

la Dominicana
ARIA DE ESTADO DE

ANT

Colectión Sala de Lectura
VITA-DOMINICANA-WASD
Santo Domingo, R. D.

Sintesis

DEL SISTEMA TRIBUTARIO

DOMINICANO

Y SU EVOLUCION

EN LA ERA DE TRUJILLO

Por S. SALVADOR ORTIZ



CIUDAD TRUJILLO, R. D.
1955

"Año del Benefactor de la Patria"

70



B11)
336.20097293
BN
F-2818
1955



GENERALISIMO DOCTOR RAFAEL L. TRUJILLO MOLINA

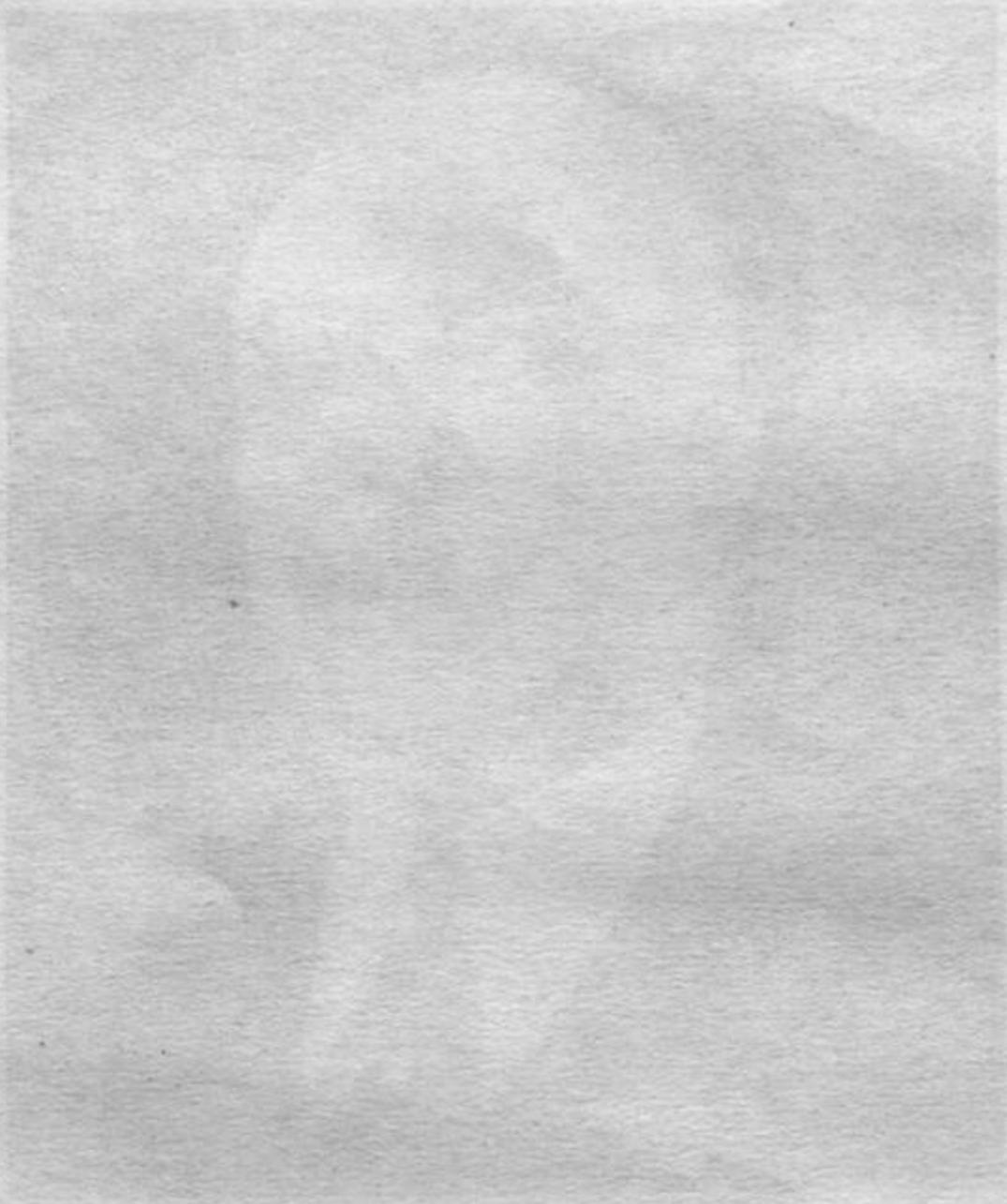
Benefactor y Padre de la Patria Nueva

y

Restaurador de la Independencia Financiera

Secretaría de Estado de Cultura
Biblioteca Nacional
PROCESOS TÉCNICOS
REGISTRO No. 2818
SANTO DOMINGO, R. D.





UNIVERSITY OF THE PHILIPPINES

LIBRARY

UNIVERSITY OF THE PHILIPPINES
LIBRARY
SERIALS ACQUISITION
UNIVERSITY OF THE PHILIPPINES
LIBRARY
SERIALS ACQUISITION

012810





GENERAL HECTOR B. TRUJILLO MOLINA

Honorable Presidente de la República

y

**fiel continuador de la obra de engrandecimiento nacional
del ilustre Benefactor y Padre de la Patria Nueva**

INTRODUCCION

El desarrollo extraordinario de la economía nacional, el auge alcanzado por la ciencia financiera en el país, y los modernos y avanzados métodos en que se basa nuestro régimen fiscal, han movido el interés de los organismos del Estado a auspiciar y promover la divulgación de los conocimientos económicos, financieros y tributarios para aumentar la capacidad interpretativa de los funcionarios del servicio oficial y para estimular la asimilación del contribuyente en estos aspectos tan vinculados al cabal desenvolvimiento de la Administración Pública.

Tales positivas orientaciones; tal elevado modo de apreciar el valor y el alcance de los sanos principios que rigen la hacienda pública y de la necesaria y armónica relación que deben guardar entre sí el Fisco y los contribuyentes, no son sino la consecuencia lógica del grado de adelanto experimentado por la nación al amparo de las normas —llenas de justicia— con que el ilustre Benefactor y Padre de la Patria Nueva, Generalísimo Dr. Rafael Leonidas Trujillo Molina, ha estructurado la organización administrativa dominicana.

Siguiendo estas sabias directrices, el Gobierno que dirige el Honorable Señor Presidente de la República, General Héctor B. Trujillo Molina, se ha empeñado en levantar el nivel moral y técnico de los servidores del Estado y ha llevado hasta las distintas fuentes de la economía nacional los frutos que la experiencia y el estudio proporcionan a todos los pueblos avanzados.

