

NOTAS TEÓRICAS SOBRE POLÍTICA FISCAL

Por: Armando A. Gil Ospina

"La descentralización no es solamente un valor administrativo, lo es también cívico, puesto que multiplica las ocasiones para que los ciudadanos se interesen en los asuntos públicos; ello los acostumbra a usar correctamente de la libertad"

Alexis de Tocqueville

I INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene el propósito de compilar, de manera general, los aspectos históricos y teóricos más relevantes de la política fiscal, concebidos y aplicados a través de la política económica por los distintos gobiernos a lo largo del siglo XX.

Se realizarán algunos análisis que cotejen las aplicaciones de política fiscal desde las visiones clásicas, neoclásicas, keynesianas y algunas menos ortodoxas que se recomiendan en la actualidad. Además, se analizarán algunas situaciones del medio ambiente y la forma en que los gobiernos emprenden sus soluciones por medio de distintos instrumentos de política fiscal.

En resumen, este recuento histórico a manera ensayo, consta de cinco acápite que denotan una panorámica amplia de los desarrollos teóricos de la ciencia económica en el campo de las finanzas públicas y, especialmente de política fiscal, ellos son:

- 1) Breve Recuento Histórico,
- 2) Déficit Fiscal,
- 3) Principios de Política Fiscal,
- 4) Financiamiento del Déficit Fiscal y
- 5) Impuestos y Medio Ambiente.

II

BREVE RECUENTO HISTÓRICO

Los hechos económicos de los años treinta, la década de la Gran depresión, dieron pie a muchos estudios sobre asuntos macroeconómicos, vale decir, aquellos factores determinantes del producto nacional total, del nivel general de precios y del empleo total de la economía.

Antes de la Gran depresión, los economistas solían aplicar modelos microeconómicos, en ocasiones llamados "modelos clásicos" a los problemas que afectaban a la economía. Por ejemplo, el análisis clásico



de la oferta y la demanda presupone que el exceso de la oferta de trabajo disminuiría los salarios hasta un nuevo nivel de equilibrio y, en consecuencia, el desempleo no duraría. Los economistas clásicos pensaban que las recesiones (períodos de bajas económicas) se corregían solas y, por ende, las fuerzas del mercado libremente allanarían los desequilibrios. Sin embargo, en la Gran Depresión el desempleo, de hecho, permaneció a niveles muy altos durante casi diez años. En gran medida, el fracaso de los modelos clásicos simples, que no pudieron explicar la existencia del prolongado desempleo elevado, fue la causa de que se desarrollara la macroeconomía. Por tanto, no es raro que lo que ahora se llama macroeconomía naciera en la década de 1930.

En la obra de John Maynard Keynes intitulada *La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, publicada en 1936, su autor aboga por la intervención del Estado en la economía para que afecte el nivel de producto y empleo. Según Keynes, el papel del gobierno en los períodos de poca demanda privada es estimular la demanda agregada y, al hacerlo, sacar a la economía de la recesión.



Después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en la década

de 1950, las opiniones de Keynes empezaron a ejercer cada vez más influencia en los economistas profesionales y los hacedores gubernamentales de políticas. Los gobiernos llegaron a pensar que podían intervenir en sus economías para alcanzar metas específicas de empleo y de producto y empezaron a usar sus facultades para imponer impuestos y gastar, así como su capacidad para afectar las tasas de interés y la oferta monetaria, con el propósito explícito, de controlar las alzas y bajas del ciclo de los negocios.

El concepto de que el gobierno podía y debía actuar para estabilizar la economía alcanzó su mayor popularidad en la década de 1960. En estos años, en los Estados Unidos, se inventó la frase *afinación* para referirse al papel del gobierno para regular la inflación y el desempleo. En los años sesenta, muchos economistas pensaban que el gobierno podía usar los instrumentos a su alcance para manipular los niveles de inflación y desempleo.

Generalmente, el conjunto de las decisiones que toma el gobierno para intervenir en la economía se llama Política Económica. Por medio de ella (Política Fiscal, Política Monetaria, Cambiaria, Presupues-tal), se pretende alcanzar los equilibrios de las variables agregadas básicas.

