

La escuela
de la elección pública
y los impuestos

Oscar Ramírez Cardona

LA ESCUELA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA Y LOS IMPUESTOS

AUTOR: OSCAR RAMÍREZ CARDONA

DIRECCION: oscar.Ramírez@bbva.com.co, peorami@yahoo.com

FECHA DE RECEPCIÓN: septiembre de 2007

DESCRIPTORES: contractualismo, constitucionalismo, elección pública, Estado

RESUMEN: Artículo ganador del XIX Concurso Nacional José Ignacio de Márquez
sobre Derecho Económico.

KEY WORDS: contractualism, constitutionalism, public election, State

ABSTRACT: This paper won the XIX Jose Ignacio de Márquez National Contest on
Economic Right.

La escuela de la elección pública y los impuestos

Oscar Ramírez Cardona

“En cierto sentido, el mecanismo fiscal, las instituciones de la hacienda pública, son los elementos económicos del proceso político”
James Buchanan (*La Hacienda Pública en un proceso Democrático*)

Introducción



James Buchanan recibió en 1986 el premio Nobel de economía, sin embargo considero que su principal aporte lo ha realizado a la ciencia política. A partir de sus estudios y de los de la escuela de la Elección Pública (Public Choice), de la cual es su más ilustre representante, se habla en la actualidad de “economía constitucional”.

El propósito del presente escrito es mostrar las principales tesis de la escuela de la “elección pública” como teoría constitucional y sus desarrollos en materia tributaria, a partir, en forma fundamental, de los escritos de James Buchanan. Finalmente haremos una breve confrontación de los planteamientos de la escuela mencionada con la normativa constitucional colombiana en materia tributaria.

I. Las tesis políticas de la elección pública

Pobre y de extracción campesina, la familia Buchanan tuvo vínculos con la política. El abuelo de James llegó a ser Gobernador del Estado de Tennessee por el partido de la Alianza de los Granjeros y se esperaba que James continuara la carrera política iniciada por el abuelo, pero su carácter introvertido lo inclinó por la academia siguiendo los pasos de su madre quien fuera profesora de escuela¹. Fueron sus escritos los que lo llevarían, tal vez sin proponérselo, por los caminos de la política, pero no como activista sino como teórico.

¹ “Mejor que arar”, James Buchanan, publicado en “Ensayos sobre Economía Política” Alianza Editorial Mexicana, 1999, pp. 82-100.

La propuesta novedosa que haría trascender las ideas de Buchanan es el estudio de la política mediante las herramientas de la economía. Su virtud está en tender el puente entre la economía y la política, volviendo, en su sentir, a la ruta trazada por los clásicos, especialmente por Adam Smith, pero desviada por las generaciones posteriores de economistas.

Desde este punto de vista, la concepción de la economía como catalaxia o como ciencia de los intercambios debe ser aplicada a la política². Si la política puede ser vista como intercambio, el sujeto-autor de la misma debe ser entendido como un “*homo economicus*”. El intercambio requiere el acuerdo de los individuos y ahí surge la idea del contrato y el “paradigma contractualista” para la explicación de las relaciones políticas, especialmente la constitucional. A continuación se explica cada uno de los conceptos enunciados que se constituyen en pilares de la “Elección Pública”.

1.- *El Homo Economicus*

a.- El individuo, maximizador de utilidad

La economía concibe al individuo como *homo economicus*, lo que significa, que es maximizador de utilidades. Esta idea se encuentra en Smith quien entiende que el individuo siempre que actúa procura obtener el mayor valor y la ganancia propia, pero al hacerlo logra, sin proponérselo, el bien de todos los miembros de la comunidad³. No obstante, no fue Smith el inventor de esta concepción. En palabras de Buchanan, el *homo economicus* había estado presente por siglos en la historia, habiéndole dado identidad filosófica Thomas Hobbes:

“Con fundamento en la idea contractualista hobbesiana y postulando la posible existencia de una soberanía limitada en el sentido articulado por John Locke, los filósofos del siglo dieciocho demostraron que dentro de tales limitaciones al comportamiento, las motivaciones individualistas podían promover el bienestar de toda la comunidad⁴”.

2 “Mediante una extensión mas o menos natural de la manera cataláctica de ver las cosas, los economistas pueden contemplar la política y el proceso político, en términos de paradigma del intercambio.” James Buchanan, op. cit. P. 28.

3 Adam Smith, “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, Editorial Fondo de la Cultura Económica, 1997, p. 402.

4 James Buchanan, “The Related but Distinct “ Sciences” of economics and of political economy” en “James Buchanan, Premio Nobel de Economía, Economía Política, Escritos Seleccionados, Universitat de Valencia, 1988. p. 91. Traducción del autor.

Los individuos en su condición de compradores o vendedores de bienes o servicios son capaces de elegir de acuerdo con sus personales preferencias y al hacerlo propician sin quererlo el bienestar global. El individuo en sus relaciones de intercambio es por tanto el objeto de estudio de la economía.