Estos folletos, contentivos de temas de determinadas proyección científica, son evidente señal de la utilidad que esta Secretaría de Estado ha reconocido en la divulgación de los conocimientos y trabajos que recogen las publicaciones que ha considerado oportuno hacer en ocasión del Año del Benefactor de la Patria, conmemorativo del 25o. Aniversario de la Gloriosa Era de Trujillo.

Señores:

El Instituto Trujilloniano me ha dispensado el alto honor, que agradezco profundamente, de invitarme a dictar una conferencia acerca del desarrollo de las Finanzas nacionales, que permita conocer, aún en rápida visión panorámica, un aspecto de las gloriosas realizaciones de la Era de Trujillo.

1.— Presente y pasado.

Para los que hemos crecido al amparo de estos años de provechosa paz, que han sido, por otra parte, de lucha sin cuartel en el sublime afán de tornarnos mejores, no es tarea fácil la de tomar un sector determinado de la vida nacional para, aislándolo, presentarlo al público dentro del marco de una disertación, necesariamente breve.— Porque el conjunto nos atraerá, irremisiblemente. Y esta atracción, a la que hemos cedido, puede justificar, si es que necesitan alguna justificación, estas palabras preliminares.

Vivimos rodeados de tantas hermosas manifestaciones de progreso, estrechamente ligadas entre sí, y hemos marchado con ritmo

tan vertiginosamente ascendente, que estamos ya acostumbrados al milagro que florece cotidianamente en todas y cada una de las actividades que integran la vida de nuestro pueblo. Y es preciso que en este un poco eufórico caminar sin desmayos hacia adelante, hagamos, alguna vez, un alto, para contemplar hacia atrás la distancia — que hemos cubierto, y tratar de medir lo que debemos al hombre que nos ha impulsado a recorrerla.

La historia, se ha dicho, es un espejo en el cual podemos contemplar, no solo nuestro aspecto exterior, como en un espejo corriente, sino también, si así lo queremos, nuestro ser real desprovisto de oropeles, en un estado permanente.

Así, para lograr una perspectiva adecuada, nada es más urgente y necesario que volver, en un rato de quietud, a las páginas que cuentan nuestro pasado. Si bien es cierto que la Era de Trujillo tiene un fulgor inconfundible y propio, es indudable que su grandeza se hará más accesible a nosotros, hombres de hoy, si recurrimos al viejo expediente de la comparación con otras etapas de nuestro desenvolvimiento histórico.

No es, pues, como pudiera pensarse, mero recurso para facilitar nuestro trabajo lo que nos ha guiado, en el curso de este modesto ensayo, a colocar el pasado frente al presente. Es que así, pensamos, puede llegarse a un conocimiento más integral de una Era cuyas realizaciones, desvinculadas hipotéticamente del pretérito, resultarían, en verdad, imponderables. Tendríamos que llegar al terreno de lo prodigioso, y conformarnos con el milagro. Y de ese modo no alcanzaríamos a saber con justeza que todo esto es la obra de un hombre, Trujillo, y de un pueblo, el dominicano, que ha sabido identificarse con ese hombre.

2.- La actitud espiritual del gobernante.

Cuando hablamos de la personalidad del Generalísimo Trujillo, una de las situaciones mas singulares que se produce en nosotros y que se refleja, como en bruído cristal en nuestras palabras, es que tenemos que aunar las emociones del corazón y las lucubraciones del pensamiento. Esto puede explicarse fácilmente, a pesar de que constituye un complejo muy curioso. En efecto, cuando un conglomerado social recibe muchos dones, espirituales y materiales, esto es de los que tocan, por una parte, la fibra del ciudadano del presente para rodearlo de paz y garantía y civilización, y de los que, por la otra, hacen ver a ese mismo ciudadano como harán ver a las generaciones venideras, que la labor de hoy es promesa de seguridad y esplendor de la patria del futuro, resulta difícil establecer categorías entre los bienes recibidos. Sólo nos queda entonces, en la asombrada contemplación de la fragua en que se forja el nuevo espíritu dominicano, requerir del veredicto de la historia la palma del laurel y el homenaje de la gratitud para el transformador infatigable.

La patria vive el mas trascendental período de su historia, — una etapa de renovación integral que recuerda, en sus características esenciales, ese luminoso Renacimiento que floreciera hace cinco siglos en la vieja Europa, y que produjo algunas de las mas resplandecientes realizaciones del genero humano. Existe, empero, — una diferencia fundamental: No se trata, en nuestro caso, de un reverdeamiento de nuestras mejores cualidades, tras un obscuro medioevo, sino mas bien, de una completa y radical transformación progresiva de nuestra conciencia de pueblo culto y civilizado. Renacimiento implica existencia previa y en la obra de Trujillo todo es creación.

Cada gobernante posee las materias primas esenciales para lograr la felicidad o la satisfacción de sus gobernados. Pero muy pocos consiguen esto con plenitud, como pocos artistas llegan a plasmar la suma de diáfana y perfecta emoción que requiere la obra de arte, para hacerla eterna.

Existe un notable paralelo entre la obra artística y la función del gobernante, merecedor de un estudio mas amplio. Ambos —el artista y el gobernante— disponen de algunas herramientas y de ciertos materiales básicos. Pero lo que torna inmortal la obra de arte, como lo que hace grande y fructífera la obra de gobierno, es la actitud espiritual del que maneja materiales y herramientas, y su capacidad para crear algo hermoso y perdurable con ellos.

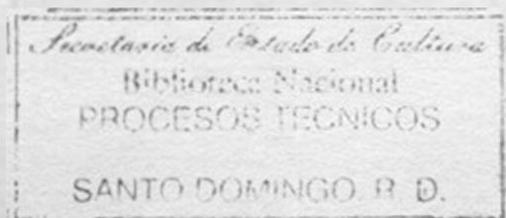
Si me concedéis benévolo permiso para seguir la analogía, me atrevería a expresar que pocos gobernantes han tenidos herramientas tan deficientes y limitadas como aquéllas de que podía disponer el Generalísimo Trujillo en los días de su ascenso a la Primera Magistratura del Estado. No es menester levantar ahora el telón para contemplar, otra vez, el drama del pasado, ni se hace preciso patentizar los oscuros tintes de la situación económico-social que atravesaba entonces nuestra patria. Pero el Generalísimo Trujillo sabía, con la intuición del genio y la pura emoción del patriota, que la materia prima —su pueblo— era buena. De este pueblo que marchaba, para usar la expresión de Pascal, "a tientas y gimiendo", se podía hacer un gran pueblo. La actividad creadora habría de consistir, inicialmente, en despertar las posibilidades aletargadas por la desidia de anteriores gobernantes. Era forzoso incrementar el espíritu de unidad, paz y concordia, y enseñar a cada dominicano a luchar sin descanso por el engrandecimiento de una patria que, para ser lo de verdad, tenía que descansar, no en la labor de unos pocos, si-

no en el esfuerzo denodado de todos.

