

ANALES

DEL INSTITUTO DE INGENIEROS DE CHILE

Calle San Martín N.º 352 - Casilla 487 - Teléf. 88841 - Santiago - Chile

COMISIÓN DE REDACCIÓN:

Don Raúl Simón (Presidente de la Comisión),
Don Carlos Alliende, don Enrique Palma R.,
Don Marcos Orrego P., Don Carlos Krumm y
don Walter Müller.

Año XXX	♣	Enero de 1930	♣	Núm. 1
---------	---	---------------	---	--------

Héctor Escobar Terán

Fuentes de recursos para carreteras

Resumen expositivo de los métodos más socorridos que permiten adoptar fondos para su desarrollo

GENERALIDADES SOBRE LOS IMPUESTOS PARA CARRETERAS

AL realizar las primeras investigaciones y estudios económicos sobre la marcha que han seguido los diversos países para llegar a descubrir rentas destinadas a la construcción y conservación de carreteras, pronto tenemos que caer en el convencimiento que ello no ha estado envuelto por ninguna fórmula rígida de financiamiento: cada país ha buscado las rentas que necesita con arreglo a las prácticas en uso y que las costumbres han sancionado como un buen sistema o un procedimiento aplicable dentro del propio país. Son el producto de tradiciones históricas.

Pero cuando ese país quiere introducir

nuevos impuestos o gravámenes o desea realizar un cambio de fondo en su política contributiva caminera, entonces se aconseja que la transición se realice en forma continua pero lenta aplicando el sistema adoptado sin producir variaciones bruscas dentro de la economía general del país. (1) Cuando se inaugure un sistema nuevo de impuestos es conveniente tener presente el principio de economía política, de que si ese impuesto establece una carga indebida, sus efectos inmediatos son contrarios e indicados por la disminución de las rentas; en consecuencia, es conveniente hacer el paso de un sistema a otro con lentitud y con previsión. Aparte de que todo esto en-

(1) Memorias del Primer Congreso Panamericano de Carreteras.

vuelve en sí, un simple problema de impuestos en general, la tendencia de tales impuestos para carreteras es la de hacer gravitar una parte de ellas sobre los directamente beneficiados.

Los impuestos o contribuciones son prestaciones de valores en dinero exigidas a los miembros de una colectividad con el fin de cubrir gastos que exige el interés general. Varias cualidades se exige a los impuestos para caminos: justos, razonables, equitativos, necesarios etc. etc. (1). Para que un impuesto sea justo se requiere que sea uniforme y general; la generalidad indica la obligación de pago de todos y la uniformidad determina la medida de ese pago. Que sea razonable, es decir, que tenga poca resistencia, sea difícil de evadirse, de fácil aplicación y económico en su percepción. Equitativo, que guarde la proporción conveniente no sólo entre las diversas capas sociales del país donde se aplica sino que permita además obtener una renta proporcional a su capacidad contributiva. Necesario, que el impuesto produzca en la opinión pública la impresión de que es el mejor medio de satisfacer la necesidad de los recursos que se buscan y en consecuencia, sea bien aceptado.

Sin embargo, la práctica indica que es muy difícil, casi imposible, llegar a establecer un sistema distributivo de impuestos o carga que satisfaga todas estas condiciones y sea absolutamente justo. Como se ve, no es lo importante descubrir fuentes más o menos adecuadas para caminos; de estas como veremos más adelante hay muchas, son numerosas; el punto difícil, es establecer una contribución propia, que por la opinión general de un país se la considere una contribución equitativa y proporcional a las

diversas exigencias que se gravan y que se benefician.

En resumen, se dice que satisfacer recursos para una necesidad pública es siempre un problema de resolución y voluntad nacionales. Los tratadistas de caminos aseguran que buscar recursos para las carreteras es el problema más importante y también el más difícil. Cuando el gravamen es mayor de lo que la propiedad o el individuo puede soportar, el número de morosos es elevado; a su vez se puede fijar como principio fundamental, que cuando el impuesto es indebido, produce efecto contrario a la ideología en que se fundó su implantación

II

PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDAN LOS DIVERSOS SISTEMAS DE IMPUESTOS PARA CARRETERAS.

Las carreteras deben satisfacer no sólo condiciones técnicas y de tráfico, sino también ciertos principios económicos y financieros de alto valor, factores estos últimos que muy amenudo, no se les da la debida importancia que en esta clase de obras requieren ser considerados.