Precisa Buchanan, no obstante, que la teoría económica no depende para su validez de la presencia del *Homo Economicus* puro, por cuanto el hombre motivado solamente por su interés individualista es una caricatura, lo que sostiene la concepción económica en forma fundamental, es que el hombre promedio cuando es confrontado a una elección en las relaciones de intercambio escogerá “más” antes que “menos”⁵.

Ahora bien, si el individuo en sus relaciones económicas actúa procurando maximizar su utilidad, ¿por qué no puede concebirse que cuando ese mismo individuo actúa en la esfera política busque también maximizar su propio interés? Los primeros economistas no lo vieron así por cuanto consideraban que las actividades colectivas eran improductivas y porque le otorgaba al Estado una función limitada a salvaguardar la seguridad de los individuos (tanto interna como externa)⁶.

Adicionalmente, propender por la ganancia privada en la esfera política ha sido condenado como una “mal” por los filósofos morales⁷ que permite la explotación de un grupo por otro. Se parte, según Buchanan, de la concepción equivocada de que la actuación del *Homo Economicus* en el ámbito político conlleva una maximización de poder antes que de intereses, lo que implica concebir la política como un juego de suma cero (unos ganan, otros pierden) y no, como debe ser, un juego de suma positiva en el que todos ganan⁸.

Para la escuela de la “elección pública”, contrario a lo anteriormente expuesto, existen dos argumentos que justifican la presencia del *Homo Economicus* en el proceso político. El primero es un argumento ético-económico que partiendo de la visión pesimista de la naturaleza humana, en la cual el interés personal es poderosa fuerza de motivación, constata que el individuo debe realizar esfuerzos para restringir sus pasiones y debe actuar

5 James Buchanan & Gordon Tullock, “The calculus of consent, Logical Foundations of constitutional Democracy”, Ann Arbor Paperbacks, The University Of Michigan Press, 1974, p. 18.

6 “Perspectiva de la elección pública”, en Ensayos sobre Economía y Política, op. cit. p.34.

7 Buchanan & Tullock, op cit. p. 20.

8 Ibidem. p. 24.

de acuerdo con principios éticos o morales cuando los hábitos o las instituciones sociales le ordenan alejarse de la consecución de tales intereses. Dicho esfuerzo individual es escaso y, como tal, es económico⁹.

El segundo argumento es empírico. La concepción del *Homo economicus* en la esfera política permite desarrollar hipótesis acerca de las decisiones colectivas que explican y ayudan a entender las instituciones políticas¹⁰. Este es precisamente el propósito de la escuela de la elección pública y James Buchanan, como su principal exponente, dedica toda su vida académica a tratar de demostrar cómo el comportamiento individualista del *homo economicus* maximizador de utilidades, es el que permite a los individuos tener mejores relaciones políticas.

b.- El individualismo metodológico

El individualismo metodológico es la consecuencia lógica del *Homo economicus*. La escuela de la elección pública no acepta que la colectividad pueda devenir en individuo, la existencia de un Estado orgánico con motivaciones independientes a las que les corresponde a los individuos que son sus miembros. La teoría de colectividad es opuesta a la tradición filosófica de Occidente y su desconocimiento va más allá de la existencia del estado como una entidad individual, se extiende igualmente a la idea de voluntad general¹¹.

El colectivismo rompe con la idea fundamental de la economía y la política como “catalaxia” o intercambio:

“Si la comunidad existe como una entidad orgánica en cierto sentido anterior e independiente de sus miembros individuales, y, mas aún, si dicha comunidad tiene sus propias metas supraindividualistas, la perspectiva del intercambio se rompe. ¿Con quién realiza intercambios una comunidad inclusiva como ésta?”¹²

La acción colectiva sólo puede ser vista como la acción de los individuos que deciden realizar propósitos en forma colectiva antes que individual. El

9 Buchanan & Tullock, op cit. p. 27

10 *Ibidem*. P. 28.

11 *Ibidem* p.12.

12 James M Buchanan “Contractarian Politics Economy and Constitutional Interpretation”, *The American Economic Review*, Vol 78, N° 2, 1988, P. Traducción del autor.

Estado es algo construido por los hombres, sujeto a cambio, perfeccionable sin que signifique una función de bienestar social¹³. Solamente los individuos eligen y actúan, no las colectividades. “Los agregados sociales son considerados solamente como el resultado de las elecciones y acciones realizadas por los individuos”¹⁴

2.- El contractualismo constitucionalista

a.- El contractualismo

Las paredes de la oficina de Buchanan en la Universidad de Virginia estaban adornadas por las fotografías de dos economistas: Frank Knigth y Knut Wicksell. La influencia del segundo de ellos en las concepciones teóricas de Buchanan, y especialmente en cuanto hace a la teoría de la “elección pública” es fundamental. La honestidad intelectual de Buchanan está a toda prueba al reconocer la paternidad de estas teorías a Wicksell, economista sueco de finales del siglo XIX prematuramente olvidado y cuya obra en alemán encontrara por casualidad Buchanan en la Biblioteca de la Universidad de Chicago en su época de estudiante. Podría afirmarse sin exageración que son pocas las obras del prolífico Buchanan en las que Wicksell no sea citado.