Con relación a la política fiscal, ésta se entiende como una de las vías centrales que tiene el gobierno para influir en la economía por medio de las decisiones relacionadas con el gasto y los impuestos. Concretamente, la política fiscal es el uso del presupuesto del gobierno que afecta a una economía. Cuando el gobierno decide los impuestos que recaudarán, los pagos de transferencias que efectuará, o los bienes y servicios que comprará, está dando forma a su política fiscal. Por su parte, el presupuesto del gobierno establece, en un período determinado, los ingresos y gastos del sector público que se obtendrán para hacer efectiva la intervención del Estado en la actividad económica, a su vez refleja la evolución de aquél en ésta.

Así, la influencia del Estado es mucho mayor que hace cincuenta años. El Estado produce más, regula más, grava más y gasta más. De hecho, desde los inicios del siglo XX, y a través de todo el mundo, el gasto público total ha estado aumentando no sólo en términos absolutos, sino con relación al PIB. De igual forma, el déficit presupuestario ha ido aumentando sin cesar lo que se ha convertido en algo habitual en la mayoría de las economías actuales.

III DÉFICIT FISCAL

Los déficit presupuestarios pueden parecer inevitables hoy en día, pero la idea de financiar el gasto público sistemáticamente por medio del déficit es una de las ideas revolucionarias de John Maynard Keynes. Hasta entonces, el principio del equilibrio anual del presupuesto constituía una de las normas básicas de la Hacienda Pública Clásica. Así, a principios de este siglo muchos economistas sostenían como dogma básico que un gobierno responsable estaba obligado a mantener siempre equilibrado el presupuesto del Estado. Keynes, por el contrario, pensaba que esta defensa rígida del presupuesto equilibrado era desacertada, ya que en situaciones de recesión económica el déficit público podía utilizarse para financiar un gasto público que estimulara la actividad económica.

Efectivamente, uno de los conceptos medulares de Keynes en los años treinta era que la política fiscal se podía usar para estabilizar el nivel de producto y empleo de la economía. En concreto, Keynes pensaba que el gobierno debería reducir impuestos y/o elevar el gasto - las llamadas políticas fiscales expansionistas - para sacar a la economía de una baja.





Dependiendo de la realidad que esté afrontando la economía, el gobierno deberá aplicar, de un lado, una política fiscal expansiva, o del otro lado, una política fiscal contraccionista. Cuando se presenta una recesión, la implementación de una política fiscal expansiva puede ser adecuada. Cuando la inflación ocurre por jalón de demanda, una política fiscal contraccionista o restrictiva puede ayudar a controlarla. En ocasiones, el procedimiento es hacer una combinación de incrementos en el gasto del gobierno y reducción de impuestos o una combinación de reducción de gastos del gobierno e incrementos de impuestos.

En las décadas de 1960 y 1970 existía una relación bastante equilibrada entre la tasa de desempleo y la tasa de inflación. Esta relación estaba sustentada teóricamente por medio de la Curva de Phillips. Fue A.W.Phillips el primero en estudiarla por medio de una gráfica que indica que a mayor tasa de desempleo, tanto menor la tasa de inflación. En la década de 1960, las discusiones en torno a las políticas giraban alrededor de la curva de Phillips. Se pensaba que el papel del hacedor de políticas era elegir un punto en la curva. Los conservadores eran partidarios de elegir un punto con una tasa de inflación baja

y estaban dispuestos a aceptar una tasa de desempleo alta a cambio de ello. Los economistas "conservadores" argumentaban que el sector público era muy grande e ineficiente, propugnaban por incrementar la demanda agregada durante recesiones recortando impuestos y durante épocas de inflación reduciendo la demanda agregada mediante el recorte del gasto del gobierno. En general, los liberales eran partidarios de aceptar más inflación para que el desempleo estuviera en un nivel bajo. Los economistas "liberales" sostenían que el sector público necesitaba ser ampliado para cubrir diversas fallas del sistema de mercado, y recomendaban que la demanda agregada debiera ser expandida durante épocas de recesión incrementando las compras del gobierno y que la demanda fuese reducida durante épocas de inflación mediante el aumento en los impuestos.

Sin embargo, la desilusión de las décadas de 1970 y 1980 con fluctuaciones dramáticas en el empleo, el producto y la inflación. La década de 1970 presenció el nacimiento de un fenómeno nuevo llamado estancamiento con inflación. El estancamiento con inflación se presenta cuando el nivel general de precios sube con rapidez (inflación) en períodos de recesión o mucho desem-



pleo (estancamiento). Los economistas llaman a este fenómeno estanflación.