Frente a un mundo contorsionado por los temores, las discor-
dias internas, los problemas económicos y la carencia de fe en el
porvenir del hombre, la República Dominicana ha tenido el privile-
gio de poder mostrar en el Generalísimo Trujillo el perfecto ejem-
plo del estadista diáfano y valiente en el que vibra, con cada lati-
do de su corazón, la preocupación fundamental del bienestar de su
pueblo, de nuestro pueblo, que le ha seguido en esta cruzada reden-
tora, con plena confianza en su destino, como al hombre que "se
puede tomar como alimento y como agua para nuestra hambre y sed
de verdad, progreso y justicia".

3.- Con una escritura hermosamente dibujada.....

No sería posible presentar en el marco de esta disertación un
análisis completo del desarrollo de nuestro sistema tributario, que
abaricara desde los primeros días de nuestra independencia hasta la
presente Era. Para los fines que nos proponemos, pensamos que
resultará suficiente ofrecer un bosquejo de las características bási-
cas de un eficiente sistema impositivo, y de cómo tales caracterís-
ticas han venido incorporándose, gradualmente, en nuestra legisla-
ción fiscal. Trataremos de ofrecer, además, algunas instantaneas -
-permitásenos el símil fotográfico- de como se obtenían los dine-
ros del Erario Público en épocas pasadas, para que nuestro benevo-
lo auditorio pueda así contemplar desde su verdadera perspectiva, -
la extraordinaria obra que en este sector de las finanzas nacionales,
ha realizado el Generalísimo Trujillo, en el lapso de apenas cuatro
lustros.



Para los hombres de hoy resultaría tarea asaz instructiva y no exenta de interés la de revisar, en alguna ocasión, las páginas amarillentas de los viejos infolios donde, con una escritura hermosamente dibujada, que recuerda tenazmente la de aquellos deliciosos cuadernos de caligrafía que eran el tormento de nuestra infancia, el Ministro de Hacienda y Comercio, "cumpliendo lo imperado por la Ley", narra al Ciudadano Presidente de la República las peripecias de su gestión administrativa, y el desenvolvimiento de un Erario singularmente magro.

Contemplemos este cuadro:

Es el año 1872 y se encuentra sirviendo la cartera de Hacienda y Comercio, en la cuarta administración del General Buenaventura Báez, el ciudadano Ricardo Curiel. El nombre de este funcionario resultará familiar a todos los que hayan hurgado un poco en la dramática historia de nuestras desventuras económicas, pues le cupo el triste honor de firmar, en representación del Gobierno Dominicano, - aquel nefasto contrato de empréstito con la casa Hartmont y Cia., que fue la génesis de tantos infortunios para la patria. Pues bien, la situación financiera que presenta el Ministro, con singular complacencia, al cierre del ejercicio fiscal es, en lo que se refiere a los ingresos, la siguiente:

Derechos de Aduana	RD\$ 1,165,253
Contribuciones e Impuestos	45,876
Ingresos provenientes de Bienes	
Nacionales	2,009
Total	RD\$ 1,213,138

Los impuestos que integraban en aquél pasado lejano nuestro incipiente sistema tributario, si es que puede denominarse así, eran, además de los derechos de Aduana, los siguientes, en orden de la importancia que tuvieron para la recaudación del año: Papel sellado, Patentes, Registro e Hipotecas, Producto de Correos y Sellos de Franqueo.

Un somero examen de las cifras precedentemente citadas revelará dos hechos que estimamos de particular importancia. Primero, que de los ingresos totales logrados en el año 1872, el 96% corresponde a los derechos de Aduana y el 4% restante a los impuestos, contribuciones, arrendamientos y otras entradas; y segundo, que las partidas agrupadas bajo la denominación de contribuciones e impuestos consistían, principalmente, en tasas.

4.- Tan necesario como el aire que respiramos.....

Perdónesenos una breve digresión en este sentido. Como es sabido, el instituto de las tasas está gobernado por el principio de la cantidad y dosis de servicios que cada uno consume, ajustándose el pago proporcionalmente al consumo, y solo de modo excepcional a los índices de capacidad contributiva. Son, podría decirse, remuneraciones especiales establecidas de modo unilateral, por servicios que prestan los organismos de la administración, cuando estos funcionan en cumplimiento de deberes de derecho público, a solicitud o en beneficios de los particulares.

Conviene detenerse en este punto. La tributación constituye un instrumento de vital importancia en toda sociedad organizada-

Es, por si misma, una institución social destinada al servicio y desarrollo de otras instituciones sociales. Todo sistema impositivo —descansa en la estructura política, económica y social del país, y debe encajarse en esa estructura, y adaptarse para lograr los fines y objetivos de la sociedad. Sin embargo, no se trata, en modo alguno, de un instrumento pasivo. Al contrario: Ejerce tal fuerza activa que, inevitablemente, afecta toda la estructura social, y altera de un modo extraordinario el curso de la evolución social de un país. Por ello el poder de imposición —según afirmaba una resolución de la Suprema Corte de los EE. UU. es uno de los grandes poderes sobre los que descansa todo el edificio nacional, tan necesario para la existencia y prosperidad de la nación como el aire que respira el hombre.

No es posible pensar en la existencia de una patria grande y próspera sin impuestos —aunque existan unas pocas tasas—, y es difícil mantener viva la llama de la libertad y del progreso si el Gobierno no se preocupa por enseñar, o los ciudadanos por aprender, el deber social de contribuir a los gastos públicos. Esta conciencia fiscal, llamémosla así, es la que muchas veces influye en la grandeza de los pueblos. Si hoy somos un país que contempla optimista el futuro, lo debemos principalmente a esa visión genial del Generalísimo Trujillo, para quien el mantenimiento de una Hacienda Pública solviente y pulcra es uno de los pilares más poderosos en que puede descansar la soberanía nacional. Y haber transmitido esta enseñanza a su pueblo, es una de las glorias que la historia habrá de señalar cuando narre las conquistas de esta Era de Trujillo.

5.— Todo un éxito.