La idea del intercambio tomada de la economía y aplicada a la política a través del contrato, es uno de los postulados que Buchanan toma prestados a Wicksell. Si en el mercado los hombres intercambian naranjas por manzanas, en la política se intercambian normas o reglas para alcanzar decisiones políticas. Tal vez Wicksell limitó su tesis a los acuerdos relacionados con las finanzas públicas y los recursos de esta naturaleza, mientras Buchanan fue más allá, es decir, al contractualismo constitucionalista. En términos de Buchanan el contractualista deviene en un constitucionalista¹⁵.

Para Buchanan la importancia del contractualismo no reside en la explicación del origen del gobierno sino en su potencial ayuda para el mejoramiento de las instituciones gubernamentales. Su función es análoga a la que cumple la regla de Pareto para explicar los cambios en la economía

13 Buchanan & Tullock, op cit. p. 13.

14 James Buchanan, “Constitucional Economics”, Tomado de “The New Palgrave, A Dictionary of Economics, vol. 1, London: Macmillan, 1987)p. 585-588. Traducción del autor.

15 “Mejor que arar”, op. cit. 97.

del bienestar. De la misma manera que al definir una posición como óptimo de Pareto no se quiere sostener que todos los cambios que han movido al grupo a dicha posición son por sí mismos eficientes, la existencia de un grupo de normas constitucionales que reflejan el consentimiento de los ciudadanos implica solamente que existen cambios no particulares en los que los ciudadanos pueden estar de acuerdo¹⁶.

Desde esta óptica, la finalidad del constitucionalismo económico es ayudar a los ciudadanos "... que en última instancia controlan su propio orden social, en una búsqueda permanente de reglas de juego que mejor sirvan a sus fines, sean estos cuales fueren"¹⁷.

b.- Hacia el constitucionalismo -"costos externos" y "costos de decisión"

Por qué y cómo los individuos establecen las normas que los rigen, especialmente las constitucionales, constituye el objeto de estudio de la escuela de la "elección pública".

En este particular, la comparación con el contractualismo hobbesiano, tan próximo a Buchanan, puede ser ilustrativa. Para Hobbes, el hombre en estado de naturaleza es libre e igual y busca su propio interés (*homo economicus*). La igualdad lo hace vulnerable produciendo inseguridad sobre su vida y bienes que pueden ser tomados por otro de fuerzas superiores a la suya, o por otros unidos con tal propósito. Esa situación de inseguridad que le causan los otros individuos puede asimilarse a lo que Buchanan y Tullock denominan "costos externos", es decir, aquellos que se le causan a un individuo por las acciones particulares de terceros¹⁸. Ante esta situación el hombre hobbesiano entra al estado de sociedad que implica renunciar a sus bienes y derechos a favor de un tercero que es el soberano que le garantiza una vida dichosa. El contrato de "sociedad" es, en términos de los autores aquí comentados "costo de decisión", es decir el gasto en que se incurre cuando varios individuos requieren llegar a un acuerdo¹⁹. Los "costos externos" y los "costos de decisión" los engloba la escuela de la "elección pública" en lo que conocemos como "costos de interdependencia social" cuya minimización es la meta de toda organización social o política²⁰.

16 Buchanan & Tullock, op cit. pp. 318-319.

17 "La Constitución de la Política Económica" en "James Buchanan", Premio Nobel de Economía, Economía Política, Escritos Seleccionados. Op.cit. P.272.

18 Buchanan & Tullock, op cit. p. 43.

19 Ibidem. Pp 45-46

20 Ibidem. P. 46.

La diferencia entre Hobbes y la “elección pública” radica en que el primero resuelve el problema de los “costos de la interdependencia social” trasladando las decisiones a un Leviatán que deviene soberano por fuera y por encima del conglomerado social. Esta solución hobbesiana deja a la escuela de la “elección pública” sin objeto de estudio:

“Si se acepta una concepción orgánica, el análisis de la elección pública resulta muy simple. La colectividad deviene un individuo (...) El estado orgánico tiene una existencia, un patrón de valor, una motivación independiente de aquella que corresponde a los individuos que son sus miembros²¹”

Siendo el objeto principal del contrato constitucional minimizar los “costos de interdependencia social”, los individuos deben establecer los “bienes privados”, (aquellos que pueden ser dejados a la actividad particular) y los “bienes públicos”, (que deben ser objeto de la actividad colectiva).

De acuerdo con la dinámica económica, en la medida en que el individuo se acerca a una decisión unánime “los costos externos” serán menores, pero, por otra parte, entre mayor sea el número de personas que debe participar en la toma de la decisión los “costos de decisión” se incrementarán²². En el estado hobbesiano los “costos de decisión” son cercanos a cero pero los “costos externos” para el Leviatán pueden resultar inconmensurables. En la democracia como contrapartida, los costos de decisión resultan altos, pero los costos externos son reducidos. Como consecuencia, la participación en la actividad colectiva es onerosa, realidad que nos recuerdan a cada momento aquellos que se lamentan de los “derroches” de la democracia (elecciones o consultas populares, referendos, segundas vueltas, etc).