En fecha más reciente, algunos economistas se han declarado partidarios de las políticas de la oferta para dirigir la economía. Los partidarios de la economía enfocada a la oferta rechazan el concepto Keynesiano de que el gobierno debería actuar para estimular la demanda agregada; en cambio miran hacia la oferta agregada y el aumento de producción. En la práctica, el instrumento medular de la política de la oferta ha sido el sistema fiscal, (en este sentido, la política de la oferta no es sino un caso especial de política fiscal). A tal efecto se buscaba reducir los impuestos para incrementar la oferta de trabajo mediante el aumento del incentivo para trabajar y aumentar la oferta de capital mediante el aumento del incentivo para ahorrar. Inclusive, las reducciones fiscales representadas en descensos de los impuestos sobre las sociedades, se convierten en incentivos fiscales para estimular la inversión. En definitiva, la teoría de la oferta agregada explica que estimular la oferta de trabajo y de capital genera un aumento de la inversión que se convierte en un mayor nivel de oferta de bienes y servicios.

En torno al tópico de los impuestos, estos han sido, durante los últimos años uno de los temas más prominentes y controvertidos en economía política. "Los impuestos fueron uno de los temas principales en tres elecciones presidenciales consecutivas en los Estados Unidos, con un amplio recorte fiscal como tema vencedor en 1980, un incremento de impuestos como tema perdedor en 1984, y una promesa de: "Leed mis labios: nada de nuevos impuestos" proporcionando una de las imágenes más duraderas de 1988. Los impuestos fueron también el tema de dos importantes, y en buena parte inconsistentes, cambios de política. Todavía siguen siendo fuente de debate".¹

IV

PRINCIPIOS DE POLÍTICA FISCAL

Existe consenso entre muchos economistas especializados en finanzas públicas en torno a cuatro objetivos de política fiscal: Simplicidad, eficiencia, suficiencia y justicia; no obstante se presenta disensión entre los economistas con respecto al equilibrio adecuado entre ellos. Por ejemplo, frente a la justicia o equidad fiscal se presenta un acuerdo unánime en el sentido que las cargas fiscales se deben distribuir de manera justa, que todos debemos



¹ MINARIK, Joseph, J. Impuestos. Enciclopedia de Economía Fortune. Ediciones Folio, España, 1997.

pagar la "parte justa" de impuestos, pero hay una discusión interminable en cuanto a qué constituye un sistema fiscal justo.

Una teoría de la justicia se llama principio de los beneficios recibidos. Esta concepción corresponde a la doctrina clásica que en cabeza del economista Adam Smith afirma que los contribuyentes deben pagar al gobierno de acuerdo con los beneficios que derivan del gasto público; además, este principio de tributación expresa que las familias y las empresas deben comprar los bienes y servicios del gobierno en las mismas condiciones como se adquieren otros productos. Aquellos que se benefician de la mayoría de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno deben pagar los impuestos necesarios para su financiación. Algunos bienes públicos se financian con base en este principio, el cual vincula el lado de los impuestos de la ecuación fiscal con el lado del gasto. Por ejemplo, los dueños y usuarios de autos pagan impuestos sobre el consumo de la gasolina y sobre los automóviles, los cuales se destinan al mantenimiento y refacción del sistema vial nacional. Por lo tanto, los beneficiarios de las carreteras públicas pagan un impuesto aproximadamente pro-

porcional al uso que hacen de esas carreteras.

Otro principio, y uno que ha dominado la formulación de la política fiscal en muchos países durante las últimas décadas, es el principio de la capacidad de pago, el cual contrasta en forma considerable con el principio de los beneficios. Este principio sostiene que los contribuyentes deberían soportar cargas fiscales de acuerdo con su capacidad de pago; en otras palabras, la tributación de acuerdo a la capacidad de pago descansa en la idea de que la carga tributaria debe orientarse directamente al ingreso y al patrimonio del contribuyente. En este caso el lado de los impuestos de la ecuación fiscal se considera de manera independiente que el lado del gasto. Con este sistema se evita el problema de atribuir los beneficios del gasto público a contribuyentes específicos o grupos de contribuyentes².

