muerte el tributo directo, porque no todo el mundo es capaz de pagar 3 ó 4 años juntos de contribución i, por otra parte, la falta de catastros justos i equitativos, induce a resistencias ante duplicaciones o estimaciones exageradas, o bien produce justas protestas cuando se ponen de manifiesto inícuas condescendencias con determinados contribuyentes; de manera que hay que mejorar urgentemente:

1º—la manera de hacer los catastros

2º—la manera de efectuar el cobro.

Dejando para el título siguiente, la digresión sobre catastros agregaremos ahora, que en cuanto al método de hacer efectivos los tributos directos adolece de un defecto simplemente mecánico. Es un rezago de las prácticas antiguas que exigían para cada cobro una carta impresa casi, casi personalmente por el Ministro de Hacienda, con el valor del tributo inscrito en ella. Resulta de ésto que hay que imprimir una enorme variedad de cartas, tantas cuantas son de variados los valores por cobrar. Además, cada carta debe llevar el facsímil de la firma del Ministro. Estas operaciones tienen lugar después que los catastros han sido formulados, exhibidos, aprobados i resueltos los reclamos por las Juntas de Hacienda i por el Ministerio. Teóricamente este "papeleo" debe verificarse en un plazo máximo de tres meses: según el artículo 13 de la ley, el catastro aprobado en definitiva i las cartas de

pago firmadas por el Ministro, deben estar en poder del Gobernador de cada Provincia, el 16 de Diciembre del año anterior al del cobro. No se ha oído decir que haya ocurrido tal cosa jamás; lo corriente es que las cartas de pago llegen al fin del año en que debieron cobrarse, i con frecuencia pasa todo él sin que se emitan. Justo es dejar constancia que la administración del impuesto ha reaccionado algo últimamente, pues las cartas del año 19 llegaron ya a Guayaquil.

Se ha sugerido la idea de emitir cartas valoradas de diversas cantidades a cada Tesorería para que el cobro de las contribuciones se verifique con ellas en cuanto el catastro sea aprobado por las Juntas de Hacienda i el Ministro, [1] i aún para simplificar el trámite de pago a los Contribuyentes que quieran anticiparse a la época fijada i beneficiar los descuentos que prevee la ley en caso de adelanto, casos en los cuales hoy se usan cartas provisionales que requieren ser canjeadas después con las definitivas para descargo del Colector que las emite. Indudablemente esa es una solución acertada para el cobro rápido i seguro de la Contribución i se puede optar por ella o por un procedimiento similar empleado en Méjico donde la Contribución Territorial se percibe por medio de Timbres fijados en cada recibo que puede así ser extendido por cualquier Colector i en cualquier formato, siendo el Timbre Especial lo que da legalidad al cobro. El movimiento de especies valoradas que está perfectamente organizado hoy, no recibiría un mayor recargo con el nuevo tipo de Timbres, mientras que se eliminaría el difícil manejo de cartas nominales de variados precios. La reforma se resuelve en ventajas para el contribuyente, para los Collectores i para el Fisco, i no se disminuye un ápice la seguridad del Estado respecto de sus Collectores, puesto que se continúan éstos cargando el valor de los timbres como se cargan hoy el valor de las cartas, con la diferencia de que el cortitaneo de los timbres se hace en un momento, basta contar el número de timbres en un pliego i multiplicar luego por el número de pliegos existentes para darse cuenta del saldo en manos del empleado, mientras que el cortitaneo de cartas exige tiempo, mientras se anotan una a una i se confrontan nuevamente las variadas cartas de pago existentes.

Una observación para terminar: conviene que las leyes contributivas definan claramente los *objetos gravados* por el impuesto. Por ejemplo, la ley de

[1] Informe del Tesorero del Guayas, Dn. Francisco J. Miranda, al Gobernador-1915.

aguardientes debe precisar lo que llama *licor*, los alcances de la palabra, pues dentro de tal expresión caben muchas interpretaciones.—Lo mismo se puede observar acerca el término *capital en giro* que puede resultar diferente de un capital social o puede no abarcar al capital empleado en cédulas, etc. (1)

### Gastos de recaudación i porcentaje correspondiente a los principales tipos de impuestos vigentes

Clase o tipo de Impuestos	Ingreso presupuestado	Gasto en las oficinas o empleados	Porcentaje aproximativo
<b>Impuestos recaudados por Coletores, autónomos ó á comisión, Aduaneros:</b>			
Importación	\$ 8'000.000	(4) \$ 515.184	4 %
i Exportación	.. 750.000	.. 40.000	5½ %
Sal (2)	.. 1'500.000	.. 440.000	50 %
Aguardiente	.. 800.000	(5) .. 55.000	7 %
Tabaco	.. 490.000	.. 150.000	51 %
<b>Consulares: Derechos (2)</b>	.. 490.000	.. 150.000	51 %
<b>Impuestos Directos como Contribución general, utilidades bancarias &amp; &amp; \$ 1'150.000 é</b>			
<b>Impuestos indirectos a las transmisiones i a los negocios, \$ 750.000 suman</b>	<b>\$ 1'900.000</b>	(6) .. 150.000	8 %

ADemás hay que considerar los siguientes GASTOS comunes a todos los impuestos:

Fiscalización por los Tribunales	(7) .. 54.000
Ministerio de Hacienda	.. 86.000
Tesorerías	.. 150.000
	<hr/> \$ 290.000

lo que significa un recargo general de 1.80 % en la recaudación de 16'000.000 de sucres.

(1) Estos pequeños detalles resultan en la práctica grandes obstáculos, habiéndose dado el caso de que un destilador de aguardiente de plátano pretendía acogerse al artículo de la ley que grava con solo 10 ctm, en vez de 50 la destilación de *frutas nacionales*: el interesado alegaba que el *aguardiente es licor*.

(2) Se considera solo el valor del impuesto i no el ingreso presupuestado que comprende el valor comercial de la sal.

(3) Los cónsules cumplen también otras funciones de interés nacional de manera que la apreciación del porcentaje que resulta para este renglón hay que hacerla con un criterio más ámplio que el usado para los demás.

(4) Es el valor del presupuesto de Aduanas.

(5) Se concibió el valor del presupuesto de empleados adscritos especialmente a este ramo i el 2 % de comisión para los colectores que recaudan los impuestos de movilización de tabaco.

(6) Este es el valor asignado en el Presupuesto para las Colecturías, pero en la práctica el gasto resulta algo superior. Como aparte hemos considerado los porcentajes para cobranza del impuesto en las sales, aguardientes, tabacos & &, parece que esto compensará cualquier error en el cálculo, bajo la base de \$ 150.000 que adoptamos.

(7) El presupuesto de los Tribunales de Cuentas vale \$ 107.000 pero como funcionan no solo cuentas del Estado sino de los Municipios i Justas autónomas, solo cargamos al cálculo del porcentaje, en el caso que discutimos, más o menos la mitad del gasto o sea \$ 54.000.

## c) Necesidad social del catastro i de la Estadística en general

*"Refiere Herodoto que, habiendo impuesto Darío un tributo de 400 talentos a las ciudades griegas del Asia Menor, que acababa de someter, eleváronse varias reclamaciones con motivo del repartimiento de dicha contribución de guerra. Para hacerlo con toda equidad, Artaphernes, hermano del Monarca i sátrapa de aquella parte del imperio, hizo medir las propiedades de los territorios sucesivamente adquiridos, mandando se consignaran los resultados de las operaciones en un cuadro, con cuyo auxilio se conocía la cuota que correspondía satisfacer a cada contribuyente en proporción al valor de sus bienes".*

*"Estadística".—J. Piernas Hurtado, página 53.*

No olvidemos que el catastro es a la tributación directa lo que el Estanco es a la indirecta: el medio fácil, seguro, económico i *justiciero* para percibir el tributo i obligar a que concurren a pagarlo absolutamente todos, sin distinciones contrarias a la igualdad ciudadana. Un catastro que es un documento del cual todos se imponen, no debe ni puede exhibir la menor debilidad, la menor quiebra de justicia, i esta condición, tan fácil de enunciar, es en la práctica la más difícil de encontrar cumplida en nuestros catastros, en los cuales se halla el gérmen del fracaso hacendario, de la rebeldía del contribuyente maltratado, de la mora en la percepción del tributo, mientras se ventilan largas i documentadas reclamaciones.

No pedimos un catastro en la forma i la importancia científica que ha adquirido hoy este método auxiliar de la tributación en las Haciendas Públicas de las naciones europeas (1), porque tampoco nuestros problemas hacendarios están todavía tan íntimamente vinculados a la cuestión social como en Europa, donde la perecuación del impuesto tiene caracteres de una gravedad inusitada que absorbe la atención de los estadistas hasta para sus mínimos detalles, capaces por cierto de producir los máximos efectos económicos. Pero sí es posible pedir i exigir para el Ecuador un catastro

[1] Flora cita los datos que siguen respecto a costo de catastros: "El lombardo-veneto costó 60 millones; el francés (1807-20) costó 150 millones; el austriaco (1817-31) costó 92 millones, i el italiano ordenado levantar el año 1886 que vendrá a costar 245 millones, con un gasto por hectárea que se estima en 12 libras. Desde el principio de los trabajos, dice, hasta el 30 de Junio de 1913 se gastaron para la formación i conservación del nuevo catastro más de 164 millones. El tiempo necesario para la formación del catastro ahora ultimado en una superficie igual a la mitad del reino, depende de la suma anualmente consignada en el Presupuesto. Si esta no se acrecienta serán necesarios otros cinco lustros" [op. citada Tomo I pag. 518]

para cuyo ordenamiento podría adoptarse un sistema mixto con declaración del contribuyente i luego control del Fisco. (1) Obra de unos dos años—o algo más que fuese—i de ciento o doscientos mil sures—i nada importaría que fuese también más—sería ella una de gran trascendencia fiscal i hasta cierto punto social. Con él se horrarían las palmarias injusticias de los avalúos actuales; se suprimiría la periódica reproducción de los remedos catastrales de ahora con su séquito de errores i abusos para cada año; se haría para la recaudación dentro del tiempo preciso; se daría fijeza al valor territorial é inmobiliario durante todo el lapso de tiempo, no menor de diez años, que surtiría efecto el catastro nuevo; se comprenderían en él cuantos hoy escapan al tributo, operándose con todo esto una nivelación benéfica para todos, al revestir de legalidad e igualdad el conjunto del impuesto.

¶ Pero si en la formación de catastros una propiedad que vale 60 mil sures se la inscribe por 30 mil, i de esto hai mil casos; i si a una propiedad que vale 2.000 se la avalúa en 2.500 o aunque fuese en los mismos 2.000, resultará que vivimos bajo una organización económica en que hai absoluta injusticia, al amparar las grandes propiedades haciéndolas sufrir en pequeña escala el peso del tributo: éste que de por sí es inversamente progresivo—pues grava con alicuota igual a la pequeña i a la grande propiedad—aumentará su potencia onerosa e hiriente en el pequeño propietario.

Siguiendo la regla común de todas las actividades humanas, ya la Estadística—ciencia como la Hacienda i tan independiente como la Hacienda de la Economía—no se reduce a conjuntos expositivos, sino que avauzó al campo de las inducciones.

Antes parecía bastante presentar bajo el nombre de Estadística, voluminosos cuadros, copias de libros, de contabilidades, que no servían sino para apreciaciones generales i arbitrarias según el criterio vario i empírico del lector. Hoy la Estadística genuina profundiza en cada grupo de cifras i desentraña reglas i previsiones que provecha i constata en el acto con sus propias armas: experiencia, observación é inducción. I no se limita a estrechos linderos sino que se convierte en ciencia descriptiva de todas las manifestaciones de vida i energías en un país, en un continente, en el mundo entero.

[1] Véase un proyecto de organización para formular el Catastro presentado al Congreso de 1899 por el ministro de Hacienda Dn. José Peralta en su Informe de aquel año (pág 25 i 26).

Algo un poco más amplio es lo que necesitamos.

Carecemos, i no hai que probarlo, de tal Estadística en su amplio significado: no sabemos cuántos somos, cuánto tenemos, cuánto producimos, cómo está fincada la riqueza, cuánto beneficiamos de cada una de sus inversiones. I todo esto es tanto más necesario para nuestra Hacienda cuanto que predomina en el Ecuador el sistema descentralizador en materia de ingresos i egresos, de manera que en el caso que nos hallamos de buscar la presión tributaria, el resultado encontrado, así como podría ser verdadero e igual, bien podría sufrir un desquicio si poseyéramos una Estadística completa para las Haciendas fiscales descentralizadas i para las Municipales, cuyos tributos, de una cuantía que desconocemos, pesan en gran escala sobre la Economía particular. Por eso hemos dicho, i lo repetimos finalmente, que los cálculos verificados en el curso de ésta obra se refieren a la Hacienda del Estado fiscal, con prescindencia de las haciendas derivadas i de las Municipales.

I aún dentro de la propia Hacienda Fiscal, tenemos que hacer frecuentes salvedades, por falta de Estadística: allí está el ejemplo de los Catastros agrícolas i comerciales que nos dejan la duda flotando sobre los más importantes factores de cada cálculo. Allí están los Presupuestos que envuelven en un solo título gastos de varios servicios—en el actual “Aguardientes i Tabacos” forman un bloque en los Egresos—i no se coordinan ni con la propia Contabilidad Fiscal. Allí está el Monopolio de la Sal que no tiene en los Presupuestos una clara división entre la parte comercial i la parte hacendaria, entre el costo del artículo i el impuesto que por él se paga.

Estamos consintiendo en el crecimiento de un grave mal, con el abandono que hemos hecho de la Estadística, i estamos mui equivocados si persistimos en creer que la aglomeración de cifras en la Estadística. Aquel es un trabajo oficial, de amanuense. Lo que necesitamos es un trabajo científico que nos abra los ojos con sus observaciones i comparaciones, i nos haga palpar con la claridad i evidencia de sus inducciones los absurdos en que persistimos o las bondades que sin duda tienen muchas de nuestras prácticas. Claro que con las asignaciones monetarias que se conceden hoy, no se puede pedir más de lo que tenemos. Si hai algo costoso es la Estadística. Pero dividamos el trabajo, metodizemoslo, comencemos por el catastro agrícola, aumentando eficazmente el personal i después de poco tendremos Estadística de eso. Hoy tenemos números,

muchos números forjados, sobre **eso** i otras cosas mas, pero de los cuales desconfian hasta sus propios autores.

El Congreso de 1918 creó unas Juntas Cantonales de Fomento Agrícola, dándoles una renta magnífica, según pudo verse al tratar de los impuestos que existen fuera de Presupuesto. Entre las numerosas obligaciones que se les imponen (art. 5 de la Ley) están las siguientes:

Conservación de caminos.

Canalización i limpieza de esteros.

Provisión de agua para irrigación.

Elementos de cultivo.

**Estadística agrícola-industrial.**

Observancia de las leyes de jornaleros,

Protección de la raza india &, &, &.

Pues bien, yo creo que si esas Juntas caen en cuenta que los programas vastos i deslumbradores son el mal endémico de nuestras Hacienda i de la República en general, pues quedan en nada por querer todo a la vez; i si procediendo de acuerdo con una lógica estricta aceptan que la Estadística es la base de cualquier trabajo de fomento, creo que, con los elementos de que disponen esas Juntas, podían cubrirse de laureles i cantar victoria, limitándose a darse i darnos la Estadística agrícola-industrial de que les habla la Ley. Se evitarán la vida vegetativa que les espera si emprenden en todo simultáneamente.

He allí el mejor paso en pro del Fomento: poner la piedra en qué hacer descansar luego toda medida, proyecto, o programa; porque, sin Estadística, ¿qué harán esas Juntas sino emprender en los consabidos paseos de ciego con Lazarillos que, más o menos hábiles, las guien a su capricho?

Estadística: hé allí el objetivo, i si el Congreso estudiara el punto creo que su Ley de Fomento Agrícola la reformarían con estas palabras:

“Art.—Prohíbese a las Juntas cantonales de Fomento iniciar trabajo alguno mientras no completen la estadística agrícola-industrial del país en sus fases económica i financiera. Todas las Juntas del país procederán de acuerdo con la pauta de trabajos que resuelva la Junta central de la capital, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, en el exclusivo sentido de hacer metódica i sujeta a plan unitario tal Estadística”

Es un tema éste de la Estadística que sale de los términos de éste trabajo. Es tan importante i trascendental que otro volumen igual sería escaso para desarrollarlo en lo que atañe a sus posibilidades en el Ecuador. Impedidos de tratarlo, lo señalamos, como hemos hecho con varios otros que se han rozado con el

principal de estas páginas i cerramos estas cortas líneas sobre Estadística con la transcripción de unos pocos párrafos del señor Piernas Hurtado, que nos parecen útiles para dejar precisado el carácter moderno de ésta Ciencia i el contraste de nuestra situación al respecto con la de pueblos antiguos de civilización PRIMITIVA; i aún con la de los propios aborígenes de éstas tierras, acerca de los cuales dice el autor citado:

‘Del mismo modo el Perú disponía de una estadística tan completa como la mejor que hoy podamos tener. Aunque éste pueblo no usaba para la escritura i el cálculo otros medios que unos cordones de diferentes colores, diversamente anudados i combinados, Garcilaso i otros historiadores de la Conquista refieren que los peruanos se servían de esos cordones para hacer i conservar cuentas muy complicadas i extensas. Usábanlos para conocer la población por localidades, sexos, edades, i hasta para sus condiciones civiles, para comprobar el número de nacimientos i defunciones, para **enumerar los hombres dispuestos para la guerra en cada provincia, las municiones, las provisiones** i demás elementos de la Administración militar i civil; pormenores numéricos que no se han reunido todavía más que en algunos Estados de la Europa de nuestros días. (1)

Él dice, más adelante, comentando el papel que desempeña la Estadística moderna: “La antigua Estadística *consignaba* los hechos sociales, la moderna necesitaba *estudiarlos*; aquella miraba la expresión numérica como el fin de su tarea; ésta había de considerarla como el principio de su acción más importante, **como elemento para el cálculo**. Por eso la Estadística con verdadero carácter científico, no nació sino cuando las investigaciones fueron tan numerosas que hubo de pensarse en **sistematizarlas**, cuando los **términos numéricos** fueron bastantes para ofrecer **base i ocasión para el raciocinio**.” (2)

En el capítulo en que describe la Investigación Estadística enseña que “dos partes principales comprende el trabajo estadístico: consiste la primera de determinar la existencia de los fenómenos; i tiene por objeto la segunda el estudio de su naturaleza, es decir que a manera del arquitecto, necesita reunir antes los materiales i combinarlos después para levantar el edificio.

---

[1] J. Piernas Hurtado—Estadística, pág. 66. También hicimos referencia a la Estadística incaica, según Prescott, en la página 4 de esta obra.

[2] Piernas Hurtado—*op. cit.* pág. 72.

Daremos el nombre de *investigación estadística* ese trabajo **preliminar** que se propone establecer las bases para el cálculo, a la observación *cuantitativa* que busca la **expresión numérica** de los hechos, i denominaremos *elaboración estadística* a los trabajos de **raciocinio** o de **cálculo**, a la **observación cualitativa** que se propone el exámen de los elementos i circunstancias que se manifiestan en los hechos i la determinación de su naturaleza, por medio de relaciones establecidas entre los números que los contienen".....

....."La operación a que hemos llamado *investigación* representa el análisis estadístico, así como la *elaboración* corresponde a la idea de la síntesis; ésta sería imposible sin los datos numéricos recojidos por aquella, i la Estadística **reducida a la investigación** perdería todo carácter científico i vendría a ser un mero **cuadro**, una pálida descripción de los hechos sociales sin trascendencia alguna o de utilidad muy escasa". (1)

[1] op. cit., pag. 139.

## Capítulo **XX**

### Fuentes económicas de la tributación

#### a) Valor, repartición i producción de la riqueza nacional

Privados en lo absoluto de Estadística general i comparada de la riqueza del país, debemos convenir en que disponemos de pocas bases comprobadas para juzgar con criterio no objetable la repartición i valor de la riqueza nacional.

Observaciones i cálculos personales difícilmente alcanzan para formar concepto, que muchas veces resulta ilusorio o abarca solo el campo de residencia o tránsito del que las hace. Se puede obtener un control de los cálculos que vamos a hacer estableciendo comparaciones con los hechos en varias épocas por quienes han tenido entre manos el modo de apreciar, siquiera aproximativamente, el desarrollo económico del país en su respectivo tiempo.

En general las fuentes e indicios económicos imposibles, a las cuales puede pedir tributo la Hacienda ecuatoriana son:

I—El Capital: agrícola, urbano en sus formas inmuebles; fiduciario i comercial en sus formas muebles. Bien entendido que el tributo es pagado con el producto de tales capitales puesto que si les pidiera con exceso se estancarían o destruirían.

II—Los consumos en sus dos formas: necesarios i supérfluos; ésta fuente económica se relaciona íntimamente con el valor del trabajo nacional.

**El capital.**—El capital ecuatoriano está sometido *parcialmente* a gravámenes según hemos visto ya, de manera que no existe un cómputo *total* de su valor puesto que el Fisco no le pide tributo a todo él en sus múltiples formas.

Conocemos los siguientes valores por los catastros e informes publicados:

Propiedad Agrícola [1]..... ..	..\$ 255.992,830
Giro mercantil e industrial [2]...	68.464,137
Giro bancario [3]..... ..	11.609,000
Emisión de cédulas..... ..	22.000,000
Propiedad urbana solo de Guayaquil..... ..	41.378,000

Total en números redondos \$ 399'000.000

Esto es todo lo que muestra deficiente Estadística nos permite señalar como cifras oficiales, pero a ese gran total habría que agregar:

- 1—El valor de la evidente disminución de los avalúos catastrales, corriente i usual por desgracia en esas estimaciones fiscales;
- 2—El valor de la propiedad urbana en el resto de la República;
- 3—El valor de la riqueza pecuaria, olvidada en todos los cómputos;
- 4— El valor de las omisiones que por una u otra razón se verifican en los catastros;
- 5—El valor de las pequeñas propiedades i negocios que, representando menos de 200 sueres, están exentos por ley de figurar en los catastros. (4)

Vamos a sacrificar tres de estos ítems; consideremos solo los principales, el valor de la propiedad urbana en la República, que ha tomado un auge extraordinario en Guayaquil, como en Quito, como en Ambato,

(1) Véase Informe de Hacienda, año 1918, pág. 103.

(2) Véase Informe de Hacienda, año 1918, págs. 64 a 71, debiendo advertir que computamos aparte del mercantil el giro bancario de emisión porque la ley manda cobrar la contribución no sobre el capital sino sobre la circulación de billetes de tal manera que los Bancos de emisión no figuran en los catastros de capital en giro. Los Bancos de descuento e hipotecarios sí están incluidos en ese catastro. Al 31 de Diciembre de 1918 la circulación era sensiblemente igual a 11'623,217. (Boletín de la C. de Comercio, Enero 31 de 1919).

(3) En el mismo Informe de Hacienda págs. 67 a 77 se encuentra el total de la emisión de cédulas en todos los Bancos de la República, el cual se descompone así al 31 de Mayo de 1918:

[En millones i miles]	
Banco Comercial i Agrícola . . . . .	5'600,000
Crédito Hipotecario . . . . .	7'031,000
Territorial . . . . .	5'770,000
Compañía de Crédito Agrícola . . . . .	2'805,000
22'110 000	

En el Boletín de la Cámara de Comercio de Guayaquil fecha 31 de Enero de 1919 hai un Cómputo más reciente (pág. 1) que no acusa diferencia sensible pues totaliza \$ 21'648,525.

(4) Pronto será posible tomar en cuenta la riqueza minera que empieza a desarrollarse en las provincias del Guayas, Ora i Manabí. El hecho de que las minas por ley son propiedad nacional nos veda medir las en el cómputo de la riqueza privada. El capital empujando en las explotaciones es desconocido por nuestros Estadísticos i en cuanto a la producción solo conocemos lo exportado de las minas de Zaruma que llega a 3,000,000 de oro en polvo. Sería conducente una investigación fiscal respecta a la riqueza minera encaminada a estimar la cuantía con que puede i debe contribuir para el sostenimiento del Estado.

También representa ya una pequeña fracción de riqueza el valor de la marina mercante (veleros i balandros) pero no lo bastante para influir en los cuadros estimativos, que más no llega a \$1. 000 000 —La mayor parte de las embarcaciones fluviales i buques de cierto tonelaje constan en el catastro marítimo de capital en giro.

Riobamba, en general en toda la extensión del país; i el valor de la riqueza pecuaria no menos desarrollada hoy.



Si el catastro dá para Guayaquil 41 millones, no es exagerado pensar que Quito vale algo más. Urbe en pleno período de expansión, con cuatro o cinco ciudades adheridas a su perímetro primitivo, con residencias palaciales en número crecido, construcciones de materiales sólidos i duraderos en contraste con la fragilidad de los usuales en Guayaquil, valorizando extraordinariamente sus propiedades con el usufructo de arriendos superiores a los del mismo Guayaquil, no constituye ciertamente una exageración avaluar la capital de la República en 50 millones.

Ciudades como Riobamba i Ambato han derivado el alza de su propiedad urbana del ferrocarril que las ha beneficiado en toda forma. Cuenca aislada del país por carencia de vías rápidas de comunicación, no tiene aún el valor urbano que otras poblaciones más en contacto con la vida económica del país, pero no deja de sumar unos millones a los otros representativos de la propiedad urbana en las demás provincias. No es, pues, mucho decir que esa clase de capitales representan, en el resto de la República, otro tanto del valor de Quito solamente, es decir otros 50 millones. De manera que al valor de Guayaquil...\$. 41'000.000, podemos agregar sin cuidado el de Quito... ,, 50'000 000 i el resto de la República ..... ,, 50'000.000

---

Valor de la propiedad urbana.....\$ 141'0 00.000



La estimación de la riqueza pecuaria la haremos basándola en el consumo de carne en el país, i en el supuesto que se beneficia el 10% del ganado nacional cada año.

Si aceptamos que el consumo mínimo anual es de 250.000 cabezas de ganado mayor, habrán por lo menos 2 500.000 cabezas en la República. El precio medio del ganado es \$ 60 o sean 150 millones. Además el yeguarizo, porcino, i lanar tiene una importancia considerable, que la vamos a estimar solo en 30'000.000, de manera que la riqueza pecuaria del Ecuador llega a 180'000 000, de sueros.

Las 250 000 cabezas en que calculamos el consumo anual de ganado no es exagerado. Véase un cómputo diario:

Guayaquil	60
Quito	50
Riobamba	12
Ambato	10
Cuenca	20
Tulcán	5
Loja	10
Babahoyo	4
Machala	4
Esmeraldas	4
Ibarra	8
Guaranda	5
Azoguez	6
Latacunga	10
Portoviejo	5

213 cabezas diarias, solo en las capitales de provincia.  $213 \times 360$  días, significan 176.680 cabezas al año. Las otras 74.000 se las calculamos al resto del país i seguramente nos quedamos cortos, pues significan 475 cabezas diarias; indudablemente se consumen en los cantones, parroquias, recintos i campos, mucha mayor cantidad, puesto que la población de las capitales de provincia no pasa de 400.000 habitantes, i el resto del país 1'000.000, es de suponer que consuma no como calculamos doble sino triple cantidad, en relación con el número de habitantes.

También podemos establecer la proporción entre Guayaquil con 100.000 habitantes i 60 reses de consumo diario i la República:

Encontraremos que 60 es a 100.000  
como 900 es a 1'500 000. — Serían, pues 900 cabezas diarias i no 689 que es la base de nuestro cálculo, hecho con un amplio margen para evitar caer en erróneas exageraciones. Hay que considerar que el campo consume menos carne que la ciudad.

Esta labor de hacer Estadística con un verdadero acrobatismo de cifras cálculos basados en simples observaciones personales, es propensa a errores, de manera que mientras más abunde el control de los resultados, más certeza i confianza cabe tener en ellos. Vamos a comprobar por un tercer método que las 250.000 cabezas de ganado encontradas como consumo anual del país, es el mínimo.



fija o mobiliaria del Ecuador. [1]

El control de este resultado puede verificarse parcialmente acudiendo a las pocas fuentes de información anteriores a esta época, escasas por cierto, i examinando luego si el incremento resultante de entonces a hoy, guarda relación con las proporciones normales en otros países i las circunstancias especiales del nuestro.