Pero siempre que un individuo racional deba adoptar o realizar un cambio constitucional o institucional tratará de escoger las normas que le faciliten la minimización de los costos de interdependencia social.

En cuanto a la gestión estatal, los individuos deben distinguir entre las actividades susceptibles de modificar o restringir la acción individual o los derechos de propiedad ya definidos o aceptados; y aquellas que en forma

21 *Ibidem*. p.11

22 La unanimidad implica el acuerdo de todos los miembros del grupo respecto de la decisión tomada, lo que significa la inexistencia en el ánimo de cada uno de una decisión diferente que pudiera convertirse en costo externo para el otro. Pero entre mayor sea el número de personas que debe alcanzar el acuerdo será más difícil lograr la unanimidad.

amplia pueden considerarse como estatales y propias del sector público (la educación, por ejemplo). Respecto de las primeras, que afectan sustancialmente a los individuos, el “costo de decisión” debe ser necesariamente muy alto, al punto que los individuos debieran exigir sobre las mismas la unanimidad o acuerdos cercanos a ella. En cuanto a las segundas, el individuo ponderará los “costos externos” y los “costos de decisión” que conllevarían su adopción mediante reglas de decisión no muy estrictas, tratando de minimizar el costo total que le implican las mismas.²³

Si los costos de la toma de decisiones pudieran ser reducidos a su mínima expresión los individuos racionales exigirían siempre el requisito del consentimiento unánime. La imposibilidad de lograrlo hace que los individuos deban aceptar decisiones cercanas al consenso y que en la instancia constitucional se prefieran normas de carácter general.

c.- El velo de incertidumbre

Explicada la dificultad que comporta la toma de decisiones se pregunta ¿qué puede garantizar que las normas constitucionales no sean expedidas en beneficio de una persona o grupo que incluso a través del proceso democrático logre imponerlas?

La respuesta a este interrogante la brinda la escuela de la “elección pública” en términos que aproximan su tesis a las de John Rawls, a pesar de que el mismo Buchanan sostiene que fue desarrollada en forma independiente²⁴. Los individuos al tomar las decisiones constitucionales lo hacen cubiertos por un “velo de incertidumbre” que les impide saber cómo los afectarán dichas normas en el futuro, obligándolos por tanto a decidirse por criterios de generalidad y no de particularidad. La actuación de los individuos en este caso es asimilada a la que tendrían si tuvieran que escoger las reglas de cualquier juego, como el póquer, en el que fueran a participar.

“En la medida en que ninguno de los jugadores puede anticipar las reglas específicas que puedan beneficiarlo en una partida concreta,

23 Un ejemplo privado puede resultar ilustrativo en el presente caso. Las decisiones en materia de propiedad horizontal que afecten el derecho de propiedad de cada uno de los copropietarios exigen un coeficiente superior (el 70%) a la de la mayoría simple, mientras que otras decisiones, como el tránsito por las zonas comunes, apenas requerirán de la mayoría simple. El copropietario ponderará el “costo externo” que implica las decisiones tomadas por los demás copropietarios ante su ausencia y el costo de decisión que le conlleva entre otras el tener que asistir a las reuniones.

24 “Mejor que arar” op. cit. p. 96.

tratará junto a los demás jugadores de establecer las normas que den lugar a un juego muy interesante para el promedio de los jugadores”²⁵.

Por otra parte, la adopción de decisiones por fuera de la regla de unanimidad conlleva que los costos externos sean concentrados en un grupo minoritario o que otros miembros de la comunidad puedan beneficiarse de tales costos. En situaciones como estas, el mercado contempla arreglos entre los individuos que incluyen el pago o la compensación.

Bajo ninguna circunstancia los economistas del “estado de bienestar”²⁶ estarían dispuestos a aceptar decisiones que no fueran unánimes, es decir que no reflejen el óptimo de Pareto, y como mecanismo de salida acuden a justificaciones de orden ético no individualista, basadas en el bienestar social. La escuela de la elección pública, a partir de la concepción del *homo economicus* y del carácter contractual de las relaciones políticas se proclama capaz de resolver las dificultades que se le presentan a los economistas del bienestar, se siente facultada para describir el “cálculo individual” en el nivel constitucional²⁷.

Para la escuela de la “elección pública” el individuo racional decide en forma consciente que ciertas actividades sean colectivizadas y faculta que las decisiones sean tomadas con exigencias menores a las de la unanimidad, cuando constata que los “costos de decisión” se incrementan sustancialmente en la medida en que los miembros del grupo aumentan. Si una elección constitucional es racional, los “costos externos” que surjan debido a que no sea adoptada por unanimidad pueden ser compensados con la reducción en los “costos de decisión”. En la medida en que éste cálculo pueda ser hecho, la posibilidad de apartarse del principio de unanimidad en las decisiones constitucionales debe estar consagrado²⁸.

