SEGUNDA PARTE

TEORÍA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Concepto y clasificación de los ingresos públicos

§ 31. Por *ingresos del Estado* entendemos solamente los ingresos *ordinarios*, es decir, aquellos que se perciben de un modo regular en cada ejercicio; aquellos que por su naturaleza permiten una repetición periódica y que se destinan para satisfacer los gastos ordinarios. En oposición a éstos, los ingresos y medios *extraordinarios* son aquellos por medio de los cuales se satisfacen los gastos extraordinarios. Pero, ciertamente, esta distinción no es absoluta, pues hay casos especiales en que se emplean también los ingresos extraordinarios en satisfacer las necesidades ordinarias, en que, por ejemplo, se atiende a los gastos normales y corrientes con el producto de la venta de bienes nacionales o acudiendo a la emisión de deuda. Pero este procedimiento es desastroso y solamente puede disculparlo la necesidad. Una metódica ordenación financiera debe procurar que los gastos ordinarios, es decir, aquellos gastos permanentes por naturaleza que se repiten periódicamente, sólo se satisfagan por aquellos ingresos en cuya permanencia y periodicidad se pueda contar de antemano con seguridad; mientras que para los gastos extraordinarios, que no se repiten periódicamente, han de buscarse en cada caso concreto medios especiales con que satisfacerlos, los cuales variarán según las circunstancias del momento, y la naturaleza y cuantía de dichos gastos (elevación transitoria de impuestos existentes, nuevos impuestos, venta del patrimonio del Estado, emisión de deuda). La teoría de los ingresos del Estado trata so-

lamente de los ingresos ordinarios. De los medios de satisfacer las necesidades extraordinarias se tratará en la tercera parte de esta obra, en la que se estudia la relación de los gastos con los ingresos.

Los ingresos ordinarios se clasifican:

1.° En *ingresos adquisitivos*, llamados también ingresos de *economía privada*, ingresos de producción, de adquisición privada, ingresos lucrativos.

2.° En *exacciones*, llamados también ingresos de *economía pública*, ingresos coactivos.

3.° En *contribuciones especiales*.

Más adelante nos ocuparemos en la exacta determinación del concepto de una y otra clase de ingresos; aquí nos limitamos a hacer algunas observaciones para dar una orientación previa.

Los ingresos de economía privada dimanar de una actividad lucrativa del Estado análoga o semejante a la de las economías particulares. El Estado explota una empresa (un monte, un ferrocarril) y ofrece bienes materiales o prestaciones (madera, servicios de transporte) a los que adquieren aquéllos o utilizan éstas y percibe por ello una contraprestación. En estos casos queda al arbitrio de cada uno hacer o no uso de la oferta del Estado. Las exacciones, por el contrario, las percibe el Estado de un modo autoritario, en virtud de su poder coactivo, acudiendo al patrimonio privado de las economías particulares para satisfacer los gastos del Estado. Las exacciones son generales cuando se destinan a la satisfacción de las necesidades del Estado y son por todos sufragadas (impuestos); o especiales cuando se destinan a satisfacer los gastos de una determinada actividad de la administración pública que se sufragan por aquellos que ocasionan dicha actividad (tasas y contribuciones especiales en sentido estricto). El título jurídico que fundamenta los ingresos lucrativos consiste en la oferta de bienes y prestaciones económicas por las que el Estado exige un pago adecuado análogamente a como lo hacen las empresas privadas; son, pues, estos ingresos productos de una empresa lucrativa. La justificación de las exacciones, por el contrario, se fundamenta en el hecho de que el Estado ofrece a todos los que le constituyen bienes inmateriales o determinadas prestaciones de servicios que se derivan del concepto del Estado, no pudiendo satisfacerse los gastos que con ello se ocasionan más que por las economías particulares o por los que utilizan las instituciones públicas en virtud de determinados principios.

Antes de la guerra (1913) los ingresos (brutos) ordinarios del imperio alemán y sus Estados federados se descomponían del siguiente modo:

	Imperio		Estados federados		Total	
	En millones de marcos	Por 100	En millones de marcos	Por 100	En millones de marcos	Por 100
Ingresos lucrativos.....	1.049,2	26,22	4.462,6	68,79	5.511,6	52,55
Impuestos y aduanas...	2.326,0	58,12	1.110,3	17,11	3.436,3	32,76
Tasas y derechos.....	20,1	0,50	294,3	4,54	314,4	3,00
Otros ingresos	333,4	8,33	305,0	4,70	638,4	6,08
Superávits de años anteriores	273,1	6,83	39,1	0,60	312,2	2,98
Transferencias del imperio	—	—	199,0	3,07	199,0	1,90
Dotaciones al imperio...	—	—	77,2	1,19	77,2	0,73
Total.....	4.001,8	100	6.487,5	100	10.489,3	100

Del total bruto por ingresos lucrativos sólo restan como ingresos netos la quinta parte; en el imperio solamente el 12 por 100.