Del principio de la capacidad de pago se derivan dos principios denominados el de la igualdad horizontal y el de la igualdad vertical. El primero afirma que quienes tienen igual capacidad de pago deberían tener cargas fiscales iguales. El segundo, afirma que quienes tienen



2 CASE, Karl, E. FAIR, Ray, C. Fundamentos de Economía. Segunda edición. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1993.



mayor capacidad de pago deberían pagar más.

Cualquier análisis acerca de los principios de tributación para la capacidad de pago y los beneficios recibidos conduce, a la postre, al cuestionamiento de las tasas tributarias y la manera cómo éstas cambian a medida que se incrementa el ingreso. Ciertamente, cualquiera que sea el impuesto de que se trate - progresivo, proporcional o regresivo - siempre relacionan las tasas tributarias y el ingreso debido a que todos los impuestos - independientemente que se apliquen al ingreso, a un producto, edificio o parcela de tierra - a la postre se pagan con el ingreso de alguien.

Ahora bien, una vez planteado el conjunto de los distintos principios surge un interesante interrogante: ¿Cuál es la "mejor" base fiscal? La respuesta nada fácil se aborda a partir del análisis de las variables ingreso, consumo y riqueza.

La escuela clásica abogaba por la variable del consumo como la mejor base de impuestos. Por su parte, algunos representantes neoclásicos, como Irving Fisher y Herbert Fisher argumentaban que el impuesto sobre el ingreso desalienta el ahorro porque grava el ahorro dos veces y distorsiona la elección entre ahorrar

o consumir, que en realidad es la opción entre el consumo presente y el consumo futuro.

Adicionalmente, y a partir del anterior criterio, el gravamen doble también tiende a disminuir la tasa de ahorro y la tasa de inversión y, en última instancia, la tasa de crecimiento económico.

Con relación a las aplicaciones keynesianas, los economistas del lado de la oferta señalan que en las últimas décadas se ha presentado una tendencia en que los gobiernos nacionales y subnacionales incrementan de manera considerable los impuestos a las ventas y al consumo así como los impuestos a la nómina (seguridad social). Estos impuestos se incorporan precisamente en los costos empresariales y se reflejan en los altos precios, generando además una "cuña" entre los costos de los insumos y el precio de un producto. A medida que el gobierno se desarrolla, se incrementa esta cuña impositiva.

Un argumento teórico de amplio conocimiento que arguyen los economistas del lado de la oferta es la curva de Laffer. Esta curva muestra la relación entre las tasas de impuestos y los ingresos impositivos: Cuando las tasas de impuestos se incrementan de cero a 100%, los



ingresos impositivos ascienden de cero a determinado nivel máximo y luego disminuyen a cero. Los ingresos por impuestos descienden más allá de cierto punto puesto que mayores tasas impositivas desmotivan la actividad económica, reduciendo la base de impuestos (producción interna e ingreso nacional).

Los economistas del lado de la oferta, apoyados en los razonamientos de Laffer, plantean que las menores tasas de impuestos estimularían los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir, innovar y aceptar riesgos de negocios, provocando de esta manera una expansión de la producción interna y el ingreso nacional. Esta base impositiva ampliada sostendrá los ingresos de impuestos aunque las tasas impositivas sean menores. Inclusive, los apologistas de esta corriente del pensamiento fiscal consideran que las tasas de impuestos se puedan disminuir sin incurrir en déficit presupuestales por medio de una menor evasión de impuestos y de unas transferencias reducidas.

Las tendencias actuales y los procesos de descentralización que han empezado hace algo más de una década, tienen que ver con el regreso a aquellos postulados básicos de

libertad económica planteados por los primeros economistas, resumidos brillantemente en la famosa mano invisible de Adam Smith.

Aunque, en el caso extremo se propugna por la no intervención del Estado en la economía, argumentos como la existencia de fallos del mercado, la nada satisfactoria distribución de la renta (y de la riqueza!), o la posibilidad que los individuos no actúen en su propio beneficio sirven de soporte teórico para la defensa del estado central.