De lo expuesto se concluye que para la escuela de la “elección pública” resulta importante que exista una constitución que consagre las normas a partir de las cuales los individuos tomarán las decisiones colectivas en circunstancias ordinarias. Para estas decisiones la regla de la unanimidad

25 Buchanan & Tullock, op cit. p. 81.

26 Con esta expresión se refiere Buchanan a los economistas que propenden por el intervencionismo estatal y que son objeto de su crítica, como por ejemplo Keynes.

27 Ibidem. P. 93.

28 Ibidem. Pp 94-95.

posee especiales atributos en la medida en que el individuo se salvaguarda del daño externo que puede causarle la acción privada o colectiva de otros individuos. Sin embargo, otras posibles reglas sobre toma de decisiones son introducidas como variantes a la norma de la unanimidad. Estas alternativas deben ser racionalmente escogidas, no porque produzcan mejores decisiones colectivas, sino por que compensan los costos en que se incurriría si la decisión fuera tomada en forma unánime.

II. Las concepciones fiscales de la escuela de la elección pública

En el periodo 1955-56 James Buchanan estuvo en Italia. Esta experiencia y la influencia de Knut Wicksell marcaron sus concepciones sobre la hacienda pública, el elemento político de la economía²⁹.

Sus profusos escritos en materia fiscal están imbuidos de sus tesis económico-políticas a las que hemos hecho referencia en el acápite anterior. La exposición que sigue parte de sus concepciones de la economía y la política como relación de intercambio, el *Homo Economicus*, la metodología individualista y constitucionalismo contractualista.

a.- El individualismo metodológico: Diferencias de la escuela de la “elección pública” con la Hacienda Pública organicista y con la individualista

La Hacienda Pública organicista o tradicional como la denomina Buchanan tiene como pretensión maximizar el bienestar general o la utilidad social; su énfasis se halla fundamentalmente en el gasto público aunque igualmente tiene en cuenta los impuestos; el criterio para la imposición de tributos está vinculado al gasto público necesario para alcanzar el “bienestar social”, La posibilidad de incrementar éste mediante la prestación de servicios públicos dependerá en buena parte de la posibilidad de incrementar los impuestos³⁰.

En la teoría individualista el ingreso del Estado está representado por los pagos que realizan los individuos a partir de sus rentas como contraprestación por los servicios que aquél les presta. Esta concepción implica que un servicio es vendido a los individuos por el costo promedio de su

29 Así por ejemplo, las opiniones acerca de la ilusión fiscal mencionadas en su obra “La Hacienda Pública en un proceso democrático”, Biblioteca de Ciencias Sociales Aguilar, 1973, pp. 139-158.

30 “The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach” en James Buchanan, Premio Nóbel de Economía, Economía Política, Escritos Seleccionados. Op.cit. P.102.

producción y la cantidad de servicios prestados por el Estado es determinada por la voluntad de compra de los individuos. El ingreso real de los individuos se incrementa por los servicios que recibe del Estado. A pesar de esto la imputación de beneficios específicos para los individuos (“quid pro quo premisa”, para nuestros efectos “principio de intercambio”) no son aceptados por cuanto el énfasis está puesto en la asignación de la carga fiscal³¹.

Resulta común a las anteriores teorías la omisión respecto a los beneficios percibidos efectivamente por los contribuyentes como principio para la distribución de los impuestos. Las razones para ello han sido la inexistencia de un mecanismo que permita determinar en forma precisa la imputación individual de los beneficios comunes obtenidos y el desconocimiento por parte de los estados modernos de una exigencia ética que lleve a la aplicación de la referida premisa. En estas condiciones los impuestos son vistos como disminuciones del ingreso social que no deben ser restituidos.

Para la escuela de la “elección pública” el “principio de intercambio”, es decir, el balance que surge entre los impuestos pagados por los contribuyentes y los beneficios recibidos del Estado resulta fundamental. Cuando los impuestos pagados son superiores a los beneficios percibidos por los contribuyentes existe un saldo positivo para estos últimos. Por el contrario, cuando los servicios percibidos son superiores a los impuestos pagados se produce un saldo negativo. La situación de equilibrio será aquella en que los beneficios recibidos son equivalentes a los impuestos pagados. Con base en estos criterios Buchanan clasifica los sistemas fiscales en tres grupos: los que tienden a incrementar la inequidad en la distribución del ingreso entre los individuos (sistemas agregativos según la expresión del autor). Es indicativo de este sistema la existencia de individuos con bajos ingresos y saldos positivos en su relación con el Estado. En segundo lugar menciona el sistema del *status quo*, en el cual los retornos para los contribuyentes a través de los bienes y servicios del Estado son equivalentes a los impuestos por ellos cancelados. Por último, el sistema redistributivo en el cual los contribuyentes de menores ingresos reciben beneficios mayores por los impuestos que pagan³².