El año 1880, el Sr. Martín Icaza, Ministro de Hacienda estimaba el valor de la propiedad agrícola en 128'000.000, valiéndose del siguiente cálculo: (2)	
' Los diezmos han producido en el año 1879 cuadro N° 11. ....	833.740,87
i para descubrir el íntegro producto de éste ramo hay que agregar los gastos en la administración del cacao .....	48.384,90
las utilidades que reportan los asentistas de los diezmos rematados; lo menos un 9 <sup>o</sup> / <sub>10</sub> sobre \$ 233 720,37 a que asciende el valor de los remates .....	20.134,83
i los gastos en los remates ....	1 739,40
	<hr/>
décima parte de la producción agrícola.....	904.000,00
	<hr/>

por tanto la producción total de los fundos rústicos importará..... 9'040.900,00

En las haciendas serraniegas la producción está en la proporción de un 6 a 12% con respecto al valor o costo de ellas i en las del litoral de un 12 a 15%. Tomando con todo el término ínfimo del 6% el valor de la propiedad territorial cultivada i que paga diezmo asciende a .... 150'666.666,66 i el de las dehesas que no pagan diezmo, se puede calcular aproximadamente en .... 9.333.333,34

Valor de la propiedad territorial cul-

tivada (3) Pesos..... 160.000.000,00''

que reducidos a sures son..... \$ 128.000.000,00

(1) Al 31 de Enero de 1910 existían en los diferentes Bancos de la República depósitos a plazo, por valor de 6'516.000 sures, según el Boletín de la Cámara de Comercio de Guayaquil, pág. 5, que reproduce los Balances de esas Instituciones. Estas cantidades pagan contribución de Capital en giro, de suerte que deben estar incluidas en el catastro de esos capitales, razón por la cual no las conceptúo aparte. Su cuantía no influye gradamente en el gran total, dado caso que no fuera tal como supongo.

(2) Memoria de Hacienda al Congreso de 1880, pág. 8.

(3) Valores en pesos o sean 0,50 centavos de hoy.

Diez años después, Dn. Vicente González Bazo estimaba la propiedad rústica de las cinco provincias del litoral en (1)..... \$ 50'497,828 i en un anexo final (2) reproduce el catastro formulado ese año, cuando se substituyó el diezmo con la contribución milesimal, catastro que arroja un valor global para la propiedad agrícola de..... \$ 81'866,674, lo cual acusaría un descenso de valor con relación a la década anterior, según el cálculo del Sr. Icaza, descenso inadmisibles, a todas luces, i que se desvirtua de por sí, con el avalúo que hace González Bazo para las cinco provincias del litoral [50 millones]. Hoi la proporción es:

Litoral	135'492 560.—
Interior	120'590,270.—

i aceptando como bueno el cálculo de González Bazo para el Litoral el año 1890 .... \$ 50'000,000, correspondería para el Interior el mismo año 1890 .. .. \$ 44'000.000 que forman un total de \$ 94'000 000 mucho más aproximado—aunque no de acuerdo—a la estimación del Sr. Icaza para el año 1880 que el avalúo de 81'000.000 hecho en 1890.

El año 1906, el Ministro de Hacienda don Camilo Echanique estimaba ya en \$ 400'000.000 la propiedad agrícola.

“El único dato de comprobación de que dispongo, —dice—para confrontar mis cálculos, es la apreciación hecha en 1901 por el Gobernador del Guayas Sr. Dn. Luis A. Dillon en su Informe al Gobierno. Según el referido documento la Provincia del Guayas contaba en aquel año con 2.858 contribuyentes por fundos rústicos avaluados en \$ 21'729.400 i él mismo la considera en \$ 138'000.000 por lo que producen. En los cinco años transcuridos este valor tiene que haber aumentado por lo menos en un 25 o 30 %, pero contando solo con que haya sido en un 20% llegaríamos a \$ 165'000.000 que los reduciríamos a \$ 160 000.000. Las 14 provincias restantes no valdrán cada una otro tanto, pero creo no estar muy distante de la verdad al considerar que entre todas ellas ascienda su valor a 1 i ½ veces aquella suma, es decir a \$ 240'000.000, que, con las cifras anteriores, forman el total de \$ 400'000.000 en que he estimado” (3)

Este cálculo—de hace ya 13 años—parece que toca i pasa los límites de lo posible, pues supera en 150 millones al avalúo catastral de hoi, que, por más exageradamente bajo que esté, no puede acusar, me parece,

(1) "Estudio sobre los Presupuestos" pág. 16

(2) id id pág. 279-282

(3) Informe del Ministro de Hacienda a la Convención Nacional de 1906, pág. 35.

semejante diferencia, salvo que la riqueza pecuaria se incluyera en él.

Aceptando, pues, el cálculo de Don Martín Icaza, 128 millones el año 1880, tendríamos en 40 años un aumento de 127 millones en la propiedad agrícola—un aumento de 100%—que lo encontramos normal por varias razones, una de ellas porque la agricultura en el Ecuador es la forma de riqueza más desarrollada desde los primeros tiempos de manera que su incremento es más lento, relativamente, que el de otras formas capitalísticas. En el aumento de la fortuna agrícola ha contribuido poco la plusvalía natural de las tierras como es el caso para la propiedad urbana, mientras que en el de la riqueza comercial es la acumulación la que va a intervenir directamente en el incremento.

El giro mercantil en 1880 fué computado por el citado Ministro de Hacienda señor Icaza en \$ 31.617.452 bajo la siguiente argumentación: "El monto de los capitales empleados en operaciones mercantiles se puede descubrir —dice—de la manera siguiente:

"La importación en dicho año 1879 está representada por pesos 7 646.920,02 pero como los artículos importados pasan a manos de comerciantes de orden subalterno, dividiéndose i subdividiéndose hasta cinco i seis veces, con el deber legal de pagar todos el 1 por mil, eligiendo el término medio, es decir el triple de la importación, los capitales en comercio suben a..... \$ 22'940.760,06

"La exportación tiene el valor de....., 11'581.056,39

"El importe de artículos nacionales no exportados que son objeto de comercio se puede fijar prudencialmente en \$ 2'500.000 i aunque también hai negociantes de varios ordenes con esta clase de artículos, para estos cálculos se adopta solo el duplo que son .....

5'000.000,00

Monto de los capitales mercantiles (1)

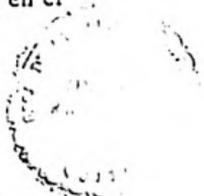
pesos..... 39 021.816,45"

que reducidos a sures son.....\$ 31.617.452,00

I en el "Estudio sobre los Presupuestos," el año 1890, también se calculan 32 000.000 como valor de los capitales en esa forma (2) probablemente basándose en el cómputo del Sr. Icaza.

(1) Memoria de Hacienda al Congreso de 1880, pág. 10.

(2) op. cit.,—página 232.



Hoy no tenemos mejores fundamentos para el cálculo, si exceptuamos el hecho de que existe un llamado catastro de Capital en Giro, formulado a base de lo más movediza, porque si apenas es posible hoy calcular con cierta aproximación el valor de una finca, resulta materia de adivinación estimar el capital en giro de un comerciante aquí que la ley no ha logrado obligar a todos al uso fiel de una Contabilidad que refleje el estado de los negocios.

El aumento de 1890 a la fecha está pues en la diferencia entre 32 millones entonces i los 102 millones actuales que valen el catastro de capital en giro, las emisiones bancarias i las de cédulas hipotecarias. Es un incremento de 217% en la riqueza mobiliaria, que se explica con el desarrollo de los negocios bancarios, el negocio de hipotecas i el auge comercial palpable por todos. El aumento de volúmen de la circulación fiduciaria i su respaldo metálico corrobora estos cálculos. Véase la comparativa, [1] solo desde el año 1900 hasta el 31 de Diciembre de 1918:

Año	RESPALDO		CIRCULACION		
	Oro	Plata	Billetes	Oro	Plata.
1900	3'548,000	468,507	6'522,590	334,879.85	2'111,522
1918	7'636,194	888,558	12'457,250	5'588,715	5'255,833
Incremento en 18 años	128%	80%	97%	1511%	53%

Este es un fuerte indicio del aumento capitalístico i de la robustez económica; i debemos tener en cuenta que hai un factor que detiene el incremento numérico del circulante fiduciario, i es el check bancario que sustituye cada día en mayor escala al billete, haciéndolo relativamente menos necesario dado que una enorme cifra de negocios se realizan sin la intervención material del agente monetario.

En cuanto a la propiedad urbana, exenta hasta estos últimos años de todo gravámen fiscal, no ha recibido por lo tanto la atención de nuestros hacendistas i no tenemos más referencia a su valor que la hecha en 1890 por González Bazo en su mencionado estudio, en el cual la avalúa en 25 millones.

Ahora tenemos como punto de partida siquiera el avalúo catastral de Guayaquil— 41 millones en cifras

(1) En cifras redondas. Datos extractados de los Informes de la Cámara de Comercio de Guayaquil. Además hai que considerar la circulación de nickel que se aproxima a un millón.

redondas—el cual nos ha servido de base para estimar el resto de la República, quedando ya suficientemente explicado el punto.

El incremento total de estas riquezas, si adoptamos el cálculo de González Bazo, valiendo en el año 1890 .... 139 millones, i encontrando nosotros en 1918 ... 499 millones, es pues de 267%. Pero el cálculo del valor territorial hecho por el Sr. Icaza es mucho más fundado que el exhibido en el "Estudio sobre los presupuestos". La base del "diezmo" es, efectivamente, inerrable, i porque se practicaba estrictamente con la doble vigilancia e interés de la Iglesia i del Estado, de tal modo que la cifra de 128'000.000 que el Sr. Icaza encuentra para la propiedad agrícola es la adaptable si se quiere tener un cálculo mejor fundado que lo es el catastro de 1890, que el mismo Sr. González Bazo lo anota con éstas palabras: "Este catastro se considera muy errado". (1) Por consiguiente podemos formular así el valor de esas riquezas en el período 1880-1890:

Agrícola..... ..	\$ 128'000.000
Comercial..... ..	32'000.000
Urbana..... ..	25'000.000
<hr/>	
Total	\$ 185'000.000

que comparados con los ..... 499'000,000 que representan actualmente estas tres riquezas (sin contar la Pecuaria cuyo cálculo para 1890 no existe) equivale a un incremento global de 170% en éste período de 38 años [1880-1918].

El incremento de la riqueza italiana es muy semejante al encontrado para la nuestra. He lo aquí según Flora: (2)

año 1876..... ..	39.000'000.000
„ 1912..... ..	85.000'000.000

Aumento en 36 años: 119%. Si al comparar tenemos en cuenta la edad de ambos países, se verá que el aumento de 170% para el Ecuador corresponde bien con el de 119% para Italia, pues nosotros estamos en el empuje del crecimiento mientras que Italia ya tiene, como los países europeos, bastante estabilizado su desarrollo económico.

El autor del "Estudio sobre los Presupuestos" calcula un aumento aproximativo de 2½% anual en la fortuna pública. (3) Adoptando esta cifra i apli-

(1) Op. cit., pág 250.  
 (2) Op. citada, pág 83-Tomo I.  
 (3) Op. citada, pág 252-53.

cándola a su propio cálculo de la riqueza en 1890 sólo tendríamos hoy:

Su cálculo en 1890..... \$ 138'800.000  
 30 años de incremento:  $2\frac{1}{2}\%$  sobre  
 $138'800.000 = 3'470\ 000 \times 30$  años = 104'100.000

Tendríamos hoy solamente..... \$ 242'900.000

Pero si tomamos el cálculo basado en el valor agrícola, comercial según el señor Icaza, el resultado para 1918 sería como sigue:

Cálculo en 1890 ..... 185.000.000  
 40 años de incremento:  $2\frac{1}{2}\%$  sobre  
 $185\ 000.000 = 4'625.000 \times 40$  años 185 000.000

Tendríamos hoy ..... \$ 370 000.000

Como hemos encontrado..... 499'000.000  
 resulta todavía una diferencia de 129'000 000

que es la plusvalía extraordinaria de la propiedad urbana i un pequeño aumento en el incremento capitalístico, contingencias ambas que no podía preveer en 1890 el autor que venimos citando. De ésto se desprende, pues, que el cálculo de 1880 es más aproximado que el de 1890. Coordinando todos estos datos se llega al convencimiento de que la cifra encontrada para el período actual es la más probable i, lo repetimos, solo queda un punto sombrío en esta estimación: el avalúo catastral, especialmente el capital en giro i el capital agrícola en las provincias del interior, de agricultura tan próspera i cuyos productos están, valorizándose día a día en forma tan ostensible, que no hay la menor exageración en declarar ya que la propiedad agrícola del interior vale mucho más que la del litoral: son diez provincias interandinas i solo cinco en la costa, i sin embargo los catastros solo avalúan las diez interandinas en \$ 120 millones i las cinco del litoral en 135 millones lo que induce a suponerlos infundados, injustos.

Conformándonos, entre tanto, con los 679'000.000 encontrados para las cuatro marcadas divisiones de la fortuna nacional tendremos los siguientes porcentajes para cada una:

**Agrícola**..... \$ 256'000.000 = 37.70%  
**Pecuaría**..... 180'000.000 = 26.40  
**Urbana**..... 141'000.000 = 20.70  
**Comercial**..... 102'000.000 = 15.20

Riqueza Nacional \$ 679'000.000 = 100.00%

## b) Producto i beneficio de la riqueza

Tanto o más interesante que el conocimiento del capital es el del producto bruto i el beneficio neto de él, pues no es justo aplicar cargas cuantitativamente iguales a fuentes económicas que rinden diversos productos i beneficios: es preciso equiparar, justipreciando debidamente los productos que se derivan de cada clase de inversión capitalística i gravarlos entonces en proporción i relación a las demás.

El legítimo interés de la Hacienda no estriba en sacar el mayor provecho sin consideración al esfuerzo, sino en sacar lo adecuado a cada fuente tributaria sin coartar el vuelo de su producción: permitirle, en suma la reproductividad.

Más difícil que el avalúo del Capital, resulta el de la producción nacional, que desconocemos en absoluto, si exceptuamos el valor declarado en la Exportación, que es solo una parte, i no la mayor, en la producción nacional.

La exportación de 1917 vale según ya vimos

\$ 33'558,000

Del resto de la producción nacional, que toma el consumo doméstico, i del producto de los bienes mobiliarios, no se puede hacer sino conjeturas, i ni siquiera podemos decir que ellas sean aproximadas, tan inciertas i aleatorias son las bases de que se puede servir quien calcule.

El deseo de llegar a obtener algún resultado nos impele a intentarlo:

Creemos que puede estimarse así, en detalle para que se vaya apreciando la posibilidad de cada cálculo:

Azúcar	400,000 qq.	a \$ 15	\$ 6'000,000	
Arroz	800,000 qq.	a „ 15	„ 12'000,000	
Ganado mayor	300,000 cabezas	a „ 60 (1)	„ 18'000,000	
Pasan			\$ 36'000,000	\$ 33'558,000

(1) Se incluye el consumo i el incremento de las dehesas.

	Vienen \$	36 000 000	\$ 33'558,000
Ganado menor 100,000 cabezas a .. 50	..	5 000,000	
Aguardiente 10 millones de l./, a .. 1.40	..	14 000,000	
Tabaco 50 millones de cajetillas a .. 0.10	..	5 000,000	
Papas 2'000,000 qq. a .. 3.00	..	6 000,000	
Varios productos agrícola-industriales como:			
Manteca	\$	1'000,000	
Café	..	600,000	
Harina	..	1'000,000	
Maderas de construcción i combustible	..	2'000,000	
Tejidos	..	1'000,000	
Maiz, trigo i granos en general	..	4.500,000	
Jabón i telas	..	500,000	
Sal	..	100,000	
Chocolate	..	200,000	
Zuelas	..	550,000	
Volateria i sus derivados	..	1'000,000	
Leche i mantquilla i derivados	..	1'000,000	
Varios, petroleo, legumbres, cal, etc.	..	750,000	
	..	<u>76'000,000</u>	\$ 76'000,000
( <sup>1</sup> ) Producción agrícola-industrial:	..		
A la riqueza urbana le conceptuamos un promedio de 8%.	..		11'280,000
Al giro bancario 20%.	..		2'200,000
Al capital en giro mercantil catastrado 10%.	..		6'500,000
A las cédulas 8%.	..		1'760,000
	..		<u>21'740,000</u>
Producto bruto de las riquezas:			<u>\$ 131'298,000</u>

### Consumos

El cálculo de los consumos individuales complementa i sirve de referencia al de producción.

Si estimamos el promedio del consumo DIARIO en alimentación, vestido, bebidas, drogas, etc. para cada habitante en

$$\begin{aligned} & \text{S/. } 0,25 \\ \text{consumirá en 1 año (365 días)} & \times 365,00 \\ & \hline & \text{S/. } 91,25 \end{aligned}$$

[1] El año 1906 fué estimado en 65'000,000, con el siguiente cálculo: Tomando el mínimo de \$ 5 por cabeza al mes, o sean 60 sueres al año, la población total, calculada en 1'250,000 habitantes debe llegar en sus consumos brutos a \$ 75'000,000 menos q- más. Restátese el valor de la importación, que con derechos de Aduana i otros pueden ascender a unos 25'000,000 i se verá que los 50'000,000 restantes tienen que producirse dentro del país. Agreguemos la exportación que en el último año fué de 18'000,000 i que para nuestro propósito lo consideraremos solo en 15'000,000 i obtendremos una producción en bruto de 65'000,000. Restuzamos ahora el costo de producción que en ningún caso llega al 40% i tendremos reducido el *rendimiento* neto a sólo \$ 40 000,000" [Informe de Hacienda, 1906, págs. 34]

Si advertimos que la población ahora es de 1'500 000 i no de 1'250 000 que es la base del cálculo anterior, i por otra parte, consideramos el gran desarrollo que han tomado las provincias interandinas después que el Ferrocarril las ha co ocado dentro de la corriente económica del país—después de 1906, fecha del cálculo que comentamos—i finalmente que el cálculo de \$ 5 como consumo mensual por cabeza es inadmisiblemente por ser bajo hasta la exageración, no podrá tacharse de erróneo, ni exagerado el resultado que encontramos para hoy \$1. 110'000 000 para la producción agrícola-industrial del país. [valor bruto]

Veinticinco centavos es el mínimo valor necesario para cualquier persona, i solo el indio en el interior subsiste con una cantidad menor. En cambio, en el litoral, son contados los que pueden subvenir a sus necesidades imperiosas con esa suma. Creemos pues, que al adoptar el término medio de 25 centavos, estamos de acuerdo con la mínima expresión del consumo.

Si somos 1'500,000 habitantes, el gasto anual en consumos será, pues  $S/. 91,25 \times 1'500,000 = S/. 136'875,000$  [precio de venta].

Véase la descomposición aproximada de ésta cifra:

Importamos alimentos, vestidos, drogas & & por valor de	S/. 20'000,000
Flete, seguro i comisión pagados al extranjero	" 10'000,000
Impuestos de Aduana	" 5'000,000
Los gastos de sus comerciantes i de los intermediarios, impuestos locales, etc., etc., i la utilidad de todos ellos que naturalmente concurren al precio final	" 10'000,000
La producción industrial, agrícola i pecuaria vale, según cálculo que acabanos de hacer.	" 76'000,000
Los gastos de sus comerciantes i detallistas que también acrecen al precio original junto con la utilidad marginada por ellos, i los impuestos municipales, & &, aumentan por lo tanto el precio de venta final en, mas o menos	" 15'000,000
	<u>S/. 136'000,000</u>

que es un valor aproximado al que encontramos para el consumo.

### Beneficios

El cálculo del beneficio es todavía más dificultoso. La producción agrícola-industrial que hemos computado constituye el nervio de nuestra riqueza, son los artículos de cambio más solicitados, tanto los de exportación como los de consumo doméstico i por eso es dable pensar que el márgen de beneficios que van quedando en manos de los diversos intermediarios, desde el productor hasta el detallista no es menor que el 60% del valor final. El Ministro Echanique, lo estimaba

así. No hai exceso en el cálculo. Nos bastará considerar que el precio de costo de un quintal de cacao en las haciendas que más difícil resulta la cosechadura jamás pasa de S/. 10. Si el producto se expende a S/. 30 en el mercado de Guayaquil, es claro que el beneficio no es de 60% como estimaba ese Ministro de Hacienda sino de 200% mas o menos. El beneficio en el azúcar excede del cálculo de 60%.

El costo del Aguardiente es muchísimo menor que el precio de venta, la gran diferencia que tiene la lleva el Fisco con sus 80 centavos de impuesto, solo que no alcanza a gravar la producción total sino mui pequeña parte según lo vimos al tratar de ese impuesto, de manera que en el negocio de Aguardientes realizan productores e intermediarios un beneficio práctico superior a 100%. I así generalmente lo demás.

No es, pues, un error suponer que los diferentes beneficios que van realizándose durante el intercambio de un producto, llegan finalmente a significar el 60% de su precio de venta i bajo éste supuesto, nuestra producción agrícola industrial, de consumo interno deja un beneficio de

	S/. 45 600.000
La producción exportada rendirá	20'100.000
El cómputo de producción para el capital bancario, urbano, cédulas i giro comercial es líquido, de manera que se aumenta íntegro	21'740,000

BENEFICIOS de la riqueza nacional: S/. 87'440.000

Debemos referirnos una vez más al cómputo hecho el año 1890 por González Bazo, respecto a PRODUCCION, que conceptúa en la siguiente forma: (1)

la riqueza agrícola	S/. 13'000,000
„ „ urbana	1'500,000
„ „ comercial	3'200 000
	<u>S/. 17'700 000</u>

No es presumible que en el cálculo de la agrícola incluyera la pecuaria. Considerando éste en 2'300,000 encontramos un beneficio mínimo de S/. 20'000.000 en esa época.

Téngase presente que la producción del país aumenta no solo en cantidad sino también en precio. El año 1880 la producción de cacao fue algo mayor de 300.000 qq. que solo valían 16 sucres [20 pesos] c/u. Si calculamos al precio de hoy esos 300.000 qq. representarían 10 o 12 millones de sucres, contra 4 o 5 millones entonces.

## Capítulo XXI

### Impuestos a la riqueza

#### a) La imposición a la Agricultura i sus productos

La riqueza agrícola paga tributo:

1—sobre el valor estimado del capital invertido

2—sobre la producción de frutos, al exportarse.

La contribución sobre el capital estimado, está computada en el catastro de propiedad rústica, cuyo resumen para toda la República está condensado en el siguiente cuadro. [1]

Provincias	Número de contribuyentes	Valor de la propiedad	Impuesto 1°/oo
Carchi .....	2.186	\$ 5'170.280,00	\$ 5.170,28
Imbabura.....	2.565	8'464.650,00	8.464,65
Pichincha.....	4.117	29'425.090,00	29.425,09
León.....	5.661	10'205.870,00	10.205,87
Tungurahua.....	9.824	12'960.750,00	12.960,75
Chimborazo.....	7.692	11'120.060,00	11.120,06
Bolívar.....	6.865	6'551.550,00	6.551,55
Cañar.....	7.114	8'088.950,00	8.088,95
Azuay.....	22.608	18'494.600,00	18.494,60
Loja.....	6.100	10'258.600,00	10.258,60
El Oro.....	2.614	11'568.090,00	11.568,09
Los Ríos.....	2.486	62'558.400,00	62.558,40
Guayas.....	3.414	44'599.300,00	44.599,30
Manabí.....	8.551	14'986.860,00	14.986,86
Esmeraldas .....	900	2'000.000,00	2.000,00
Totales .....	90.673	\$ 255'992.850,00	\$ 255.992,85

(1) Memoria de Hacienda al Congreso de 1919. pág. 104.

De los 90.673 contribuyentes hay 50.320 cuyos predios valen menos de 500 sucres (1) lo cual indica un notable repartimiento de la riqueza, porque si calculamos que cada pequeña propiedad de esas es usufructuada por cinco habitantes, resultará que más de 250.000 personas gozan en el país de los beneficios de una relativa independencia económica.

Curioso es anotar que solo en la provincia del Azuay se cuentan 22.608 contribuyentes, lo que acusa una gran división de la propiedad i por consiguiente bienestar individual si otras causas no destruyen esa aparente razón. I de los 22.608 hay 16.043 cuyos fundos valen menos de 500 sucres. (1) En cambio la provincia de los Ríos en la que hay 2.486 contribuyentes, sólo se cuentan 42 fundos menores de 500 sucres, lo cual indica que la propiedad está en manos de latifundistas.

Ocurre también un detalle interesante en el valor global de los fundos en varias provincias, con relación a la superficie territorial. El Azuay más extenso vale

	\$ 18'494.600
Los Ríos, menos extenso, vale	62'538.400
mientras que la más extensa i cultivada, Pichincha vale	29'425.090

De ésto cabe pensar que la excésiva división territorial, como ocurre en el Azuay, resta valor a los territorios, pues, según Flora, tal división es perjudicial "equivale a la rotura en dos de un vaso que así ya no sirve para nada". Los Ríos con sus grandes líneas cacaoteras bate el record en todo el país a pesar de que su extensión no es grande. Otra circunstancia que contribuye sin duda a ese aumento en el valor territorial es la cotización de los productos i en este caso las vías de comunicación juegan papel decisivo. Pichincha i Azuay no teniendo gran diferencia de clima, ni de habitantes en sus campos, su valor catastral debiera ser equivalente, pero sin comunicaciones fáciles Azuay vale apenas 18 millones i Pichincha, que sí las tiene, se aproxima a los 30. Espalpa'b'e el interés de la Hacienda para que se arbitren medios de transporte económicos que den la valía justa a todo del país, aproximando a su promedio verdadero las bases del impuesto para que la carga sea soportada en estrecha relación con el usufructo de las garantías i protecciones fiscales que teóricamente son iguales en todo el país. Los caminos vecinales son un gran medio de abaratamiento en

(1) Informe de Hacienda 1918, pág. 107.

los transportes, luego las carreteras i finalmente los ferrocarriles que deben ser situados como para desempeñar el papel de arteria vital a la que converjan las otras vías, mientras la producción demande la conversión de estas últimas en ferrocarriles a su vez.

El ferrocarril de Guayaquil a Quito ha valorizado una gran zona de la región interandina, pero si existieran caminos radiales o colaterales a él, el círculo de su beneficio sería mucho más extenso. Igualmente la navegación fluvial con motores de combustión interna (gasolina, petróleo crudo) ha valorizado extensas regiones de las provincias costaneras porque ha permitido activar el comercio hasta las orillas de pequeños ríos que antes no eran fácilmente accesibles a las pesadas embarcaciones movidas a vapor.

Establecida la estimación del capital en directa relación con el producto de la tierra es claro que el trabajo catastral no partiría de una base falsa, pero ella puede modificarse favorablemente en cuanto la producción de ciertas regiones adquiera la importancia de valores de cambio que hoy no tiene, o si la tiene, en muy escaso grado, pues quedan reducidos a valores de uso en las comarcas productoras, o apenas de intercambio con las más vecinas.

Mientras la riqueza mobiliaria ha crecido en el período de treinta años últimos en un	217%
i la riqueza urbana ha llegado a aumentar	462%
la agrícola solo ha ganado	100%

Este porcentaje de la agrícola tiene dos explicaciones, una de ellas que ya vimos: estando la agricultura desarrollada en el país antes que ninguna otra fuente de riqueza, el índice de crecimiento porcentual tiene que acusar siempre una diferencia con cualquier otra inversión capitalista que antes no se hubiera implantado o desarrollado.

Pero ésta razón no es bastante para explicar el gran retraso de la riqueza agrícola con relación a las demás. La otra razón que coadyuva a ese resultado, es a nuestro modo de ver, el doble i *pesado* gravámen que soporta la agricultura: al capital y al producto. Falto de Estadística vivimos conformes con la creencia de que solo la Agricultura es la riqueza nacional, i no advertimos o no queremos advertirlo que ella tiene ya a su lado dos gemelos poderosos i desarrollados: la riqueza comercial mobiliaria i la urbana. Para darse cuenta de que existen estos dos filones de riqueza ya no es menester que la Estadística nos abra los ojos, están

tan abundosas esas dos fuentes económicas que su existencia es palpable para todos.

Pero nuestra Hacienda se resiste hasta hoy a reconocer el fenómeno ocurrido en la evolución natural de la Economía del país i continúa atacando la Agricultura siguiendo un programa que comenzó en la época de la Colonia con los diezmos, i continúa en la República con los derechos de Exportación.

Quienes en nombre del liberalismo quitaron el "INICIVO" diezmo a la agricultura nacional, pensando en una obra liberatriz, jamás se imaginaron que otros tributos sustituirían a esa iniquidad i resultarían con los años origen de una monstruosidad. [1]

No hai más que considerar que el "diezmo" sobre nuestra producción de cacao—un millón de quintales para simplificar el cómputo—vendida a 30 sucres, sean 30 millones valdría \$ 3 000,000

mientras que los derechos actuales de exportación suman	4'000,000
el gravámen destinado a la Asociación de Agricultores	3'000,000

Total \$ 7'000,000

sin contar con que el capital productor de ese cacao está gravados con la contribución de 1% fiscal i algunos adicionales provinciales o municipales. Esta es en breves palabras la situación económica de la riqueza agrícola del Litoral. La del interior no paga gravámen de exportación; últimamente está vedada de salir del país, lo cual, económicamente hablando, es algo peor que si pagara altos derechos para obtener vía franca en busca de mercados i de fomento.