Más, retornemos a la Memoria de Hacienda del año de gracia de 1872. En verdad, no le faltaba cierta dosis de razón al Ministro

del ramo para sentirse satisfecho. Aquél período había sido uno de los mas prósperos que hasta entonces registraban los ingresos fiscales de la República Dominicana. Las rentas provenientes de los derechos de Aduana se habían duplicado, a pesar de que las cifras de importación y exportación no mostraban un incremento paralelo.— El desarrollo de las rentas obtenidas desde el año 1868 hasta el 1872, que el Ministro transmitía harto complacido, era, en cifras redondas, el siguiente:

Año	Ingresos Totales	Indice
1868	RD\$ 487,571	100.00%
1869	680,944	139.66%
1870	775,193	158.99%
1871	701,887	143.95%
1872	1,213,139	248.81%

Como puede advertirse, la recaudación del año 1872 equivalía al 248% de la obtenida en el año 1868, que hemos tomado como año base. En su ya citada Memoria, el Ministro expresa al Presidente de la República que "comparando las entradas de 1872 con las del 1868, resulta que los recursos se han triplicado en cinco años". Todo un éxito. Al hombre de hoy, que sonreirá comprensivo frente a estas cifras, no podrá menos que cosquillearle la idea de que la recaudación de los cinco años citados es apenas la mitad de lo que ingresa hoy al Erario Público en un mes, y la de un año cualquiera de los comprendidos entre el 1868 y el 1871, ha sido frecuentemente la que, en un solo día, ha recibido el Tesoro Público en la Era de Trujillo.

6.— Perennidad del interés fiscal.

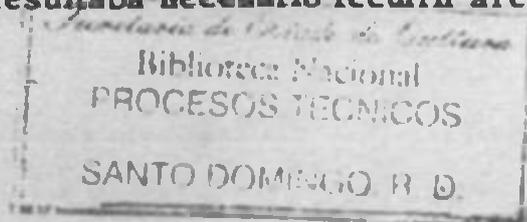
Ya hemos visto la importancia que tenían los derechos de Aduana en nuestro régimen fiscal. Prácticamente constituían la única fuente de ingresos, ya que el producto de los pocos impuestos y tasas que integraban el rubro de "Impuestos y Contribuciones" era, realmente, ínfimo. En el arancel de importación estaba, pues, como hasta muchos años mas tarde, la espina dorsal de nuestro sistema tributario y, en vista de algunas ideas externadas por los economistas de la época, el señor Ministro consideró necesario hacer algunos comentarios, que no hemos resistido la tentación de transcribir, parcialmente, mas adelante. Ellos llevarán hasta nuestro distinguido auditorio una idea de las preocupaciones que asaeteaban a los funcionarios de Hacienda y demostraran que —"Nil nobi sub sole"— también entonces las sagradas frases "en defensa del interés fiscal", tenían el mismo impresionante sentido que en todas partes se le atribuye en los tiempos que corren. Dice así el señor Ministro:

"Créese importante la reforma de los Aranceles de importación, no en el sentido de la disminución de los derechos, sino en el de enriquecerlo con nuevos artículos y con el de regularizar los aforos que no están en armonía con los precios del mercado productor - de donde provienen, evitando así la exageración con que estan aforados algunos artículos en ambos extremos, esto es, en unos disminuyendo su valor y en otros elevándolo".

"En cuanto a la variación del cobro de los derechos en el sentido de disminuir el tanto por ciento que se cobra sobre el aforo, aun cuando esto parezca seductor por el hecho solo de que se crea que abarataría el consumo, y aunque no haya faltado quien tales pretensiones tenga, creyendo que así se favorecería mas la importación, to-

da variación disminuyendo los derechos sería altamente perjudicial a los intereses fiscales. La República no cuenta con otras entradas serias para sus grandes atenciones y compromisos, que las que le proporciona el impuesto sobre la importación. Todos los demás impuestos carecen de importancia. Sería, pues, más que una falta, una torpeza de fatales consecuencias, atraídos por lo que el sistema de la reducción de los derechos tenga de seductor en países que tienen una manera de ser y de vivir muy distinta, ir a colocarnos en una situación de las mas desesperadas que sería la de no poder hacer frente a los gastos públicos que cada día se hacen mayores e indispensables, sobre todo para el mantenimiento de la paz interior y exterior del Estado. Todas las teorías que tienen por objeto aliviar las cargas del consumidor tienen un aspecto halagueño y, sin embargo, a pesar de esto y de tanto haberse escrito y hablado en diferentes países, el dominicano es uno de los pueblos donde la contribución directa e indirecta es mas insignificante”.

El gravamen aduanero de importación era entonces, en casi todos los países de Hispanoamérica, el producto de dos factores: el aforo que fijaba una tarifa de avalúos, y el derecho establecido por la ley de Aduana. Es evidente que las tarifas se tornaban rápidamente anacrónicas e inadecuadas. La tarea de la revisión por otra parte, era difícil, pesada, y se complicaba con una serie de problemas diferentes. Para alcanzar la verdad del valor legal, era indispensable hacer una serie de investigaciones y comparaciones, que solo podían encomendarse al estudio de una comisión bien preparada, integrada por personas que conocieran las variadas circunstancias que influyen en la fijación de los precios de los artículos contenidos en la tarifa. Esta, por otra parte, no podía extenderse desmesuradamente, ni clasificar todas las variedades que alcanzan determinados artículos, por lo que resultaba necesario recurrir al englo



bamiento de calidades distintas. Acaso el único medio de atenuar los inconvenientes de esta medida habría sido la utilización de aforos medios, en cuya determinación se computaran los precios de cada calidad y las calidades introducidas de cada artículo durante un determinado período. No es, pues, nada extraño, que los funcionarios del Departamento de Hacienda recomendaran estudiar concienzudamente el asunto y defendieran el postulado de la productividad, — aunque sufriera levemente el postulado de la justicia fiscal.

7. Comienza un nuevo siglo.

Atravesemos ahora el ingrátido puente de veintiocho años, y hagamos un alto en el 1900. Está próxima la iniciación de un nuevo siglo y dirige los destinos patrios el Presidente Jimenez. La situación de nuestro sistema tributario permanece sin variaciones de importancia. Las rentas provenientes de las Aduanas, al terminar el año, se han elevado a RD\$2,394,774.03, cifra que representa, aproximadamente, un 26% del valor total de las importaciones y exportaciones, — porcentaje que fué casi el mismo logrado en el 1872. Las otras fuentes de ingresos arrojan rendimientos que son de los mas bajos de nuestra historia financiera. Tales fuentes, bastante precarias, son el Telégrafo Nacional, Correos, Planta Eléctrica, Especies Timbradas y Arrendamientos, con un producido total de RD\$29,910.02.