En el caso de los gobiernos regionales y locales, la defensa teórica de su existencia se ha fundamentado en razones de eficiencia (entendida como minimización de costos y maximización de beneficios). En este caso, se trata de trasladar la lógica de acción del mercado hacia el sector público. La hipótesis del voto con los pies de Tiebout³ se ha constituido en pilar fundamental de las doctrinas descentralistas. En ella, el elector contribuyente se convierte en el cliente del sistema político y los gobiernos regionales y locales se trastocan en empresas que compiten entre sí por captar el mayor número de clientes posible. Es menester aclarar que, teóricamente, el estado, como corrector de las fallas del mercado, es necesario para pro-



3 TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures, *journal of political economy*, octubre de 1956.

veer bienes públicos que, por razones de baja rentabilidad y/o falta de capacidad de pago de los consumidores, el sector privado no está dispuesto a producir directamente.

La teoría propugna porque, en aras del cumplimiento del principio de coste-beneficio (eficiencia), los precios de los bienes públicos locales sean lo menos distorsionados posible. Aunque está implícito, no sobra advertir que cuando se habla de precios de los bienes públicos locales no se habla de otra cosa más que de los impuestos locales. Esto es, la teoría recomienda que el sistema impositivo local permita recaudar montos aproximados al coste de los bienes y servicios que produce el gobierno local (suponiendo que a los gobiernos locales no les interesa obtener rentabilidad), o al precio de mercado de esos bienes (suponiendo que la rentabilidad de las inversiones es importante para las administraciones locales).

Teóricamente, también se reconocen las diferencias en la capacidad fiscal que deben ser subvencionadas por el gobierno central en cumplimiento de la función redistributiva que le compete. Claro está que esas subvenciones o transferencias no hacen más que introducir distorsiones al sistema, con lo cual se generan pérdidas de eficien-

cia y por ello se debe propugnar por su eliminación para que los sistemas impositivos puedan basarse realmente en el principio del beneficio (según el cual cada individuo paga impuestos de acuerdo con los beneficios que obtiene por ellos). Cuando los sistemas impositivos no se fundamentan en este principio generan también distorsiones, que por sí solas o en conjunción con las que produce el sistema de transferencias pueden influir sobre el comercio (cosa que debe evitarse) y/o sobre la localización de los recursos.

Finalmente, el principio de neutralidad considera que, en igualdad de condiciones, los impuestos que son neutros con relación a las decisiones económicas (es decir, los impuestos que no distorsionan las decisiones económicas) son preferibles, en general, a los impuestos que distorsionan las decisiones económicas. Los impuestos que no son neutros imponen cargas excesivas. La cantidad en que la carga de un impuesto sea superior al ingreso captado por el gobierno, es lo que se denomina la carga excesiva del impuesto. La carga total de un impuesto es la suma de los ingresos captados por el impuesto y la carga excesiva creada por él. En ocasiones, los excesos de carga se llaman "pérdida de peso muerto". Como



los excesos de carga son una forma de desperdicio, o valor perdido, la política fiscal se debe establecer teniendo en mente la posibilidad de reducirlos al mínimo. El concepto de que los impuestos funcionan juntos para afectar el comportamiento ha llevado a los teóricos de los impuestos a buscar sistemas óptimos de imposición fiscal. Si supiéramos cómo responde la gente a los impuestos podríamos diseñar un sistema que reduciría al mínimo el exceso global de la carga. Por ejemplo, si conociéramos la elasticidad-precio de la demanda de todos los bienes comercializados, podríamos elaborar un sistema óptimo de impuestos sobre consumo que fueran mayores para los bienes que tienen demanda relativamente inelástica y menores para los bienes con demanda relativamente elástica, pues, tal como lo indica la teoría de la elasticidad, los consumidores revelan menor sensibilidad frente a los cambios en los precios, para el primer caso, y mayor sensibilidad por los cambios en los precios, en el segundo caso⁴.

Claro está que es imposible reunir toda la información que se requiere para poner en práctica los sistemas óptimos de imposición fiscal que se

han sugerido. Este punto cierra el círculo y acabamos donde empezamos, con el principio de neutralidad: En condiciones iguales, los impuestos neutros con relación a las decisiones económicas por regla general son preferibles a los impuestos que distorsionan las decisiones económicas. Los impuestos que no son neutros imponen cargas excesivas.