Es el mayor de los despropósitos económicos el gravámen de la exportación agrícola. No hai discrepancia de opiniones a éste respecto. El abismo que separa a las dos más grandes doctrinas antagónicas en materias económicas, el proteccionismo i el libre-cambio, desaparece cuando tratan de la exportación. Para ella, cuerdamente, amigablemente, predicán enfáticamente a una sola voz, que no debe existir gravámen sino facilidades, i que solo *en ciertos i determinados casos puede i debe* el Fisco pedirle tributo. La controversia entre proteccionistas i librecambistas en materia de importación se vuelve armonía cuando hablan de exportación.

[1] Con el nombre de "sustitutivo del diezmo" se creó un derecho de exportación de 6.fo al quintal de cacao que se redujo después a 0.20. Es el mismo que hoy se ha multiplicado.

No he hallado en las Memorias de Hacienda, de veinte años a ésta parte, ninguna exposición doctrinaria sobre este importantísimo tópico de las finanzas nacionales. Hai que remontarse al año 1888 para encontrar en el Informe de Hacienda al Congreso de aquel año, una manifestación vehemente sobre la necesidad de rebajar los derechos de exportación. El autor se expresa así: "Os pido, señores, en nombre de la civilización, de la industria, i de la conveniencia pública, la **abolición total de los derechos de exportación**. El Ecuador, país netamente agricultor por naturaleza, necesita tener todos los estímulos que impulsen el desarrollo, i explotación de sus riquezas naturales. Para esto, nada más eficaz que reducir los gastos de producción aliviándole de las cargas fiscales.

"Muchas naciones han llevado sus estímulos hasta conceder primas a la exportación, todas generalmente, han consagrado en sus Códigos el principio de garantizar la libertad de exportar los productos de su suelo.

Con la reducción de los gastos de exportación, los productores evitan ventas forzadas i aumentan el comercio internacional: se acumulan, sin esfuerzo, valores en los mercados del mundo: se abarata el precio de las letras de cambio: aumenta la importación de géneros extranjeros, i en la misma medida acrecen los rendimientos fiscales: la acumulación de mercaderías aumenta la oferta i en proporción disminuye el precio venal: en una palabra se extienden las relaciones con los pueblos avanzados en los caminos de la industria i se aprovecha, además, de los resultados prácticos del comercio de ideas.

"I no se diga que la abolición solicitada favorece a determinadas localidades: téngase presente que la felicidad de una es común a todas las que constituyan el cuerpo social. No olvidemos que, en la República, las demarcaciones de las provincias, no son para separar unas de otras, sino para el mejor orden i administración común". (1)

El señor González Bazo, en su "Estudio sobre los Presupuestos", se refería a estas ideas del Ministro Salazar, cuando se hace las consideraciones, preguntas y respuestas que siguen:

"Un país cuyo erario estuviera saneado i cuyos gastos pudieran cubrirse, evidentemente podría principiar por la supresión de este impuesto; pero tenemos en mira una alta consideración que merece especial estudio".

"¿Quién paga los derechos de exportación? Es impuesto indirecto i la razón nos dice que los paga el consumidor; dada esta solución quienes pagarán los derechos de

(1) vicente Lucio Salazar=Informe al Congreso de 1888, pág. 10.

exportación serán aquellos que consumen nuestros productos, los mismos que pagan los gastos de transporte i demás. Abierto el punto de competencia sobre un artículo, indudablemente que el preferido será, en iguales condiciones, aquel que menos cueste. Para hacer menos costoso a los nuestros era preciso disminuir su costo en lo que estuviera a nuestro alcance, empezando por consiguiente, por reducir lo más posible las cargas fiscales sobre ellos. Pero al no ser así, al no tener que reducir nuestro precio por la competencia ¿por qué desprendernos voluntariamente de la cuota que el consumo extranjero aporta a nuestra caja para nuestros gastos fiscales?' (1)

No había reparos que hacer a estas conclusiones mas o menos resueltas del Sr. González Bazo. Efectivamente, el año 1890, el Ecuador estaba en ese caso, i dentro de la teoría económica más exigente, podíamos gravar la exportación del cacao sin perjudicar a nuestros agricultores. Pero hoy el aspecto del problema varía de aspecto al variar los términos.

El señor Salazar escribía muy prematuramente su petición de liberar la exportación. Se adelantó más de 20 años en su pedido. Entonces se le refutó con la plena razón que se exterioriza en las consideraciones hechas por González Bazo. Pero hoy, caso curioso, se puede reproducir íntegro el pasaje citado del Ministro Salazar, porque el pedido que contiene—respecto al cacao—condensa la mejor política hacendaria para la época. Lo que hubiera sido un error entonces—un falso concepto de la doctrina librecambista cuyas brisas llegaban entonces a América—es ahora una verdad inconcusa.

Derechos a la exportación se fundan exclusivamente en razones fiscales, nunca económicas, i tales derechos fiscales se explican solo cuando recaen sobre productos cuya emigración no es deseable por tratarse de materias primas usuales en las industrias nacionales, o cuando son productos exclusivos ó casi exclusivos del país, que no sostienen competencia con similares de otras naciones, o cuya producción es lo bastante considerable para hacer peso en el mercado universal. Así, Chile con su salitre, Perú con su guano, en términos absolutos; i Brasil con el café, Rusia con el platino, Méjico con el petróleo, en forma relativa, pueden gravar esos productos fácilmente sin perjudicar con tal proceder a la economía nacional, porque el consumidor extranjero se verá recargado de todo o en gran parte con el valor del impuesto que se le incluirá en la cotización del artículo. El Ecuador podría buscar lo pro-

[1] Op. cit., página 4

pio con sus frutas tropicales *sin competidor* posible en el mercado occidental de Sud-América. Con mucha razón, pues, los tratadistas de Hacienda, incluyen los impuestos a la Exportación entre los de consumo.

Pero el caso del cacao Ecuatoriano es otro.

Lo que él representaba i lo que representa hoi en el Mercado mundial es un indicio elocuente de lo que implica ya el gravámen a su Exportación:

El año 1898	nuestra cosecha significaba	29, 59%	de la mundial	( <sup>1</sup> )
El año 1902	" " "	25	" " "	" ( <sup>2</sup> )
El año 1916	" " "	15	" " "	" ( <sup>3</sup> )

En diez i ocho años hemos descendido del primer puesto en la oferta mundial cuando suministrábamos casi la tercera parte del producto, i alejados ya de esa posición privilegiada ¿con qué fundamento científico es que venimos gravando más i más al producto que llena el 70 % de nuestra exportación total?

Si el año 1898, voz i voto del Ecuador pesaban fuerte i recio, lo que pesa el 30% de la oferta en cualquier mercado, hoi no podemos ya levantar la voz, reducidos como estamos a un 15%, i con tendencia a continuar en la rebaja. Me explico que agricultores interesados se concierten i convengan en pagar 1, 2 o 3 suces por quintal para una obra defensiva de su producto, puesto que las cooperativas bien conducidas no han dado ningún mal resultado, i aquí mismo tenemos la opinión de muchos que pagan, favorable a la Asociación que los defiende; pero no acierto a comprender las razones—aparte de las fiscales mal entendidas— que hacen subsistir i que han inducido á recargar el derecho de exportación al cacao en progresión ascendente, mientras simultáneamente el producto que lo paga sigue rápido curso descendente en su capacidad tributaria emergente i vinculada a la mayor o menor importancia del país en el mercado universal. Cuando llenábamos el 30% de la demanda podíamos imponer, hasta cierto límite, precios al mercado, i por lo tanto era factible un aumento de derechos fiscales de relativa fácil traslación al consumidor. Estábamos en el caso de Chile i Perú con el salitre i con el guano. Pero hoi que apenas producimos el 15% del consumo mundial no tenemos la menor esperanza de influir apreciablemente

[1] Véase, Vicente González Bazo.—Compañía Nacional de cacao, pág. 10-11.  
 [2] Véase "El cacao en 1907-Producción i Consumo," traducción del "Gordian" por César Borja Cordero, pág. 8 i también los cuadros finales.  
 [3] Véase Memoria de la Asociación de Agricultores 1918, cuadro final "Estadística mundial de Cacao."

en el precio al extremo que todo aumento de derechos recae sin remedio sobre el producto. Por eso, el impuesto de exportación al cacao, no es propiamente hablando uno al consumo sino a la producción agrícola indirectamente, por traslación.

No sería extraño que después de algunos años, la oferta del cacao en el mercado universal siendo superior a la demanda, provoque una reducción en los precios i entonces el Estado ecuatoriano se vea obligado por razones de Economía Nacional a libertar el cacao de los derechos fiscales. Entonces la Hacienda Pública tendría que soportar una crisis inesperada con la disminución de sus entradas—algo parecido al caso de la importación durante la guerra europea—i en tal caso estaríamos obligados a tomar medidas de apuro, improvisaciones i ensayos, es decir, hacer mal lo que desde ahora puede irse preparando, pidiendo recursos a otras fuentes menos agotadas. Sería preferible, ocuparse en delinear una Legislación que previendo el caso, libre algo al producto, mejore la situación económica de los hacendados, i los ponga en capacidad de defenderse mejor.

"Son tan extremadamente variados, dice Stuart Mill, los efectos que pueden resultar para nosotros i para nuestros clientes de la imposición de gravámenes a la exportación; i las circunstancias que los determinan son de naturaleza tan incierta, que es casi imposible decir con certeza, aunque el derecho se encuentre ya creado, si con él salimos ganando o perdiendo".

"En general es poco dudoso que un país que imponga tales derechos obtenga éxito haciendo contribuir para sus rentas a los consumidores extranjeros; pero a menos que el artículo gravado sea de urgente demanda, ellos pagarán raramente el total de la suma que el derecho produce. En todo caso cualquier cosa que ganemos LA PIERDE ALGUIEN, i además hai que considerar los gastos de percepción del gravámen: si la moralidad internacional fuera bien entendida i practicada, tales derechos, siendo como son contrarios a la prosperidad universal, no existirían". (1)

Esta es la opinión de un libre-cambista célebre i venerado maestro en cuestiones económicas. Al lado de ella véase la de Colbert, uno de los más grandes proteccionistas, condensada por Gide. (2)

---

(1) "Principles of Political Economy," Vol II, pág. 452.  
(2) Curso de Economía Política, pág. 390.

“El sistema de Colbert, dice, se formulaba en tres puntos:

“1°—Rechazar, por medio de derechos protectores, la importación de productos fabricados;

“2°—Al contrario favorecer, por una reducción de derechos, la importación de las materias primas i de cuanto sirve a las fábricas;

“3°—**Sobre todo** favorecer, por **premios i ayudas** a las manufacturas, la **exportación de los productos del país**”.

Tal es el parecer unánime de los economistas “clásicos” i su enseñanza se repite por los modernos, inclusive los más avauzados proteccionistas.

La progresión del tributo que se pide a nuestra agricultura en general, se puede apreciar comparando las cargas soportadas en 1887 i 1917 con relación al valor de los productos. Según el Sr. González Bazo,

“el monto de la exportación ascendió en 1887 a \$ 10'119,488.86.

i los derechos sobre ella a ..... \$ 182.584.41 siendo por consiguiente un promedio de 1.80%”. [1]

Si a ese cómputo agregamos el diezmo cobrado entonces que fué por valor

de (2) ..... 688.461.03

obtendremos un total de impuestos

sobre el producto agrícola de ..... \$ 871.045.44

que eleva el porcentaje real ese año a 8.60% del valor intrínscico de los frutos gravados. (Entonces la exportación era alimentada casi exclusivamente por la Agricultura, de manera que tomamos el valor total de la exportación como de origen Agrícola).

En el año 1917 el valor de la exportación fué (3)..... 33'358,014 i los derechos pagados sumaron [4]..... 4'016,851 o sea un 12% del valor intrínscico de los productos.

Según este cálculo la carga tributaria que soporta la agricultura ha crecido en 50%.

Pero sí consideramos solo el período 1896-1918 veremos que el aumento es mayor. En efecto, según el Dr. Serafín S. Wither, Ministro de Hacienda en 1896 la

[1] “Estudio sobre los Presupuestos” pág. 61

[2] Informe de Hacienda al Congreso de 1888, por Vicente Lucio Salazar, Cuadro G.

[3] Resúmenes Generales de Imp. i Exportación, por Ezequiel Calle pág. 6. año 1917 Debe observarse que ya en esta época la exportación tiende a ser agrícola-industrial, como no sucedía en 1887, i en el total de 33 millones hai más de 5 millones que no son de productos agrícolas. Hai oro en barras 1'824.222; sombreros 1'918.005; zuecos 230.360; cueros de res 1'320.620 etc., etc. Si dedujéramos estas cantidades i sus derechos el porcentaje subiría en lo que respecta a la agricultura. Desgraciadamente no conocemos la Estadística correspondiente a 1897 para hacer igual cosa con la exportación de ese año i establecer la correcta relación entre ambas épocas. Tenemos que limitarnos a los datos conocidos.

[4] Memoria de Hacienda al Congreso de 1918, pág. 16.

Exportación valió .... \$ 11'700,000  
 i los derechos produjeron (1) ..... 574,000  
 o sea un gravámen de 4.09%.

De suerte que, en 20 años la carga tributaria que gravita sobre la producción agrícola ha pasado de 4 a 12%: ha crecido 200%.

Cuando los economistas se esfuerzan en librar de toda traba la exportación, nosotros seguimos la ruta contraria.

## b) La imposición a la riqueza mobiliaria

La Hacienda en el Ecuador pide variados tributos a la riqueza mobiliaria, aunque también hace excepciones con algunas de sus formas sin la menor razón, por cierto. (Cédulas)

El más importante de los tributos directos es el llamado de "capital en giro", que se percibe sobre asientos industriales o mercantiles. Esta riqueza está avaluada en un trabajo catastral cuyo resumen, por provincias es el siguiente: (2)

Provincias	Número de contribuyentes	Valor del capital en giro	Impuesto 3‰
Carchi.....	81	\$ 176.200,00	\$ 528,60
Imbabura.....	162	648.550,00	1.945,65
Pichincha.....	1.149	11'099.150,00	33.297,45
León.....	140	226.700,00	680,10
Tungurahua.....	131	772.200,00	2.316,60
Chimborazo.....	233	681.750,00	2.045,25
Bolívar.....	76	104.100,00	312,30
Cañar.....	165	433.500,00	1.300,50
Azuay.....	195	1'192.200,00	3.576,60
Loja.....	99	578.000,00	1.734,00
El Oro.....	177	577.380,00	1.732,14
Los Ríos.....	456	1'620.400,00	4.861,20
Cuajas.....	1.706	47'354.587,00	142.063,76
Manabí.....	523	2'465.420,00	7.396,26
Esmeraldas.....	60	754.000,00	2.202,00
<b>Totales.....</b>	<b>5.333</b>	<b>\$ 68'464.157,00</b>	<b>\$ 205.392,41</b>

(1) Informe de Hacienda a la Convención Nacional de 1896-97, pág. 25  
 (2) Memoria de Hacienda, 1918, pág. 102.

Entre los defectos de la Legislación tributaria para los capitales comerciales, se cuenta la vaguedad en su clasificación i definición, en la cual se origina una gran facilidad para la evasión consentida del impuesto. El mismo funcionario o corporación [Junta de Hacienda] encargada de avaluar i estimar o corregir los capitales en giro se encuentra perpleja ante las desigualdades de aplicación a que se ve compelido a incurrir por costumbres aceptadas i forzadas, i tradiciones intocables.

Por ejemplo, los llamados Representantes de casas extranjeras, ¿manejan o nó capitales en giro, representan o nó la movilización comercial de grandes sumas de dinero? Es claro, evidente que esos valores existen, se importan, i constituyen el giro de los comerciantes apoderados; pero la ley no arbitra modos de darse cuenta de lo que ello significa i entonces el catastro se conforma con una suma ridícula como exponente de ese capital.

Podría objetarse que el capital representado por las mercaderías que ellos introducen pagan su impuesto en el avalúo del comerciante mayorista que las expende. Pero el impuesto grava el beneficio i por lo tanto el representante que vende al mayorista, i el mayorista que vende al detallista, i el detallista que entrega al consumidor deben pagar el impuesto porque los tres intermediarios, tan intermediario el primero como el tercero, realizan utilidad, ninguno de ellos sirve gratis al negocio. Que el impuesto se llame de Capital en giro no significa que se grava la materialidad del capital de cada comerciante sino el valor por el cual negocian, sea propio o ajeno. La misma ley es suficientemente explícita a éste respecto, desde que dice en su

“Artículo 30—Para los efectos de esta ley son comerciantes i deben ser considerados como tales: los que compran para la *venta* o venden, importen o exporten, por mayor o menor, **por su cuenta o la de otros**, efectos nacionales o extranjeros, etc., etc.”

La ley en su estructura actual es tímida, pero su timidez se explicaba cuando se la dictó, que el comercio no tenía la forma de definitiva de hoy, sino un aspecto embrionario emanado del alejamiento económico en que ha vivido el Ecuador. Pero hoy el asunto cambia de aspecto. Tenemos un comercio modernizado, en contacto íntimo con las principales plazas del globo, i hai razón para dejar las timideces al lado. El término capital en giro es una antigüedad que tiene sus

tradiciones, i tenemos que destruirlas. Hai que tener presente que el Capital no es ya la base regular de la imposición sino el producto i aún la renta en los países más organizados. El capital ha sido el "indicio" simplemente, cuando no se encontraba modo de apreciar más acertadamente la capacidad tributaria de una persona. Tenemos como variar de indicio, basando la estimación de la capacidad tributaria en la indagación compulsoria de los productos o de los beneficios.

Para conseguir esto se necesita la cooperación de leyes que instituyan la Contabilidad como requisito indispensable a todo comercio sujeto a tributo. I la primera momia que hai que destronar está en el artículo 49 del Código de Comercio que dice así:

"No se podrá hacer pesquisa de oficio por Tribunal i autoridad alguna, para inquirir si los comerciantes llevan o nó libros, o si éstos están o nó arreglados a las prescripciones de éste Código".

Esto equivale a una verdadera revolución en nuestro sistema tributario i acaso sea un anhelo prematuro para nuestro estado cultural, pero creo que si alguna se intenta en tal sentido, ella debe ensayarse en el comercio que es el terreno más propicio para estudiar sus posibilidades, si atendemos a las relativas facilidades que se encontrarán en esa clase "elevada" de contribuyentes.

Tenemos ya el embrión de estos tributos en el vigente hoi con el título de "Utilidades bancarias". Con la misma razón que se exige tributo a esas instituciones de crédito sobre el valor de sus dividendos anuales, puede i debe exigirse a las demás entidades comerciales anónimas ó nó un impuesto análogo, aunque solo sea complementario, sobre sus beneficios, bajo la forma progresiva si fuese posible.

### c) Impuesto extensivo al producto de Cédulas i Bonos

También debemos preocuparnos en la corrección de una injusticia semejante a la cometida con la propiedad inmueble que gravamos solo parcialmente, la rústica o agrícola, mientras dejamos libre a la urbana. En el mismo caso se encuentran las cédulas, en la riqueza mobiliaria: no pagan gravámen mientras las otras formas de inversión sí. Es cuestión de precisar términos porque dentro de los alcances de la redacción de la ley, hai una ambigüedad grande

para su aplicación i comprensión, especialmente en lo que se refiere a la interpretación del término especialísimo de ella: **capital en giro**,—según ya se vió—uno de cuyos casos prácticos es a mi entender la **inversión** de capital en **cédulas**.

Considerámos que la cédula hipotecaria no es Capital en giro, pero dudo que la Economía pura se conforme con nuestra decisión empírica de considerar a la cédula como capital estancado. Más bien la Economía desconoce la desconfianza, la pusilaminidad que determinan la inversión en objetos pasivos o empresas inertes, i cuando se encuentra con uno de esos casos le impone gravámen más fuerte que los usados para el Capital normal o reproductivamente invertido. La cédula representa un valor productivo invertido i en perfecto giro, idéntico giro al del capital de un comerciante colocado en un negocio con ánimo de lucrar i bajo ese concepto las cédulas caen bajo el imperio de la Ley vigente, i si jurídicamente se puede probar que hai escapes para someterse al gravámen, debe de reformarse la ley incluyéndolas claramente con la misma razón que se incluyen los demás capitales bajo otras formas de inversión.

Los tratadistas de la teoría del impuesto no solamente juzgan imponibles los capitales que, como en el caso de las cédulas, son productivos, sino también los **improductivos**.

Citaré a Vitor **Paret**, que en su prólogo a la monumental obra de Seligman sobre impuesto progresivo, se expresa así: (1)

“Tampoco es menester sutilizar demasiado para someter al impuesto los capitales improductivos.

La posesión de un capital supone la posibilidad de obtener de él una Renta; no se concibe económicamente más capital parado que aquel que de modo accidental se halla en espera de inversión o el que, en ciertos negocios, constituye lo que se llama fondo de “roulement”. Si, pues, salvo estos casos hai capital improductivo se puede inferir que esa improductividad constituye o bien una incapacidad para explotarlo o una manifestación de lujo o una operación especulativa. Pero es innegable que quien posee un capital se

[1] “El Impuesto Progresivo en la Teoría i en la Práctica”, pág. XVII.

halla en potencia de obtener de él una renta i por consiguiente que la existencia de tal capital aunque improductivo constituye un indicio de **facultad** i debe ser computado para la fijación del impuesto”.

Si la teoría llega pues, al extremo de imponer los capitales que nada producen, con cuanta mayor razón la cédula está indicada como una de las inversiones capitalísticas que deben someterse a un impuesto que visando al Capital debe, para ser justo, afectarlo en todas sus formas usuales.

La mente de la ley de Contribución territorial fué gravar al producto del Capital, ya que no la renta neta, pero al tropezar con la dificultad de averiguar exactamente ese producto o esa renta, indagación a la que opone aún vigorosa resistencia nuestra idiosincrática oposición a entablar voluntariamente relaciones económicas con el Estado, nuestros Legisladores optaron por señalar al Capital mismo como el objeto imposible dada la relativa facilidad de apreciarlo i conocerlo, pero lo hizo tan desafortunadamente que construyó una ley económicamente inícuca al fustigar dos clases de inversiones capitalísticas, las más nobles, la agrícola i la comercial, mientras dejaba libres, intactas las dos más robustas i también las más inconvenientes para la Economía Nacional: la propiedad urbana que detrae capitales de la agricultura reduciendo los cultivos i encareciendo los productos; i la cédula que si presta energías i potencia a la Economía, también esconde tras su invulnerada situación económica en materia de impuestos, enormes sumas de capitales *cuyos intereses* acrecen a sus tranquilos poseedores sin pagar tributo como los demás.

Tal es entre nosotros aquel que debiera ser el primero de los impuestos, el que gravara por igual todos los capitales (1) cualquiera que fuese el lugar o el modo de inversión; pero que nuestra indiferencia i abandono en la formación de las leyes hacendarias ha trocado en un impuesto amorfo, insignificante, parcial, i antieconómico, declarándolo ciego involuntario protector de los capitales menos *amparables* para la Economía, i reclamando por lo tanto una cuerda revisión que principie ampliando sus objetivos.

[1] Generalmente se dice Impuesto al Capital, aunque la justeza del término está puesta. Hay error en la designación, que “se derivan de una confusión de la fuente del impuesto con la base imponible, o sea con el objeto que sirve para medirlo o para repartirlo”; pero “decir que el impuesto no debe medirse según el capital sino según la renta, no es exacto, porque sus efectos sobre el capital dependen de la cantidad del impuesto. Un impuesto suave puede dejar indenne al Capital, aun cuando se calcule sobre éste. (Caso del Ecuador con su 1 i 3 por mil)—pues, es nagado con una parte de la renta producida por el capital; por el contrario un impuesto gravoso puede mermar el capital aunque se haya determinado según el producto o la renta”. (Florin)

Además de los impuestos directos que revisamos ya, se cobran también varios indirectos, sobre la riqueza mobiliaria i sus productos. Son los percibidos en ciertos actos de comercio por medio de timbres, [cheques, facturas], los impuestos de Fletes, Pasajes i Seguros, los de movilización de productos en ciertos cantones, los de Agentes viajeros; su cuantía total es insignificante, i en verdad no se puede precisar si ellos son pagados exclusivamente por la riqueza comercial o nó. El de fletes por ejemplo es trasladado al exportador i de este al productor seguramente. El de pasajes recae sobre el viajero. En resumen no más de \$ 400.000 es la cuota con que contribuye para el Estado la riqueza mobiliaria que beneficia anualmente 10'000.000 de sucres como mínimo. La injusticia es palpable.

### 2) La imposición a la riqueza urbana.

Es incomprensible el derrotero hacendario del Ecuador, cuando se observa su pertinacia en gravar año tras año, crisis tras crisis, un solo filón de riquezas o consumos, mientras dejaba en sorprendente libertad económica a la riqueza urbana.

141 millones de sucres, valor de esa riqueza, están prácticamente libres de tributo en el Ecuador, a pesar de que ellos producen no menos de 11 millones anuales a sus propietarios.

Por excepción se cobran en Guayaquil, Yaguachi i Milagro, mínimas cuotas tributarias que representan para el Erario 100.000 sucres, es decir un ínfimo porcentaje del producto de la riqueza correspondiente. I todavía hai que observar que ese impuesto pertenece orgánicamente a la Hacienda local Municipal porque se creó para obra netamente cantonal. Un impuesto idéntico se cobra en Quito para la obra de agua & i es la Municipalidad la que maneja ese tributo.

El vigente en esta provincia puede i debe considerarse solo como una alícuota municipal sobre el futuro impuesto fiscal de edificios que debe gravar toda la propiedad urbana del país, sin exceptuar provincia alguna, pues hoi constituyen excepciones injustas, los gravámenes limitados a tres o cuatro ciudades. Procediendo en esta forma se conseguirá que esta riqueza que hoi goza de prerrogativas inadmisibles en una organización hacendaria, pague en adelante lo que **puede i debe**, i alivie a las demás, impidiendo cuan-

do menos, que **las nuevas e inevitables** exigencias de la Hacienda recaigan sobre la Agricultura o los consumos.

La repercusión del impuesto sobre los arrendatarios es el peligro que se advierte en este tributo. Pero creo que ella no tendrá lugar porque sin impuesto alguno a la propiedad el tipo de arrendamiento ha subido en todo el país hasta tocar con el límite posible para el negocio, marcado por el promedio del salario o renta de los arrendatarios. Cualquiera tentativa de aumento tropezaría ya con imposibilidad material de realizarse con éxito. Se produciría una disminución en la demanda de habitaciones centrales si los arrendatarios se ven compelidos a buscar por el mismo precio otras más apartadas i ese vacío creará la oferta de las desocupadas: tendríamos así una regulación automática de precios en este caso.

Por otra parte, se incitaría la fusión de familias en materia de alojamiento, buscando la repartición de gastos: menor demanda de habitaciones como consecuencia i baja en el precio.

En tercer lugar se haría más frecuente la evasión de pagos i un buen arrendador prefiere conservar inquilinos cumplidos a bajo precio que nó uno incumplido con alto arriendo.

Puédese, en último término, impedir la repercusión del impuesto, según Flora, especificando en la ley que el inquilino puede permanecer en la casa actualmente ocupada durante diez años más, pagando regularmente el alquiler declarado al Fisco por el propietario en el momento de formularse el catastro.

Después de todo ¿cuál es el impuesto que no admite una traslación mas o menos velada? ¿No hemos visto que los impuestos de consumo aumentan el precio de los artículos en una cuantía superior al valor intrínseco del impuesto? Los mismos impuestos directos a la riqueza ¿no se reflejan en el precio de sus productos?

Cuando menos hay la posibilidad de conseguir que un impuesto sobre edificios quede, siquiera en parte, a cargo de los capitales, visto el alto precio de arriendos hoy que vuelven problemática toda tentativa de aumento para escapar al tributo por traslación.

### e) La imposición a los consumos.

La Hacienda ecuatoriana considera a los consumos como una fuente tributaria tan poderosa que ha

llegado ya a pedirles \$ 8'149,087 sobre un total de \$ 12'353,075 que valen los impuestos indirectos. [1]

Es mui grande la facilidad de recaudar tributos indirectos. He allí la causa de su creciente aplicación entre nosotros; El impuesto indirecto no hace efecto inmediato en el que lo paga; no deja ver la mano del Fisco, porque se entrega el momento menos pensado, al comprar un pan, una vara de tela, un poco de sal, etc., etc. Es á la larga que sus resultados se evidencian, cuando a la carestía de un artículo se suma la de otros muchos hasta desquiciar el presupuesto doméstico a las clases sociales menos resistentes. Porque es en éstas donde incide con todas sus fuerzas el tributo de consumos, i es precisamente a esa clase de contribuyentes a los que debiera guardar más consideraciones la Hacienda.