Esta clasificación de los sistemas fiscales la opone Buchanan a la de los sistemas impositivos tradicionales que distinguen entre impuestos

31 *Ibidem*. p. 104.

32 *Ibidem*. pp. 108-109

regresivos, proporcionales y progresivos que se fundamentan en la tasa impositiva para los diferentes niveles de impuestos.

Bajo los anteriores presupuestos sostiene Buchanan que, a pesar de que se afirme que la imposición progresiva favorece una mejor e igualitaria distribución de los ingresos, ello no es cierto, pues no se está teniendo en cuenta la distribución de los gastos del Estado con base en el principio de intercambio. Un sistema de tipo progresivo, bajo estos presupuestos, sólo sería equitativo en la medida en que la participación de todos los individuos en los beneficios originados en los gastos del estado sea igual. Lo mismo podría predicarse si en vez de un sistema de tipo progresivo se tuviera uno de tipo proporcional. Sobre este particular señala Buchanan:

“Si la mayor participación en los gastos del estado es asignada para proveer a la protección de los derechos de propiedad y de las clases ricas, incluso un sistema de tipo progresivo no podría prevenir el sistema fiscal del incremento de la inequidad en la distribución del ingreso”³³.

Adicionalmente, Buchanan entiende que la propuesta de gasto en bienes o servicios públicos aprobada en forma separada del establecimiento de los impuestos con que aquellos se financian, facilita o permite el déficit presupuestal³⁴.

Conclusión de lo anterior es que para la escuela de la “elección pública” debe existir una relación directa entre los impuestos que pagan los contribuyentes y los beneficios que perciben a través de los gastos del Estado, resultando por tanto absurdo que existan normas sobre la forma de distribuir los impuestos entre los individuos sin que exista concomitantemente la que regula la distribución de los beneficios representados en los gastos del Estado.

b.- El constitucionalismo contractualista y la fiscalidad

La escuela de la “elección pública” presupone un individuo maximizador de utilidades, para el que la naturaleza voluntaria del intercambio resulta trascendental. Desde esta óptica, el gasto y los impuestos con los cuales aquél se financia no pueden ser establecidos por un ente externo incluso bajo el pretexto de lograr una mayor equidad o eficacia. Solamente a través

33 *Ibidem*. p. 110. Traducción del autor.

34 “La Hacienda Pública en un proceso democrático”. *Op. cit.* p. 102.

de la negociación (el contrato) se producirán ajustes entre impuestos y bienes y servicios dispensados por el Estado. Precisamente lo que da fuerza a la posición contractualista es el hecho de la dependencia de criterios que son propios de los individuos que participan en los intercambios.

Precisamente porque se desconfía del déspota benevolente que antes que pensar en su interés personal actúa movido por el bienestar y el beneficio común, la escuela de la “elección pública” considera más conveniente establecer normas que permitan la actuación de los individuos con su criterio maximizador.

Por este camino va la propuesta de hacer explícita la relación existente entre la imposición y el gasto fiscal. Pero igualmente juega papel importante la forma como los individuos establecen los impuestos y los gastos. Con fundamento en los criterios expuestos en el acápite anterior, la elección mediante la decisión unánime conlleva la eliminación de “costos externos” pero implica igualmente unos “costos de decisión” elevados que la hacen difícil sino imposible. Esta situación lleva a Buchanan a proponer sistemas menos exigentes que la decisión unánime, y en últimas, que éste criterio no se constituya en el fundamento para las elecciones fiscales cotidianas³⁵.

¿Pero, cuáles son o deben ser los principios normativos o las reglas constitucionales en materia fiscal?

La respuesta al anterior interrogante puede intentarse de la mano de Buchanan. Para que las normas fiscales sean tenidas como buenas, no es necesario predecir los efectos que las mismas deben producir cuando se ha actuado con base en las normas constitucionales adoptadas.

“Un cambio se define como “bueno” porque los miembros de la comunidad están de acuerdo respecto a él; no es que los miembros de la comunidad se pongan de acuerdo sobre un cambio porque éste sea de alguna manera independientemente “bueno”³⁶.

De todas maneras, el proceso constitucional debe producir un consenso respecto de un conjunto óptimo de principios. La teoría del “velo de ignorancia” al que también ya hicimos referencia, que hace que, frente a

35 *Ibíd.* p. 130.

36 “Límites Constitucionales al Poder Fiscal del Estado” en James Buchanan, Premio Nobel de Economía, Economía Política, Escritos Seleccionados. *Op. cit.* p. 169.

normas de carácter general, el individuo actúe de forma racional, es un instrumento útil para la adopción de las normas constitucionales de carácter fiscal. Sin embargo, insiste Buchanan, los efectos en cuanto a la generalidad en los impuestos son nulos a menos que exista una exigencia similar en cuanto al gasto.