En general, tenemos entonces que la teoría económica recomienda que los estados organizados de manera más o menos descentralizada deban propender porque los precios (impuestos) que se cobran por los bienes y servicios provistos de manera local cubran como mínimo los costes de producción de los mismos.

Con relación a las filosofías presupuestales, hasta la Gran Depresión de los años treinta, el presupuesto equilibrado anualmente fue aceptado como una meta deseable de finanzas públicas. Al examinarlo, sin embargo, se hace evidente que un presupuesto equilibrado anualmente no es compatible con una actividad fiscal gubernamental, asumida como fuerza para contrarrestar ciclos, o estabilizadora. Pero aún, un presupuesto equilibrado anual-



⁴ En el análisis económico se señala que si el coeficiente de la elasticidad-precio de la demanda es menor a 1 significa que el cambio en las cantidades compradas de un bien dado es menos que proporcional ante la variación en el precio, que es lo que se conoce como "un bien con demanda relativamente inelástica". En el caso que el coeficiente sea mayor que 1, significa que el cambio en las cantidades compradas de un bien dado es más que proporcional ante la variación en el precio, que es lo que se conoce como "un bien con demanda relativamente elástica".

mente intensifica el ciclo económico. Este planteamiento coincide significativamente con las ideas de la escuela clásica que sólo admitía la deuda pública en casos excepcionales o esporádicos para recabar recursos dirigidos a financiar gastos extraordinarios (construcción de obras públicas y emergencias bélicas). Para los clásicos, el uso del crédito público por medio de emisión de empréstitos no significaba realmente recursos públicos como sí un anticipo de recursos futuros distribuidos en el tiempo y adaptados a los gastos.

En contraposición, la visión moderna y más concretamente, los keynesianos aseveraban justamente que el uso del crédito no implicaba una anticipación de recursos..... los epígonos de la doctrina keynesiana no los diferenciaron y los consideraban normalmente como ingresos que se utilizaban dependiendo de la oportunidad.

En aras de la precisión conceptual habida cuenta del papel desempeñado por el Estado en cada período histórico, es menester subrayar que la figura jurídica del déficit no era recomendable dentro de la hacienda pública clásica, entre otras razones, porque la filosofía imperante consistía en que el Estado debía tener una mínima actividad en la vida

de la comunidad. En cambio, en el manejo de las finanzas públicas modernas, el expediente permanente del uso del crédito público es generalmente aceptado, ya que el Estado ha venido asumiendo una gama de compromisos en el campo del bienestar social.

Lo que se observa en la época contemporánea, como regla general, es un persistente y creciente déficit fiscal, de tal suerte que hoy no se discute su existencia como sí la mejor manera de financiarlo. En este orden de ideas, teóricamente el tamaño del déficit no es lo decisivo, sino cómo se financia.

V

FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT FISCAL

Acerca del financiamiento del déficit fiscal, se presentan varias formas para tal propósito: Emitiendo dinero, disminuyendo las reservas internacionales, endeudándose con el exterior o, alternativamente, en el mercado doméstico, aumentando los impuestos o disminuyendo el nivel de gastos. En la praxis, suelen usarse formas mixtas para financiar el déficit. Continuando con las filosofías presupuestales, se presenta otra visión relacionada con el presupuesto equilibrado cíclicamente, la cual se sustenta en el hecho de que el gobierno ejerza su influencia para



contrarrestar ciclos y al mismo tiempo equilibre su presupuesto. Sin embargo, este presupuesto no estaría equilibrado anualmente sino más bien, durante el curso del ciclo económico. El problema con esta filosofía presupuestal estriba en que los giros ascendentes y descendentes del ciclo económico pueden diferir en magnitud y duración. La meta de estabilización puede, por consiguiente, entrar en conflicto con el logro del equilibrio del presupuesto durante el ciclo. El gobierno no debe dudar en incurrir en cualquier déficit o superávit que sea requerido para alcanzar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

Con la financiación funcional, un presupuesto equilibrado - anual o cíclicamente - es secundario. El objetivo principal de la financiación del gobierno central es proporcionar pleno empleo no inflacionario, para equilibrar la economía, no el presupuesto. No importa si dicho objetivo ocasiona superávit persistentes o una deuda pública grande y creciente. Con esta filosofía, los problemas del déficit o el superávit gubernamentales son de menor importancia comparada con las alternativas indeseables de recesiones prolongadas o de inflación constante. El presupuesto nacional es un instrumento diseñado principalmente para alcanzar y mantener la

estabilidad macroeconómica. La mejor manera de financiar el gasto del gobierno - mediante impuestos o endeudamiento - depende de las condiciones económicas existentes

Bajo la visión keynesiana, se hacen relevantes algunas consideraciones a favor tanto del déficit como de la deuda pública. La deuda - tanto pública como privada - desempeña un papel positivo en una economía próspera y creciente. A medida que el ingreso aumenta, igual sucede con el ahorro.