Impuestos de ésta naturaleza ocupaban la mejor porción de los sistemas tributarios del siglo pasado, cuando se pensaba que ellos eran proporcionales a la renta. Pero hoi se reconoce por los financistas que tal conclusión es mui relativa en general, i falsa en particular cuando se refiere a consumos necesarios, en los cuales el impuesto se realiza en la forma más cruel, en "progresión inversa" a la capacidad de los contribuyentes.

## **Ventajas e inconvenientes de los Impuestos**

---

### **Indirectos de consumo.**

La generalidad de los autores condensan las ventajas del impuesto indirecto a los consumos en tres puntos: universalidad, elasticidad i divisibilidad.

La universalidad estriba en que, siendo impuestos sobre consumo ellos tocan a todos absolutamente, pues nadie se evade al uso de artículos necesarios que son los gravados, por lo general.

La elasticidad consiste en que siguen automáticamente el aumento de la riqueza nacional i de la población, de manera que, sin la intervención del Estado, sin aumentar los tipos, crece su rendimiento con el simple i natural aumento de los consumos.

La divisibilidad reside en que, siendo paulatino i fraccionado el consumo, también el impuesto resulta pagado en mínimas cuotas que pasan desapercibidas porque el impuesto va consolidado ya en el precio de venta del artículo. "Esta ventaja—dice Flora—de naturaleza psi-

[1] I no consideramos como impuestos al consumo los de Exportación.

cológica, esta comodidad moral, si no interesa al economista es importantísima para el financiero".

Por otra parte los inconvenientes mayores de que adolece la tributación indirecta de consumos pueden resumirse así:

1.º—En momentos de crisis pública la contracción de los consumos produce la disminución correlativa del rendimiento de los impuestos indirectos i por lo tanto el desequilibrio del presupuesto. El caso práctico lo palpamos en el Ecuador, cuya Hacienda, aferrada a los impuestos indirectos, sufre aún la crisis de la guerra mundial que nos obligó a contraer nuestras importaciones i exportaciones de las que derivan las tres cuartas partes de los ingresos del Estado. Francia vió reducirse en 16% sus impuestos indirectos i en Italia disminuyeron en 172 millones, mientras que los impuestos directos en Francia solo bajaron en un 10% i en Italia casi nada.

2.º—El contribuyente por medio de impuestos indirectos no puede distinguirlos englobados como van en el precio de venta de los artículos. Esta circunstancia favorece el desarrollo de la Hacienda de clase anti-democrática, es decir que los hombres públicos temerosos de malquistarse con los capitalistas si les imponen a estos tributos directos, optan por los indirectos que recaen en las clases sociales menos pudientes. Es el caso de la Hacienda ecuatoriana en que la política priva sobre la administración, i por ese errado sendero hemos llegado a constituir una Hacienda única en la que los tributos indirectos representan el 80% de los impuestos !!, como más adelante veremos.

3.º—Como los impuestos indirectos son anticipados al Estado por los productores i vendedores, resulta que, generalmente, estos recargan el precio del artículo en una cuantía mayor que la que verdaderamente han adelantado como impuesto. Caso frecuente en el Ecuador, donde a diario vemos que el pretexto de los impuestos de Aduana o de los interiores (municipales) sirve para encarecer desproporcionadamente los artículos de mayor consumo.

4.º—El gasto de recaudación en los impuestos de consumo es muy alto i por lo tanto oneroso, resultando burlada una de las principales reglas de Smith. Lo palpamos prácticamente en el ordenamiento actual de los impuestos de aguardiente i tabacos. En el caso de las Aduanas, sin embargo, la cuantía de los impuestos es tan grande que se atenúa sensiblemente el porcentaje i en el caso del monopolio de la sal decrece a un mínimo, comparable con ventaja a los impuestos directos. Ya vimos que la Aduana viene a constituir

prácticamente un Estanco en lo que a recaudación se refiere, de manera que, de las observaciones contrarias a la imposición indirecta quizás sea ésta la menos aplicable al Ecuador, por las especiales condiciones en que hemos colocado a los impuestos indirectos condensándolos en su mayor parte en las Aduanas. Es una mínima compensación para las demás injusticias de que adolecen, i compensación que beneficia al Fisco sin traducirse en forma apreciable para el contribuyente.

5°.—El impuesto indirecto es un aliciente para el contrabando. Este es uno de los peores tropiezos del impuesto indirecto en el Ecuador, sobre todo, aquellos en los cuales no existe el Estanco como forma de percepción. En especial sufre la moralidad pública, porque el contrabando practicado como sistema concluye por **“aclimatarse”** en forma tal que a la postre llega a contar hasta con la **“simpatía”** de muchas opiniones. Al tratar del impuesto de Aguardientes vimos extensamente este particular i a ese capítulo remitimos al lector.

6°.—El principio de la igualdad tributaria queda violado de manera flagrante con el uso de los indirectos; “gravan más pesadamente a las clases pobres, pues las rentas más pequeñas i las familias más numerosas soportan más elevado peso del impuesto. Es verdad que el tributo, especialmente si se establece sobre las sustancias alimenticias necesarias es pagado principalmente por las clases pobres para quienes constituye una capitación inversamente progresiva”. [1] Observación íntegramente aplicable al Ecuador donde la incompetencia de nuestra Hacienda se ha demostrado al abandonar toda tentativa de compensar el desequilibrio económico creado con los indirectos mediante la oportuna adopción de impuestos directos en mayor escala.

Este es un caso grave en un país como el Ecuador, que depende del extranjero para muchos consumos indispensables.

Telas para vestido, calzado en cierta escala, artículos alimenticios como harina, manteca, & &, manufacturas para uso doméstico, drogas, materias primas para muchas industrias, no se producen en el territorio, i su introducción está gravada con impuestos de Aduana que los paga por traslación el consumidor.

Pero también es verdad que en el total de 8 millones que pagan los consumos, se comprenden tributos sobre artículos innecesarios i hasta nocivos,—aguar-

[1] Flóra, op. cit. Tomo I, pág. 433.

dientes i tabacos —i entre los de importación algunos sobre artículos suntuarios o que coadyuvan al aumento de capitales.

Una labor de separación, escogiendo en esta tributación indirecta actual lo justo i lo injusto, bajo este concepto, puede i debe intentarse i conducirse parsimoniosamente por nuestra Hacienda para dejar a la tributación de los consumos en su precisa importancia. Entonces, conseguido este objeto, podríamos aseverar que el mal de la tributación indirecta no reside ya en ella misma sino en que no hemos gravado con impuestos directos la riqueza comercial i urbana o sus productos, de manera que solo por eso es que resulta errónea la indirecta, cuando engendra un desequilibrio económico al recargar los consumos cuando las rentas capitalísticas no sobrellevan carga proporcionada.

### f) La imposición al producto del trabajo.

Anómala completamente esta parte de la tributación en el Ecuador, el Estado reduce sus exigencias a los funcionarios públicos i a los militares que lo sirven: son los únicos contribuyentes que ven el producto directo de su trabajo cercenado por la mano inmisericordiosa del Fisco, que bien sabe, son precisamente los menos favorecidos en materia de sueldos. Muy justo ese tributo si se cobrase a todos, a toda clase de sueldos, es inicuo por que solo se demanda a una parte de los ecuatorianos, contrariando toda justicia. Hai una fuente económica inmaculada: las grandes rentas profesionales i comerciales, [jefes i empleados de asientos i empresas industriales, médicos, abogados ingenieros, &,&] que gozan de las garantías constitucionales i usan de los servicios públicos i derivan del ejercicio de sus ocupaciones beneficios considerables, de los cuales no ceden nada al Estado, fuera de los impuestos de consumo, que los paga en más dura forma hasta el último habitante.

Ninguno de esos profesionales de la ciencia o del comercio podría decir hoy que contribuye al sostenimiento del país en una medida equivalente a la de un empleado público cualquiera. (con sus rentas o salarios, se entiende).

Evidentemente la Hacienda debe obligar a contribuir, en adelante, a tales rentistas que, escapados hoy al tributo, usufructan todos los servicios i forman otra excepción para aumentar las injusticias de nuestro régimen hacendario.

## Capítulo XXII

### Presión tributaria, general i especial.

*"No hay nada que la sabiduría o la prudencia deban regular con tanto cuidado, como la porción que se quita i la que se deja a los súbditos"*

*Montesquieu—Espíritu de las Leyes—*

Para claridad del concepto que se vaya formando en la apreciación de nuestro sistema tributario, condensamos en el cuadro que sigue, los porcentajes correspondientes a cada tipo de Ingresos en relación con el Presupuesto Nacional vigente en 1919.

Ingresos Nominiales .....	\$ 59,856=	0,56%
Tasas (Servicios) .....	1'159,649=	6,89 ..
Impuestos:		
Directos .....	1'150,670=	6,85 ..
Indirectos .....	12'817,075=	76,10 ..
Ingresos eventuales ....	1'055,815=	6,29 ..
Extraordinarios (*) .....	601,737=	3,51 ..
\$	16'844,782=	100,00% <sup>o</sup>



[1] En la práctica el porcentaje i la cuantía de los Ingresos Extraordinarios aumenta considerablemente, debido a los préstamos que el Gobierno se ve obligado a hacer para equilibrar los ingresos con los gastos.

Solo los impuestos directos e indirectos representan pues el 83% de los ingresos globales del Presupuesto. Pero si conceptuamos que los ingresos extraordinarios i los eventuales se originan, prácticamente en su totalidad, en Impuestos, tendremos como resultado que, en verdad el 93% del Presupuesto Nacional depende de los Impuestos, mientras que el 7% restante corresponde a ingresos por servicios públicos (tasas) i a la mínima fracción, casi despreciable, de ingresos dominiales, [0,36%].

No hay objeción que hacer a tal alto porcentaje de impuestos, pues, como lo advertimos ya en el capítulo XI los países como el Ecuador, de incipiente desarrollo económico como nación i no poseyendo el Estado bienes dominiales en la escala desarrollada como los Estados europeos gracias a la obra acumulativa de algunos siglos, tienen que buscar en los impuestos la mayor porción de los ingresos públicos.

Es creencia general que la carga tributaria que pesa sobre la Nación llega a sus límites máximos, es decir, que ella vive agobiada por el Fisco. Pero el aumento de la riqueza que hemos ya evidenciado en páginas anteriores demuestra lo contrario i prueba que los tributos no han detenido el incremento capitalístico que es lo que fatalmente ocurre siempre que la Hacienda pide a la Economía nacional una fracción demasiado grande de sus beneficios. Cuando se dice que el Fisco tiene agobiada a la Nación se plantea mal el postulado: la verdad es que el peso de la carga está mal repartido, pero en total ella *no es mayor* que la soportada por la Nación hacen 30 años. Esto requiere explicación.

Si el Presupuesto del año 1836 valía 580,000 pesos  
i el del año 1890 subió ya a ..... 4'378,000 sucres  
i el de el año 1919 llegó a ..... 16 800,000 „  
parece natural deducir de esos aumentos, que se ha acrecentado proporcionalmente la carga para el contribuyente en el Ecuador. Pero no es tan absoluta tal deducción, que parece fundada al contemplar esas cifras.

Oigamos la opinión de Flora respecto del fenómeno que acompaña a estos aumentos, opinión que luego aplicaremos, previo exámen de las circunstancias, al caso del Ecuador.

“Los presupuestos pasivos en los Estados modernos— dice el reputado tratadista—determinan **menor** peso para los contribuyentes que los de tiempos pasados, a causa del incremento, variable, pero general, de la riqueza privada. El Es-

"tado moderno tiene atribuciones infinitamente  
"mayores que las del Estado antiguo, sin que por  
"ello, merced al aumento de la población i de la  
"riqueza, detraiga de las economías individuales  
"una cuota superior a la de hace 50 años; mas  
"bien en muchos países la cuota actual es infe-  
"rior a aquella.

"Así sucede, por ejemplo, en el Reino Unido  
"de la Gran Bretaña, en donde el Estado gasta  
"anualmente un sexto de la renta nacional mien-  
"tras que a principios del siglo pasado gastaba  
"casi un tercio de ella" (1)

Lo mismo ocurre en Francia, Italia, etc. i el Ecuador no sale de esta regla como es fácil verlo, valiéndose del cálculo de la presión tributaria sobre el total de las rentas privadas, que es el índice más aceptable para estimar las condiciones en que se halla la tributación en un país, i el grado en que se encuentra afectada su economía por las demandas del Estado.

Esa presión tributaria en algunos países fué estimada por Flora, basado en datos de Gini i Amoroso, en los siguientes porcentajes: (2)

Italia	18,3%
Francia	17,0 ,,
Alemania	15,7 ,,
Austria	12,9 ,,
Inglaterra	11,0 ,,

Para el Ecuador es posible deducirla, agrupando los resultados que venimos encontrando en las páginas anteriores respecto de la riqueza pública, sus rentas i el valor de los impuestos, en 1890 i en 1919.—He aquí un cuadro de todo esto:

Año	Riqueza nacional	Por habitante (3)	Rentas de la Riqueza	Por habitante	Carga tributaria según Presupuesto	Por habitante	Presión tributaria
1890	\$ 185'000.000	\$ 142	\$ 20'000.000	\$ 15.38	\$ 4' 185.000	\$ 3.21	20.92%
1919	619'000.000	412	87'410.000 (4)	58.20	16'000.000	10.66	18.30 ,,

o sea una disminución de 2 ½ % en la presión tributaria, en los 30 años últimos.

Este es un porcentaje superior aun a los más altos encontrados para los viejos estados europeos, i que se explica por la real incompatibilidad económica que

(1) Flora, op. cit. Tomo I pág. 82

(2) Flora, op. cit. Tomo I pág. 359

(3) Se calcula 1'000.000 habitantes en 1890 i un 1'500.000 en 1919.

(4) Véase pág. 270 de esta obra.

hay en los países incipientes entre el volúmen de servicios públicos exigidos, gastos diplomáticos, ejército, & & i el escaso desarrollo de población i de fuentes económicas productoras. A medida que entramos en la valorización de la propiedad territorial i comercial i en el incremento de la población, el porcentaje va disminuyendo ligeramente, a pesar del aumento de gastos i exigencias, i así ha ocurrido efectivamente, como acabamos de ver, en el período de 1890-1919, que acusa una diferencia de  $2\frac{1}{2}\%$ .

Pero este cómputo que en volúmen es favorable, se torna sombrío cuando se hace el exámen de la forma como se ha verificado el aumento CUALITATIVO de los tributos. En efecto la tributación directa significa apenas el 7,51% de los impuestos, mientras que la indirecta avanza a tomar el 92,49%, de manera que en síntesis la tributación ha conquistado terreno—a la manera de un Atila—sobre los consumos, (66% de los indirectos) mientras respetaba el capital i la renta—fuente de los directos—que son la manifestación de la estabilidad económica del individuo, en oposición de los consumos que apenas si son un leve indicio de los gastos generales i muchas veces indispensables.

Esto lo vemos claro en el cuadro del Porcentaje cuantitativo i cualitativo de los impuestos, según sus fuentes económicas que damos al frente.

## Porcentaje de los gravámenes a las riquezas, productos i consumos

Origen inmediato	Directos (*)	Indirectos	Total	Porcentaje
Capital Agrícola (2)	\$ 453,599	\$ 212,051 (3)	\$ 665,650	4.98
.. Comercial (2)	206,495		206,495	1.55
.. Urbano	84,467	212,051 (5)	296,518	2.22
Producto Agrícola-industrial		3'467,012	3'467,012	25.95
.. Comercial	100,000	310,621	410,621	3.07
.. Urbano (3)	23,296		23,296	0.18
Trabajo	156,000		156,000	1.02
Consumos: Importación		4'965,240	4'965,240	37.17
Sal (4)		756,000	762,855	5.72
Peajes		1,497		
Introd. de mercad.		25,085		
Venta de Ganado		2,255		
.. Superfluos:				
Tabaco-Aguardiente		2'423,265	2,423,265	18.14
\$	1'003,855	12'555,075	13'556,930	
Porcentaje:	7.51%	92.49%	100.0%	100.0%

El mal de nuestra Hacienda no está en haber llegado a absorber en demasía las rentas privadas, pues ya vimos que no estamos lejos de lo ocurrido en otros países, i mas bien hay la tendencia de rebajar la cuantía global; el defecto de nuestra Hacienda reside en haber atacado sin consideración un solo filón económico que es el más débil, dejando casi libre al fuerte. El efecto

(1) Hemos dejado de lado las cantidades inscritas en el Presupuesto como ingresos por ciertos impuestos indirectos cuando ellos incluyen cobros por años atrasados. Para nuestros cálculos solo consideramos los ingresos de 1 año según catastro, en el caso de los Directos.

(2) Según censos. Véase página 103 del Informe de Hacienda del año 1916.

(3) Véase Inf. de Hac. 1918, pág. 105.

(4) Se han deducido 404 000 sures que representan aproximadamente el valor ingresado en el Presupuesto Nacional en el renglón Sal pero que corresponden en realidad al valor intrínseco i a los gastos comerciales del monopolio de ese artículo, lo cual no constituye impuesto. Al tratar de él en particular se encontró véase pág. 178—el valor neto del impuesto, que es el inscrito en este cuadro. Tampoco hemos tomado en cuenta los ingresos eventuales.

(5) Hemos dividido el producto de las alcabalas i las Donaciones i Herencias entre las dos fuentes capitales en que más comunmente se originan: agrícola i urbana.

de esto no puede calificarse de fracaso, antes bien es un éxito, pero un éxito pírrico, un éxito a costa del **trabajo**, al que venimos sacrificando inmisericordiosamente, con o sin conocimiento del error, como si fuera el capital lo único atendible en una economía. Nuestra Hacienda al surtirse de impuestos sobre los consumos, sobre el trabajo que los paga, i respetando en gran escala al capital, ha permitido, con tal protección, una estupenda acumulación capitalística: la riqueza del país ha saltado en 30 años de 185 millones a 619 millones, i de una renta de 20 a otra de 86 millones, según lo acabamos de ver en páginas anteriores. El resultado financiero ha correspondido a las necesidades del Estado, pero el Estado es una de las partes i en la otra están el pueblo, el Trabajo i el Capital: pedirle a una de estas fuentes casi exclusivamente, es ahondar las diferencias de clases al ahogar con el dogal de los impuestos indirectos a la porción desvalida que no tiene otra esperanza de mejoría que el ahorro, posible cuando los consumos indispensables para vivir,—alimentación i vestido—se hallan desgravados o poco gravados. La racional compensación entre los tipos de cargas tributarias debe tenerse mui presente en todo intento de regeneración hacendaria, so pena de agravar la situación i propiciar reacciones fatales para la armonía social: ésta no es un objetivo extraño a una buena Hacienda Pública. Tengamos mui presente la sentenciosa frase de Montesquieu: "No hai nada que la sabiduría i la prudencia deban regular con tanto cuidado como la porción que se quita i la que se deja a los súbditos."

Una de las excusas que los tratadistas encuentran para la tributación indirecta es la de que tales impuestos "sirven para corregir los errores i desigualdades de los impuestos directos i para llenar las lagunas de éstos." En el Ecuador podemos formular una proposición inversa i pedir que sean los impuestos directos los que se amplíen para corregir los errores i desigualdades de los indirectos i para llenar las lagunas de que adolece la propia tributación directa, porque es clamorosa la desproporción que media hoy entre los dos tipos de impuestos, como lo acabamos de ver en los cuadros de las páginas 311 i 315.

Ya la Hacienda moderna no acepta las teorías defensivas para la imposición indirecta tal cual las expusieron los tratadistas de antaño, entre ellos Wagner i Rau, que sostenían como razón el supuesto de que los consumos guardan relación con la renta individual. Flora destruye el argumento cuando le arguye que "no se puede decir que

el consumo sea cuantitativamente proporcional a la renta porque **quien de su trabajo obtiene una suma de 5000 Liras no consume cinco veces más pan, sal, pastas alimenticias, leche, leña, carne, vino, que quien percibe un ingreso de 1000 liras; por lo tanto cuanto menor es la renta, tanto mayor es la parte de ella que se consagra a la adquisición de artículos de primera necesidad**". (1)

No hai ya más razón atendible para la imposición indirecta que la expuesta anteriormente: colmar las lagunas i reparar los errores de los directos, pero ya vimos que en el Ecuador se puede pedir, se debe pedir todo lo contrario: reparación para los errores i las lagunas creadas por los indirectos.

Inglaterra, ejemplo de buena Hacienda, ha seguido este camino hasta llegar a un estado que bien podríamos calificar como el "desideratum" para nosotros. Véase la forma como ha ido variando la tributación directa al lado de la indirecta:

Inglaterra Años	Impuestos(2)		
	Directos	Indirectos	Total
1840	28 %	72 %	100 %
1860	38	62	100
1890	44	56	100
1901	52	48	100
1906	56	44	100
1914	57	43	100
Ecuador hoy	7.51 %	92.49 %	100 %

La conclusión del referido hacendista es obvia: "Se podrá, dice, discutir largamente sobre la *medida* de la imposición indirecta de los consumos, no sobre su *necesidad* como *complemento* de la DIRECTA, LA CUAL DEBE TENER DECIDIDA PREPONDERANCIA, precisamente porque el impuesto indirecto, a causa de su carácter real grava el consumo sin consideración a las condiciones personales, en idéntica medida, tanto más pesada cuanto más pequeña es la renta i más mísera la condición del sujeto que de ella vive. Este debe ser el fin de toda prudente política tributaria". [3]

[1] Flora, op. cit., pág. 420.-Tomo I  
 [2] Fiori, op. cit.-Tomo II, pág. 133.  
 [3] Flora, op. cit.-Tomo I, pág. 426.

## a) Apreciación sintética de los Impuestos

### Vigentes.

Con la clasificación de Ingresos públicos que acaba de ver el lector, se puede asegurar que los impuestos **directos** están adaptados a nuestro sistema financiero de una manera harto embrionaria.

Sobre un total de Ingresos presupuestados que excede de 16 millones, apenas algo más de un millón corresponde a estos tributos directos, i esto es bastante razón para ver en la organización económica de nuestra Hacienda un desequilibrio sustancial en la distribución de las cargas tributarias sobre la población; coadyuvando a esta hipótesis la primaria consideración de que los impuestos directos se fundan en las sólidas bases que ofrecen los capitales i las rentas establecidos i aseguradas, respectivamente; mientras que los Indirectos detraen valores durante su curso comercial, en los diversos instantes del proceso de cambio, cuando no se sabe aún si ellos representan utilidad i crecimiento de riqueza, o si, por lo contrario — que es el caso frecuente — los valores que representan esos impuestos acrecen a los costos de consumos indispensables, o disminuyen intrínsecamente los capitales que intervienen accidentalmente en determinado acto o negocio. La Hacienda moderna, producto científico de observaciones i experiencias, reconoce al Capital i a las rentas como los legítimos i propios objetos del impuesto, sin desconcepcionar tampoco los negocios i consumos, como indicios favorables a un complemento de la tributación; pero nó bajo la forma casi exclusiva que tienen en el Ecuador.

Antes de la guerra europea, el Impuesto Directo iba ocupando ya un lugar prominente en los regímenes tributarios; i durante la guerra, sea por las condiciones especiales del momento, sea por sólidas razones que propiciaron el cambio, la Imposición Directa ha tomado un auge extraordinario, al que sin duda contribuye en forma decisiva al grado de cultura de los países que lo han desarrollado incorporándolo fuerte i establemente en cada Hacienda. No podemos reclamar para el Ecuador una similar organización tributaria, como tampoco debemos aceptar el menosprecio en que tenemos la imposición directa, pues, no es tanto nuestro estancamiento económico para olvidarnos que el Capital ocupa entre nosotros el mismo lugar relativo que en toda Economía i que tan buen indicio tributario es aquí, el Capital como en Inglaterra o en

el Japón. Lo necio sería trasladar a nuestro sistema las formas más complicadas de la Imposición directa que chocarían con nuestra escasa costumbre de contribuir por esa vía o que no encontrarían campo bastante para aplicarlas in extenso, pero no debemos tampoco renunciar a ese camino, i antes bien estamos en el caso de emprenderlo con mesura i sagacidad, pero decididos a que el Impuesto Directo ocupe en nuestro sistema el lugar correspondiente.

En pró del Impuesto Directo militan razones múltiples i fundamentales. Socialmente él pide al Capital i a la Renta su cuota cooperativa concurrente para los fines más elevados del Estado; jurídicamente, el Impuesto Directo desempeña el papel de justiciero retorno por las protecciones del Estado al desarrollo de la riqueza; económicamente el Impuesto Directo, mirando la capacidad individual, gradúa, compensando en cuanto es posible, la desigualdad tributaria que sin él, puede recaer con el mayor peso de los indirectos sobre la parte de población desprovista de indicios capitalísticos.

Fácil es comprender que de estas funciones, la económica es la de mayores proyecciones i que, si entre nosotros el Impuesto Directo no tiene desarrollo apreciable, es lo más probable que aquellas desigualdades tributarias se pronuncien harto desconsideradamente en el Ecuador e incidan, por el alto porcentaje que tienen los indirectos, sobre los consumidores menos capaces de tributar.

Nuestros impuestos en general se inspiran en una necesidad fiscal, pues persiguen como objetivo acopiar dinero; i en cuanto a la forma siempre se escoge la más fácil, la que **aparentemente** no haga sentir su peso. Los indirectos llenan admirablemente ese requisito i de allí su preferente aplicación en el Ecuador. Pero esto acusa una deficiencia orgánica de grandes consecuencias, i denota también una precipitación que descuida anteponer a sus exigencias un previo estudio de la fuente económica que va a rendir el tributo. De allí que el Impuesto Directo se haya quedado muy atrás en el camino, mientras que el indirecto ha seguido una desenfrenada carrera, durante la cual viene atropellando del modo más irrespetuoso i despiadado los sanos consejos de la Economía.

Si la aspiración de una buena Hacienda es exigir con equidad, i si el instrumento para conseguirlo es el sistema tributario, es posible afirmar, con pocas probabilidades de errar, que en el Ecuador está mui lejos de obtenerse esa equitativa distribución de las cargas tributarias, con solo observar que los Impuestos Directos apenas significan escasamente un 7% en los In-

gresos generales, mientras que los Indirectos cargan con 85%.

La legislación para los **directos** se demuestra tímida e incompetente para imponer las cargas justas al Capital; i no solo eso, sino arbitraria cuando, dentro ese mismo capital, ampara a unos i ataca a otros, agravando así el desequilibrio creado con el recargo de los indirectos i echando todo el peso de los directos a ciertas i exclusivas formas o fuentes económicas, mientras deja intactas otras, las mejores, como ya vimos al estudiar la imposición a la Riqueza.

El mismo hecho de haber adoptado el Capital como indicio preferido para los Directos, constituye en verdad una injusticia básica, pues bien sabemos que el capital no es el solo exponente de capacidad tributaria. Las grandes rentas individuales de origen personal (profesionales, artísticas, comerciales) son indicios tan buenos sino mejores que el capital, i sin embargo la tributación en el Ecuador no les exige nada; ellas quedan libres i sus poseedores que gozan de la protección del Estado, dejan legalmente de contribuir en la medida de sus facultades económicas, constituyendo involuntariamente una porción privilegiada a la que no alcanza más que el tributo indirecto, el más suave para quien posee altos sueldos o entradas de índole profesional.

Lo curioso es que esta excepción constituye hoy un retroceso, pues el año 1873 existía esa clase de contribuciones en el Ecuador aunque parece que la *forma de percepción* no se acomodaba bien al objeto. En la Memoria de Hacienda correspondiente a ese año, el Ministro Don José Javier Eguiguren se expresa así: "Incluso en la contribución General ha continuado recaudándose el antiguo i desacreditado impuesto sobre el ejercicio de las profesiones científicas i los emolumentos de los beneficios eclesiásticos. Vicioso este impuesto en su origen, vejatorio en los medios de efectuarlo, e irritante por la calificación que las Juntas de Hacienda hacen de profesores científicos i párrocos de 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> i 3<sup>a</sup> clase, resisten los contribuyentes a pagarlo. .... Una contribución que ofrece tales dificultades i que adolece de semejantes vicios debe, sin vacilación, ser borrada de los códigos fiscales del Ecuador, & &." (1)

Es patente pues, que existió en nuestro antiguo régimen un sistema embrionario de estos tributos directos, a los que no escapan hoy los profesionales de todos los países de Hacienda organizada,

(1) Memoria de Hacienda. al Congreso de 1873, Pág. 3.

i que no deben escapar en la nuestra porque es írrita la excepción de estas grandes rentas, en pleno contraste con gravámenes a fuentes económicas más débiles i agotadas.

