

CAPITULO V

Naturaleza de los impuestos — Principios relativos á su establecimiento.

El impuesto es la porción de riqueza que los ciudadanos suministran obligatoriamente al Estado y á los poderes públicos locales de derecho administrativo para atender á la satisfacción de necesidades colectivas. Quienes lo pagan cumplen una obligación. Respecto de cada contribuyente, el impuesto es el sacrificio que hace para la participación en común de la vida de la colectividad; y su fin ó destino racional es la producción de servicios de utilidad general é indivisible por naturaleza.

El impuesto es legítimo cuando se aplica al fin social que determina su creación. Debe invertirse racionalmente, y para su establecimiento es preciso atender á estas condiciones:

1.^a Que en lo posible debe recaer sobre la renta neta de la producción y tomar únicamente parte de ella, cuidando de no atacar el capital que la produce;

2.^a Que el impuesto entorpece ó impide el ahorro y arrebatada, por consiguiente, al fisco la contribución que más tarde hubiera pagado el capital acumulado por el trabajador laborioso y económico;

3.^a Que incorporándose el impuesto en el precio de los productos, constituye parte de los gastos de producción. En tal virtud, si el impuesto es elevado y aumenta con exceso los gastos de producción, se restringe el consumo, se disminuye la

salida de los productos, decae la industria, y se impide el aumento de la riqueza y del bienestar social;

4.^a Que el impuesto exagerado origina la inmoralidad, provocando por una parte el contrabando ó el fraude, ó, por lo menos, la mentira en las declaraciones, y por otra, el espionaje, la delación, los abusos del poder y la aplicación de penas que generalmente no guardan proporción con la gravedad del delito;

5.^a Que la moderación en los impuestos es requisito indispensable para llegar á una repartición entre los contribuyentes tan justa y equitativa cómo es posible;

6.^a Que, según lo comprueba la experiencia, el impuesto más moderado y mejor repartido produce más que aquel cuya repartición es viciosa y cuya tasa es elevada.

Desde el siglo XVIII, el economista Adam Smith formuló en cuatro reglas generales los principios que deben seguirse en el establecimiento y recaudación de los impuestos. Ellas son:

“1.^a Los ciudadanos de un Estado deben contribuir á mantener el Gobierno, cada uno lo más posible en proporción á sus facultades, es decir, en proporción á la renta de que dispone bajo la protección del Estado. Los gastos del Gobierno respecto de los individuos de una gran nación, son como los gastos de administración respecto de los propietarios de un gran patrimonio; que están obligados todos á contribuir á estos gastos en proporción del interés que respectivamente tienen en este patrimonio.” Este primer principio, llamado de justicia ó proporción, tiene un carácter teórico; afirma que el impuesto debe tener las cualidades de uniformidad y generalidad, y que, por consiguiente, cada ciudadano contribuya en proporción á su fortuna. Como el impuesto es una carga, para que pese menos sobre cada uno, importa que pese sobre todos.

“2.^a La porción del impuesto que cada ciudadano esté obligado á pagar, debe ser cierta y no arbitraria. La época del pago, el modo de hacerlo, la cantidad que haya de pagarse, todo esto debe ser claro y preciso, tanto para el contribuyente como para cualquiera otra persona.” El principio de la certidumbre exige que los contribuyentes sepan bien lo que deben dar, sea como cuotas, sea como contingentes. La indeterminación en las leyes de impuestos es uno de los peores azotes que pueden imaginarse. Siempre es perniciosa en extremo una desigualdad, cualquiera que sea, ya real ó imaginaria.

“3.^a Todo impuesto debe recaudarse en el tiempo y según el modo que se puede presumir y afirmar son más cómodos para el contribuyente.” Este principio se llama de comodidad. Es necesario que al contribuyente se le moleste lo

menos posible, y que el impuesto sea recaudado de modo que cause, según las circunstancias de lugar y tiempo, la menor incomodidad. Debe el Estado suprimir las formalidades inútiles ó dañosas; el abuso del juramento, las requisiciones, la exhibición de documentos; todo lo que restringe la libertad personal debe eliminarse. Generalmente se pagan los impuestos directos por fracciones mensuales, trimestrales ó semestrales; y los impuestos indirectos de la manera más favorable al contribuyente.