Entre los puntos de importancia por estudiar existe en primer término de análisis, la capacidad de pago de los contribuyentes con el fin de que los tributos que se van a pedir puedan ser cubiertos con facilidad y sin apremio. Se comprende que dentro de esta investigación nace la importancia que tendrá la confección del plan, el período de tiempo dentro del cual éste se va a desarrollar, etc. El método de ir construyendo vías de transporte sin atender a investigaciones previas de carácter económico como ha sucedido ya en algunos países, induce a construir en algunas zonas

(1) Problemas de la producción agrícola.

más vías que las estrictamente necesarias e indicadas por la importancia de la zona y en perjuicio de otras zonas que no fueron consideradas.

En resumen, se puede decir, que el estudio analítico que determina la forma de tributación de las propiedades o de la zona que cruzará el camino, adquiere día a día la mayor importancia. Fijar con arreglo a un estricto criterio económico como deberá repartirse el gravamen que exigen el costo de las obras, en que proporción deben ser los aportes que den los diversos contribuyentes: usuarios, propietarios de la zona que atraviesa el camino, la zona, la provincia y el Estado o Nación. Esta distribución de aportes es y ha sido como ya hemos dicho un problema y un estudio fundamental que debe resolverse en cada caso. Generalmente este gravamen se distribuye en proporción a los beneficios que reciben los diversos grupos de contribuyentes que son: usuarios, propietarios, vecinos y habitantes del país. Establecida entonces la proporción de los impuestos o rentas parciales que permitirán aproximadamente pagar las obras corresponde establecer el sistema de contribución de los diversos grupos. En resumen, hay que establecer la parte del costo de las carreteras o del camino que debe ser aportado por esos grupos tratando que esta parte sea fijada en proporción a los beneficios que reciben.

Con respecto a los principios que en EE. UU. guían la práctica general de la solución de carreteras es interesante tener presente lo dicho por W. S. James (1). Este principio señala que toda área desarrollada debe forzosamente ser económicamente capaz de proveer lo necesario para la demanda inmediata de sus

comunicaciones propias. Dicho esto en otras palabras, cada área debe sufragar los gastos de lo que realmente necesita para realizar sus comunicaciones no siendo conveniente gravar los desarrollos locales con cargas más pesadas que el mínimo indispensable que exigen sus necesidades para su normal desarrollo. Sin embargo, es conveniente observar que este principio no puede ser absoluto sobre todo en países que como Chile, dispone de grandes extensiones, que aun no han sido entregadas a la actividad económica y quedan por construirse todavía algunos miles de kilómetros de vías de fomento.

Como hemos dicho, conviene estudiar y hacer los cálculos de comprobación que fijen y determinen qué contribución corresponde al Estado, qué parte debe pagar la zona, qué proporción debe gravitar sobre los propietarios o contribuyentes que atraviesa el camino y cual debe ser el aporte que directamente debe gravitar sobre el usuario.

* * *

Pasando ahora a analizar los diversos métodos o sistemas que existen para obtener dinero para caminos, vemos que por su origen pueden clasificarse así: 1.º Por medio de un impuesto general a todos los habitantes del país; 2.º Gravando la propiedad raíz que se beneficia con las mejoras de los caminos; 3.º Colocando contribuciones a los que usan las carreteras; 4.º Por medio de gravámenes especiales; 5.º Utilizando el crédito público bajo condiciones convenientes y con los recursos disponibles.

El primer sistema, el impuesto «per capita» se ha adoptado en varios Estados tanto de Sud-América como de Norte-América; en general se ha aplicado cuando los países se encuentran en el pe-

(1) Como subvencionar un sistema social de carreteras.—E. W. James.

Anales del Instituto de Ingenieros de Chile

ial del desarrollo de las carreteras en los países que lo han aplicado lo ha resultado afortunado porque proporcióna un gran impulso a la economía del país, pues él obliga a todos los habitantes a contribuir a la construcción de las carreteras; sin embargo, esto no ha sido por ser una contribución equitativa general; este inconveniente ha subsanado en otros países mediante una amplia propaganda y educación.