El caso que se puede citar hoy como excepción, es decir aquel en que el indicio para el tributo no es el capital sino la Renta, es casualmente una monstruosa injusticia: el sueldo del empleado público, el peor remunerado, [con sus excepciones también,] de todos los que viven de trabajo personal. El impuesto obliga a todos, sea su entrada de 600 ó de 6000 sueres anuales, i la alicuota se paga sobre el sueldo del primer año, a razón de 1%. Pero lo más curioso en ese tributo no es esto, sino el **modo** como se cobra, que es un típico exponente de nuestra arbitrariedad hacendaria. En efecto ANTES DE QUE EL EMPLEADO perciba un solo centavo de sueldo, es decir antes de que se produzca la renta que es el origen del impuesto, el Estado le exige que lo pague, mediante timbres por el valor respectivo que debe fijar en su nombramiento antes de anotarse en el Tribunal de Cuentas. (1) Con frecuencia se dan casos de gente infeliz incapacitada de posesionarse del cargo por falta de dinero con qué adquirir timbres para su nombramiento. Este es un caso más que prueba que el espíritu de toda iniciativa o reforma Hacendaria ha sido, hasta hoy, obtener dinero: cómo i dónde es cuestión que no preocupa a nuestros financistas, cuando en justicia debiera ser la primera de sus agencias, porque de lo contrario convierten al Estado en un expoliador sin freno en vez de someterlo al sereno dictamen de Ciencia i experiencia.

Si la ley no se encontró capaz de abarcar todas las rentas derivadas de trabajo personal, debió abstenerse de hacer una excepción odiosa, tan odiosa cuanto que las rentas gravadas son las más débiles, que, a diferencia de las profesionales o comerciales no se constituyen por un "patrimonio intelectual", si se permite la expresión.

Para todos estos impuestos hemos encontrado, al fin, una razón que aplaca sus injusticias, i ella es el tipo bajísimo de cada uno. Esto no sanciona su organización actual, i antes bien incita a buscar aplicaciones más correctas de la teoría en otras fuentes menospreciadas unas, o demasiado respetadas otras: éste es un derrotero que se brinda a quienes tienen obligación

(1) Obsérvense i compárense algunos detalles de este impuesto con los del llamado "media-anata" de la época de la Colonia (véase página 15—Nota, en la cual se detallan) se advertirá la similitud en las formas de ambas contribuciones, i el evidente anacronismo de la actual.

de preocuparse de esa verdadera Cruzada que pide i exige la tributación en el Ecuador.

Para lograr el equilibrio económico hai que pedir a las riquezas comercial i urbana sus cuotas proporcionales para que contribuyan como la agrícola i los consumos al sostenimiento del Estado. I lo que ellas pueden dar en relación con lo que da ya la Agrícola, se desprende del siguiente:

### Cálculo

La potencialidad tributaria de las cuatro fuentes de riquezas productivas, guarda esta relación, según el porcentaje hallado en la página 286:

<b>Agrícola</b>	<b>37.70</b>
<b>Pecuaria</b>	<b>26.40</b>
<b>Comercial</b>	<b>20.70</b>
<b>Urbana</b>	<b>15.20</b>

La carga soportada por estas riquezas, en nuestro sistema hacendario actual, es, según cálculo en la página 315, la siguiente:

#### CARGA SOPORTADA POR EL

	<b>Capital</b>	<b>Producto</b>	<b>Total</b>
<b>Agrícola</b>	4.98	25.95	30.93
<b>Comercial</b>	1.55	3.07	4.62
<b>Urbana</b>	2.22	0.18	2.40
<b>Pecuaria</b>	0.00	0.00	0.00

La relación de riqueza i carga se formula, hoi así:

	Agrícola	Pecuaria	Comercial	Urbana
Riqueza	37.70	26.40	20.70	15.20
Carga	$\frac{30.93}{37.70}$	$\frac{0}{26.40}$	$\frac{4.62}{20.70}$	$\frac{2.40}{15.20}$

Pero debiera ser:

$\frac{37}{30}$	$\frac{26}{21}$	$\frac{20}{16}$	$\frac{15}{12}$
-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

que es la proporción matemática que corresponde.

Es patente, como consecuencia, que el sistema tributario de hoy respeta improcedentemente a tres fuentes de riqueza mientras que ataca a una sola de producción i a los consumos con lo cual se ofende a triviales reglas de Economía i Hacienda.

## Traslación é incidencia final

### De la carga tributaria

El fenómeno capital observado en la aplicación práctica de todo sistema tributario es la "traslación". "Al lado de la distribución del impuesto efectuada por el Estado con arreglo a los principios jurídicos, surge la distribución definitiva, mucho más importante que aquella, operada por los contribuyentes, los cuales tienden a transferirse de unos a otros, en todo o en parte, la propia cuota del impuesto."

Tan complejo es el efecto del fenómeno que Florea advierte que "la traslación puede hacer injusto i desigual un impuesto establecido por el Estado conforme a los principios de la justicia tributaria; como puede suprimir los defectos, las desigualdades de un impuesto primitivamente ordenado sobre principios falsos. La igualdad tributaria, no asegurada por la distribución de derecho de la carga, podría obtenerse por la distribución de hecho, i vice versa" [1]

Pero hai que distinguir la traslación "sistemática," aquella que el Legislador prevee, de la traslación "ocasional" o imprevista. De la primera tenemos en nuestra legislación bastantes ejemplos en los impuestos de consumo—el típico de Aduanas para la importación en el cual el sujeto del impuesto es el comerciante que importa, pero que traslada luego el peso del tributo sobre sus clientes o consumidores, tal cual lo supuso el Legislador. Pero en los mismos derechos de Aduana, no ya en los de importación sino en los de exportación, tenemos el ejemplo de la traslación ocasional, imprevista por el Legislador. Cuando esos derechos se establecieron, el cacao ecuatoriano tenía gran importancia, casi decisiva en el mercado mundial, pues 30 años atrás suministrabamos el 33 por ciento del consumo total, de manera que el impuesto a su exportación era fácilmente trasladado al comprador extranjero con un aumento de nuestras cotizaciones de ese grano. Pero a medida que el Ecuador ha ido perdiendo

[1] op. cit.—Tomo I, pág. 364.

do terreno en la escala de países productores, ha ido siendo menos factible la traslación del impuesto que los consumidores extranjeros podían eludir fácilmente, desde que se les ofrecía en el mercado mundial cacao de muchos nuevos países productores que nos arrebatában el mercado, i en el esfuerzo por retenerlo, intervenía la lucha por el precio: la rebaja que hicieramos equivalía a librarlos del tributo. El impuesto de exportación que primitivamente pudo clasificarse como un impuesto indirecto al consumo, i que teóricamente en el sistema hacendario continúa bajo esa clasificación, es ya hoy en la práctica un impuesto al productor, no al consumidor, debido a que la traslación del tributo no es la supuesta por el legislador sino que se dirige hacia otro lugar, hacia el productor; es, pues, una "traslación ocasional" típica, aunque no sea posible asegurar la cuantía, si total o parcial, en que se verifica, dependiente de múltiples i variables circunstancias del mercado diario.

Otro ejemplo de traslación ocasional se encuentra en el tributo que pagan las propiedades urbanas de Guayaquil [2‰ para Saneamiento] que el Legislador intentó extraer del capital urbano, pero que produjo un alza de los arriendos o sea una legítima traslación del tributo hecha por el sujeto del impuesto, que legalmente es el propietario, sobre el arrendatario, que recibió de esa manera la incidencia final del tributo contribuyendo a cubrirlo con el aumento del arriendo que se le exigió. En su mayor parte este tributo, originalmente basado sobre el beneficio obtenido en los capitales inmuebles urbanos, se traduce en uno al consumo al gravar por traslación al arrendatario, i solo alcanza en los términos primitivos a los propietarios que habiten i ocupen íntegro el inmueble gravado. No es posible aseverar que el aumento en los precios de habitaciones en Guayaquil obedece exclusivamente a ese pequeño tributo; otras causas económicas de momento han hecho valer la propiedad urbana en escala sorprendente, i los arrendamientos subieron tanto que, dado caso que se aumentara la alícuota de ese impuesto muy difícilmente podría ser trasladada al arrendatario, según hemos opinado al pedir que se grave ese capital urbano en forma adecuada a su potente capacidad tributaria, hoy invulnerada.

El estudio de la traslación del impuesto debe preceder a su adopción definitiva, i es útil que nuestros legisladores i financistas lo tengan presente para cada caso.

## Capítulo **XXIII**

### La Generalidad i la Uniformidad Del Impuesto.

La Justicia es la suprema meta de toda organización humana i en materia de tributación ella culmina en la generalidad del impuesto i en la igualdad o uniformidad de la carga que él significa. Cuando esas dos condiciones están realizadas puede decirse que un sistema tributario es justo.

No ha llegado el caso de asegurarlo así en el Ecuador.

#### La generalidad del impuesto

La generalidad del impuesto es desconocida en nuestra Hacienda. Gran número de fuentes económicas se encuentran legalmente libres de todo impuesto. Nos hemos conformado con exigirlos a ciertas formas capitalísticas, i desdeñamos otras que abundan en capacidad: tales son las cédulas, i el capital urbano, las rentas profesionales i comerciales & &, que señalamos en su lugar.

No hai que hacer hincapié en los resultados de esta injusticia: basta considerar el recargo que deben soportar otras fuentes indiciarias, como los consumos i los productos agrícolas, recargos que contribuyen a que nuestra Hacienda se aleje cada día más del recto camino de la Justicia.

Aun dentro de la especialidad de cada tributo hemos convenido en hacer excepciones, como ocurre con muchos capitales que la ley de Contribución General no abarca dentro de su órbita, constituyendo así, pequeños o grandes, múltiples privilegios económicos opuestos a toda regla i a toda conveniencia.

También contribuye en gran escala a coartar la generalidad del impuesto, la falta de catastros correctos, pues total o parcialmente se evaden capitales numerosos, mientras otros soportan el peso máximo. A esta deficiencia contribuyen desde el juego de influencias hasta el involuntario error del avaluador, cuya preocupación es ajena a toda responsabilidad en el éxito i veracidad del catastro, si lo único que le importa es hacer **un catastro** i cobrar su factura. No hai control, ni mucho ni poco, para esos trabajos por más que se les llene de formalidades i pregonas.

Imposible, pues, que la tributación directa inscrita, casi toda, en esos trabajos estadísticos (sic) realice para nuestra Hacienda el suspirado principio de la generalidad; es preciso para conseguirlo reformar la base del sistema, la forma de hacer los catastros.

Toda tentativa de variar la forma de nuestra imposición, introduciendo tributos directos de estilo europeo, fracasará ahogada en este vacío fundamental de nuestra Hacienda. A cualquier lado que dirijamos la mirada, encontraremos siempre la misma necesidad imperiosa de Estadística; sin ella la reforma tendrá visibles caracteres de ensayo i para contar uno más, preferible es continuar con el compás de hoy. Necesitamos acometer la obra demoledora provistos de todos los elementos, es decir, tenemos que proceder exactamente lo contrario que de costumbre; no debemos reformar la tributación directa para después hacer el catastro, sino que primero debemos hacer el Catastro i con él en la mano descubrir, con la ayuda de sus indicaciones estadísticas, el tipo más conveniente de impuesto i las modalidades especiales que deben incluirse para su aplicación en el Ecuador.

Ahora, en cuanto a la indirecta, adolece del mismo defecto, aunque en ella se atenúe en parte debido a que en los consumos se realiza la universalidad de la imposición. Pero el resto de los gravámenes indirectos se alejan bastante del principio.

Hai injusticia palmaria en el gravámen parcial del producto agrícola que soporta la producción del Litoral, el cacao que contribuye con 4 millones anuales al sostenimiento de la República mientras la producción agrícola del resto del país, hoy temporalmente restringida por leyes anti-económicas que coartan su exportación, se vé relevada de la común obligación de contribuir para la caja fiscal, constituyéndose en ella una peligrosa excepción que ya marca divisorias profundas en la economía interna: la región interandina, desgra-

vada, próspera, valorizando sus productos de primera necesidad; el litoral, estacionario, agobiado por tributos que se piden a su único producto de cambio internacional.

Debemos alentar los cultivos del interior permitiéndoles su exportación a la cual podemos gravar sin cuidado, con la certeza de que ese impuesto sería hoy de fácil traslación sobre el consumidor extranjero, afanoso para obtener artículos de primera necesidad como los productos del interior.

Ya vimos que el cacao, luchando con la competencia i **no siendo un artículo de consumo indispensable**, no logra ya trasladar como antes su tributo al consumidor extranjero, lo cual ciertamente no ocurriría si el producto que ofreciéramos fuera uno de consumo general i preciso, que es el caso para la privilegiada agricultura interandina.

En la misma costa constituímos excepciones parciales con otros productos cuyo comercio es ya solicitado. Las frutas, por ejemplo, no soportan gravámen apreciable, estando como estamos en posibilidad de gravarla sin temor de que cese su demanda puesto que tenemos el monopolio natural de las frutas tropicales en la Costa Occidental de Sud América i en la mano el arma para sacar del consumidor extranjero un tributo sobre su consumo. No es fundada la objeción corriente de que tales derechos de exportación sean una traba para el incremento de la producción nacional; i la mejor prueba está en el caso del cacao recargado de impuestos, que no han detenido su cultivo, pese a la evidente imposibilidad actual de *trasladar* el derecho al extranjero. El monopolio de la fruta que no puede ser arrebatado al Ecuador, debe explotarse por la Hacienda en forma prudente, como lo aconsejan los hacendistas que aceptan sin reparos los derechos de exportación a los artículos de monopolio natural en un país, bajo el supuesto comprobado por la experiencia, que ese tributo recaerá sobre el extranjero que los consume.

Suponiendo que en el caso de las frutas se constituyera una excepción, i que ocurriera con su gravámen lo anormal, es decir que lo tuviera que pagar la producción nacional i que por esta razón no se gravara su exportación, ¿porqué entonces exigimos al productor de cacao cuando no se le exige al de plátanos, piñas i naranjas? Tendríamos entonces que convenir en que la generalidad del impuesto es algo innecesario para la

justicia tributaria i que la razón que sirve para gravar un producto de exportación no sirve para gravar a otro, lo cual es inadmisibile.

### Comparativa del gravámen soportado

#### por el cacao i por el plátano

#### de exportación.

Sabemos que 1 qq. de cacao no tiene nunca un costo de producción valor de \$ 10. También un racimo de plátano tiene un costo de producción máximo de \$ 0.30.

Por lo tanto un quintal de cacao cotizado a \$ 25 da de beneficio (del cual va a salir el impuesto) \$ 15 i un racimo de plátano cotizado a \$ 0 80 deja una utilidad de \$ 0.50 de la que saldrá también el impuesto.

De esto resulta la siguiente relación:

	Beneficio	Impuesto de exportación	Gravámen
Cacao (1)	\$ 15	\$ 8.00	53%
Plátano	0.50	0.11	22%

### La uniformidad del impuesto

La uniformidad la hemos conseguido en mucha menor escala que la generalidad.

Flora define la uniformidad en el sentido de que "todos los ciudadanos, no obstante la diversidad de la riqueza poseida, sientan con el pago del tributo un sacrificio igual, de modo que la recíproca condición subjetiva de cada uno, después del pago del impuesto sea la misma que anteriormente". [2]

Ahora bien, llegar a conseguir ese resultado es el gran problema, i él ha dado origen a una controversia que llena la Historia contemporánea de la Hacienda, como la del libre cambio i el proteccionismo llena la Historia de la Economía. Dos teorías antagónicas se baten en este terreno: la que defiende al impuesto proporcional i la que defiende al impuesto progresivo.

[1] Aun cotizando el cacao a \$ 30 6 sea con \$ 20 de utilidad el gravámen es de 40%

[2] Op. cit. pág. 316. Tomo I.

¿Cuál es la diferencia sustancial de uno a otro? Según Seligman "se dice que un impuesto es proporcional cuando se conserva invariable la relación matemática entre su importe i el de la materia imponible. El impuesto es progresivo cuando esa relación varía de tal modo que, a medida que aumenta la cuantía imponible, el impuesto representa cada vez mayor fracción de esa cuantía". [1]

En el Ecuador tenemos como modelo del impuesto proporcional el llamado Contribución General que grava con el 1‰ invariablemente, al capital agrícola, sea él 200 sucres, sea 1 millón. En los impuestos cobrados por medio de Timbres fiscales, tenemos unos ejemplos, algo indecisos por cierto, de impuestos progresivos, cuando la ley sube la cuantía del timbre a medida que sube la cuantía del documento en que se debe fijar, como en los pagarés, facturas. En el impuesto de Donaciones i Herencias la tarifa es progresiva, pero no en relación con el valor del acto sino con relación al grado de parentesco del adquirente, lo que no debe conceptuarse como legítima progresión. El impuesto progresivo puro, no existe en realidad en el Ecuador.

Al intentar una reforma tributaria ¿debemos conservar nuestro sistema anticuado de la proporcionalidad o debemos ensayar la moderna teoría de la progresión?

Porque la situación de hoy, no llena las exigencias de la uniformidad reclamada por la justicia tributaria. Un sistema hacendario como el vigente, fundado en sus nueve décimas partes sobre impuestos indirectos, vuelve más aguda la falta de uniformidad puesto que extrae más de las fuentes menos abundantes. El indicio de los **consumos** para basar una tributación es el que menos conduce a la uniformidad. Ya vimos al tratar de ellos en especial cómo resultan esos impuestos *inversamente progresivos* i ahora vamos a afianzar más gráficamente esa apreciación haciendo ver la injusticia en la práctica con ejemplos típicos.

Según las investigaciones de la "Oficina Imperial de Estadística" en Alemania—año 1909—los diferentes gastos de una familia que percibe menos de 2000 marcos al año (1000 sucres entonces) i los de una que per-

[1] "El impuesto progresivo en la teoría i en la práctica," pág. 4.

cibe más de 3000 marcos (1500 sucres) se descomponían así en Alemania:

Alimentación	52.3%	32.9%
Vestido	10.7	18.3
Vivienda	17.7	18.5
Alumbrado	4.7	3.3
Varios	14.6	27.0
	<hr/>	<hr/>
	100	100

Investigaciones idénticas practicadas en Trieste por Alberti el año 1911 llegaron a un resultado semejante para las familias pobres:

Alimentación	60%
Vivienda	20
Vestido	10
Menudos	10
	<hr/>
	100

En el Ecuador, los gastos de una familia que cuenta con 80 sucres mensuales i los de una que percibe 160, pueden computarse así, bajo el supuesto de que ambas constan de un número igual de personas:

Alimento	\$ 45=56.25%	\$ 45=28.13%
Vivienda	15=18.75	30=18.75
Vestido	15=18.75	45=28.12
Varios	5= 6.25	40=25.00
	<hr/>	<hr/>
	\$ 80=	\$ 160=

El gasto de alimentación es urgente para ambas familias de manera que sensiblemente tienen que emplear una misma cantidad diaria, que para la una representa el 56% de su renta, mientras que para la otra apenas es el 28%. La vivienda tiene que ser reducida para la que dispone de 80 sucres, mientras que la que cuenta con 160 puede buscar una más central aunque le cueste el doble, sin que por eso gaste más que 18% de su renta, igual a la familia más pobre, reducida a otro barrio i a menor número de habitaciones. Igual cosa ocurre con el vestido: quien dispone de 160 sucres mensuales puede dedicar 45 a estos menesteres mientras que familia con 80 sucres de entrada mensual que ve la gran parte de su renta absorbida por la ali-

mentación debe contentarse con emplear 15 en el vestido. El saldo que a una i otra familia queda, después de hechos esos gastos, es de 5 i de 40 sucres respectivamente que son absorbidos por los gastos de lavado, periódicos, diversiones, &, &.

El contraste de esta diferencia se marca mejor comparando el resultado hallado para esta clase de rentas mínimas, con el que vamos a ver en las rentas superiores, i no siquiera las máximas, pues tomaremos como tipo una renta mensual de 700 sucres, que la podemos encontrar frecuentemente en el Ecuador.

Una familia con 700 sucres mensuales divide sus gastos aproximadamente así:

Alimentación	\$ 200	28.57%
Vivienda	150	21.43
Vestido	120	17.14
Varios	230	32.86
	<hr/>	
	\$ 700 =	100.00%

De manera que podemos establecer la comparación final entre los gastos de una renta mínima i los de una intermedia así:

	Mínima	Intermedia
Alimentación	56.25%	28.57%
Vivienda	18.75	21.43
Vestido	18.75	17.14
Varios	6.25	32.86
	<hr/>	
	100.00%	100.00%

Estos resultados dicen elocuentemente que los gastos de consumo, alimentación i vestido, son los más pesados para las rentas mínimas, i precisamente son aquellos que están gravados bajo el sistema rígido de nuestra tributación indirecta con los derechos de importación, que inciden sobre tantos artículos no producidos aun en el país i necesarios, indispensables para alimento i vestido.

Es clara la injusticia del gravámen inversamente progresivo en lo que a vestido i alimentación se refiera, i esto es lo más urgente i de mayor interés por ahora.

En un país como el nuestro, en que la tributación indirecta predomina sobre la directa, es donde con más

certeza puede decirse que no se ha logrado la uniformidad del impuesto; por lo contrario el peso de la carga tributaria gravita con toda su injusticia sobre la porción menos apta para tributar.

También debemos recordar que el Impuesto Progresivo se acepta hoy por la inmensa mayoría de los hacendistas, pero es cuestión sabida que la ciencia no ha logrado hasta hoy descubrir el tipo de progresión que realice exactamente aquella uniformidad deseada i perseguida con tal sistema. Todo lo más que puede hoy asegurarse es que el impuesto progresivo significa un paso, más avanzado que el proporcional, hacia la meta de la justicia tributaria. Por otra parte, el campo de aplicación del impuesto progresivo está restringido prácticamente a los tributos subjetivos, de carácter personal, de los cuales no tenemos muchos ejemplos en nuestra Hacienda, en la que predominan los tributos reales, objetivos. Aquel impuesto local que denominamos "a la Renta de la propiedad urbana" en Guayaquil, es un impuesto objetivo, pese a su nombre, pues no se preocupa de averiguar la condición económica del sujeto poseedor, sino que grava el objeto,—la casa—que ni legalmente está exento de deducciones por causa de hipotecas, &, &, de allí su carácter objetivo, i por eso al describirlo hicimos esta salvedad, indicando que su nombre justo es el de impuesto sobre el "producto de edificios".

Para abordar el sistema progresivo debiéramos comenzar por hacer abandono del sistema real de nuestra tributación i entrar francamente al sistema personal, que es un tránsito al que se vieron sujetos todos los sistemas financieros del pasado, en cuanto la ciencia pudo demostrar las injusticias del sistema objetivo i los hombres de Estado creyeron oportuna la transición. Pero, arguimos ahora, ¿la imposición personal no tropezaría en el Ecuador con la resistencia del individuo para declarar o permitir la investigación de sus rentas o de su patrimonio, bases exclusivas del impuesto progresivo eficiente, es decir, de rendimientos apreciables?

No parece estar el Ecuador en disposición de aceptar in extenso el sistema progresivo, al menos para la renta global. (impuesto sintético) Queda un arbitrio para empezar suavemente el camino i es el impuesto personal analítico, en forma complementaria, auxiliar, de manera que se vaya aclimatando pausadamente sin sobresaltos en nuestra estructura social. Las sucesiones son un terreno en el cual podría hacerse el en-

sayo con fundamentos de éxito, pero sin las timideces del impuesto actual sobre donaciones i herencias abintestato que se aplica hoy sobre grados de parentesco tan lejanos que el impuesto quedó como sembrado en un campo erial.

El impuesto progresivo sobre sucesiones pensamos que no encontraría la resistencia que suponemos en el caso de tributos sobre la renta, porque la sucesión es un "aumento gratuito de patrimonio", aumento de coyuntura, ocasional, en el cual el sujeto del impuesto, el heredero o legatario, ve incrementado su patrimonio en una forma tan extraordinaria i anormal que su resistencia al tributo en ese momento tiene que ser debilitada ante la consideración del modo como se efectúa ese aumento patrimonial. Es un argumento psicológico que, como en el caso de los impuestos indirectos a los consumos que pasan desapercibidos por el contribuyente, debe aprovechar la Hacienda, i con mejor razón que en el caso de los consumos, puesto que la fuente del impuesto a las sucesiones es el Capital. En cuanto a la aplicación de la progresión a los impuestos sobre sucesiones basta mencionar el hecho de que Stuart Mill, que calificó la progresión como un «robo graduado», declara sin embargo, de manera terminante que *"el principio de la graduación (como se le llama) esto es, la detracción de mayor porcentaje en un capital mayor también, aunque su aplicación a la tributación en general sería objetable a mi modo de ver, me parece a la par justo i conveniente si se aplica a los derechos sobre legados i herencias"*. (1)

También el impuesto territorial inmobiliario—rústico i urbano—i el comercial del 3‰ permitirían la aplicación de una escala progresiva si lográramos precisar con un buen catastro el valor i los poseedores de esos bienes.

En todo caso, parece prudente que en el empeño de lograr la uniformidad del impuesto en general i en especial, nos limitemos, por ahora, a conceptuar como indicio para el impuesto progresivo no la renta sino el **capital**, o el producto bruto, ya que la investigación de aquella requeriría una modificación básica del ambiente social, que no puede obtenerse ni con leyes, ni decretos, ni en pocos años tampoco.

Con la sencilla apreciación del Capital, mediante el Catastro nos acomodariamos a las posibilidades del momento, sin pretensiones absurdas en las que van sembrados los gérmenes del fracaso de la mayor parte de nuestros empeños reformistas.

[1] "Principles of Political Economy" Vol. II, pág. 395.

Cuarta Parte

Los Gastos Públicos

## Capítulo **XXIV**

### Las Necesidades Nacionales i su relación con los Gastos Públicos.

Los gastos públicos son la expresión de las necesidades imperiosas de los entes políticos, o sean los Estados.

Es la cuantía de esas necesidades la que debe servir de pauta para estimar los ingresos necesarios i, por lo tanto, la escala de aplicación de los impuestos.

El Hacendista no puede ni debe limitar sus iniciativas a los Ingresos, ni el ordenamiento financiero de éstos es la sola parte delicada de su labor. Es en los Egresos donde se necesita una honradez i precisión de criterio para distinguir lo necesario de lo superfluo, lo urgente de lo improrrogable; i tales condiciones son tanto más exigibles cuanto más incipiente sea la Economía nacional, porque en países de robusta finanza cualquier error no afecta su potencialidad financiera, mientras que en países de escaso desarrollo las equivocaciones en la apreciación de sus gastos necesarios se reflejan honda i persistentemente en su Finanza i en su Economía públicas.

El origen remoto de la necesidad de contribuir para el Fisco, está en las necesidades nacionales. Son ellas las que influyen en la cuantía final de los tributos i es, pues, la pericia de los que aprecian esas necesidades la que coadyuva en definitiva, a la justicia e igualdad de un sistema tributario.

En el Ecuador no estamos sometidos a método en materia de gastos públicos i su determinación es producto caprichoso de la política. Con frecuencia se posponen los cuidados tutelares del Estado, para satisfacer exigencias regionales. Esto,—ya lo vimos en la primera parte de es-

ta obra—está facilitado por la miopía de nuestra Constitución que ha dejado en mano de los Congresos la determinación de los gastos, olvidando que es el Ejecutivo quien mejor i más directamente está en situación de apreciar las necesidades nacionales gracias a su diario contacto con la economía del país, i a la observación constante de su vitalidad.

El exponente de ese criterio está en el aumento precipitado de nuestro Presupuesto, no objetable si tras ese incremento se encontrara un Fisco próspero, con bienes propios i productivos gracias al fomento, con su Denda en orden, &, &. Pero nada de eso podemos vislumbrar en el Estado de hoy. El aumento del Presupuesto, año por año, supera por lo tanto al fenómeno observado en todo el mundo. Véase cual es la progresión:

Año	1836	360,000	pesos	} período de 30 años	} período de 83 años
	1889	4 500,000	sucres		
	1895	6 000,000	"		
	1913	20'000,000	"		
	1919	17'000,000	" (1)		

es decir que en 83 años se han hecho 60 veces más grandes los gastos, i si consideramos solo nuestra historia contemporánea, en 30 años, se han cuadruplicado los Presupuestos. Por otra parte, si consideramos también que en ese lapso de tiempo (1890-1919) la Denda Pública subió hasta 60 millones, se puede decir que han quintuplicado los gastos del Estado.

En Francia no alcanzan a triplicarse en igual período, pues fueron en el año

1889	3.000	millones
1914	5.191	"
1919	8.000	"

Podemos señalar una circunstancia que atenúa esta discrepancia i es la de que—ya lo dijimos—el Estado ecuatoriano ha hecho en breves años—menos de cien—el trayecto que otros hicieron en cuatro siglos, de manera que no es posible comparar la Hacienda del Estado nacido el año 1830 con un período financiero contemporáneo de un país viejo i organizado ya en ese año. Hay que remontarse a la Francia de Luis XIV con su presupuesto de 220'000,000 para hallar un pendant a nuestra primitiva Hacienda.