Se tiene la impresión de que el país ha dormido durante casi — tres décadas. Sin embargo, nuestra historia en ese lapso ha sido particularmente pródiga en desaciertos financieros que no es el caso recordar ahora. Lo cierto es que el año 1900 nos sorprende, en el terreno hacendístico, muy cerca de donde estábamos cuando se redactaba el Memorial de Hacienda que mencionamos hace unos momentos, y

por otra parte, mas enlodados en el tremedal de nuestra Deuda Externa.

La verdad escueta es que hasta el período que venimos bosquejando, ningún gobernante ha intervenido seriamente en la orientación de nuestra economía, mediante el estudio y análisis de nuestras necesidades, o a través de una planificación adecuada para atender las, pues no merecen tales calificativos las modificaciones aisladas que, —como la supresión de los derechos de exportación en el Gobierno del Presidente Jimenez— ninguna relación tenían con el vasto campo de problemas complejos para los cuales urgía buscar, encontrar y aplicar soluciones globales, dentro de un sistema económico integral.

La deplorable conclusión es que ya hemos pasado el cincuentenario de nuestra vida independiente, y permanecemos anclados en unas cinco contribuciones rudimentarias que carecen de significación en nuestra historia financiera. Así ha ocurrido en tantos otros sectores de la vida nacional. No en balde el sistema impositivo refleja el progreso o el atraso de los pueblos, y no en vano la capacidad de rendimiento de los tributos se encuentra tan estrechamente enlazada al grado de conciencia fiscal, vale decir, a la comprensión que tenga el país del significado de sus contribuciones para el financiamiento de las actividades del Estado.

8.— Una instantanea de 1907.

Llegamos así al año 1907, en que aparecen nuevos tributos,—lograndose un mas satisfactorio rendimiento fiscal de los ya establecidos. Es de interés citar, especialmente, el Impuesto sobre Alcoholes, creado a fines del año 1904, cuando tan limitados eran los recur

sos de que disponía el Estado para atender a los servicios públicos. Es palmario el propósito fiscal de este impuesto, a pesar de su derivación extrafiscal, que impulsó al Gobierno a proclamarlo, - en las palabras del Ministro de Hacienda y Comercio, "una verdadera contribución en favor de la moralidad que desviando del vicio una gran parte de la producción la dirige a usos industriales de varias formas y notable porvenir" (Memoria de Hacienda y Comercio, 1907).

Las rentas recaudadas por concepto del Impuesto sobre Alcoholes llegaron a ser, después de las provenientes de las Aduanas, las más importantes que obtenía el Estado Dominicano, y ascendieron a RD\$112,755.84 y a RD\$174,238.43, en los años 1906 y 1907, respectivamente.

El sistema tributario aparecía entonces estructurado por los siguientes impuestos y tasas: Rentas de Aduanas y Puertos, Impuestos sobre Alcoholes, sobre Estampillas, Papel Sellado, Impuesto sobre Azúcar, Correos, Telégrafos y Teléfonos, y otras entradas. Los ingresos originados en las Aduanas ascendieron a RD\$3,413,050.00 o sea un 89% del total, mientras que los otros citados produjeron, en conjunto, RD\$410,721.00, equivalentes al 11% - del total. Está claro que el aumento de este último porcentaje tiene su origen en el ya mencionado impuesto sobre Alcoholes, y en el de Estampillas, que data de la misma época. Los estados financieros del ejercicio que nos ocupa hacen mención de un "Impuesto de 10cts. sobre el Azúcar", cuyo pago negaban los hacendados, impugnando al Fisco el derecho de cobrarles por tal concepto. En razón de tales dificultades el tributo fue abolido en el año 1906, aunque se recaudara la deuda en 1907.

Tan ligadas están las peripecias de nuestro sistema tributario, del que los derechos de Aduana eran la fuente principal, a las operaciones relacionadas con nuestra deuda externa, que acaso no resulte del todo superfluo recordar ahora que fué en ese mismo año de 1907 cuando tuvo efecto la vejaminosa convención entre la República y los Estados Unidos de Norteamérica, según la cual, y mientras permaneciera vigente, se nos vedaba aumentar nuestra deuda pública sin el consentimiento del Gobierno Norteamericano, y se establecía que las aduanas dominicanas estarían administradas por un Receptor que designaría el Presidente de nuestro vecino del Norte. Como es sabido, las rentas aduaneras quedaban, a partir de entonces, destinadas a cubrir las amortizaciones e intereses de la deuda externa, recibiendo nuestro Gobierno el balance que resultare después de atender a tales compromisos.

9.— Indolencia gubernamental y rutina administrativa.

Para el año 1926, nuestro sistema tributario contaba con mas de cuarenta impuestos y tasas. Los principales eran el Impuesto sobre Alcoholes, Sellos de Rentas Internas, Impuesto Ley 190 sobre Ventas, Impuesto Ley de Carreteras, Impuesto de Patentes e Impuesto sobre la Propiedad. En este año, las recaudaciones llegaron a .. RD\$12,465,605, suma a la que las Aduanas contribuyeron con el 38% y Rentas Internas con el 62%.

El desarrollo de nuestra hacienda pública, sin embargo, no podía conseguirse, pura y simplemente, con la creación de nuevos tributos, si se descuidaba la organización administrativa. Las consecuencias lamentables de esta indolencia gubernamental son obvias.

En efecto, los rendimientos fiscales de aquellos años, aunque superiores a los obtenidos en períodos precedentes, no guardan armonía con los que era dable esperar, en razón de la prosperidad mundial y del aumento que en la circulación monetaria promovían los empréstitos externos. Los métodos rutinarios utilizados, en vez de conducir los ingresos a su nivel lógico, provocaban resultados como el que narra el Ministro del ramo en la Memoria de Hacienda del año 1926, al referirse al Impuesto a la Propiedad. Dice así:

“Desde el año de su creación este impuesto viene disminuyendo gradualmente, a consecuencia de las inoportunas reglamentaciones que se impusieron al establecer retasaciones arbitrarias las cuales por no tomar en consideración el estado económico de la población, resultaron injustas y contraproducentes, y que solamente indignaron al contribuyente exhausto y lo obligaron a preferir los rigores de una sanción militar y expropiadora, antes que aceptar semejante sistema de valoración como se intentó. Es digno de citarse el siguiente cuadro decreciente que arroja el cobro de este impuesto:

Año 1920	\$ 1,015,315
Año 1921	842,087
Año 1922	564,217
Año 1923	425,547
Año 1924	330,813
Año 1925	273,581

10.- Las ondas de la gran marea.