Señalo a continuación las observaciones de la escuela de la “elección pública” sobre las restricciones fiscales que pudieran ser objeto de consagración constitucional:

a.- Fijar límites a las tasas de impuestos específicos. La eficacia de este tipo de medida es mínima si no va acompañado de un límite sobre las bases imponibles en términos generales. Las reformas tributarias que disminuyen la tasa de los impuestos pero que amplían la base gravable son consideradas por Buchanan como una “ilusión fiscal” por cuanto en últimas no se disminuye la exacción causada a los contribuyentes³⁷.

b.- Restringir los ingresos fiscales totales o el gasto público hasta una fracción o proporción definida del producto nacional. Medidas como estas exigen determinar el tamaño relativo deseado para el sector público, lo que resulta difícil, por cuanto el mismo puede variar a lo largo del tiempo y estar condicionado por cambios en la tecnología, por las características sociales y económicas de la población y por la eficiencia del mismo gobierno. Por otro lado advierte Buchanan que los límites máximos tienden a convertirse en mínimos. Adicionalmente requieren una sofisticación económica de los ciudadanos y políticos quienes deciden el cambio constitucional.

c.- Restricciones a las bases gravables permisibles de impuestos. El propósito es restringir las actividades que pueden ser objeto de imposición por parte del Estado. Buchanan considera esta propuesta más apropiada para las finalidades perseguidas que las precedentemente señaladas. Entiende que puede ser igualmente adecuada para que el gobierno provea

37 La propuesta de reforma tributaria inicialmente radicada por el Gobierno ante el Congreso en julio de 2006 consagraba disposiciones en el sentido aquí anotado. Por una parte se pretendía disminuir la tarifa del impuesto sobre la renta para las sociedades pero se desconocían ciertas deducciones, lo que implicaba una ampliación de la base gravable. La propuesta en relación con los asalariados parecía ser neutra según las explicaciones del gobierno, se ampliaba la base gravable con una tasa que implicaba una tributación similar a la existente. Sobre este tópico ver James M Buchanan, “Tax Reform as a Political Choice” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1 N° 1, 1987. pp. 29-35

los bienes y servicios públicos antes que con criterios burocráticos teniendo en cuenta aquellos verdaderamente valorados por los contribuyentes³⁸.

d.- Por último, debemos destacar la propuesta de restricción constitucional al déficit fiscal que fue una de las primeras luchas académico-políticas de Buchanan que lo llevó incluso a liderar una propuesta de reforma constitucional en el estado de California. Afirma que la práctica de los presupuestos deficitarios adicionalmente a sus nocivas consecuencias económicas, (una de las cuales es la inflación), destruye las restricciones que pueden imponerse al desmedido apetito de los políticos por gastar sin necesidad de establecer impuestos³⁹ y resume la política del gasto de forma especialmente descriptiva en los siguientes términos: “los contribuyentes disfrutaban de los beneficios de gasto público; no disfrutaban con el pago de los impuestos”⁴⁰.

La conclusión sobre el tema para Buchanan es que mientras que en las constituciones actuales existen restricciones respecto a la tributación discriminatoria desde el punto de vista personal (consagración del principio de igualdad), no existen restricciones del lado del gasto y que el principio de igualdad ante la ley no ha sido aplicado en la distribución de los beneficios gubernamentales entre los ciudadanos lo cual resulta absolutamente necesario por cuanto:

“(...) los Gobiernos, como los mercados, funcionan eficientemente solo si están restringidos por reglas constitucionales, por “leyes e instituciones” que sirven para mantener dentro de unos límites las diversas tendencias naturales al exceso”⁴¹.

38 Buchanan cita como ejemplo las normas que vinculan el gasto público con un ingreso fiscal específico, como en nuestro caso, la destinación de la sobretasa de la gasolina para el arreglo de la malla vial. “Límites Constitucionales al Poder Fiscal del Estado” en James Buchanan, Premio Nobel de Economía, Economía Política, Escritos Seleccionados. Op. cit. p. 177.

39 James M. Buchanan and Wagner and John Burton, “The Consequences of Mr. Keynes” en Constitutional Economics, Basil Blackwell Ltd, 1991. p. 103.

40 James M Buchanan, “La economía política del déficit presupuestario” en “Ensayos sobre Economía Política” Alianza Editorial Mexicana, 1999, p. 25.

41 *Ibidem*, p. 179.

III. A manera de conclusión. Algunas reflexiones sobre la Constitución colombiana

La Constitución colombiana de 1991 ha sido considerada como de estirpe contractualista. El Dr. Mauricio Plazas Vega considera incluso que el acto constituyente de julio de 1991 es un reconocimiento del valor primordial del individuo en los términos propuestos por Buchanan y Tullock⁴².

Algunas de las normas constitucionales parecen orientadas a dar aplicación a las propuestas de la escuela de la “elección pública”. La consagración de los principios constitucionales del sistema tributario en el artículo 363 de la Constitución Política pueden ser un buen ejemplo de ello pues conllevan el carácter de generalidad que se ajusta al principio del velo de incertidumbre.