Desprovistos de todo bagaje experimental i científico nuestros arbitristas financieros no han podido ampliar el rol que viene desempeñando el Estado con relación a la Nación i a duras penas le han permitido atender a medias las necesidades nacionales, que, por lo demás, nunca fue-

(1) Relajo con relación al anterior, por causa de la guerra mundial.

ron determinadas ni precisadas, como debieron serlo con el fin inmediato de conocer el objetivo de las gestiones hacendarias.

Los recursos que se han podido allegar, tras difícil lucha, para dar forma a nuestro sistema fiscal, alcanzan para cubrir un programa limitado que, cual *modus-vivendi* primitivo nos hemos impuesto hace años, con espíritu harto estrecho i nada previsor. El Estado no ha logrado salir del caos en que inició su vida independiente i al lado de causas de índole político-social emergen otras de índole hacendaria exclusivamente: criticamos con frecuencia al *financista* que «no sabe encontrar recursos para el fisco» pero olvidamos que ese hombre está sujeto a una pauta dictada por aquellos que «NO SABEN DISTINGUIR LOS GASTOS NECESARIOS DE LOS SUPERFLUOS I EXTRAORDINARIOS» i que estos últimos, hechos con ingresos ordinarios, tienen en perpetua crisis al presupuesto.

He aquí la recapitulación de ese programa de gastos públicos que se reduce:

- 1º—a pagar malamente al Poder Ejecutivo obligándolo a una representación paupérrima.
- 2º—a atender regularmente al Poder Legislativo.
- 3º—a mantener una plana mayor judicial numerosa pero ruinmente retribuida.
- 4º—a limitar el mediano servicio de Policía a las grandes poblaciones, abandonando a su suerte los pequeños pueblos.
- 5º—a despreocuparse en lo absoluto de la policía rural, brindando la campaña como amplio campo al crimen i al delito.
- 6º—a poner la administración política i la justicia de primera instancia, tan útil a la sociedad, en manos de administradores mal pagados.
- 7º—a constituir ejército apto “para debelar insurrecciones,” pero sin equipo, ni escuela, ni replazo para la guerra internacional.
- 8º—a considerar como innecesaria la marina de guerra.
- 9º—a dejar en abandono el servicio de la Deuda interior i exterior, sin considerar la importancia del crédito en el porvenir de un país.
- 10º—a proyectar de manera simultánea varios ferrocarriles, bajo el plan disparatado i antieconómico, de atenderlos con los exiguos recursos ordinarios de la Hacienda, con el resultado práctico que todos palpan i que ya hemos comentado en páginas anteriores.

- 11°—a mirar indiferentemente el incremento anual de la suma necesaria para el pago de las pensiones civiles i militares [jubilados, montepíos, inválidos, retirados, &] sin arbitrar el modo de evitar a la Hacienda de mañana el trance en que se verá: hoi absorven esas pensiones  $4\frac{1}{2}\%$  del Presupuesto.
- 12°—a pagar mal—con pocas excepciones—los empleados públicos: lo que equivale a quedarse con lo peor, pues las empresas particulares que pagan más se llevan lo mejor.
- 13°—a distribuir unos cuantos miles de sucres anualmente entre diez o doce caminos, otros tantos puentes, hospitales, cuerpos de bomberos, publicaciones literarias, &&.

Tales son las características más salientes de las necesidades atendidas hoi por nuestra Hacienda, durante ese proceso vegetativo que sigue la República, i cuyos incidentes se repiten un año i otro año en forma tan similar como una gota de agua, se parece a otra.

Entendemos de modo diverso las necesidades nacionales.

La gestión administrativa de un Estado es similar a la de un negocio cualquiera. No hai en el mundo ninguna institución, grande o pequeña, que pueda prosperar sin crédito, i el Estado no se escapa a esa agradable esclavitud. Por lo tanto creemos que la primera necesidad que el Ecuador, por medio de su Hacienda, necesita atender, es el **crédito, aunque ello implique un sacrificio**. Sin crédito seguiremos el camino de hoi que tiene un límite conocido con el nombre de **bancarrota**; los Estados que llegan a ese límite pasan a ser del dominio económico i político de sus acreedores, como les ocurre a algunos centro-americanos. Creo i sostengo que toda mejoría que se obtenga sin ese requisito no será otra cosa que el preludio de una recaída.

En segundo término coloco la ampliación del sistema policial en la ciudad, i su fundación en el campo como factores indispensables para garantizar la propiedad i la vida en la agricultura que es el venero de nuestra riqueza pública i fiscal.

Compañía indispensable a una policía es la administración judicial pronta, eficaz, honrada.

Considero luego, que la implantación del servicio obligatorio es una finalidad no solo bélica sino social. Un pueblo como el nuestro que ha pasado por la disociadora influencia de 20 años de revolución, requiere un

freno para sus demagogias i solo el cuartel puede volver el criterio de la disciplina i la obediencia, pero no el cuartel en su aspecto de hoy, sino en el de una escuela de costumbres i de moralidad. (1) La Policía no es bastante para conservar la armonía en un ambiente que la revolución ha dejado turbulento; sería ese un empeño como el de instruir a cada alumno de una escuela adscribiéndole un maestro exclusivamente para él. La policía debe encontrar un campo de acción ya preparado por la escuela disciplinaria que es la milicia. Paralelamente a la implantación del servicio obligatorio, la Hacienda debe suministrar los recursos necesarios para llenar un programa de adquisición de material bélico durante un período de 8 a 10 años, i en adelante su metódico reemplazo. Esto i la reorganización de la Marina pueden hacerse con la ayuda del Crédito liberado, de suerte que el impuesto intervenga solo como amortizador del Empréstito.

Conceptuamos luego que el sueldo de los empleados debe recibir un aumento de acuerdo con las condiciones económicas del día. El sueldo, además, no debe estar en relación solo con el trabajo material que realiza, sino con la responsabilidad i el dominio moral que ejerce. Así un Administrador de Aduana en un puerto de movimiento ocasional debe tener buen sueldo a pesar de que el trabajo no sea constantemente activo; el Estado debe ayudarle, porque ese empleado necesita sustraerse a toda necesidad que le haga doblar la frente ante el cohecho. Se objeta que un hombre honrado basta para esto i que por poco sueldo se encuentran muchos; pero ocurre que un día se necesita, a más de la honradez, la competencia i de esa doble condición no se les encuentra por poco sueldo porque la industria privada los repaga. Es preciso conciliar ambas circunstancias. También un diplomático pasa ocioso una gran parte de su tiempo, pero llega el momento que se ve precisado a desplegar toda actividad. No podría, pues, mandarse una figura decorativa a poco costo, porque en el momento que la competencia personal interviene la Diplomacia en tales manos se presentaría en vergonzosa quiebra.

En quinto lugar, debemos considerar un plan *racional* i *nacional* para construir vías de comunicación en forma menos irónica que la actual. Es decir, que se emprendan con posibilidades de terminarlas i no

[1] Véase "El Problema vital del Ecuador"—Libro I—"O fuertes o Esclavos" pág. 13.

que se juege con la credulidad de los pueblos [1]—También depende esto de la liberación del crédito nacional.

En sexto lugar, creo que todo Presupuesto, de hoy en adelante i hasta que sea menester, debe inscribir una gruesa partida para Estadística; comenzar por el Catastro Agrícola, seguir con el urbano i el comercial, en forma intensa, rápida.

En séptimo lugar parece que debe llegarse a un entendimiento entre la Hacienda Fiscal i la Municipal para independizarse por completo i que, en adelante, cada una de ellas atienda sus obligaciones bajo un plan lógico. Servicios de bomberos, sanidad local, pequeños puentes para servicio interurbano, provisiones de agua, luz & &, deben pasar irremisiblemente a las Haciendas locales porque para ello existen los Municipios.

I, finalmente, es urgente procurar el modo de atender en otra forma el gasto de pensiones militares i civiles.

Tales son a nuestro juicio i en breves términos las más apremiantes entre las numerosas reformas que necesita la Hacienda en el Ecuador, i es con la previa determinación de ellas como debe luego organizarse el sistema tributario.

Algunos de estos tópicos quedan tratados extensamente en el curso de esta obra [2] o en la que le precedió bajo el subtítulo de "O Fuertes o Esclavos" i nos vamos a limitar ahora a dos de ellos de los que no nos hemos ocupado aun: las *pensiones* i la *rehabilitación del crédito*.

(1) Véase "El problema vital del Ecuador—Libro I—O Fuertes o Esclavos" pág. 29  
(2) Páginas 46, 53, 270.

## Capítulo **XXV**

### El problema de las pensiones i el del crédito público.

#### a) Pensiones militares

El renglón de Montepíos i Retiros es el fantasma del futuro. Elementalmente organizado el tributo, nuestras hacendistas ven con una indiferencia censurable el incremento anual de estos pagos, funesta carga de \$ 600,000 que significa solo 151,000 para los militares en servicio, [1] mientras que el saldo de 450,000 tiene que sacarse de los impuestos generales que pagamos todos.

El incremento del gasto en los 6 años últimos se puede apreciar por los datos que siguen:

Año (2)	Montepíos	Retirados
1912	\$ 211,860	
1913	194,934	\$ 131,760
1914	228,481	122,294
1915	241,503	162,696
1916	248,553	199,576
1917-19	266,706 (3)	344,303 (4)
<b>Aumento</b>	25%	162 %

[1] Véase Memoria de Guerra de 1919, pág. 98.

[2] Datos de los cinco primeros años tomados del Volúmen IX del Boletín de Estadística Fiscal i de Hacienda, Edición de 1919, pág. 753.

[3] Dato del Anexo al Informe de Hacienda - 1918, pág. 235.

[4] Según el Informe de Guerra i Marina al Congreso de .919, - pág. 86.

El mal, consentido en la forma progresiva que se patentiza en éste cuadro, amenaza muy seriamente a la Finanza del país a la que obliga a ir haciendo esfuerzos anuales cada vez mayores para poder balancear el gasto creciente con el ingreso reducido en realidad a 120.000 sucres máximo. [1] La víctima de esa necesidad es la Economía particular, forzada a contribuir para esas pensiones con la suma que falte, que si hoy es de \$ 500.000, será de un millón, después de pocos años, si no nos apercibimos a la defensa.

El año 1880 pagábamos por Montepío \$ 36.000

El año 1890       "       "       "       60.000

El año 1919       "       "       "       266,000

es decir que en 40 años el gasto aumentó 640%. I el aumento en los Montepíos es suave con relación al incremento de los Retiros. En cinco años, éstos, ya lo vimos, aumentaron 162%. ¿Cuál es, pues la perspectiva para la Hacienda?

En el "Estudio sobre los Presupuestos"—el año 1890—su autor hace las consideraciones siguientes sobre este problema:

"En el capítulo 5 de la sección de ingresos al hablar sobre la contribución sobre los sueldos militares, hemos impugnado ya esa quita que se hace. ¿Qué ventaja es para las familias de los militares el percibir una pensión después de la muerte de ellos si anticipadamente éstos han ido dejando en la caja fiscal una suma que puede constituir una anualidad mayor que la que percibe?"

"Los militares descuentan el 6% anual de su sueldo, para que las familias reciban mucho menos de su sueldo, después de su muerte. Un militar que haya servido digamos 30 años ¿cuánto ha dejado acumulado en ese tiempo? ¿No le producirían más esas economías si las hubiera dejado en una caja de ahorros reproduciéndose por medio del interés compuesto? El Estado no solo les limita la pensión que han de percibir sus familias sino que no les concede la libertad de dar al 6% que forzosamente tiene que economizar, la inversión que crea más conveniente".

"En algunas partes se ha llevado a cabo el establecimiento de Cajas de ahorros para los militares con este objeto. **No sabemos hasta qué punto tendría eso un resultado práctico entre nosotros, pues, las operaciones de esta clase no están bien difundidas aún en el país**". [2]

[1] Véase el Anexo al Informe de Hacienda de 1918, cuadro final.

[2] Pág. 244.

La objeción final ya no vale: las Cajas de Ahorro, después de las peripecias inherentes a toda institución nueva, parecen aclimatadas en nuestros principales centros comerciales. Se puede convenir en el éxito que reivindicán ya, cuando se viene a conocer la masa de los depósitos que ellas manejan:

En Guayaquil "La Filantrópica"	
en Agosto 31/1919 .....	\$ 1'608,393.08
"La Guayaquil" en Agosto 31/1919	319,642.23
En Quito, la Compañía de Crédito Agrícola en Junio 30/1919.....	732,268.34

I los Bancos de emisión muestran en sus balances sumas mucho mayores en depósitos a largos plazos que son otra manifestación del ahorro público.

Parece lógico pensar que tales instituciones han pasado su época de incertidumbre i se afianzan ya en el concepto público que sanciona su existencia prestándoles apoyo.

Es allí donde está el remedio para asegurar a los militares las legítimas aspiraciones que tienen por el porvenir. Así es como en Suecia se practica el seguro del mañana para los empleados civiles i militares, mediante Cajas que acumulan la cuota mensual i con los beneficios de su inversión alivian al Estado de la pesada carga de las pensiones.

Quizás sería preferible llegar a un arreglo con algunas de las Cajas que hoy funcionan, antes que implantar otras Fiscales o conexas. Entiendo que proyectos al respecto no han faltado, pero quizás han tropezado con intereses i modalidades peligrosas de nuestra política interna. El asunto es árduo: es un nudo, pero hai que desenredarlo o cortarlo, i pronto.

## b) Crédito Público

Atención mayor, reclama este otro factor de la Hacienda: el Crédito Público.

La Finanza del Ecuador—está sentenciada a depender por muchos años más del Crédito i su primer deber es rehabilitarlo porque hemos ido de caída en caída hasta perder el conocimiento de lo que él significa para el porvenir Nacional. Esfuerzos aislados hechos por los últimos Gobiernos para reconquistar el terreno perdido no han tenido eco en la gestión legislativa que ha debido estudiar i remediar la situación en su conjunto i no en cuestiones de detalle.

De dos maneras hemos perdido terreno en esta materia:

Hemos dejado de cumplir con los compromisos exteriores e interiores.

I hemos repudiado con egoísmo innato toda tentativa de inmigración del capital extranjero cuando se nos ha presentado en las puertas de la casa en forma de colonización o de empresas de alto vuelo.

De error en error hemos llegado a suspender el servicio de las deudas externa e interna, i hemos empleado el dinero que debió usarse religiosamente en conservar la buena fé, en delinear el prefacio de un sueño ferrocarrilero que abarca el territorio nacional cual gigantesca telaraña.

Ni tenemos ferrocarriles, ni hemos pagado los intereses de las Deudas Públicas:debíamos hasta el 31 de Diciembre de 1917

**\$ 10'710,276.00**

solo de intereses caídos a esos créditos exteriores. (1) Con grandes esfuerzos, desproporcionados para la situación en que nos hallamos, se ha pagado en los años 1918 i 19 algo así como millón doscientos mil sucres de cupones de la Deuda Exterior, pero esa cifra no significa ni el aumento natural que desde Diciembre 31 de 1917 ha tenido aquel saldo a esta fecha: hoy debe ser ya superior.

Pero seguimos impertérritos el camino: los ferrocarriles continúan arrullando la credulidad de los pueblos, el crédito naufraga en una tromba de cupones, i el Estado se conceptúa incapaz para decir la verdad al país i obligarlo a decidirse por la ruta razonable; levantar el crédito como premisa indispensable al éxito de esos ferrocarriles.

¿Será necesario que se nos envíen cobradores en forma de Comandantes de acorazados extranjeros?

¿Hablaríamos entonces de abuso i de fuerza?

Quienes piden un «consultor técnico» para el Ministerio de Hacienda,? acompañarían a ese Mesías en su indudable primera exigencia para que volvamos al orden lógico, primero crédito i después ferrocarriles?

¿Es necesario que un extranjero venga a explicarnos estas verdades de Perogrullo?

Aquí, donde a cada paso se puede aplicar la fábula del perro del hortelano, nos convenceremos al fin de que el peor de los estigmas es aquel falso patriotismo

(1) Informe de Hacienda, 1918, pág. 34.

que niega nuestra tierra al capital colonizador que va a quedar fncado, mientras se conforma con abrir sus puertas al sirio i al oriental que escapa en cuanto se considera enriquecido?

La reconquista del Crédito es una empresa de inaplazable urgencia. Hai que acometerla enseguida porque el crédito es el nexo que une a las naciones en sus pasos en pos de la civilización. El país que lo pierde se pone en el mismo caso del individuo: pospuesto i sentenciado por las miradas severas de los demás no puede esperar nada sino de su propio esfuerzo rehabilitador.

El mismo concepto que tenemos adentro de la seriedad del Estado, lo tienen fuera. La misma acusación que hacemos al Gobierno en nombre de la Deuda Interna, en nombre de la "Compañía Nacional Comercial", ejemplo memorable del extremo a que puede llegar el desprecio a la buena fé i al crédito del Fisco, la misma acusación hacen al Estado los tenedores de Bonos Cóncores, de Bonos de Sal, de Bonos Preferidos i Comunes en el Exterior: el Estado gasta en todo menos en liberar su firma.

"Si la ciencia económica i financiera, dice Bechaux, apoyada en la observación de los hechos contemporáneos, se muestra hostil a las modificaciones aventuradas del impuesto; si por otra parte combate el aumento de los empréstitos públicos, ella enseña que en toda sociedad rica i próspera, el Estado debe encontrar en el impuesto anual los recursos necesarios para el doble servicio de los intereses i de la amortización".

"La verdadera política financiera descansa, pues, sobre una amortización regular i, por decirlo así, automática. El antiguo axioma "quien paga sus deudas se enriquece" es tan verdadero para los particulares como para los Municipios, las provincias i los Estados. La liberación anual progresiva i metódica de la deuda Pública, es la garantía más sólida contra los fugios financieros i la **repudiación de los compromisos**". (i)

Este es un tema que ha preocupado mucho a los economistas i banqueros europeos i se han llegado a formular teorías muy atrevidas i no poco fundadas respecto a la legalidad de procedimientos en una demanda contra los países morosos.

Tengo la convicción de que, a no ser por causa de la guerra europea, que distrajo la atención de nuestros acreedores, el Ecuador habría sido enfáticamente re-

(1) Bechaux. "Escuela económica francesa," pág. 145.

querido para el arreglo de sus atrazos. En el mismo estudio de Bechaux que acabo de citar, ese autor se hace estas reflexiones que demuestran la preocupación de los europeos por las quiebras del crédito sud-americano i muestran también el camino por el cual posiblemente conducirían, el caso llegado, sus medidas de precaución.

“¿Será verdad, dice, que en materia de crédito público la formación i la repudiación de obligaciones escapan a toda legislación escrita o consuetudinaria, i que ninguna sanción puede ser señalada útilmente?”

“El contrato de préstamos pone en presencia del Estado que busca los capitales a los prestamistas que se los ofrecen. Ahora bien: cuando un Estado compra mercaderías en el extranjero, o solicita capitales, no obra como Soberano, haciendo un acto político, sino como una persona particular obra en el terreno de los intereses materiales i se dirige a capitalistas que no dependen nada de su poder. El empréstito es, pues, no un acto de soberanía, sino un acto privado en virtud del cual un Estado que se presume de buena fé, i que contrata en Francia, se reputa que acepta la jurisdicción del lugar en que se hace la emisión: *LEX LOCI CONTRACTUS*”.

“.....el Estado extranjero comete una verdadera usurpación de soberanía. Libertándose de las obligaciones del empréstito, sin el consentimiento del acreedor, trata a éste como a sus nacionales a los cuales impusiera una contribución onerosa, asimila el empréstito exterior al empréstito interior forzoso exigido a los ciudadanos; trata al extranjero como a un súbdito del Estado” ..... “¿Qué consecuencias jurídicas i financieras, producirá la decisión de los Tribunales franceses en caso de condena del Estado deudor i de negarse a ejecutarla? 1—Los acreedores franceses gozarán del beneficio de las sanciones de la ley civil: las distintas clases de embargo de todos los objetos que existen en Francia: valores mobiliarios, provisiones, &, &. 2—Los tribunales ordenarán la fijación de la sentencia en todas las Bolsas del territorio. 3—Se notificará la sentencia a las compañías de Agentes de Cambio de París i de los Departamentos, i en caso de inejecución de la sentencia, las compañías de Agentes de cambio pronunciarán la **exclusión de la cotización oficial de los valores del estado insolvente.** En toda hipótesis, el Ministro de Hacienda podrá prohibir siempre la negociación en Francia de los valores de un Estado extranjero. Con tales medidas que la Pren-

sa habría hecho públicas pronto, se establecería la clasificación de los Estados solventes i de los insolventes. El crédito o mejor dicho el descrédito de estos últimos, establecido así oficialmente, no les permitiría ya hacer en el mercado francés nuevos engaños i causar nuevas ruinas". (1)

De hecho existe ya esta valla para los países de crédito descuidado. En Francia la "Asociación Nacional de Portadores franceses de valores extranjeros" i en Inglaterra el "Foreign Council of Bondholders" hacen sentir el peso de su opinión en el mercado i a ellos débese en gran parte el fracaso de las tentativas hechas por Ecuador para obtener créditos parciales.

Parece, en resúmen, que estamos en vísperas de afrontar una situación delicada; i por lo tanto sería cuerdo preocuparse desde ahora en preparar el camino para su solución i no tener así que aceptar decisiones impuestas sin tiempo para alegar.

Ya sabemos cual es el remedio único para el mal: la consolidación total de las deudas mediante un empréstito grande que unifique el tipo de interés reduciendo el monto del servicio anual contratado hoy a tipos variados i generalmente altos. (2)

Pero resultaría inútil pensar en la consolidación como remedio para los males de nuestra Hacienda, si a ésta no le reorganizamos en su constitución íntima, en sus **modalidades atávicas, tradicionales**. El gran empréstito de consolidación, para dar el fruto que de él se espera, debe encontrar a nuestra Hacienda dispuesta i preparada para salvar sin dificultad los obstáculos que se presenten para el pago semestral de cupones. Si no acondicionamos la finanza del país de modo que alimente sin interrupción al servicio de intereses i amortización habremos terminado por arruinar el crédito en el momento preciso que nos hacíamos la ilusión de salvarlo: *con los ingresos de hoy es materialmente imposible es utópico atender la Deuda Pública, el Fomento i la administración ordinaria simultáneamente.*

Sería patriótico i oportuno que la Prensa inicie una labor encaminada a precisar i aclarar conceptos que hoy se hallan lamentablemente tergiversados por una labor política que se oponía empeñosamente a todo lo que fuera Empréstito.

---

(1) "Escuela Económica Francesa", pág. 134-36.

(2) Memorandum de la Cámara de Comercio de Guayaquil al Presidente de la República—1916—pág. 6. Es la misma idea latente desde 1911.

Es menester que se diga claro que el Empréstito de Consolidación no significa aumento de una nueva Deuda, sino simplemente cambio de acreedor i rebaja en el tipo de interés anual. Que se explique bien claro que vamos a quedar debiendo prácticamente lo mismo que hoy con la ventaja de liberar por fin nuestro crédito i quedar aptos para pedir más dinero si lo necesitamos para fomentar el país.

Es preciso que no se festine la discusión de estos tópicos, i especialmente que quienes la conduzcan tengan la conciencia clara de poderlo hacer. No es cuestión de escribir cuartillas vibrantes i candentes, literatura efectista para fines políticos. Es algo mui grave i trascendental para el país lo que debemos fijar, i ante ello deben caer personalismos i aversiones. Salvemos el crédito Público, que salvaremos el Porvenir.



## Capítulo **XXVI**

### Acercas del Presupuesto necesario en el Ecuador

La distribución actual de ingresos i egresos puede ser apreciada por el lector en un ejemplar del Presupuesto Nacional, de manera que nos abstenemos de reproducirlos aqui para evitar la innecesaria extensión de este trabajo. Pero en cambio vamos a ofrecer a su consideración un esquema presupuestario que constituye la síntesis de las ideas sustentadas en materia de ingresos en la segunda i tercera parte de esta obra, i en materia de Egresos en los capítulos inmediatos anteriores de esta cuarta parte. Hemos tenido en mira, al delinear ese proforma de Presupuesto, que la clasificación empleada corresponda a **principios** experimentales o científicos i nó al capricho o al orden alfabético que ha sido el preferido hasta hoy en los ingresos; habiéndose inscrito también algunos de los impuestos cuya creación i cuantía se ha demostrado como necesaria i posible en la Tercera parte de esta obra; i en cuanto a los Egresos, se han ordenado conforme a la división fundamental de los Gastos Públicos ya expuesta, agrupando las inversiones que, de índole similar, están hoy dispersas en el formulismo presupuestario, tradicional e inveterado en nuestra Hacienda; habiéndose consultado naturalmente los gastos inherentes a las reformas indicadas, v.g.: el servicio de una Deuda Pública Consolidada totalmente, el de Policía rural i el aumento de la urbana, el de Estadística, &,&

El pro-forma que sigue a continuación condensa, pues, en la medida de las posibilidades actuales, gran parte del objeto perseguido en este trabajo, cuyos conceptos, bien lo sabemos, no serían totalmente aplicables sino en forma metódica i paulatina porque las reformas económicas en general i las financieras en especial requieren una cautela grande. Un hacendista célebre condensaba con toda franqueza esta idea cuando decía que "*Los impuestos son como el calzado; mientras más viejos más cómodos*"; de suerte que precisa ahorrar al país todo sufrimiento debido a las indispensables modificaciones del régimen tributario, i el único modo de conseguir que la transición sea «cómoda» es haciéndolo paulatina, metódica sin sobresaltos para la economía individual; es decir que se requiere una labor de «*equilibrio compensador*» mientras pasamos la gravedad de la carga tributaria desde las fuentes económicas que están hoy recargadas hacia la que están descansadas i hábiles.