El tercer sistema, que corresponde al impuesto sobre la propiedad raíz, ha sido generalizado entre los países que se recomienda como buena contributiva caminera cuando los países encuentran en el período inicial de desarrollo y construcción de carreteras. Los inmuebles deben soportar la carga de la construcción con la misma facilidad y holgura la consecuencia de las inversiones en carreteras con la condición fundamental sean equitativas. Hay que evitar la contribución exagerada limitando el porcentaje de gravamen sobre la renta de las propiedades. Parte de que como hemos visto que establecer la cuestión de la parte del costo de la carretera debe ser sufragada por el propietario, hay que tener presente como hemos dicho, que cuando el gravamen mayor de los que la propiedad debe soportar, el número de carreteras aumenta rápidamente cuando los recursos o solicitados a ella son escasos. En tales casos se produce el efecto inverso que el valor de la propiedad raíz, baja.

El cuarto sistema o categoría, es el de contribuciones a los que usan las carreteras. A este sistema pertenece la contribución por peaje. Hasta hoy día, en los países americanos que en la historia de su historia no hayan

tenido que recurrir a él con el fin de subvencionar la construcción de carreteras. Aunque este sistema es fuertemente combatido, sus resultados prácticos han sido favorables en los países durante el período inicial de la construcción de carreteras. En época ya pasada el peaje se basaba en el ancho de las llantas de los vehículos cobrándose más por la llanta angosta; hoy día se atiende en general al peso del vehículo y a su capacidad de utilización. A este sistema de contribuciones pertenece también el derecho de pontazgo que hoy día es menos común en el peaje como fuente de recursos.

El cuarto sistema o categoría, corresponde a las contribuciones especiales; entre estos gravámenes especiales hay que indicar en primer término, los que se relacionan con los vehículos, principalmente con los vehículos motorizados. Los automóviles han sido considerados hasta hoy día como fuente de rentas públicas para subvencionar carreteras. Entre estos impuestos son de principal importancia el impuesto a la gasolina conocido vulgarmente con el nombre de «Peaje moderno» y el impuesto o derecho de licencia que entre nosotros se denominan «patentes». Estos impuestos se aplican generalmente después que el país ha iniciado el desarrollo de sus carreteras y por consiguiente cuando el número de vehículos motorizados ya ha experimentado grandes aumentos. Lo más importante como se ve, es conocer cuando en un país el número de automóviles registrados es suficiente para crear la demanda del nuevo sistema de impuestos; éste depende del grado de desarrollo que haya alcanzado en el país el poder adquisitivo de los vehículos motorizados. El impuesto a la gasolina y las licencias de automóviles satisfacen en general a la opinión pública y hoy la tendencia a exigir que los que usan los caminos pa-

guen una fracción del costo de éstos, es más marcada cada año. Estos impuestos especiales tienen además otra cualidad; se ha observado que el dueño de un vehículo se preocupa más de la forma en que ha de pagar el impuesto que de la cantidad de esto; por tal razón se ha establecido el principio que estas contribuciones no deben ser pesadas; de aquí es que el impuesto a la gasolina sea más aceptado que las matrículas especiales.

Por otra parte el vehículo automotor ha sido la causa principal que en algunos Estados (es el caso de los EE. UU. de N. A.) se abandone el sistema de camino de peaje; este abandono se ha producido por tres razones principales: 1.º Por las molestias que en la mayoría de los países produce su cobro para el tráfico de gran velocidad; 2.º el reconocimiento general de que los caminos principales sirven el interés general (1); 3.º la aceptación general del principio que deben obtenerse fondos para los servicios del Gobierno por medio de impuestos distribuidos conforme a la capacidad para pagarlos (2).

Estos impuestos bien colectados tienen la ventaja que no se sienten dentro de la producción y del trabajo general pero como hemos dicho, son odiosos y exigen para su implantación que la existencia y aumento de vehículos en el país haya empezado y marche en fuerte desarrollo.

El quinto y último sistema es el de aprovechar los recursos existentes y el crédito público para obtener fondos para nuevas contribuciones de caminos. Este sistema es uno de los más socorridos por la facilidad que encierran sus operaciones y por el escaso sacrificio contributivo que demanda. A menudo se gravan por uno cierto período de años las rentas

anuales permanentes que producen las leyes de tráfico y de caminos en vigencia con el objeto de obtener una suma global apreciable que permita realizar la construcción de un crecido número de caminos.