“4.^a Todo impuesto debe percibirse de manera que haga salir de manos del pueblo la menor cantidad de dinero posibles además de la que entra á las cajas del Estado; y, al mismo tiempo, debe ese dinero estar fuera de las manos del pueblo, antes de entrar al Tesoro Público, el menor tiempo posible.” Este principio se refiere al procedimiento económico de la recaudación. Que se emplee lo menos posible del dinero suministrado por el contribuyente en gastos de recaudación, y que ese dinero quede el más corto tiempo posible en manos de los recaudadores. Los sistemas que implican menos gastos de recaudación son los que ofrecen las mejores instituciones fiscales; y puede decirse que los mejores sistemas son aquellos en que la renta neta del Estado es más considerable, sin que los esfuerzos de los contribuyentes se filtren en canales tortuosos.

Es indudable que todo sistema fiscal debe responder teóricamente no sólo á la justicia, á la certidumbre, á la comodidad en la percepción, sino también á ciertas exigencias de orden diferente.

Es máxima que no debe olvidarse que *es preciso que los impuestos no sean nunca obstáculo á la producción*. No hay en el mundo país tan rico que no considere peligrosa cualquiera reducción de la producción. Así, cuando un impuesto, por diversas razones, bien porque sea demasiado alto, bien porque grave el producto bruto más que el producto neto, bien porque sea vejatorio, entorpezca la producción, debe considerarse pernicioso. Todo impuesto disminuye siempre la capacidad para el ahorro de los ciudadanos, y Say ha dicho que entre los impuestos los mejores ó menos malos son los más moderados en su cuota y los que menos entorpecen la reproducción de la riqueza.

No deben jamás establecerse impuestos que disminuyan el espíritu de iniciativa y de emulación en el trabajo. Un país que establece impuestos de exportación sobre mercancías que no tienen superioridad incontestable en el mercado internacional, embaraza su producción, y le pone también obstáculos si, por medio de fuertes impuestos sobre la fabricación, aumenta artificialmente los costos de producción. Pero si los impuestos se cobran para desarrollar servicios que contribuyen al crecimiento

de la industria, no son censurables. Aun en esto hay que distinguir, sin embargo, en cuanto á la naturaleza de los impuestos, porque algunos, de carácter local, tienen consecuencias que son inmediatamente favorables á la producción; y otros, locales ó generales, producen efectos que sólo son indirectamente sensibles. Si un impuesto local está destinado á construir un buen camino que comunique un barrio industrial con una estación de camino de hierro, es probable que las industrias que han pagado el impuesto sientan inmediatamente las ventajas que de él derivan. En los impuestos del Estado destinados á servicios públicos de carácter general, los efectos buenos ó malos se hacen sentir siempre menos directamente. Todo impuesto, según queda dicho, toma una parte del ahorro de los particulares; pero lo que debe verse es si esta exacción es necesaria, porque de no hacerla se causa mayor daño á la producción, en virtud del abandono de algún servicio público de utilidad general.