La teoría macroeconómica y la política fiscal afirman que sí la demanda agregada debe mantenerse al nivel de pleno empleo, este volumen de ahorro en expansión o su equivalente debe ser obtenido y gastado por los consumidores, las empresas o el gobierno. El proceso mediante el cual el ahorro es transferido a los agentes que gastan es la creación de la deuda. Los consumidores y las empresas prestan y gastan una gran cantidad de ahorro.

Pero si las unidades familiares y las empresas no están dispuestas a recibir en préstamo y, por consiguiente, aumentar la deuda privada con la suficiente rapidez para absorber el volumen creciente de ahorro, un incremento de la deuda pública debe





absorber la parte restante. Si esto no sucede, la economía fallará en lograr el pleno empleo y no alcanzará su potencial de crecimiento. Como un caso especial se debe tratar el tópico de las transferencias o participaciones del gobierno central a los gobiernos subnacionales, ya que han devenido en un instrumento medular de la política fiscal de ambos niveles. Como se mencionó anteriormente, las teorías del federalismo fiscal y las que abogan por la estructuración de un funcionamiento gubernamental más descentralizado basan sus recomendaciones en la justificación de los mayores alcances de eficiencia y equidad que se logra en el cumplimiento de las funciones propias de los estados occidentales modernos. Una ligera revisión de la teoría en esta materia permite precisar algunos conceptos. Aduciendo razones de eficiencia y equidad el gobierno nacional transfiere recursos a los gobiernos subnacionales locales aprovechando, en primer lugar, la experiencia histórica de aquél para recaudar los tributos y, en segundo lugar, el diagnóstico directo que hace la población regional o local de sus verdaderas necesidades.

Ciertamente, la literatura económica contiene varias tesis en torno a la eficiencia que pueden alcanzar cada una de las instancias de go-

bierno en su función fiscal. Por ejemplo, una interesante relación entre tasas de tributos y recaudos es señalada por el economista Joseph Stiglitz (1998). Cuando se da un aumento en la tasa impositiva del gobierno central en aras de financiar actividades que llevarán a cabo los entes locales, entonces los costes administrativos adicionales aumentarían menos que proporcional. Lo anterior permite conjeturar que el gobierno central sería, así mismo, más eficiente en la función de controlar la evasión y elusión con relación a un sistema regional de recaudo (Breton A, & Fraschini A, 1992). Otra base teórica que refuerza a la administración central en el papel eficiente de recaudador de impuestos tiene que ver con su papel de redistribuidor de la renta nacional por medio de la tributación. Según R. A. Musgrave (1983), una política redistributiva mediante la tributación resulta más efectiva cuando se maneja desde el nivel central, pues el uso de impuestos desde el nivel descentralizado para tales fines, incentiva las migraciones entre las regiones, distorsionando la localización de los recursos y de las actividades productivas. En este contexto, un sistema centralizado de recaudos ofrece ciertas economías de escala y ventajas en su manejo y la transferencia de recursos hacia las regiones se constituye en el elemen-





to compensador del sistema.⁵

La región o la localidad son más eficientes cuando determinan sus propias necesidades y hacen, justamente, la provisión de sus bienes y servicios. Este argumento está sustentado en la llamada hipótesis del voto con los pies de Tiebout, la cual se ha convertido en la piedra angular de las doctrinas descentralistas. Esta hipótesis se fundamenta en las razones de eficiencia, entendida como minimización de costes y maximización de beneficios. En este caso se trata de trasladar la lógica de acción del mercado hacia el sector público. Evidentemente, es como concebir un mercado de libre competencia donde gracias a la competencia entre las localidades y regiones se definen las provisiones de bienes y servicios públicos. Esta hipótesis esencial se ha enriquecido paulatinamente con el supuesto de la mejor identificación de las preferencias de los individuos en el nivel municipal; es decir, entendiendo que las comunidades identifican mejor sus necesidades y preferencias, entonces sus decisiones acerca de los distintos bienes y servicios públicos y la manera en que se financiarán, ya sean con recursos propios o transferidos, conducirá a un proceso de mejoras paretianas.