Los caminos requieren grandes gastos que difícilmente pueden pagarse al contado, en tal caso hay que recurrir a empréstitos: el Estado emprende la obra, emite bonos, estos bonos los toma generalmente una institución de crédito y los lanza al mercado anticipando ella las cantidades necesarias para la ejecución de las obras. Al hacerse una emisión de bonos se capitalizan virtualmente las entradas que se calcula tener por el concepto de los impuestos durante un cierto período de años permitiendo terminar en breve tiempo los caminos que se proyecta construir y mejorando con ello la economía general del país por la reducción del costo del transporte.

III

SISTEMAS ADOPTADOS EN ALGUNOS PAÍSES AMERICANOS. ENUMERACIÓN DE IMPUESTOS

A.—En los Estados Unidos de América (1).

Hasta la mitad del siglo pasado los caminos principales y troncales habían sido construidos y administrados por particulares obteniendo fondos por el cobro de derechos de paso a los que lo utilizaban. Los caminos locales los construían las Municipalidades o el Gobierno de los Estados con rentas municipales o del Estado, con dinero proveniente de impuestos especiales o del trabajo manual.

(1) Administración vial, por T. H. MacDonald.

(2) Inf. de la Delegación de EE. UU. de N. A.

(1) Memoria presentada por la Delegación de los EE. UU. de N. A. al Primer Congreso Panamericano de Carreteras.

Después de que se abolió el sistema de peaje por la creciente convicción de la utilidad nacional de las carreteras, los fondos para los caminos provenían de las rentas generales y locales y más tarde de la del Estado y Nación. Después que se difundió el principio de los que usan los vehículos automotores obtienen beneficios especiales nacieron los impuestos a estos vehículos. Las rentas generales provenían del impuesto a la propiedad; a medida que aumentó el impuesto a los vehículos se disminuyó el impuesto general a la propiedad especialmente los impuestos a las tierras agrícolas adyacentes a los caminos, los cuales con frecuencia fueron gravados con exceso.

En resumen, puede decirse que en los EE. UU. el peaje existió hasta que se reconoció que la carretera era de beneficio común y luego después de intensificarse el tráfico motorizado en todos los Estados. El principio económico que establece que para los servicios públicos deben crearse rentas derivadas de impuestos que puedan pagarse, condujeron a suprimir el peaje por ser un impuesto molesto. Suprimido el peaje, la primera faz del desarrollo de los impuestos en EE. UU., fué imponerlos a la propiedad, el éxito descansó en la acertada adopción de los impuestos sobre la propiedad general como medida de proveer fondos para las primeras mejoras. La segunda faz fué los impuestos especiales sobre los mismos vehículos automotores. Estos impuestos especiales empezaron cuando el mismo vehículo comprendió de que le era más económico pagar un impuesto mayor sobre un camino mejorado que pagar un impuesto menor sobre el mal camino; pero es conveniente decir, que estos impuestos nacieron después que se había iniciado la pavimentación de un cierto número de caminos.

Hay que agregar todavía sobre los

impuestos especiales una observación. diversos Estados han reducido recientemente el impuesto por licencias sustituyéndolo con un impuesto sobre la gasolina; este ha tenido dos ventajas: 1.º el dueño del auto paga el impuesto poco a poco; y 2.º el impuesto relaciona más el pago con el uso que se hace de la carretera.

B.—En la República Argentina

No tenemos antecedentes suficientes que nos permitan exponer brevemente el desarrollo que han tenido en la República hermana los recursos para caminos. Sólo conocemos, las ideas dominantes en aquel país en el año 1925 y que se encuentran expuestas en el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, remitido al Poder Legislativo de la Nación en Septiembre de 1925.

La financiación del plan de caminos se basa en los siguientes principios:

1.º Creación de un fondo inviolable destinado exclusivamente a la construcción de carreteras que permita para tal fin la caución de grandes empréstitos.

2.º Prescisión de la partida que anualmente fija la Ley de Presupuestos de Puentes y Caminos, por la necesidad de continuar desarrollando el plan general de construcción de puentes y mejoramiento de los caminos de tierra.

3.º Gravitación de las imposiciones a crearse sobre los beneficios con la Ley de las Municipalidades ya que casi la totalidad de los caminos afirmados se harán dentro de la zona de su jurisdicción.