La relación de los ingresos de carácter lucrativo con los impuestos, era para los principales Estados alemanes, la siguiente, según los proyectos de presupuestos para 1913, en millones de marcos:

	Ingresos lucrativos		Impuestos
	Bruto	Neto	Bruto
Prusia.....	3.192,1	696,8	525,5
Baviera.....	477,4	146,3	141,7
Sajonia.....	286,0	59,6	90,9
Wurtemberg	158,7	47,1	56,8
Baden.....	130,8	35,3	57,0
Hessen.....	63,0	20,8	24,8
Alsacia-Lorena.....	11,4	4,2	45,2

Los gastos de recaudación y administración de los impuestos no se pueden precisar sino después de un minucioso cálculo. Pero como los datos anteriores se refieren fundamentalmente a impuestos directos esos gastos no son tan importantes como para hacer inadmisibile la comparación de rendimiento bruto de los impuestos con el neto de los ingresos lucrativos.

España. — Aunque no sea posible dar para España datos comparables con los anteriores, a continuación indicamos la recaudación obtenida por los diversos conceptos globales de ingresos según la clasificación seguida en nuestro presupuesto:

	Contribuciones directas en millones de pesetas	Contribuciones indirectas en millones de pesetas	Monopolios y servicios explotados por la Administración en millones de pesetas	Propiedades y derechos del Estado en millones de pesetas	Ingresos varios en millones de pesetas	Total en millones de pesetas
1913.....	496,1	478,3	311,6	20,8	197,4	1.504,2
1923.....	967,5	1.000,3	605,0	46,7	989,2	3.608,7

República Argentina.— Los ingresos ordinarios fueron, en millones de pesos papel, en los presupuestos de

	1913	1925
Impuestos.....	106,5	218,8
Aduanas.....	198,3	235,3
Explotaciones lucrativas.....	32,8	61,7
Otras fuentes.....	4,7	72,8
Total.....	342,3	588,6

Brasil.— En millones de milreis papel, los ingresos de la Federación fueron:

	1916	1921
Impuesto sobre la renta.....	26,3	24,4
Otros impuestos.....	151,4	265,3
Aduanas.....	184,3	318,8
Explotaciones lucrativas.....	78,4	146,1
Otras fuentes.....	37,5	136,4
Total.....	477,9	891,0

§ 32. Debemos hacer aquí algunas observaciones más detalladas por lo que respecta al tercer grupo de ingresos, las *contribuciones especiales*, dada la creciente importancia de estos ingresos públicos.

Por contribuciones especiales entendemos las prestaciones en dinero o valores monetarios que percibe una corporación pública de otra en virtud del derecho público, o de los particulares en virtud de un precepto legal, sin pacto especial.

Entre las contribuciones especiales de la primera especie se encuentran las contribuciones matriculares que percibía el imperio alemán de los Estados particulares cuando los ingresos de aquél no bastaban a satisfacer sus propios gastos. Además de estas contribuciones, recibía el imperio, de algunos Estados, especiales contribuciones compensadoras por determinados privilegios o derechos reservados. A su vez los Estados recibían del imperio contribuciones especiales en forma de transferencias

de los ingresos que aquél percibía del impuesto sobre alcoholes y herencias o en forma de indemnización por los servicios que los Estados prestaban al imperio. Mientras que los primeros han desaparecido, las transferencias de ingresos del *Reich* a los *Länder* — países, Estados—se han aumentado extraordinariamente a causa de que casi todos los impuestos han pasado a ser impuestos del imperio (véase en el apéndice, observación al § 5).

También existen contribuciones especiales ordinarias de los municipios al Estado basadas en el derecho público, como, por ejemplo, para gastos de administración ocasionados por la policía. Pero son mucho más frecuentes las contribuciones especiales que satisface el Estado a los municipios y a otras corporaciones locales. Al lado de estas contribuciones especiales ordinarias existen también contribuciones especiales que se satisfacen voluntaria o coactivamente por los municipios, por grupos de interesados, o por particulares que se benefician especialmente de determinadas instituciones públicas. Así, por ejemplo, no es raro que los municipios ofrezcan prestaciones monetarias o pongan gratuitamente a disposición del Estado terrenos a fin de que éste sitúe en tal localidad, tribunales, guarniciones, establecimientos de enseñanza. Así también la administración de los ferrocarriles pide a veces para construir líneas accesorias que los municipios o grupos de interesados les entreguen terrenos o concedan la garantía del interés del capital colocado para asegurar la rentabilidad de la empresa. Cuando se trata de líneas principales se pide también a veces a los municipios contribuciones especiales, para pasos subterráneos, construcción de estaciones, etc. Los municipios y los particulares son llamados a veces a contribuir con prestaciones especiales cuando se trata de hacer desviaciones en ríos públicos, en las cuales, a más del interés público, entra también en juego el interés particular de los ribereños. Y así se podrían enumerar otros muchos casos.

Tales contribuciones especiales no pueden incluirse bajo el concepto de ingresos lucrativos ni bajo el concepto de impuestos o tasas. En parte son ingresos permanentes, en parte temporales, en parte ingresos que solamente se perciben por una vez. No se pueden determinar puntos de vista generales para su justificación y su cuantía, pues esta clase de ingresos están condicionados por las especiales circunstancias del caso.