Más aún, pudiera afirmarse que hasta la consagración del principio de progresividad satisfaría completamente los postulados de la escuela analizada.

En lo que hace a este principio, hemos adelantado en el acápite anterior que Buchanan sostiene que los impuestos progresivos no necesariamente favorecen una mejor y más igualitaria distribución de la renta. Asevera que el apoyo popular a este tipo de imposición en las sociedades democráticas se ha basado más, aunque intuitivamente, en el cálculo de la “eficiencia” que en motivaciones puramente distributivas por cuanto “En vez de utilizarse de manera directa como medio de transferir poder general de compra de los ricos a los pobres, el impuesto progresivo sobre la renta produce ingresos para financiar tareas “generales” o “colectivas”⁴³.

Advierte, no obstante, que lo anterior no quiere decir que el criterio distributivo no este presente en la decisión política constitucional, sino que considera que se le ha dado un énfasis desmedido.

Bajo el mismo criterio de incertidumbre que se pregona por esta escuela para las decisiones de los individuos racionales, puede sostenerse que el hecho de que nuestro sistema constitucional y fiscal no vincule de manera directa el ingreso al gasto, lleva a los individuos a elegir el principio de progresividad. La decisión de destinar los impuestos progresivos de manera exclusiva a actividades generales desestimularía la decisión favorable de aquellos que

42 Mauricio A. Plazas Vega, “El liberalismo en la Teoría de los Tributos”, Editorial Temis, 1995, p. 172.

43 “La Hacienda Pública en un proceso democrático”. Op. cit. p.264.

ven en el impuesto un instrumento de distribución y viceversa. De todas maneras esta apreciación contradice el postulado de la directa relación entre ingresos y gastos tan obstinadamente prohijado por Buchanan.

Adicionalmente en la misma obra de Buchanan se dan argumentos válidos para que en sociedades como la colombiana se consagre el principio de progresividad. Lo cito en extenso:

“Una segunda implicación general, y quizá más importante que la anterior de entre las que se derivan del análisis, es la posible significación de la movilidad socioeconómica para el comportamiento individual en la elección. En una sociedad caracterizada por la creencia en el progreso económico general, esto es, una sociedad en la que las expectativas de renta futura entre los jóvenes son generalmente boyantes para amplios subgrupos, los aspectos distributivos de las decisiones fiscales suelen ser secundarios. Frente a esto, en una sociedad que se caracteriza por una jerarquía de clases que se traduce en las correspondientes expectativas de renta, incluso las decisiones relativamente permanentes respecto a las alternativas fiscales pueden implicar de manera principal cuestiones de equidad entre las clases o los grupos.”⁴⁴

Por otra parte, el artículo 347 *Ibíd.* puede considerarse contrario a los postulados de la escuela comentada. Mencionaba la importancia que da Buchanan al control constitucional del presupuesto deficitario. El artículo constitucional mencionado, contrariamente, posibilita la existencia de presupuestos desequilibrados. Los motivos de la Asamblea Nacional Constituyente tienen un claro tinte Keynesiano y hacen referencia a la importancia del presupuesto como instrumento de política fiscal que permite que en tiempos de depresión se acelere el gasto público.

A pesar de la decisión del constituyente colombiano, algunos tratadistas plantean que la discusión no se ha cerrado, y siguiendo los postulados de Buchanan consideran que:

“Uno de los debates fundamentales de los próximos años en todo el mundo, será el de saber si deben introducirse salvaguardas constitucionales que aseguren el auténtico equilibrio presupuestal”⁴⁵.

44 *Ibidem.* P. 266.

45 Juan Camilo Restrepo, *Hacienda Pública*, Universidad Externado de Colombia. Segunda edición, 1995, p. 264.

BIBLIOGRAFÍA

Buchanan James, "Ensayos sobre Economía Política" Alianza Editorial Mexicana, 1999.

_____ "James Buchanan, Premio Nobel de Economía, Economía Política, Escritos Seleccionados, Universitat de Valencia, 1988.

_____ & Gordon Tullock, "The calculus of consent, Logical Foundations of constitutional Democracy", Ann Arbor Paperbacks, The University Of Michigan Press, 1974.

_____ "Contractarian Politicas Economy and Constitucional Interpretation", The American Economic Review, Vol 78, N° 2, 1988.

_____ "La Hacienda Pública en un proceso democrático", Biblioteca de Ciencias Sociales, Aguilar, 1973.

_____ "Tax Reform as a Political Choice" The Journal of Economic Perspectives, Vol.1 N°1, 1987.

_____ and Wagner and John Burton, "The Consequences of MR. Keynes" en Constitutional Economics, Basil Blackwell Ltd., 1991.

Plazas Vega Mauricio, "El liberalismo en la Teoría de los Tributos", Editorial Temis, 1995.

Restrepo Juan Camilo, "Hacienda Pública", Universidad Externado de Colombia. Segunda edición, 1995.

Smith Adam, "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", Editorial Fondo de la Cultura Económica, 1997.