Cierto día de Octubre, mientras se deslizaba el otoño del 1929, buena parte del mundo civilizado comenzó a darse cuenta de que, con

la caída de las hojas amarillentas, había terminado todo un ensueño de flamante prosperidad. Los precios del mercado —como narrara con tan insuperable gracia algún autor— “demostrando ignorar la reciente opinión del Profesor Irving Fisher, de que habían alcanzado “lo que aparece como un alto nivel permanente”, cayeron hasta perderse de vista en un precipicio cuyo fondo nadie podía distinguir.

“Esa calamidad, —dice Philip Guedalla— fué el primer eslabón de una larga cadena de consecutivos desastres, cuyos choques —melancólicos y sucesivos resonaron con el deprimente encadenamiento de una hilera de coches de carga que pasan al desvío. Así, mientras los arruinados especuladores cesaban de ordenar mercaderías — que no tenían ya esperanzas de pagar, los comerciantes perdieron a sus clientes, y los fabricantes descubrieron de súbito que no había la menor razón para que siguiesen fabricando. Esos sencillos hechos, combinados con la desgraciada circunstancia de que los países extranjeros no podían comprar los costosos productos norteamericanos, atraieron la sombra universal sobre los Estados Unidos

La humanidad, que había contemplado todo lo relativo a los ciclos económicos con esa cortedad de la vista de la teoría clásica frente a los hechos de la vida real, se encontró así, otra vez, frente al jinete apocalíptico de la depresión.

Las ondas de la gran marea no se hicieron esperar en nuestro país. Con el espejismo de esa falaz y breve prosperidad que dejan los empréstitos, los sucesivos gobiernos que tuvimos no se preocuparon por desarrollar nuevas fuentes de riqueza, ni por ajustar — nuestra ordenación financiera en un plano correlativo con sus condiciones económicas y sociales. Olvidaron que los sistemas impositivos responden a una secuencia lógica de la dinámica del Estado,—

que no podía concebirse indiferente ante los graves problemas nacionales. Si el Estado ha de velar por la permanencia de sus derechos soberanos, es elemental que necesita obtener recursos suficientes, - sin dejar de vigilar cuidadosamente la forma en que su exacción repercute en la vida de la nación, por las fuerzas de las circunstancias nos urgía desarrollar una política financiera de tipo beligerante, - no simplemente destinada a la nivelación presupuestaria, que ya hubiera sido hermoso logro- sino dedicada al empleo de los medios financieros para la consecución de múltiples objetivos de extraordinaria trascendencia económica y social. Y esta fué la sobrehumana tarea que le cupo la gloria de realizar al Generalísimo Trujillo al ascender a la Primera Magistratura del Estado, seguro de si mismo y de los altos destinos patrios, el 16 de Agosto de 1930. Es entonces, y sólo entonces, cuando empiezan a plantearse nuestros problemas - fiscales para luego dar paso a la organización de un sistema tributario ajustado a las necesidades del Estado, que incorpora normas científicas de imposición y métodos modernos para percibir y fiscalizar - eficientemente los tributos.

11.- Síntesis de una política impositiva.

Si quisieramos condensar las facetas mas notables de nuestra política fiscal en la Era de Trujillo, diríamos que ha estado encaminada a obtener las siguientes finalidades:

- a) Rendimiento fiscal - en el que influye la racionalización de los trámites administrativos, mediante el uso coordinado de los elementos técnicos y materiales del Departamento del Tesoro.

- b) Justicia fiscal — en la que coadyuvan el perfeccionamiento de los métodos de percepción y fiscalización de los impuestos; el establecimiento de gravámenes progresivos y la significación de la realidad económica al determinar el hecho imponible.

La lógica de los objetivos mencionados es evidente, pues como es bien sabido, los dos principios fundamentales de un buen sistema impositivo son el rendimiento adecuado y una justa distribución de los costos del gobierno. El primero de estos principios ha ejercido siempre mayor influencia que el segundo en la historia fiscal de todos los países. A pesar de que se han encontrado frecuentemente en conflicto, ambos son corolarios de un canon esencial que debe regir el sistema tributario, del cual resultará que el más productivo será, a la postre, el más justo, y el más justo vendrá a ser el más productivo. Esto no es tan paradójico como puede parecer, *prima facie*. La tributación más justa ocasionará un menor daño al ingreso social y facilitará las rentas para atender a las erogaciones que aumentarán ese ingreso social más ventajosamente; mientras que los sistemas más productivos suministrarán los ingresos indispensables con el menor número de efectos sociales indeseables.

Lo cierto es que "todo sistema tributario reposa sobre un conjunto de ideas básicas que lo dirigen, y toda modificación de carácter más o menos substancial implica una transformación de esas ideas. No sería razonable supeditar la experiencia a la teoría abstracta, ni desconocer a la primera su preeminencia pragmática. Reconociendo a cada una de ellas su propio ámbito de acción, las finanzas deben situarse tan lejos del empirismo que amontona leyes sin construir, como de las divagaciones que inutilizan los esfuerzos en la crítica negativa y estéril".

Ahora bien, es elemental que, dejando de lado otras consideraciones, la mejor fuente de ingresos es aquella que puede producir los mayores. Y no se interpreten estas frases con un criterio simplista, ni se les atribuya, en modo alguno, el ingrato sentido de aquellas famosas de Juan Bautista Colbert, cuando expresaba que el arte supremo del impuesto "consiste en arrancar el mayor número de plumas con el menor número posible de gemidos". El concepto político y económico que impera en el presente es muy distinto, ya que, como bien expresa Oria, "si esa fórmula, que no pasa de ser una expresión humorística de su autor, fuese verdadera, el Estado, que sería, según la metáfora, el "desplumador", se quedaría con la gallina de los huevos de oro muerta en sus manos".

12.- Fiscalización de los tributos: Un puente hacia la equidad.

Decíamos hace poco que una de las condiciones universalmente reconocidas como válidas para determinar la bondad de un impuesto, o de un sistema tributario, es su productividad. Estrechamente vinculado a este requisito están los de facilidad y economía en la recaudación. Ahora bien: La productividad no consiste en los rendimientos o efectos inmediatos del impuesto, habida cuenta de que una política fiscal sin visión del futuro puede perjudicar y hasta eliminar las fuentes de ingresos. Por otra parte, es un hecho bien conocido que las tarifas muy altas pueden tener rendimientos inferiores a las bajas, debido a que estimulan la evasión. Y por último, no puede perderse de vista el efecto que los métodos impositivos ejercen sobre la producción y, en consecuencia, sobre el bienestar económico de la sociedad.

Estas normas han merecido la mayor atención del Gobierno Dominicano en la Era de Trujillo, y es por lo que hoy día, las tarifas de nuestros impuestos se mantienen en niveles medios que aman de ejercer un sano estímulo a la producción nacional constituyen el mejor incentivo para la inversión de nuevos capitales.