La creación del «Fondo inviolable» se constituiría con arreglo a los siguientes ingresos anuales:

- a) Del producido del Impuesto de Caminos cuya tasa se eleva al 2 por mil.
- b) Del aporte de las Municipalidades.

c) Del producido del Impuesto a las nuevas inscripciones en la Provincia de rodados a tracción mecánica

d) Del producido del Impuesto a la nafta, lubricantes, repuestos y accesorios, cámaras y cubiertas de automóviles y camiones.

e) Del producido del Impuesto adicional de Caminos afirmados.

Diremos finalmente, que en Argentina se estimaba en la época en que se confeccionó el proyecto mencionado, que el impuesto per capita (o sea la conscripción vial) sería seguramente, la primera imposición que tendría que crearse cuando el desarrollo de los caminos exigiera nuevos aportes. Por entonces se desechaba por las fuertes evasiones que tendría en un ambiente no acostumbrado a esa clase de impuestos.

C.—En el Perú

La República del Perú tiene establecido el impuesto per capita como fuente de recursos para sus carreteras. Este servicio comprende la obligación de trabajar para los caminos públicos cierto número de días al año en relación con la edad y con arreglo a la siguiente escala:

De 18 a 21 años	6 días
De 21 a 50 años	12 días
De 50 a 60 años	6 días

El artículo de la Ley establece que la conscripción vial podrá redimirse por todo contribuyente sin excepción mediante el abono en efectivo del valor de los penales correspondientes cuyo tipo será fijado para cada región.

Ya en el año 1925 se pensaba en el Perú en la creación de nuevas rentas para caminos mediante impuestos a la gasolina, del producto de los derechos de

Aduana, con una contribución al tonelaje que se embarca en los FF. CC. del Estado, etc., y finalmente con el establecimiento del Peaje Nacional, como complemento del Impuesto per capita.

D.—En la República de San Salvador

En la República de San Salvador además del porcentaje que el Presupuesto General destina para carreteras por las entradas de los derechos aduaneros, matrículas de vehículos, licencias de chauffeurs, etc., se ha creado recientemente (1925) un nuevo impuesto directo a fin de aumentar las rentas y obtener mayores recursos para construcción, conservación y reparación de las carreteras nacionales.

La Ley que estableció esta nueva contribución dice en su Art. 1.º:

«Establécese el servicio de contribución obligatoria para la construcción y conservación de los caminos y obras anexas, el que se denominará «Servicio de Caminos» y al cual estarán sujetos todas las personas residentes en el Territorio de la República, nacionales y extranjeros mayores de 18 años salvo las excepciones que la misma ley establece».

El art. 11 dice:

El Servicio de Caminos comprende la obligación de contribuir pecuniariamente o de trabajar para los caminos públicos y obras anexas cierto número de días al año, en relación con la capacidad económica y utilidad reportada por el uso de los caminos, en la escala siguiente:

Personas cuyo capital exceda de	días
1 000 000 de colones	300
de 1 000 000 a 800 000 colones .	200
de 800 000 a 600 000 colones .	175
de 600 000 a 400 000 colones .	150
de 400 000 a 200 000 colones .	100
de 200 000 a 100 000 colones .	75

de 100 000 a 50 000 colones .	40
de 50 000 a 40 000 colones .	35
de 40 000 a 20 000 colones .	15
de 20 000 a 10 000 colones .	10
de 10 000 a 5 000 colones .	5
de 1 000 a 1 000 colones .	3

Con respecto a los empleados se establece la siguiente escala con arreglo al sueldo mensual:

800 colones mensuales	20 días
600 colones mensuales	15 »
400 colones mensuales	10 »
300 colones mensuales	8 »
200 colones mensuales	5 »
100 colones mensuales	2 »
Menos de 100 colones mensuales	1½ »
Obreros sin taller	2 »

El art. 13 establece:

«El Servicio de Caminos podrá redimirse de todo contribuyente sin excepción, mediante el pago efectivo del valor de los jornales correspondiente a razón de un colono por día de trabajo». (El colón salvadoreño equivale a cincuenta centavos oro americano).

* * *

Pasaremos ahora a realizar la enumeración de los impuestos para caminos que se aplican con mayor éxito o por lo menos que más amenudo se recomiendan para ser implantados.