**a) Proyecto de un Presupuesto preventivo**  
**De Competencia para el Ejercicio Financiero**  
**del Estado, el año 19.....**

INGRESOS ORDINARIOS

<i>1—Rentas Dominiales.</i>		
Arriendo de Minas	\$	60.000
Montañas de Bulu-bulu		2.500
Bienes de manos muertas (?)		
Venta de Publicaciones oficiales		3.000
(todas con precio)		<hr/>
	\$	65.500
<i>2—Tasas por servicios públicos</i>		
Las de instrucción pública o sean los derechos de matrícula, grado o exámen		50.000
Servicio de correos [Timbres i casilleros]		180.000
Servicio telegráfico i telefónico		220.000
Servicios de cuadrillas de embarques i desembarques, remolques i demás en los Muelles Fiscales		400.000
		<hr/>
Pasan	\$	850.000
		65.500

	Vienen \$ 850.000 \$	65.500
Servicio de luces en los Faros [aboliendo franquicias]	<u>10.000</u>	860.000
<b>3— Tasas por tutela administrativa o judicial.</b>		
La de emisiones bancarias	6 000	
Tutela administrativa (Timbres)	60.000	
Tutela judicial; las cobradas con timbres fiscales \$ 250.000 la de registros i anotaciones	<u>100.000=</u>	416.000
<b>4— Impuestos Directos sobre el Capital</b>		
De 2 a 6 <sup>o</sup> / <sub>100</sub> sobre los fundos agrícolas	750.000	
de 2 a 6 <sup>o</sup> / <sub>100</sub> sobre los capitales comerciales	450.000	
de 2 a 4 <sup>o</sup> / <sub>100</sub> sobre las propiedades urbanas	420.000	
de 2 a 4 <sup>o</sup> / <sub>100</sub> sobre el capital de la industria pecuaria	<u>400.000</u>	2'020.000
<b>5— Impuestos Directos sobre el Producto</b>		
2 <sup>o</sup> % sobre las utilidades de toda sociedad o empresa comercial o industrial [Bancos, Comerciantes, fábricas & &]	200.000	
3 <sup>o</sup> % sobre el producto de cédulas i Bonos pagable por los Bancos o Sociedades respectivas el momento de cubrir los intereses (impuesto único sobre cédulas puesto que no sería posible exigirles sobre el Capital)	52.000	
2 <sup>o</sup> % sobre el producto de edificios	200.000	
Montepios i retiros (salvo reforma de este difícil asunto)	120.000	
Patentes profesionales	50.000	
Patentes de jefes i empleados de comercio e industrias desde el sueldo de \$ 120	<u>100.000</u>	
Pasan .... \$	<u>722.000</u>	<u>\$ 3'361.500</u>

	Vienen \$	722,000	3'361,500
1° del sueldo anual de los empleados fiscales, municipales, judiciales, de juntas, &, &, solo desde 120 de sueldo.		10,000	732,000
<hr/>			
6— <i>Impuestos Indirectos en forma de Monopolio.</i>			
Estanco de sal al precio actual i exportación organizada, sin computarse el precio comercial del artículo ni el saco, solo el impuesto		800,000	
Estanco de Aguardientes, rebajando a 0,60 el impuesto por litro i contando con recaudar solo sobre la mitad de la producción conocida		3'500,000	
Estanco de Tabacos		1'300,000	5'800,000
<hr/>			
7— <i>Impuestos indirectos a los consumos</i>			
En los Consulados		700,000	
En la importación, suprimiendo los sobre artículos alimenticios.		5'000,000	
En la exportación: rebajando \$ 1 al cacao		3'500,000	9'200,000
<hr/>			
8— <i>Impuestos indirectos a los actos o negocios</i>			
2 a 3% en las transmisiones a título oneroso (Progresivo)		500,000	
1½ a 4% en las donaciones, herencias i demás transmisiones a título gratuito i sin excepción [Progresivo]		150,000	
Los recaudados por Timbres en facturas, cheques, &, &, según ley actual		250,000	
<hr/>			
Pasan .....	\$	900,000	\$ 19'093,500

	Vienen \$	900,000	\$ 19'093,500
Seguros de toda clase		20,000	
Fletes i Pasajes		60,000	
Parte fiscal [Colegios i Universidades inclusive] del impuesto al juego		90,000	1'070,000
		<hr/>	<hr/>
			\$ 20'163,500

**INGRESOS EXTRAORDINARIOS**

9- Producto líquido de la parte correspondiente al año actual del <i>empréstito</i> para obras públicas entregable en 5 años por un total de 55'000,000, este ejercicio.....		9'350,000	
10-Producto líquido de la parte correspondiente a este ejercicio del <i>empréstito</i> para adquisiciones militares		850,000	10,200,000
		<hr/>	<hr/>
Total general de Ingresos			<u>\$ 30'363,500</u>

**EGRESOS ORDINARIOS DEL ESTADO**

**EGRESOS INTANGIBLES**

**1-Deuda Pública**

a) para el servicio de intereses i amortización (5 i 1%) del empréstito de consolidación por 60'000.000	\$	3'600.000
b) para el servicio de intereses i amortización de un empréstito para realizar el programa de obras públicas a ejecutarse en el período 1920-25, por un total de 55'000.000, correspondiendo recibir el primer año .... 11'000.000 o sean para intereses (en los años sub-siguientes hai que ir aumentando las partidas para estos intereses a medida que se vaya recibiendo el resto del empréstito).		660.000
		<hr/>
Pasan ....	\$	4'260.000

	Vienen \$	4'260.000
c)	para el servicio de intereses i amortización de un empréstito para adquisición de elementos bélicos [militares i navales] por 5'000.000 en 5 años tambien, o sea 1 millón por año: el primer año se requiere	60.000
<b>2--Poder Legislativo</b>		
	para el Congreso de 1919 [inclusive Archivo del P. I.]	173.000
<b>3--Consejo de Estado.</b>		
	para la Secretaría	2.500
<b>4--Poder Ejecutivo.</b>		
	para la Presidencia de la República, incluso los gastos de representación	55.000
<b>5--Pensiones Civiles i Militares.</b>		
a)	para Montepios Militares	} 650.000
b)	para Retirados Militares	
c)	para Inválidos Militares	
d)	para Jubilaciones i Vitalicias civiles	
EGRESOS PARA DEFENSA DEL ESTADO.		
6--	Ministerio de Guerra	\$ 10.000
7--	Ejército Permanente	4'300.000
8--	Marina de Guerra i Costas	500.000
9--	Capitanías de Puerto	55.000
10--	Faros	30.000
		<hr/> 4'895.000
EGRESOS PARA LA ADMINISTRACION FINANCIERA		
11--	Fiscalización por Tribunales de Cuentas	108.000
12--	Ministerio de Hacienda	100.000
13--	Comisión de Catastros i Estadística [inclusive la Dirección del Registro Civil]	350.000
14--	Tesorerías i Colecturías [pueden los Colectores percibir más de 500 sucres mensuales]	300.000
		<hr/> Pasau..... \$ 10'953.500

	Vienen \$	10'953.500	
15—Aduanas		360.000	
16—Servicio de Puerto i Muelles		400.000	
	[Anexo administrativo de las Aduanas]		
17—Cuerpo Consular		150.000	
18—Administración de los Estancos anexa a las colecturías (uo se incluye el precio comercial de los artículos estauca-dos así como tampoco se inscribe en los ingresos este valor)		500.000	
19—Especies Fiscales como Timbres, papel sellado, papeles para recibos, libros & &		60.000	

EGRESOS PARA LA ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

20—Corte Suprema	\$	45.000	
21—Ministerio de Justicia		25.000	
22—Cortes Superiores		135.000	
23—Juzgados		200.000	
24—Penitenciaría		60.000	465.000

EGRESOS PARA LAS RELACIONES  
EXTERIORES

25—Ministerio		40.000	
26—Cuerpo Diplomático		250.000	

EGRESOS POR SERVICIOS DE  
COMUNICACION

27—Correos	\$	300.000	
28—Tel.fonos i Telégrafos		450.000	
29—Intervención del Ferro-carril		12.000	
30—Ferrocarriles en operación		60.000	
31—Conservación i arreglo de puentes i caminos, inclusi-ve la Dirección de Obras Públicas		148.000	970.000

EGRESOS POR SERVICIO DE  
SANIDAD

32—a la Dirección de Sanidad Pública		300.000	
	Pasan.....\$	14.448.500	

Vienen \$ 14'448.500

(Si el Estado recupera la administración de los bienes de manos-muertas puede con su rendimiento, que constituye un Ingreso Dominial, atender la Beneficencia en forma de subvención a los Hospitales de todas las provincias; pero mientras no sea así, no hai razón para que los municipios desatiendan esa obligación i se la deleguen al Estado. Hai que autorizarlos, naturalmente, a crear impuestos locales para su sostenimiento. En este mismo caso se halla el servicio contra-incendios en el Litoral que debe ser pagado con fondos erogados por los directamente interesados)

EGRESOS POR ADMINISTRACION POLITICA  
I SEGURIDAD INTERIOR

33— <i>Ministerio de lo Interior</i>	30.000
34— <i>Gobernaciones</i>	120.000
35— <i>Oriente i Galápagos [Jefes Territoriales i empleados)</i>	100.000
36— <i>Jefaturas Políticas</i>	70.000
37— <i>Tenencias políticas rurales i urbanas</i>	300.000
38— <i>Servicio de Policía Urbana</i>	1'500.000
39— <i>Servicio de Policía rural</i>	500.000
- 40— <i>Imprenta Nacional</i>	40.000

EGRESOS POR INSTRUCCION PUBLICA  
E INSTITUTOS LITERARIOS, CIENTIFICOS O  
ARTISTICOS

41— <i>Secretaría del Consejo Superior</i>	2.500
42— <i>Enseñanza Superior (con cursos de Administración, Hacienda, Economía i Ciencias Matemáticas)</i>	300.000
43— <i>Enseñanza Secundaria</i>	350.000
44— <i>Enseñanza Primaria</i>	1'400.000
45— <i>Institutos Normales i Liceos</i>	100.000
46— <i>Material Escolar i Edificios</i>	200.000
47— <i>Biblioteca Nacional</i>	6.000
48— <i>Escuelas de Artes i Oficios</i>	40.000
49— <i>Escuelas de Bellas Artes</i>	15.000

Pasan \$ 19'522.000

Vienen \$ 19'522.000

50— <i>Becas al Exterior e Interior</i>	80.000
51— <i>Conservatorio de Música</i>	20.000
52— <i>Observatorio Astronómico</i>	10.000
53— <i>Teatro Sucre</i>	5.000
54— <i>Dirección de Agricultura i Escuelas Agronómicas</i>	50.000

EGRESOS EVENTUALES

55— <i>Para atender al Transporte de cargas del Estado, la devolución de derechos o Impuestos, viáticos de empleados, cablegramas, arriendos de locales, subvenciones, debiendo egresarse en la Contabilidad con cargo a la partida del Presupuesto si la hubiere i para pequeñas obras públicas cuyo costo no pase de 3.000 sures</i>	300.000
	<hr/>
	\$ 19'987.000

EGRESOS EXTRAORDINARIOS

56— <i>Fomento i obras públicas</i>	
a) para atender este año la ejecución del programa ferrocarrilero	6'000.000
b) para atender al Saneamiento de Guayaquil (sin la obra de agua que es municipal)	2'500.000
c) para atender al Saneamiento de Quito	500.000
d) para atender al saneamiento de otros lugares	350.000
57— <i>Guerra i Marina</i>	
para adquisiciones este año según programa acordado	850.000
	<hr/>
Total de Egresos	\$ 30'187.000
Supervavit financiero	\$ 176.500
	<hr/>
(1) Igual a los Ingresos.....	\$ 30'363.500

(1) Ni en los Ingresos ni en los Egresos se han detallado las subdivisiones de cada renglón. En la redacción definitiva del Presupuesto debe hacerse pero sin entrar a detalles exagerados ni condensar tampoco en demasía.

DISPOSICIONES ESPECIALES

a) Facúltase al poder Ejecutivo para que contrate préstamos interiores durante el ejercicio de este Presupuesto hasta por la cantidad total de 1'500.000 bajo la precisa condición de no pactar intereses superiores a 8<sup>o</sup>/<sub>o</sub> ni vencimientos posteriores al 31 de Diciembre de este ejercicio, debiendo cubrirlos con rentas de este mismo año.

b) En caso urgente facúltase para emplear 3 batallones de zapadores en la construcción de ferrocarriles en cuyo caso las raciones i sueldos les serán pagados de fondos del respectivo ferrocarril.

c) Los ingresos eventuales [antes extraordinarios] se inscribirán en la partida o título del impuesto en que se origina. Si se produjeren ingresos eventuales de índole diferente a impuestos el Ejecutivo abrirá una cuenta principal bajo este título de Eventuales. Suprímense las partidas de Rentas de Ejercicios anteriores, Intereses, Multas (multas se cobrarán con timbres en adelante) & & i sus rendimientos acrecen al renglón del impuesto en que se originan.

d) Suspéndese la venta de terrenos baldíos hasta nueva disposición.

## b) Observaciones sobre el proyecto anterior

### Ingresos

• **INGRESOS DOMINIALES.**—*Minas.*—Con ligeras modificaciones en la ley de minas se puede obligar a que se pague el valor de un año de arriendo al hacerse el denuncia. Hoi se abusa extensamente de la ley inadecuada en este respecto i se denuncian bajo su amparo grandes extensiones mineras con fines especulativos.

*Montañas i Tierras.*—En lo que respecta a las montañas de Bulu-bulu hemos consignado como ingresos por arriendo un valor aproximado al del último, cobrado el año 1900. Hai quien opina que esta valiosísima propiedad nacional está ya totalmente denunciada como terreno baldío aunque se agrega que la adquisición no llegó a perfeccionarse por falta de pago del valor de los lotes. Sería increíble que tal cosa hubiera sucedido i es hora de pover en claro el punto.

*Bienes de Manos-muertas.*—O se incluyen sus arriendos en el Presupuesto para con ellos atender la Beneficencia de provincias, o se entrega su administración a

los Municipios de Capitales de provincia para que ellos se encarguen de esa atención. Sería preferible esto último.

*Publicaciones oficiales.*—Se inscriben con valor todas las que se impriman inclusive los Informes, Memorias i Mensajes.

**TASAS POR SERVICIOS PUBLICOS.**—Se han inscrito en el proforma los \$ 50.000 que más o menos pueden producir las tasas por matrícula, exámen i grado en el ramo de Instrucción Pública, las cuales son percibidas i gastadas hoy individualmente por el establecimiento donde se originan. Estos fondos se centralizan como es lo correcto.

También abolimos las franquicias a las compañías de vapores por lo que dice al servicio de Faros i calculamos en \$ 10.000 su producto anual como antiguamente.

Los demás servicios públicos quedan como actualmente sin aumento en la cuantía. Igual cosa hacemos con las tasas por tutela administrativa o judicial sin más excepción que incluir entre los Timbres judiciales los productos de **multas** según lo que se expuso en la página 233. No es demás advertir que esta idea de incluir las multas entre las tasas es objetable puesto que no existe la prestación de servicio alguno que es la característica de la tasa.

Muy remotamente podría argüirse que sí se hace un **SERVICIO SOCIAL** con el castigo de una falta. El punto teórico es, como repito, discutible, pero en pro de la parte administrativa no he visto mayor inconveniente práctico en incluir las Multas en el método de cobranza por medio de timbre fiscal.

**INGRESOS ORDINARIOS DE DERECHO PUBLICO.**—*Impuestos Directos.*—Se considera un tributo progresivo desde 2 hasta 6‰ para las *propiedades rústicas*. Este impuesto sería el único fiscal que quedaría en pie, i en él se engloba ya aquel para el cual están autorizadas las Juntas Cantonales de Fomento Agrícola cuya cuantía es excesiva. La escala de la progresión sería materia de un estudio especial. El impuesto principal (hai numerosos adicionales) es hoy de 1‰ i produce \$ 250.000. No es aventurado suponer que con el aumento progresivo hasta 6‰ para las más grandes propiedades, su rendimiento llegará cuando menos a los 750.000 calculados. Con solo 3‰ i sin tarifa progresiva se llegaría a esa cantidad. Este ingreso será uno de los más sólidos de la Hacienda, en cuanto se termine el catastro i pueda graduarse con mayor equidad.

Otro tanto hemos proyectado para los llamados *Capitales en Giro*, gravados hoy con 3‰ i produciendo \$ 200.000. Bajo una escala progresiva similar

el producto pasará de \$ 450.000, en que lo hemos calculado.

Entrarían a rendir tributo en adelante el capital inmobiliario *urbano* i el *pecuario*, exentos hasta hoy sin razón atendible. (1) Como para los anteriores, la escala progresiva sería la empleada, pero creo que con una alícuota máxima de 4‰ en vez de 6‰ sería bastante para entregar al Erario los \$ 820.000 anuales que para ambas riquezas calculamos en el proyecto. Así queda a los Municipios posibilidad para gravar con alícuotas adicionales la propiedad urbana para fines locales.

En forma complementaria se piden también impuestos a los *productos* i *beneficios* de los capitales. Se recomienda este procedimiento mixto para darle elasticidad al sistema tributario i para no gravar al Capital con exceso, sin tener en cuenta el producto. Se prevé, por lo tanto, la extensión del impuesto vigente sobre *reparto de utilidades Bancarias* i se lo aplica a todas las *sociedades* anónimas i asientos comerciales o industriales, desde cierto límite prudencial para no afectar al pequeño comerciante o industrial. Sería discutible la ventaja de aplicar o no el sistema progresivo a este impuesto. Teóricamente es el preciso campo para su aplicación, pero no conceptuamos conducente aun en el Ecuador tal proceder en materia de utilidades, debiendo en nuestro concepto limitarnos a la progresión en el caso de que el indicio para el impuesto sea simplemente el capital, lo cual, es verdad, obliga a adoptar una escala baja para no cometer injusticias, pero es preferible que el Estado deje de percibir unos cuantos miles a que ellos ingresen bajo un sistema injusto. En suma, dado su carácter complementario (el principal es el impuesto sobre el Capital) éste impuesto sobre beneficios me parece suficiente organizarlo con una alícuota proporcional simplemente.

En lugar de cobrarse sobre el dividendo repartido por los Bancos i en general por las sociedades, debe cobrarse sobre la utilidad del Balance según la cuenta de Ganancias i Pérdidas. Si se fijara en 2% la alícuota calculamos que el Estado recibiría \$ 200.000 como mínimo; solo los Bancos contribuirían con la cuarta parte.

El producto de las *cédulas* también cae en adelante bajo la obligación de contribuir a la vida del Estado

(1) En cambio se organiza la Policía Rural en forma con un presupuesto de \$ 500.000 que será una garantía para los propietarios de ganaderías.

i al bienestar de los asociados. Son 22 millones de cédulas emitidas que producen mínimo \$ 1'760,000 anuales de intereses, exentos de todo gravámen hoy. Un impuesto de 3% a ese producto dará al Fisco \$ 52.000. Solo los bonos del Estado deben quedar exentos de impuesto. Esta es la única manera de obligar al tributo esos capitales i beneficios que el Estado no puede catastrar. Inútil decir que la redacción de la ley debe encaminarse a poner bajo la responsabilidad del establecimiento pagador la deducción respectiva del impuesto.

También el *producto de edificios* debe sujetarse a un gravámen complementario (así ocurre en Guayaquil donde paga sobre el capital i sobre la llamada renta) Iguales razones que para los casos anteriores nos asisten para decidirnos por el tipo proporcional en lugar del progresivo. Simplemente agregaremos que la alícuota de 2 % sobre el producto de edificios bastará para llevar al Estado \$ 200.000, cuando menos, si el Catastro es justo.

El *montepío i retiro* quedan como hoy en su cuantía. La reforma posible sería la de eliminar ese ingreso del Presupuesto para entregarlo a Cajas de Ahorro que manejen esos capitales, limitándose el Estado a seguir pagando las pensiones existentes previa estricta revisión i hasta su natural extinción. Los profesionales de todo ramo, los *jefes i ciertos empleados de oficinas* i asientos comerciales, industriales i agrícolas entran a dar su concurso al país según nuestro proyecto de Presupuesto en una cuantía total de \$ 150.000 en toda la República. Puede éste renglón ser sustituido por el arbitrio, ya propuesto en varias ocasiones, de la cédula de vecindad. (El año 1896 lo indicó el Ministro Dr. Wither en su informe a la Convención, pág. 57)

Quizás la *patente profesional* i la de empleados i jefes tendría menos objeciones i resistencias que la cédula, sujeta a la averiguación compulsoria de la renta individual de todos absolutamente.

Patentes graduadas hasta un máximo de \$ 50 para las mayores, sin ser por lo tanto onerosas, darían los \$ 150.000 proyectados.

Finalmente el sistema colonial de exigir anticipado al empleado público 1% del valor del primer sueldo anual es sustituido por un impuesto de igual cuantía pagadero todos los años por todo empleado fiscal, municipal o de Juntas o Corporaciones con cargos i carácter oficial. El cobro no sería adelantado sino en el

curso del primer trimestre i quedarían exceptuados los empleados con sueldo menor de \$ 120.

Tal es nuestro esquema reformativo de los tributos directos, que, creemos sinceramente, significaría si realizado, un paso no más en pro de la igualdad tributaria, al exigir que contribuya el capital i la renta profesional en forma más activa i eficiente que la de hoy, i especialmente al abolir los privilegios de que gozan hoy ciertos capitales con detrimento de los demás.

IMPUESTOS INDIRECTOS. — *Monopolios.* — Quedan bien extensamente expuestas nuestras ideas al respecto en el curso de esta obra de manera que no debemos agregar nada a lo expresado en los tres renglones que el lector habrá visto bajo este título en el proyecto.

*Otros Impuestos a los Consumos.* — Conservamos los gravámenes actuales en los *Consulados* i contamos con el incremento natural que tendrá la *importación*, respecto a la desastrosa situación de hoy; pero le calculamos nada más que \$5'000.000, pues creemos indispensable suprimir o rebajar los derechos en los artículos alimenticios con excepción naturalmente de las conservas.

Aún en estas condiciones nuestro cálculo de \$ 5'000.000 es bajo porque:

1º.—Los años 1909, 1912 i 1913 los derechos de importación de esas épocas normales pasaba ya de 8 millones anuales.

2º.—La ejecución del programa de obras públicas i la explotación industrial del país (Saneamientos, Ferrocarriles, minas, & ), producirá una corriente de inmigración i una activación de energías que incrementarán automáticamente los consumos que importamos en estrecha relación con la época de auge i bienestar inherente a la ejecución de empresas vastas como las que tiene el país en perspectiva muy cercana, puesto que las consecuencias de la guerra serán de provecho para estos países de América, ricos en materias primas i naturales.

Con todo, hemos dejado el margen de posible aumento, bien para contrarrestar la falta de producción de otros impuestos o el aumento de gastos que pudiera presentarse.

Igualmente la *exportación* queda reducida a \$ 3'500.000, en nuestro proyecto porque también contamos:

1º.—Con rebajar \$ 1, por lo pronto, a la exportación de cada quintal de cacao;

2º.—Con la posible disminución de la cosecha. Quizás esta deficiencia sea colmada por la inevita-

ble reacción de la economía nacional que se verá precisada a pensar en otros cultivos para reemplazar parcialmente el cacao como factor del cambio internacional.

*Impuestos a los negocios.*—El tributo actual de *alcabalas* lo inscribimos bajo un plan de impuestos a las transmisiones en forma extensiva i amplia, según las ideas expresadas en la página 223 i siguientes.

La cuantía del impuesto de transmisiones a título oneroso la variamos, y en lugar de 2% queda sometida a escala progresiva desde 1½ hasta 3%, mientras que todas las *Herencias* i *Donaciones*, sin excepción—las transmisiones a título gratuito—entran a contribuir en una cuantía que permitirá allegar \$ 150.000 por ese concepto. La variación de la escala en las *Alcab.* las hará producir un poco más de lo que hoy rinden i por eso calculamos 500.000 sucres (contra 423.000 de hoy).

La producción de los *timbres* usados en los impuestos a los negocios queda como actualmente, aunque si se verificase un control más activo habría razón para esperar un aumento apreciable.

*Fletes i Pasajes* quedan inscritos con un levísimo aumento sobre su producción actual i los *Seguros* se conceptúan en \$ 20.000 bajo el supuesto que se obligue a pagar el impuesto sobre las primas cobradas **anualmente** a las compañías aseguradoras.

Finalmente hemos inscrito el impuesto al *Juego* en la porción que hoy reciben los institutos fiscales favorecidos por esos impuestos descentralizados.

**INGRESOS EXTRAORDINARIOS.**—En el proyecto desarrollado nos ponemos en el caso de que la Hacienda se reorganize bajo un plan científico i no arbitrario. Por consiguiente llamamos ingresos extraordinarios a los provenientes de los Empréstitos con los cuales vamos a atender los Gastos Extraordinarios en adelante.

Suponemos que el Estado, procediendo cuerdamente, haya recobrado su crédito externo e interno, consolidando sus deudas i que, en consecuencia, ha podido pensar en un programa de fomento bajo la base de un empréstito de \$ 60'000.000 entregable en 5 anualidades de \$ 12'000.000 c/u. cuyo neto ingresable a las arcas fiscales será cuando menos \$ 10'200 000 cada año, en el supuesto de que el tipo de colocación sea de 85%<sub>100</sub>, aunque el Gobierno negociador de tal empréstito debe hacer hincapié en que, una vez que se efectúe un gran empréstito de Consolidación para regularizar el crédito público, debe hacerse este otro empréstito para fomento

en más favorables condiciones, a un tipo mejor, de acuerdo con lo buena fé probada de la Nación que recoge sus compromisos de la época difícil que atravesó. Creo fundada cualquier gestión en este sentido, i por lo tanto no debe solicitarse un préstamo por más de 60 millones primero i con el fin de consolidar la Deuda exclusivamente. Cualquier sacrificio que hagamos en el tipo de colocación de ese empréstito será disculpable; pero en el empréstito siguiente para Fomento será un deber de sus negociadores, i tendrán éxito en su exigencia, el pedir un tipo mejor.

Al finalizar la sección de ingresos colocamos una disposición que fija al Ejecutivo un límite al tiempo i a la cantidad en el caso de préstamos interiores para nivelar el presupuesto momentáneamente.

Se habrá observado que en nuestro proyecto desaparecen por completo todos los recargos locales sobre importación, exportación, peajes, venta de ganado, introducción de mercaderías, adicionales sobre predios rústicos etc., etc.

La mente de esta supresión es ceder a las Haciendas locales — Municipales — esos tributos para que atiendan servicios locales también (Hospitales, embellecimientos, bomberos, higiene etc.).

También llamamos la atención del lector hacia el hecho de que el producto de los impuestos directos sobre el capital está calculado sobre avalúos mínimos: así, por ejemplo, la apreciación del capital urbano, que se hizo en la página 278, parte de la supuesta veracidad del catastro actual que avalúa la propiedad de Guayaquil en 41 millones. Pues bien, personas peritas aseguran que, cuando menos, ese valor es hoy de 75 millones.—Pero aceptando los avalúos bajos, nos queda la certeza de que nuestros cálculos sobre producción de impuestos son prudentes i, por lo tanto, aceptables i que, bajo tales condiciones, no se produciría el temido déficit presupuestario.

Tampoco hemos inscrito suma alguna por concepto de Ingresos Eventuales [tales como contrabandos, derechos dobles, intereses, reutas de años anteriores, &] que dan un regular producto. Absteniendonos de hacerlo, le damos un mayor márgen de seguridad i prudencia a nuestro proyecto.

## Egresos

Consideramos procedente que, en adelante, los Presupuestos exhiban como su primer capítulo de Egresos aquellos llamados "intangibles" o sean los que significan gastos indiscutibles del Estado, en los cuales huelga toda discusión por las Cámaras Legislativas. Son gastos de índole sagrada, pues se refieren a necesidades cuya satisfacción es impostergable para la representación honorable del Estado i el cumplimiento de los compromisos pactados bajo su fé pública.

La Deuda, el Poder Legislativo, el Consejo de Estado el Ejecutivo i las pensiones constituyen esos renglones que no pueden ser desconocidos nunca, ni rebajados, ni mutilados, i por lo tanto caen bajo la denominación exacta de Egresos intangibles.

A continuación colocamos la partida para Defensa Externa en la cual se han señalado \$ 4 300 000 [contra 3'000.000 de hoy] bajo el título de Ejército Permanente con la idea no de aumentar el pié de fuerza sino para establecer el servicio obligatorio. Igualmente hemos asignado \$ 500.000 sucres (contra 180.000 de hoy) a la Marina de Guerra i defensa de Costas, de modo que sea posible instalar, atender i conservar los elementos indispensables. Un aumento en los sueldos de guada-faros será posible con la asignación de \$ 30.000 prevista en vez de los \$ 20.000 de hoy.

El capítulo siguiente está destinado a la Administración Financiera encabezada por los Tribunales que fiscalizan la gestión hacendaria, según la ley actual, pero que debieran llenar también una misión preventiva en materia de gastos públicos.

El renglón 13 atiende la creación de un cuerpo de Estadística que es indispensable, impostergable. La partida asignada es amplia de manera que el trabajo puede hacerse con posibilidades de éxito. La idea es de condensar en ese empeño el intento de Fomento Agrícola que se pretende hoy llevar a cabo sin base estadística. Una vez que el catastro se termine en todas sus fases, bien podría entregarse \$ 300.000 de ésta partida a Juntas de fomento, pero no cantonales sino **regionales** (Distritos o Zonas). El saldo de esa partida quedaría para el sostenimiento de la Oficina Central de Estadística que conservaría al día el Catastro, &, &.

El renglón 18 provee fondos para la Administración de los Estancos, aparte de que el personal de Colecturías i Tesorerías está considerado en renglones aparte. En cuan-

to sea ello posible, debe entregarse la parte Ejecutiva de los Estancos a esas Colecturías i Tesorerías para evitar la dispersión de energías e iniciativas, el choque i emulación de funcionarios. En la práctica usual hoy, resulta que cada empleado de Hacienda bajo el sistema de oficinas descentralizadas pretende ser más jefe, más independiente que los demás; se ataca i destruye la gerarquía i se desorganiza la Administración. Calculamos que 500.000 bastan en esta forma para la vigilancia de los 3 estancos. El presupuesto de Tesorerías i Colecturías tiene 300.000 sueres (contra 250.000 de hoy) para aumentar sueldos i permitir de paso que los Colectores perciban más de 500 sueres cuando su trabajo sea activo. Además deben crearse los cargos de Secretarios de Hacienda adscritos especialmente a cada Colecturía de importancia, a fin de que se entiendan especialmente en los juicios coactivos & &. Esta indicación es sugerida por el actual Colector de Guayaquil Don Pedro Pablo Gómez Gault i la experiencia diaria dá la razón plena a esta indicación. La partida para especies fiscales se aumenta de 36 a 60 000 en vista del alto costo de los materiales. Aún así parece insuficiente; podría pedirse todo el material directamente.

El capítulo de Justicia tiene los actuales sueldos aumentados en cierta escala. La Penitenciaría recibe un exceso de \$ 14.000 con el objeto de mejorar las condiciones de vida i encauzar las ocupaciones de los reclusos por mejores senderos.

El capítulo de Relaciones Exteriores tiene un aumento de \$ 60.000.

El capítulo de comunicaciones—correos, telégrafos—está proyectado de acuerdo con los gastos reales de hoy superiores a los Presupuestados por el Congreso. Se preveen asignaciones para ferrocarriles en operación i además se votan 150.000 sueres para el arreglo i conservación de vías de comunicación bajo la Dirección de Obras Públicas que debe encargarse de estas secciones.