Cuando los impuestos tienden á reducir el consumo, deben ser disminuidos ó abolirse. Los impuestos demasiado elevados ocasionan un perjuicio general, porque disminuyen el consumo, y, por consiguiente, la producción, obligando frecuentemente á los contribuyentes á descender á un nivel de existencia más bajo. Cuando los impuestos sobre los consumos son excesivos, la población recurre á los productos menos caros; se disminuye el consumo de los productos de mejor calidad, y aumenta el de los de calidades inferiores. Los buenos alimentos y las bebidas higiénicas son reemplazados por alimentos malos y bebidas nocivas, sin ventaja de nadie ni provecho alguno para el Fisco. Refiriéndose al impuesto sobre las ventanas, que en su tiempo se estableció en Inglaterra, dice Say que nadie ganó con él. El Estado no ganaba con las ventanas que se tapaban; quienes habitaban las casas perdían el beneficio de la luz y del aire, y los propietarios perdían el dinero que gastaban en hacer tapar las ventanas á fin de eludir el impuesto. Si un impuesto reduce notablemente el consumo, debe ser disminuido ó abolirse, como ya queda dicho; pero es preciso no perder de vista que la disminución debe ser notable, porque, siendo uno de los efectos de todo impuesto restringir las capacidades de los consumidores, siempre causa reducción en el consumo, aunque sea pequeña. Si en una ciudad, con el establecimiento de un nuevo impuesto, se obtiene el dinero necesario para pavimentar nuevas calles y proveerlas de alumbrado y agua, las casas construidas sobre ellas aumentarán indudablemente de valor, y probable es que este aumento sea proporcionalmente superior á los gastos ocasionados por aquellas mejoras. En un caso como éste, el impuesto mejora el consumo; pero, suponiendo que se

establezca un impuesto muy alto sobre los edificios urbanos, se verá claramente empeorar el consumo, porque los habitantes de la ciudad se verían compelidos á buscar casas menos buenas en sitios menos higiénicos y á abandonar las mejores que antes ocupaban.

La función del impuesto debe ser, en principio, esencialmente fiscal. Su objeto es suministrar los medios de funcionamiento de los órganos necesarios á la vida colectiva. Cualquiera otro fin es subsidiario, y puede en ocasiones ser pernicioso. “Del impuesto se ha querido hacer, dice Garnier, un instrumento de moralización y un medio para la supresión de ciertos consumos. La experiencia comprueba que por este procedimiento no puede alcanzarse aquel fin. Los altos derechos no han impedido el uso de las bebidas alcohólicas ni el uso del tabaco. Es precisamente en los países donde abunda el vino y donde es libre el tabaco, donde se encuentran menos borrachos y *ennegrecedores de pipas*. Esa es cuestión de costumbre, no cuestión fiscal. Es absurdo creer que por medio de impuestos se pueda cambiar la moralidad pública ó reparar las injusticias del organismo social. El impuesto, que es una simple emanación del organismo social, no puede fundar la moralidad donde ella no existe, como lo prueba la ineficacia de las leyes suntuarias, ni puede tampoco modificar en sus mismos fundamentos la institución social de que emana.”

En cuanto sea posible, *debe evitarse el contacto de los agentes del Fisco con los contribuyentes*. No solamente debe cuidarse de que cueste poco la recaudación del impuesto y que su producto permanezca en poder de los recaudadores el menor tiempo posible, sino evitar todas las pesquisas inútiles, y que los agentes del Fisco estén en contacto directo con los contribuyentes. En los impuestos indirectos se consigue este fin cuando los que recaen sobre la fabricación gravan las mercancías en el momento mismo de la producción, ó como cuando el importador por mayor es quien paga los derechos de aduana. Los impuestos de consumo tienen, por el contrario, el inconveniente de poner en contacto demasiado directo al contribuyente (pequeños consumidores) con los agentes del Fisco, y por esta razón son generalmente detestados.

Es igualmente claro que *el impuesto debe ser elástico*; que ha de bastar á las necesidades á que se le destina, y ofrecer al mismo tiempo la posibilidad de aumento. En los países que han llegado á un alto grado de opresión fiscal, los impuestos carecen de elasticidad y no pueden fácilmente modificarse; esos países son víctimas de graves dificultades cuando ocurre necesidad de hacer cambios ó cuando se trata de hacer frente á exigencias imprevistas, políticas ó administrativas. Por

el contrario, los países como Inglaterra, que tienen ligeros impuestos, que son muy elásticos, se encuentran en condiciones ventajosas.

En circunstancias extraordinarias, el *income tax* puede doblarse allí sin ningún inconveniente.