Al realizar esta enumeración seguiremos aproximadamente la misma clasificación hecha en el Capítulo N.º 2).

Primer Sistema: Impuesto per capita:

a) Impuesto general a base de la edad a todo varón de 21 a 50 años (Estado de Illinois EE. UU. de N. A.) o bien de 18 años a 60 años (República del Perú). En el primer caso se paga de 1 a 5 dollars

al año; en el segundo caso, la contribución de trabajo obligatorio puede redimirse por dinero.

b) Impuesto general per capita a base del capital o de las rentas de todas las personas mayores de 18 años (República de San Salvador).

Segundo Sistema: Gravamen general o parcial a la propiedad.

Este sistema ha sido implantado en casi todos los países americanos con mayor o menos generalidad y forma la base de las entradas de la Ley de Caminos de Chile. El impuesto general a la propiedad subyacente el valor correspondiente al tanto por mil que deben pagar todos los predios rurales y urbanos de un país con arreglo al avalúo fiscal hecho previamente a la misma propiedad.

Entre los impuestos parciales directos a la propiedad pueden citarse:

a) Impuesto de % sobre el mayor valor de los inmuebles una vez deducidas las mejoras hechas en el y que paga la propiedad beneficiada con el camino.

b) Impuestos a las propiedades vecinas a los caminos mejorados y hasta cierta distancia de ellos (Impuesto de faja).

c) Impuesto de un ‰ por hectárea a todas las tierras de los fundos agrícolas.

De los impuestos a), b) y c) es de aplicación más corriente el impuesto b); los otros dos han sido citados o recomendados como posibles recursos. Con relación al impuesto b) se usan las siguientes proporciones y distribuciones de gravámenes:

1.º Con arreglo a varias zonas de ancho uniforme a ambos lados del camino y que son gravadas en razón inversamente proporcional a su distancia al camino; (Impuesto de faja establecido en el camino de Santiago a San Bernardo).

2.º Con relación a la superficie de la propiedad que da al camino mejorado y su distancia a la ciudad de consumo y

3.º A base de la extensión del frente de la propiedad que da al camino mejorado.

Tercer Sistema: Contribuciones directas a los usuarios de las carreteras.

a) Impuesto directo al derecho del tránsito o impuesto por peaje (Implantado en el camino de Valparaíso a Viña del Mar, Santiago a San Bernardo, Santiago a Santa Rosa, caminos de la Provincia de Santiago, Ley N.º 4530 etc.)

b) Derecho de pontazgo.

Cuarto Sistema: Contribuciones especiales a los vehículos en general.

a) Contribuciones especiales a los vehículos en general y en especial a los motorizados:

1.º Derecho de licencia a los vehículos motorizados;

2.º Impuesto a la nafta o gasolina para automóviles (peaje moderno);

3.º Impuestos a las nuevas inscripciones de vehículos motorizados en el momento de su empadronamiento (Ley 4330 de Chile);

4.º Impuesto a los permisos para instalar surtidores de combustibles;

5.º % sobre los derechos de Aduana de los automóviles, camiones, lubricantes, repuestos y accesorios en general de los vehículos motorizados.

6.º Impuesto especial a los locales donde se guardan los vehículos motorizados.

d) Derechos adicionales sobre la internación a la bencina y demás esencias para motores. (Ley de Puentes en Chile);

c) Patente adicional de vehículos para el transporte de carga. (Ley de Puentes en Chile);

e) Derecho adicional de los aceites lubricantes para vehículos motorizados;

e) % sobre las transacciones comerciales de automóviles en el momento de su venta.

f) Contribución adicional al autobús

y camión de carga atendiendo al número de asientos y a su tonelaje de carga.

Quinto Sistema: Aprovechamiento de los recursos existentes.

a) Mediante una suma anual que se fija en el Presupuesto General de gastos públicos del país.

b) Mediante el aporte a las Municipalidades;

c) Mediante el aporte directo a los particulares;

d) Comprometiendo parte de las rentas permanentes existentes para el servicio de empréstitos que se amortizan anualmente y cuyas operaciones producen nuevas rentas. (Ley 4330 y Ley 4309 de Chile);

e) Con las multas impuestas a los infractores de la Ley.