El impuesto, además de los factores mencionados, debe ser justo. El concepto de la justicia tributaria ha sido muy debatido, pero, aparte del hecho de que los sujetos del gravamen deben recibir el mismo tratamiento, en igualdad de circunstancias, es indiscutible el carácter subjetivo de la cuestión, pues lo que resulta justo en un país o en una época, puede no considerarse así en otros. No obstante, existen, algunos factores que coadyuvan en la consecución de un alto grado de equidad impositiva y, entre ellos, es de excepcional importancia la reducción de la evasión fiscal.

Una administración hacendística honesta, capaz y bien organizada puede disponer siempre, como de su mejor presea, de métodos técnicos y eficientes para la fiscalización de los tributos, encaminada, no solo a lograr un mejor rendimiento para el Erario, sino, lo que quizás resulta mas importante, destinada a alcanzar el ideal impositivo de la generalidad o universalidad de los impuestos. La tarea que ha sido realizada en este sentido, a base de programas racionalmente preparados y dirigidos, con personal técnico cuidadosamente adiestrado, ha sido una de las mas notables aportaciones de la presente Era, para desarrollar, en su mas provechosa plenitud, una conciencia fiscal en nuestro país.

13.— La progresividad en la tributación.

En esta empresa de estructurar un sistema impositivo que respondiera cabalmente a las necesidades de nuestro pueblo y que armonizara con su auténtica realidad económica, no podía faltar el establecimiento de impuestos progresivos, tendentes no solo a contribuir en la cristalización de este propósito de justicia fiscal, sino también a mejorar la distribución de nuestra riqueza.

Nuestro régimen tributario dispone hoy de varios impuestos de ese tipo. El de Sucesiones y Donaciones, verbigracia, ofrece una doble progresividad, en razón de que su tarifa aumenta de acuerdo con el importe de los bienes heredados y según que el grado de parentesco entre el sucesor y el de-cujus sea mas lejano. La progresividad queda aquí mas justificada que en cualquier otro tributo, debido a los fines sociales que este encierra, porque mediante su aplicación se propende a gravar la excesiva acumulación de riqueza estática con proyecciones a la provechosa difusión del bienestar económico.

Los impuestos de Beneficios e Inquilinato, de reciente creación, son los mejores ejemplos de nuestra tributación progresiva, fundada en el principio de la capacidad contributiva, vale decir, en la potencialidad de subvenir a los gastos públicos que el legislador atribuye al sujeto particular, tan propia de la tributación moderna. Las tarifas son bastante moderadas, eliminandose así el riesgo de que al reducir exageradamente el beneficio del empresario, se perjudique el desarrollo económico de la nación. En este aspecto conviene subrayar, nueva vez, la medida que rige la política fiscal orientada por el Generalísimo Trujillo, que ha tenido muy en cuenta la necesidad de mantener sin alteraciones nuestro equilibrio económico, muchas veces perturbado en otros países por la adopción de técnicas y métodos im-

positivos inadecuados.

Puede que resulte interesante mencionar aquí, de pasada, que hace algunos meses una misión técnica organizada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que realizó una provechosa labor en el hermano país de Cuba, incluyó entre sus recomendaciones para mejorar la tributación en la industria azucarera de dicho país, "el establecimiento de un impuesto sobre las exportaciones — del azúcar y sus subproductos, con una escala progresiva elaborada de tal modo que se aplicaran tipos mas altos cuando los precios sean altos, y mas bajos cuando aquellos se reduzcan". Este principio es, precisamente, el que desde hace años viene aplicándose entre nosotros, con la denominación de Impuesto sobre Plusvalía del Azúcar.

Asímismo, hace algunos meses, en un estudio preparado con los auspicios de la Organización de Alimentación y Agricultura de las Naciones Unidas, redactado por el economista Albert Vjton acerca de "Los aspectos de la Expansión de la Producción Azucarera en Haiti", se expresa que los impuestos de exportación de azúcar constituyen un instrumento útil para obtener cualesquiera resultados apetecidos, si este instrumento se maneja diestramente, y se recomienda que "las leyes y prácticas de la República Dominicana podrían estudiarse a este respecto".

Es así como el Benefactor de la Patria ha organizado una estructura fiscal enmarcada en principios científicos para atender a los gastos del Gobierno y ha creado instituciones fiscales de un tan depurado tecnicismo que pueden servir de modelo a otros países.

14.— Fundamento económico del hecho imponible.

Aunque solo sea en forma brevísima, no queremos dejar de mencionar ahora una de las más notables conquistas que vienen siendo alcanzadas en el régimen fiscal de nuestro país, la cual, innegablemente, implica una verdadera revolución en los principios que rigen la interpretación y aplicación de algunas leyes tributarias. Nos referimos a lo que podría denominarse significación económica de los impuestos. Es bien sabido que, a pesar del carácter eminentemente público del Derecho Tributario o Fiscal, ha existido la tendencia de interpretarlo con normas, conceptos y términos del derecho privado, que pueden estar en contradicción con los propósitos o finalidades de la disposición legal a interpretar y conducir a la evasión —legal o ilegal— de los impuestos.

Aclaremos este concepto. En los impuestos progresivos, como el que grava los beneficios, establecidos por la Ley No.2642, del 27 de diciembre de 1950, resalta la importancia de aplicar las tarifas al total de la masa de utilidades comerciales o industriales obtenidas por el contribuyente. Así, una empresa que adquiriera beneficios considerables, sujetos a las tarifas máximas del impuesto, está en condiciones de realizar una venta que aumentaría esos beneficios, lo que redundaría en una mayor tributación sobre los mismos. Para evitarlo, vende al costo a otra empresa a la que esté vinculada económicamente, la que hará la venta final incorporándose las ganancias correspondientes. Si los beneficios de la segunda sociedad son muy bajos, la economía del impuesto para la primera es evidente. Es así como ha nacido entre nosotros el concepto fiscal del conjunto económico, basado en el cual ciertos tributos de carácter progresivo deben aplicarse al titular de la masa de beneficios de una sola empresa, aunque para atenuar la incidencia del tributo, parte de aquellos hayan si

do trasladados a otra persona, natural o jurídica, prescindiéndose,— en consecuencia, del ropaje jurídico que oculte la situación económica real.

En resumen, lo que ha llegado a ser relevante para la determinación de la materia imponible, y esto, reiteramos, constituye uno de los progresos mas extraordinarios en esta materia, es el hecho económico real, aunque para llegar a este máximo grado de equidad fiscal parezca que el intérprete debe alejarse, como se ha mantenido en la jurisprudencia de otros países, "de las notas literales de la ley, en favor de su melodía".