La Sanidad Pública tiene un renglón de \$ 300.000, lo que significa un aumento de \$ 100.000 sobre lo actual, entendido, por supuesto, que bajo este rubro no se comprenden obras en construcción, saneamientos ni hospitales, sino exclusivamente el servicio del personal sanitario higienista para la defensa i extirpación de epidemias importadas al país o desarrolladas en él. Se ha suprimido todo gasto por concepto de hospitales locales, con la idea, ya expresada, de que sean atendidos por sus respectivos municipios.

La administración política del país i la seguridad interior tienen 8 renglones en los cuales se ha tomado en cuenta:

1°—un aumento considerable de sueldos que en los casos de los Tenientes Políticos llega a 100%, puesto que es imposible esperar que un funcionario con \$ 15 de sueldo pueda ser un devoto de la Administración. Oriente i Galápagos reciben \$ 100.000 en vez de \$ 4.000. El servicio de Policía urbana tiene un aumento de \$ 300.000 i además se provéen \$ 500.000 para la creación de la policía rural, lo que significará un alivio total para la actual policía urbana que constantemente se ve precisada a atender los campos. Con esta reforma se devuelve por el Estado al Contribuyente el impuesto que se proyecta sobre la riqueza pecuaria i agrícola que se van a beneficiar con la Policía Rural.

El Capítulo de Instrucción Pública io hemos amalgamado con el de institutos literarios i científicos que difunden también la instrucción.

Los renglones para la superior, secundaria i primaria son debidamente atendidos con \$ 2'050,000 en los cuales solo se comprende personal pues hai renglón aparte para material escolar

La instrucción especial o los institutos científicos están ampliamente atendidos i las becas reciben \$ 80.000 en vez de 41.000 de hoy. La Dirección de Agricultura i las Escuelas Agronómicas tienen un renglón de \$ 50.000 en vez de \$ 23.000 de hoy.

Finalmente las necesidades eventuales de cualquiera de estos capítulos de Egresos Ordinarios están amparados por el renglón 58 que autoriza el gasto de \$ 300.000 en tales menesteres.

Se observará que hemos prescindido de la División de los Egresos por Ministerios, pues a nuestro juicio sería oportuna una nueva distribución de los ramos adscritos a cada uno. En todo caso uno u otro sistema es suficientemente claro i aunque los tratadistas prefieren la división por Ministerios, no vemos razones valaderas dada nuestra organización político-constitucional, contra la redacción de nuestro presupuesto por ramos, pues la adjudicación de éstos a los Ministerios es hecha por simple Decreto Ejecutivo que puede ser reformado cualquier instante.

### **Egresos Extraordinarios**

Para atender estos Egresos se han calculado cantidades exactamente correspondientes a los ingresos de la misma naturaleza dividiéndolos en dos párrafos: Fomento i Guerra.

El primero abarca 4 renglones destinados a ferrocarriles, saneamientos de Quito i Guayaquil i otras localidades. Los Ferrocarriles deben ser en primer término el de Quito al Norte i el de Huigra al Sur, porque ellos dejarán **unida** a la Nación. Luego el del Norte a Esmeraldas i el del Sur a Puerto Bolívar que unirán el corazón del país con el Extranjero, por esas vías de acceso al mar. Simultáneamente no se pueden hacer los 4 ferrocarriles. Ni con impuestos ni con empréstitos se alcanzaría la Economía Nacional a semejante marcha forzada. El vigor de esa economía del Ecuador no es bastante para cumplir ese esfuerzo. Esos 4 ferrocarriles valen más de 120 millones. Si se quieren hacer con impuestos i suponiendo que se pudieran sacar 4 millones anuales en esa forma se necesitarían 30 años para llegar a la meta. Si se quieren hacer con empréstitos esos 120 millones necesitan \$ 7'200.000 sucres anuales para su servicio de intereses i amortización. ¿De dónde los sacaríamos?

Lo cuerdo pues, es reducirse a un préstamo de 60 millones i dedicar \$ 3'600.000 anuales a su servicio. Después de pocos años esos ferrocarriles terminados darán para pagar sus intereses i así, antes de 8 años quizás, estaremos en situación de dedicar los 3 millones que quedarán libres a servir otro préstamo para los 2 ferrocarriles restantes. Además los beneficios que resultarán para la Agricultura, industria i comercio con los 2 primeros ferrocarriles serán tan grandes, que el Estado podrá aumentar sus ingresos con el aumento de la riqueza pública i en ese aumento originado por los primeros ferrocarriles pueden encontrarse los fondos para garantizar préstamos i emprender la obra de los segundos. Como se vé es cuestión de método en oposición con el sistema enervante, dispersador de hoy.

Para saneamiento hemos dejado \$ 3'400.000 anuales (17'000.000 en 5 años) cuya distribución está marcada en el proyecto.

Finalmente las adquisiciones bélicas divididas en un programa de 5 años también, tienen asignados \$ 800.000 en el proyecto de un año. El Egreso en las condiciones apuntadas llega a ....	\$ 30'187.000
i como los Ingresos darán .....	30'363.500
resulta un superávit financiero de.....	176.500

que es un margen de seguridad muy pequeño si atendemos a que los impuestos nuevos, a pesar de que deliberadamente los hemos calculado e inscrito con mínimos rendimientos bien podrían tener una menor producción aun.

Además precisa recordar que en los Presupuestos siguientes la partida de Egreso dedicada a Deuda Pública, irá creciendo debido a las sucesivas entregas anuales del empréstito para Fomento. Este aumento irá encontrando su equilibrio, en el correlativo en los ingresos de Aduanas, en los estancos, en las contribuciones directas que se irán perfeccionando i aceptando con mejor voluntad.

Además puede obtenerse una economía de \$ 500.000 en la partida de Ejército Permanente, haciendo que dos o tres batallones trabajen ferrocarriles, que pagarán de sus fondos las raciones.

Debemos conservar la esperanza de que el simple proceso de reorganización del país, en su Ejército i su Finanza, precipite la pacífica liquidación del pleito de fronteras, i de allí que pueda reducirse prudencialmente el gasto de Ejército, conservándolo bajo un plan de simples cuadros de instrucción eficientes como en Suiza. Además el servicio militar obligatorio tiene como complemento la rebaja del sueldo al soldado, puesto que el Estado le suministra todo absolutamente.



Cuadro que demuestra las ventajas de la reforma tributaria según nuestro proyecto de Presupuesto en relación con el actual.

Fuente de los impuestos	Directos	Indirectos	TOTAL	Porcentaje proyectado	Porcentaje vigente (1)	Ventajas que se deducen de nuestro proyecto
<b>CAPITALES</b> (agrícola, comercial, urbano, pecuario)	\$ 2'020.000	\$ 650.000	\$ 2'670.000	14.25 %	8.75 %	El capital contribuye en más justa escala que hoy.
<b>PRODUCTOS i BENEFICIOS</b> Agrícola-industrial (Exportación)		3'500.000	3'500.000	18.55	25.95	Se alivian el gravámen a la producción agrícola.
Urbano-Comercial, mobiliario, negocios & Trabajo (sueldos i rentas)	452.000 280.000	420.000	872.000 280.000	4.75 1.45	3.25 1.02	Entra a contribuir la utilidad en el capital urbano i comercial. Profesionales i empleos de cierta categoría pagan tributo eliminándose la injusticia de hoy que los libra.
<b>CONSUMOS</b>						
Importación		5'700.000	5'700.000	30.25	37.17	Se rebajan impuestos a los consumos alimenticios importados.
Sal i varios		800.000	800.000	4.25	5.72	Solo queda vigente el tributo a la sal; los varios otros pasan a las Haciendas locales.
Superfluos Tabaco-Aguardiente		5'000.000	5'000.000	26.50	18.14	Los consumos superfluos estancados para evitar el contrabando rinden más con menos impuesto que hoy.
<b>TOTAL</b>	\$ 2'752.000	\$ 16'070.000	\$ 18'822.000			
Porcentaje: Nuestro proyecto Actualmente	14.55 % 7.51	85.45 % 92.49	100 % 100	100.00 %	100.00 %	Se inicia la reforma indispensable compensando la desigualdad de hoy aumentando los directos i disminuyendo los indirectos.

(1) Véase página 315 de esta obra.

e) Importancia decisiva i capital de la  
política hacendaria según su manera  
de atender las necesidades extraordinarias  
del Estado

Estamos ya al terminar este trabajo i queremos hacer brevemente un postrer i sincero llamamiento a las personas que se ocupen seriamente de estas cuestiones hacendarias i que por su posición puedan i deban influir en pro de una alteración radical del sistema financiero en el especialísimo terreno de las necesidades extraordinarias del Estado. Nos referimos a la urgencia de abandonar aquel tradicional i vetusto procedimiento de crear impuestos—ingresos ordinarios—para atender la ejecución de vastos programas de obras públicas que son gastos extraordinarios.

La Economía nacional tan escasamente nutrida se ve forzada por tal sistema a entregar porciones crecientes de sus beneficios que dejan de capitalizarse en su favor, **pero que tampoco se capitalizan en el haber del Estado** al disolverse como se disuelven en tentativas abortadas de obras irrealizables bajo tan disparatado plan.

Ningún país del mundo, incluso los más ricos de Europa, han pretendido alterar las reglas financieras en este terreno. Sus hacendistas nunca han atendido las grandes obras i mejoras públicas con simples ingresos ordinarios, como son los impuestos. Ellos bien sabían el fin caótico de una política semejante i se abstuvieron de emprenderla. El gasto extraordinario siempre implica un esfuerzo extraordinario para toda Economía. Mas pesado él resulta mientras más violenta sea la forma en que se obliga el esfuerzo: el impuesto es, entre las prácticas financieras, la forma más violenta de pedir dinero. Mas, si se opta por prestarlo a quienes lo tienen disponible—dentro o fuera del país—pagando los intereses i amortizándolo con mínimo esfuerzo en plazo largo, con un simple i leve aumento de los tributos, entonces el esfuerzo extraordinario pasa desapercibido por la Economía: antes bien, puede asegurarse que se la robustece al inyectarle capitales prontamente reproductivos.

En pocas palabras, mientras no abandonemos el sistema de montar pantomimas ferrocarrileras i de saneamiento sobre el "tinglado de la antigua farsa" hecha con pesados recargos a los impuestos o con tributos retirados de su primordial misión de sostener ante toda la vida normal i ordinaria del Estado; mientras los dirigentes de la Finanza Pública desdeñen las reglas i preceptos que la experiencia universal ha cristalizado en forma de dogmas respetables i respetados por todo criterio sano i honrado, la Hacienda del Estado no podrá reorganizarse con la más remota esperanza de éxito. El mal comienza allí i su resultado final se expone en la farsa Presupuestaria. El sistema hacendario de hoy significa la coexistencia de dos presupuestos: uno público, conocido i discutido por la Prensa i el país en el momento que se lo presenta al Congreso; el otro, secreto, desconocido por la Nación en lo absoluto, que lo constituyen *los ingresos extraordinarios para gastos ordinarios* que el Gobierno obtiene en forma de préstamos a los Bancos i de los cuales no se puede dar cuenta cabal el país, porque sus funestos resultados sólo constan mucho después en las páginas últimas de las Memorias Ministeriales, bajo el título equívoco de *Cuentas Consolidadas o Cuentas Corrientes*. (1)

El mal queda señalado: si el país i quienes lo dirigen persisten en el camino, no es por falta de advertencia: no es ésta la primera, sin duda, pero ojalá fuera la última.

---

(1) Al 31 de Diciembre de 1918, los Bancos de la República eran acreedores del Estado por la suma de \$ 13'695.752,95 en *cuentas corrientes ó consolidadas*. Ocho meses después al 31 de Agosto de 1919—ya hay un aumento de \$ 462.951,13 en la cuenta con el Banco Agrícola exclusivamente.

## Capítulo XXVII

### Consideraciones finales

Si, como lo creemos, no están errados los cálculos que hicimos para encontrar la presión tributaria actual, no es procedente, en tal caso, pensar que el país está recargado de impuestos. Pensamos también estar de acuerdo con las personas que se ocupen de estos estudios, cuando afirmamos que la Hacienda Pública del Ecuador requiere una fuerte ayuda de la Economía Nacional para cumplir dos grandes objetivos: 1), poner al día su Pasivo oneroso, que es un grillete que se opone a nuestro Progreso i 2), cooperar a la misión del Estado, habilitarlo para cumplirla, suministrándole los medios para lograr el Fomento práctico del país, atender a la defensa nacional, proteger la vida i la propiedad, pagar el personal administrativo, &, &.

Creemos, pues, que no hai discrepancia en estas opiniones, que son, en verdad, el tópico diario en las justas exigencias de la Prensa o el tema obligado de los círculos, de las conversaciones amigables; cualquiera se oye el clamor por una medida radical que nos ponga en el deseado buen camino.

La idea general es que necesitamos un Ingreso superior en algunos millones al actual: esta opinión es perfectamente fundada; i contra ella no valen las objeciones teóricas de quienes pueden creer que ahorrando se pueda llegar a la meta. La verdad es que no puede estar más restringido el papel que desempeña el Estado en nuestra vida nacional, económica, política i socialmente considerado. Hai que abrirle horizontes, dejar que se desarrollen las energías de los hombres i los partidos políticos que gobiernan al

Estado: no podremos exigirles con justicia ni razón mientras les tengamos sujetos a un Presupuesto irrisorio, falso, misérrimo, producto caprichoso de tradiciones o de ruines intereses.

No queda más punto discutible que la designación de las fuentes económicas que van a suministrar el esfuerzo necesario.

Si las objeciones que se hagan a la solución indicada en este trabajo traen como testimonio de su bondad un programa hacendario más suave para la Economía Nacional, atendiendo con irrestricta justicia sus factores débiles, nos doblegaremos ante la evidencia: tengase presente que nuestro empeño no ha sido llegar a una Reforma ideal, sino a la Reforma POSIBLE. Muchas ideas expuestas i sustentadas en el curso de la obra no se han aplicado en el proyecto de Presupuesto i muchas ideas que hemos rebatido, quedan sin embargo en él, porque bien sabemos la inconveniencia de las reformas violentas i absolutas.

El proyecto de Presupuesto que presentamos gira el rededor de tres estancos: sal, aguardientes i tabaco. Aceptamos el primero por la absoluta *generalidad* del impuesto que con él se cobra i que gracias a ese método se realiza en grado máximo, i además, por la ínfima cuantía que tal impuesto representa anualmente para cada persona.

Indicamos el segundo i tercero—aguardientes i tabacos—porque esos impuestos son hoy burlados en forma que afecta la administración mui gravemente. Esos impuestos gravan consumos innecesarios i nocivos, de tal suerte que ningún contribuyente podrá quejarse de ellos porque pueden evadirlos en todo o en parte, restringiendo o suprimiendo su consumo sin que de ello les sobrevenga ningún mal. Mientras tanto, el uso de esas dos sustancias indica que el individuo posee una capacidad contributiva excedente puesto que se permite el gasto en artículos innecesarios i hasta perjudiciales para su vida. *Gravar ese exceso de capacidad es justo i preferible a gravar lo necesario.* Además—i es preciso recalcar esto—no se va a aumentar la cuota del impuesto: todo lo contrario, el Fisco podrá rebajarla á 60 centavos en el aguardiente i proporcionalmente en el de tabacos, de manera que el consumidor ganará con el Estanco. Todo el secreto del asunto estriba en que el Estado va a conseguir la supresión del contrabando, que le defrauda hoy del 60 al 80% del producto justo i debido.

El perjuicio que resultará de estos estancos es limitado i hasta nulo, dado que los fabricantes de alcoholes i tabaco recibirán el valor de sus instalaciones i hasta podrían seguir trabajando por cuenta del Fisco. En el primer caso trasladarán sus capitales a otras empresas. Indudablemente que es una contrariedad para un fabricante de alcoholes o de cigarrillos ver su industria en manos del Fisco, pero el disgusto que sufra es poca cosa comparado con el beneficio que va a recibir la Nación con las obras i servicios que permitirán el aumento de los ingresos públicos. No dudamos que el Estanco de los Aguardientes i Tabacos tendrá opositores fuertes, pero esa clase de obstáculos fueron vencidos con más o menos habilidad en todos los países que hoy gozan de las ventajas del Monopolio Fiscal en estos productos especiales. Si los reformadores de la Hacienda en el Ecuador entraran a la brega haciendo una reverencia a los INTERESES CREADOS no harían sino aumentar el número de éstos i fracasar miserablemente su propio intento.

La segunda parte de nuestro Proyecto de Presupuestos envuelve un aumento considerable en los impuestos directos, por razones ya explicadas de equidad i justicia, para compensar el peso de los indirectos en las clases menos pudientes. En lugar del millón de sures que hoy rinden los directos se prevee que el Capital va a contribuir en adelante con cerca de 3 millones. I con la misma razón de equidad i justicia, los consumos necesarios son desgravados prudencialmente, así como la producción de cacao, a la cual se alivia en un 20% de los impuestos actuales al exportarse. En este desgravamiento se benefician todos.

Tales son, en resúmen, los 3 puntos capitales del proyecto esbozado: Estanco de consumos innecesarios; menos impuestos a los consumos necesarios;—conservando intacto el de la sal—(1); é impuestos directos extensivos i más generalizados.

En el momento de transición por el que atraviesa hoy la humanidad se destaca una exigencia universal por la cooperación del Estado en pro de la armonía social.

Sustraerlo a esa petición es propiciar un desequilibrio, facilitado ya por causas históricas, cuyas consecuencias serían tanto más funestas cuanto menos enterados de los alcances de estas convulsiones son los elementos que las desencadenan. El problema está planteado

(1) El impuesto a la sal, por sus específlsimas condiciones, extensamente discutidas en el curso de esta obra, es susceptible aun de algún aumento que no resultará oneroso; pero habiendo el medio de gravar otros consumos innecesarios es preferible no tocarlo; queda como reserva para mayor necesidad.

con caracteres benignos aun, pero su gravedad está latente, en progresión acumulativa: muchas pequeñas deficiencias i errores como los que dejamos señalados son capaces de engendrar grandes efectos, pasivos unas veces, activos otras, cuando la diferencia en el trato a la Economía del rico i a la del pobre, a la de consumos i a la de placeres obliga a romper diques i esclusas artificiales en busca de nivel. La compresión precede, pero la reacción sigue, i entonces el proceso de nivelación no se detiene en el límite justo, sino que, animado por una fuerza largo tiempo comprimida, salta automáticamente más allá de la meta normal i destruye de golpe la Economía grande como era antes destruída paulatinamente la economía pequeñita, incipiente.

Podemos i debemos aliviar la tensión actual conviniendo en enmendar razonablemente los errores patentes de nuestro sistema tributario, haciendo que, en adelante, cada cual entregue la justa cuota para poner al Estado i al Gobierno que lo administre en situación de servirnos i ayudarnos útilmente, i aliviar a este último del papel desairado a que lo vienen reduciendo la desconfianza de los unos, el despecho de los otros, la habilidad de aquellos, el utilitarismo de los de más acá. Contribuiríamos así para hacer República moral i materialmente: fundaríamos sobre base sólida, afianzaríamos su mañana venturoso.

FIN

# INDICÉ

	Página
El problema vital del Ecuador.—Hacienda Pública.....	I I I
Bibliografía .....	V
 <b>Primera parte.—Consideraciones Generales sobre la Hacienda y los Presupuestos en el Ecuador.</b>	
CAPITULO I.—La economía del Inca y la Republicana. Forzoso elogio de la primera .....	1
CAPITULO II.—Relaciones del individuo con el Estado.....	13
CAPITULO III.—La Hacienda de la República.	
a) Los 20 años últimos: el Ejecutivo i el Legislativo como factores de la Hacienda .....	20
b) Espiritu y objetivo de las leyes de nuestra Hacienda .....	35
c) Obras pías y rentas cañonizadas .....	47
CAPITULO IV.—Técnica y ordenamiento de nuestros presupuestos:	
a) Preparación, presentación i discusión .....	52
b) Periodicidad .....	56
c) Divisiones i clasificaciones en los Presupuestos .....	60
d) Equilibrio .....	68
e) Las Haciendas descentralizadas i su influencia sobre la principal .....	83
 <b>Segunda parte.—Los Ingresos Públicos, su descripción i análisis.</b>	
CAPITULO V.—División fundamental de los Ingresos .....	91
CAPITULO VI.—Ingresos ordinarios de Derecho Privado.....	94
<i>Arrendamientos 96.—Publicaciones oficiales 97.</i>	
a) Ingresos dominiales fuera de Presupuesto.....	99
<i>Montaña de Bulubulu 99.—Bienes de manos muertas 101.</i>	
CAPITULO VII.—Ingresos ordinarios de Derecho Público: su división principal .....	102
CAPITULO VIII.—Tasas por servicio de uso general .....	107
Tipo 1.—Servicios de puerto .....	108
" 2.—Servicio de comunicaciones telegráficas i telefónicas.....	110
Tipo 3.—Servicio de correos .....	116
" 4.—Servicio de navegación.....	117
CAPITULO IX.—Tasas de tutela administrativa o judicial .....	120
a) Tasas administrativas .....	121
<i>Marcas de fábrica 121.—Obvención i rol 121.</i>	
<i>Patentes marítimas 122.—Carga o descarga fuera de hora 122.—Derechos Consulares 122.—</i>	
<i>Timbres fiscales 123.—Emisiones Bancarias 124.</i>	
b) Tasas judiciales .....	125
<i>Registros i anotaciones 125 Tímbrs Fiscales 125</i>	
CAPITULO X.—Apreciación general de las tasas vigentes .....	128

	Página
Cuadro de las tasas vigentes mostrando los saldos pasivos en la práctica . . . . .	130-131
a) Tasas fuera de presupuesto . . . . .	132
<i>De Instrucción Pública.—Derechos de Matrícula, exámenes i grados 132.—Tasas Judiciales 134.</i>	
CAPITULO XI.—Impuestos . . . . .	136
CAPITULO XII.—Impuestos directos . . . . .	141
<i>Contribución general 142.—Montepío i Retiro 145. 1% al primer sueldo anual de los empleados públicos 145.—½% sobre la renta de la propiedad urbana en Guayaquil solamente 146.—10% sobre las rentas municipales en Pichincha, Carchi—Imbabura i Esmeraldas 148.—Utilidades de Bancos 149.—Resumen numérico de impuestos directos. 152</i>	
CAPITULO XIII.—Impuestos indirectos a los consumos . . . . .	153
<i>Monopolios Fiscales.—Estanco de Sal . . . . . 153</i>	
CAPITULO XIV.—Impuestos indirectos de recaudación mediata (Pagados por el productor) . . . . .	179
<i>Aguardientes . . . . . 180</i>	
a) Impuestos a los vinos, licores i bebidas alcohólicas que se importen por Aduana . . . . .	197
<i>Tabaco . . . . . 200</i>	
CAPITULO XV.—Impuestos indirectos de recaudación mediata. Derechos exteriores de consumo . . . . .	210
<i>(Impuestos de Aduana).—Derechos Consulares 211.—Tonelaje \$4 20 de peso o medida 211.—Derechos de Muelle 211.—Derechos de Importación 211. Derechos de Piso 212.—Movilización de Bultos 212. Equipajes 212.—Adicionales de Importación 213. Derechos de Exportación 213.—Movilización de Bultos 213.—Exportación Postal 214.—Recargos locales sobre Exportación 214.</i>	
a) Observaciones generales sobre los tributos en la Importación . . . . .	214
<i>Derechos interiores de consumo . . . . . 217</i>	
<i>Peaje en Loja i el Oro 217.—Venta i Exportación de ganado en Loja 218.—Impuestos adicionales para el servicio de Sanidad de Pichincha 218.—Movilización de productos en Sta. Elena 218.</i>	
CAPITULO XVI.—Impuestos indirectos a los negocios . . . . .	220
a) Impuestos a los negocios recaudados con Registro . . . . .	222
<i>Alcabalas, donaciones i herencias 222.</i>	
b) Impuestos a los negocios recaudados con Timbres . . . . .	226
c) Impuestos a los negocios recaudados con métodos sustitutivos . . . . .	228
<i>Patentes de agentes viajeros—Fletes i Pasajes.—Seguros contra incendios.—Seguros de Vida i Matrimonios 228.</i>	
CAPITULO XVII.—Ingresos de índole indefinida . . . . .	230
<i>Alcances de Cuentas 231.—Ingresos Extraordinarios 232.—Intereses 233.—Multas 233.—Rentas de ejercicios anteriores 234.—Existencias o saldos en Tesorerías al 31 de Debre. 234.</i>	
CAPITULO XVIII.—Ingresos Extraordinarios . . . . .	236
<i>Venta de dominio Fiscal . . . . . 237</i>	
<i>Terrenos Baldíos 237</i>	
<i>Contribuciones extraordinarias . . . . . 238</i>	
<i>Acuñaición de moneda 238.</i>	
<i>Deuda Pública . . . . . 239</i>	
a) Impuestos fuera de Presupuesto . . . . .	246
<i>Gráfico de los Ingresos del Estado . . . . . 248 a</i>	

**Tercera Parte.—Ensayo crítico de la Tributación en el Ecuador.**

CAPITULO XIX.—El ambiente social i los impuestos.	
a) Elementos de resistencia a la tributación . . . . .	251
b) Métodos aplicables a la recaudación . . . . .	254

	Página
Gastos de recaudación i porcentaje correspondiente a los principales tipos de impuestos vigentes. . . . .	269
c) Necesidad social del catastro i de la Estadística en general . . . . .	270
CAPITULO XX.—Fuentes económicas de la tributación.	
a) Valor, repartición i producción de la riqueza nacional . . . . .	276
b) Producto i beneficio de la riqueza . . . . .	287
CAPITULO XXI.—Impuestos a la riqueza.	
a) La imposición a la agricultura i sus productos . . . . .	291
b) La imposición a la riqueza mobiliaria . . . . .	300
c) Impuestos extensivos al producto de cédulas i bonos . . . . .	302
d) La imposición a la riqueza urbana . . . . .	305
e) La imposición a los consumos. . . . .	306
f) La imposición al producto del trabajo . . . . .	310
CAPITULO XXII.—Presión tributaria general i especial. . . . .	311
Porcentaje de los gravámenes a las riquezas, productos i consumos . . . . .	315
a) Apreciación sintética de los impuestos vigentes . . . . .	318
b) Traslación e incidencia final de la carga tributaria . . . . .	323
CAPITULO XXIII.—La generalidad i la uniformidad del impuesto	
La generalidad del impuesto : . . . . .	325
La uniformidad del impuesto . . . . .	328
 <b>Cuarta Parte.—Los Gastos Públicos.</b>	
CAPITULO XXIV.—Las necesidades nacionales i su relación con los gastos públicos . . . . .	337
CAPITULO XXV.—El problema de las pensiones i el del Crédito Público.	
a) Pensiones Militares. . . . .	343
b) Crédito Público. . . . .	345
CAPITULO XXVI.—Acercas del Presupuesto necesario en el Ecuador	351
a) Proyecto de un Presupuesto preventivo, de competencia para el ejercicio financiero del Estado el año 19. . . . .	352
b) Observaciones sobre el proyecto anterior. . . . .	360
Cuadro que demuestra las ventajas de la reforma tributaria según nuestro Proyecto de Presupuesto en relación con el actual . . . . .	372
c) Importancia decisiva i capital de la política hacendaria según su manera de atender las necesidades extraordinarias de Estado. . . . .	373
CAPITULO XXVII.—Consideraciones finales. . . . .	375
INDICE . . . . .	379
Erratas más notables . . . . .	383



Este Libro es propiedad de la Biblioteca  
Nacional de la Casa de la Cultura  
Su Venta es penada por la Ley

## Erratas más notables

Página	Línea	Dice	Debe decir
6	27	Sueldos o personal	Personal a sueldo
24	42	Mui responsables	«Mui responsables
45	última	al Congreso de 1919	al Congreso de 1909
120	3	transferencias	Transferencias
123	20	Patentes de privilegio	Títulos profesionales
134	25	arifas	tarifas
134	26	rroja	arroja
135	10	non se rendi ma se	non si rende ma si
150	4	circulación de billetes	emisión de billetes
176	39	460.000	440,000
180	19	uiformidad	uniformidad
184	13	año ...	mes, son al año.....
198	9	1915-117	1915-17
198	cuadro	Impuesto ad-valorem 15%: \$ 171.563	Impuesto ad-valorem 15%: \$ 107,563
242	12	presenciaremos	preenciariáamos
254	14	cambio claro	camino claro
279	20	significan 176,680	significan 76,680
279	21	las otras 74,000	las otras 174,000
301	33	Artículo 3o	Artículo 3°.
313	cuadro	619.000,000	679,000,000
313	„	412	452
316	10	a 619 millones	a 679 millones
370	34	\$ 3'400.000	\$ 3'350.000
370	38	\$ 800.000	\$ 850.000

El buen criterio del lector salvará los errores ortográficos i los de factura tipográfica que se han deslizado inevitablemente.