Sexto Sistema: Contribuciones diversas.

a) Con un tanto por ciento del impuesto con que se gravan los Hipódromos (Ley 4294);

b) Donaciones;

c) Con un recargo de X centavos por cada 100 kilos de carga que se despache y se reciba en las estaciones de los FF. CC.

d) Con un % sobre los derechos del material ferroviario que se introduzca al país y no esté liberado por disposiciones especiales.

e) % sobre la utilidad líquida de los Bancos, Seguros, Sociedades, etc. y todas aquellas instituciones y colectividades que especialmente se benefician con los caminos;

f) % sobre las patentes de minas. (Ley de Caminos para Chile);

g) Derecho de transferencia de animales en la feria. (Ley de Puente de Chile);

h) Impuesto por kg. de animal muerto en los mataderos;

i) Patente especial por cada animal de silla;

j) % sobre las transacciones de bienes raíces;

k) Impuesto de X pesos por tonelada de cobre en barra exportada.

l) Impuesto sobre las transacciones de valores mobiliarios;

m) Impuesto a las entradas brutas de las empresas ferroviarias como contribución para el mejoramiento de los caminos de acceso a las estaciones de ferrocarril (Ley Mitre Rep. Argentina);

n) Contribución especial a los carros de remolque;

ñ) Lotería Nacional para aportar entradas para caminos;

o) Venta terrenos fiscales (Ley 4309 de Chile).

IV

DISTRIBUCIÓN Y DESTINACIÓN DE LOS FONDOS PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS PARA CARRETERAS.

El alto valor que alcanzan las cantidades de dinero que exigen las obras de caminos en casi todos los países principalmente en los países nuevos, se requiere que para su subvención sea necesario recurrir a varias fuentes de recursos y adoptar varios sistemas contributivos. Por otra parte, hay la tendencia como lo hemos dicho, siguiendo buenas prácticas sobre impuestos, que a estas cargas pesen más sobre los más beneficiados y menos sobre los que, por sus actividades no utilizan con tanta frecuencia estas vías. De aquí nace, como lo hemos dicho al principio, una cuestión fundamental sobre impuestos y es la relacionada con la distribución general de los respectivos impuestos, es decir, establecer previamente en que proporción las diversas tributaciones para caminos y puentes

carreteros de un país deben subvencionar o contribuir anualmente a pagar los gastos del sistema de carreteras del propio país.

De lo anterior se deduce dentro de una tributación ideal, que para un país, es casi imposible establecer un sistema único de tributación caminera. En resumen, hay que establecer la tributación en forma que afecte a todos los beneficiados y en proporción a los beneficiados recibidos.

Con respecto al tráfico, se recomienda que para distribuir el costo de las carreteras en relación a los beneficios recibidos deben dividirse las carreteras en dos clases:

- 1.º Las que usa el público en general; y
- 2.º las que realizan una función de servicio puramente local.

Hace medio siglo, los vehículos a tracción animal eran los que dominaban en los caminos; por tal razón el tráfico paso no existía como factor económico de comunicaciones en caminos; el coche y la carreta realizaban y servía un mínimo de necesidades esencialmente locales. Pero hoy día, cuando el vehículo motorizado tiende a realizar cada día más alto porcentaje de utilización de los caminos, hay que entrar a considerar en una localidad el valor del tráfico de paso o extraño a esa localidad, y en tal caso convenir que el gravámen de esa localidad sea proporcional a la clase de tráfico de esa misma localidad.

De lo anterior se funda una de las tesis más modernas sobre impuestos para carreteras que se adoptan en Estados o países que tienen ya un gran número de vehículos motorizados y gran parte de su red de carreteras terminada: Las rentas derivadas de los impuestos de automóviles deben destinarse exclusivamente a las mejoras y mantenimiento de las carreteras de uso general, es decir a los

caminos troncales y principales del sistema; los caminos de interés local sirven a las necesidades de una localidad deben mantenerse con fondos obtenidos de las rentas de la propia localidad».

Otro punto de interés es el relacionado con el sistema de impuesto adicionales que gravan las propiedades circunvecinas a los caminos que se construyen y que se estima aceptable y justo por cuanto él viene a significar una retribución a las mejoras que los caminos afirmados significan. A menudo se dan algunas normas generales sobre las condiciones que estos tributos deben cumplir (1) y entre ellos se indican:

1.º Que la tributación sea compatible con la renta de la propiedad;

2.º Que la tributación se distribuya en forma equitativa sobre las propiedades beneficiadas; y

3.º Que el financiamiento del camino se haga en forma tal que permita el máximo de facilidades para el pago.