De este modo, las sabias orientaciones del Generalísimo Trujillo encauzan nuestro regimen impositivo hacia la ansiada aspiración de la justicia fiscal, y, en aras de la misma finalidad, se ha logrado desterrar el viejo principio "in dubio pro fisco", contrario a la naturaleza de la relación tributaria como relación de derecho basada en la igualdad de los sujetos.

15.— Rendimiento fiscal: Logros y razones.

No quería abusar de la benevola atención que me habeis dispensado hasta aquí, recargando estas consideraciones de cifras y datos de caracter estadístico que, al ser transmitidas mediante la expresión hablada, perderían gran parte de su significado real. Aca so la mejor recomendación que podríamos hacer en este sentido es la de que cada quien tomara en sus manos un cuadro contentivo del detalle de los ingresos fiscales producidos en la Era de Trujillo y, después de estudiarlo cuidadosamente, formulara las conclusiones que les susciten tales cifras. Sin embargo, quedaría incompleto el pano-

rama que hemos pretendido ofrecer esta noche, si prescindieramos de enfocar aunque a grandes trazos, los extraordinarios éxitos del Generalísimo Trujillo en lo atinente a los rendimientos del sistema tributario que es motivo de nuestro estudio.

Las rentas aduaneras recaudadas en el lapso comprendido entre el 1931 y el 1952 ascienden a un total de RD\$232,643,377.00 y las provenientes de Rentas Internas a RD\$473,711,142.00, esto es, un importe global de RD\$706,354,502.00. Obsérvese que nos referimos únicamente a ingresos fiscales, y que las cifras precedentemente citadas no incluyen, por lo tanto, entradas no procedentes de Rentas. El progresivo crecimiento de estos ingresos se comprenderá mejor cuando digamos que el total recaudado en el año 1931 representa solamente el 7.5% del total recaudado en el año 1952.

Si nos gustan las comparaciones, y deseamos hacerlas con las recaudaciones anteriores a la presente Era, dispondremos de un magnífico instrumento para comprender en toda su grandeza este aspecto de la obra del Benefactor de la Patria. En efecto, el total de los ingresos fiscales recaudados desde el año 1870 hasta el 1930, es decir, en un lapso de sesenta años, ascendieron a RD\$238,834,167.00. Pues bien, en sólo tres años de la Era de Trujillo —del 1950 al 1952, inclusive— ha ingresado al Tesoro Público un total de RD\$258,354,226.00. Huelga todo comentario acerca de estas cifras.

El porcentaje representado por las rentas Aduaneras, en relación con el total de ingresos, tiene cierta tendencia a decrecer gradualmente con el crecimiento de las rentas provenientes de los Impuestos Internos. En el período comprendido entre el 1870 y el 1930 los valores recaudados por las Aduanas representaban un 62.5% del total. Desde el 1931 hasta el 1952, el porcentaje ha sido de 33%.

Ahora bien: Cómo ha podido la República Dominicana lograr estos excepcionales rendimientos de su régimen tributario? La explicación no es muy difícil. Se trata de una consecuencia natural de la expansión alcanzada por las actividades económico-financieras del país, las cuales, al incrementar el poder adquisitivo de la población, producen un elevado índice de prosperidad general que se refleja en las recaudaciones fiscales. Aquella expansión se origina, a su vez, en la instauración de una política económica inteligentemente proyectada, que abarca todas las manifestaciones de la producción y constante acrecentamiento de la riqueza nacional. Los resultados no son, pues, obra del azar sino consecuencia de una política armónicamente encaminada a obtener en los múltiples sectores de la vida nacional el crecimiento de las actividades generadoras de una riqueza que, en último análisis, es la esencia de toda tributación.

16.- Hacia las metas limpias y bellas.....

Al término de este trabajo nos asaltan aun proyecciones amplias, facetas diversas del atractivo conjunto que el escaso tiempo de que ya nos es dable disponer, solo nos autoriza a apuntar como trasunto de las poderosas inquietudes que en cada espíritu dominicano siembra, necesariamente, una obra que resiste, en pedestal de gloria, el recuento y el análisis.

Esta obra no es la resultante, repetimos, del azar, ni la que se realiza con propósitos inconcebidos o imprevistos. No. Cuando el Generalísimo Trujillo se esfuerza en el incremento de la producción no se propone esta como un fin puro y simple: producir, sino que tiene absoluta conciencia de que sin ella el nivel de vida nacio

nal y el bienestar del hombre se debatirían en el atraso y en la miseria. Y una de las metas óptimas de su lucha sin tregue ha sido la de evitar esa tragedia. De ahí que, utilizando convenientemente los recursos nacionales y manteniendo una economía sana y estable, se haya podido alcanzar el alto nivel de ocupación que convierte al pueblo dominicano en sementera propia para que en ella germinen los frutos de la justicia, de la prosperidad y de la democracia.

No cabe duda alguna de que la evolución del Estado dominicano ha sido extraordinaria y de que su misión funcional ha superado los mas fantásticos sueños. Si es cierto que han acrecido, de manera insospechada, los ingresos del país, es evidente que su inversión promueve el aumento de las fuentes de progreso y de trabajo y la eficiencia y variedad de los servicios públicos.

Pocos países han gozado de una coordinación tan entrañable, tan perfecta, entre sus entradas fiscales y la aplicación útil y productiva que de ellas se hace. Mientras las obras públicas realzan el nivel de ocupación del hombre y mientras los canales de riego convierten en emporios de riqueza los campos irredentos; mientras la industria y el comercio alcanzan límites excepcionales, el Estado extiende sus servicios de educación, de sanidad, de protección al incapaz o al anciano, de seguros sociales, y garantiza el orden y la paz en las armas respetuosas del Ejército y abre surcos en el agua y en el espacio con la navegación marítima y aérea nacionales.

Todo eso, y mucho mas que eso, es la obra de Trujillo.

Sin entrar en detalles acerca de lo que constituye propiamente la riqueza de una nación; sin examinar ésta o aquélla teoría relativa a las fuentes de prosperidad de un país; sin que nos olvidemos de

que la flora y la fauna y la tierra y los ríos y las montañas son las entrañas grávidas de esperanza para un pueblo; sin que olvidemos nada, sabemos que aquí, en nuestro suelo, el hombre ha sido el fundamento incommovible de la transformación de su destino. Esobabe cho también Trujillo: crear hombres, para cruzar con ellos el camino "angosto y tortuoso" de la virtud y del trabajo, como un gran Capitán, hacia las metas limpias y bellas de la libertad y del bienestar de la Patria.

oooOooo