La Municipalidad de La Plata en su ordenanza general sobre caminos de tráfico local dice: que los caminos municipales y vecinales serán costeados en la proporción de 25% con cargo a la Municipalidad y 75% con cargo a las propiedades beneficiadas. Establece que la contribución por mejoras correspondería a todas las propiedades que tengan frente sobre el camino construido y el aporte de cada una se determinará en proporción a su área total.

Pero tratándose de los caminos de tráfico de paso e interés general de una zona o de un camino radial, que sirve el abastecimiento de un gran centro poblado el problema cambia de aspecto; en tales casos los beneficiados con las mejoras son: El Estado por el aumento

del valor de un bien de uso público; la zona porque el mejoramiento de la vía terrestre le aporta una mayor producción y una mayor producción le significa en el hecho, una mayor riqueza; la propiedad adyacente al camino por la mayor economía que en diversas órdenes ^{le} significan los gastos de transporte y finalmente, el usuario que recibe en forma directa un beneficio por el menor costo en el transporte y el menor tiempo empleado en su recorrido.

Establecida como hemos dicho la proporción general de como se va a subvencionar el camino, viene después el estudio especial de la tributación de la propiedad raíz; esto exige en casos señalados la confección laboriosa de planos catastrales de las propiedades, simultáneamente con los planos de los caminos mejorados. Según sea la tributación elegida o adoptada estos planos serán tanto o menos laboriosos pues el gravamen a las propiedades circunvecinas puede ser como hemos dicho según la zona y la distancia que esta zona se encuentre del camino; en relación a la superficie del predio y por último a base de la extensión del frente de la propiedad que da al camino mejorado.

En resumen, se recomienda que el sistema de tributación de las propiedades debe estudiarse con arreglo a un plan general de construcciones de carreteras teniendo presente además, las siguientes observaciones:

a) En las propiedades que no tengan frente al camino, el beneficio es menor.

b) Hay que evitar que existan zonas en que se superponga la tributación.

c) En general, el beneficio que produce el camino es tanto mayor cuanto más distante de la ciudad de consumo o de destino de los productos se halla la propiedad.

d) El sistema no debe exigir gastos de

(1) Caminos Municipales por C. Ponce de León.

estudios, catastro de propiedades etc., desproporcionados con el valor de la contribución.

* * *

Nos corresponde ahora entrar a conocer algunos valores sobre distribución y destinación de fondos provenientes de contribuciones por carreteras.

En EE. UU. de N. A. como hemos dicho, el impuesto a la propiedad se aplica con éxito para subvencionar la construcción de los caminos de interés local. En general, este impuesto ha sido decreciendo con arreglo a los valores siguientes:

Año 1920	29.2%
Año 1925	25.4%
Año 1926	20.0%

En cambio, los impuestos especiales a los vehículos motorizados para sufragar los gastos de las carreteras han tenido los siguientes aumentos:

Año 1914	5. %
Año 1921	25. %
Año 1923	38. %
Año 1926	45. %

Ahora daremos las cifras totales que corresponden en el mismo país a dos Estados distintos para los años de 1914 y 1926 a fin de poder juzgar la distribución de las diversas rentas:

	1924	1926
Contribución a los automóviles y licencias	33.0	20.0
Contribución al combustible	20.0	36.4
Ventas de bonos	15.0	32.0
Ayuda Federal	11.7	7.2
Cambio de fondos del condado y ciudades	10.4	
Expropiaciones directas para el Estado	4.4	
Productos de impuesto a la propiedad	2.8	
Diversas fuentes	2.7	4.4
Suma	100.0	100.0
	=====	

CONCLUSIÓN

El presente trabajo es estudio expositivo a modo de resumen de los sistemas de impuestos para carreteras que hasta la fecha han sido los más socorridos y más amenudo utilizados como fuentes seguras de aporte de dinero para la construcción de carreteras.

Complementaría este estudio una exposición de los métodos que se han adoptado en Chile sobre impuestos para caminos con una investigación estadística de los diversos criterios dominantes en el país en cada periodo de su historia económica.

Nos consideramos desde hoy comprometidos a realizarlo.