Un principio que está contemplado en el espíritu de la descentralización se refiere a la autonomía fiscal. Este principio justifica precisamente las transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales en razón de las diferentes dificultades que este encuentra cuando trata de implementar programas destinados a reducir la pobreza, como son, por ejemplo, la identificación de las localidades beneficiarias de la redistribución de recursos y la soberanía del consumidor.

La administración central debe establecer con claridad meridiana a las regiones y localidades el tipo o categoría de transferencia cuando se realiza la cesión de recursos para que se recaben los objetivos y principios que rezan en la descentralización, de lo contrario, los efectos de dicho proceso resultarán estériles y superfluos. De este modo, se debe precisar si se trata de transferencias no condicionadas, transferencias condicionadas o transferencias condicionadas equivalentes; vale decir, se reconocen las bondades teóricas de las transferencias, empero su efectividad depende de consideraciones de distintos órdenes como los políticos e institucionales de organización, ejecución y control.

5 LOZANO E. Ignacio. Borradores de Economía. Las Transferencias Intergubernamentales y el Gasto Local en Colombia. N°99, 1998.

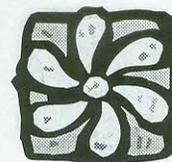
VI

IMPUESTOS Y MEDIO AMBIENTE

Finalmente, se hace imprescindible examinar el pensamiento no solo del estado sino del análisis económico referente al tema del ambiente. Precisamente, la teoría económica ha abordado desde tiempo atrás este tópico; en concreto, autores como A.C.Pigou, R.Coase, J. Meade, P.Samuelson, E.Lindahl, entre otros, han teorizado y modelado sus propuestas para contribuir al debate de la contaminación, las externalidades, los bienes públicos, los derechos de propiedad y la transformación de bienes privados en bienes públicos.

A.C.Pigou sugiere que los gobiernos pueden establecer un impuesto adecuado sobre las ventas de la empresa que genera una deseconomía externa. Probablemente, este impuesto haría que se redujera su producción y la cantidad de trabajo necesario para tal efecto. Esta solución clásica para resolver el problema de las externalidades, si bien se ha sofisticado recientemente, sigue siendo una de las respuestas "convencionales" de los economistas al problema de la externalidad. La cuestión fundamental para los reguladores es obtener suficiente información empírica para poder imponer directamente a la empresa contaminante el impuesto correcto.

En la práctica, existen políticas encaminadas a resolver problemas ambientales específicos, es decir, los reglamentos e incentivos para obligar a que se consideren los valores ambientales al momento de tomar decisiones. En este orden de ideas, se presenta un primer grupo de políticas relacionadas con medidas tendientes a la eliminación de las distorsiones, al esclarecimiento de los derechos de propiedad y a modificar el comportamiento. Algunas políticas gubernamentales son claramente dañinas para el ambiente; se destacan las que distorsionan los precios en general, y las que subvencionan los insumos (subsidios a los energéticos). Las distorsiones de los incentivos son evidentes sobre todo en el comportamiento de las empresas estatales. Esto es importante porque muchos sectores en que estas empresas ocupan un lugar prominente (generación de energía eléctrica, cemento, acero y minería), son generadores de gran contaminación. Ahora bien, cuando las personas tienen acceso irrestricto a recursos como los bosques, las tierras de pastoreo y los bancos de pesca, tienden a explotarlos en exceso. El error más grave que cometen los gobiernos al tratar de eliminar el acceso sin restricciones a los recursos es nacionalizarlos en nombre de la conservación. Sólo quienes se sienten realmente pro-



pietarios de algo tendrán un interés a largo plazo de invertir en ese algo, para así asegurar su base de subsistencia. Sin embargo, las anteriores políticas son importantes pero no suficientes. La eliminación de los subsidios a los combustibles no basta para acabar con la contaminación del aire. Además es evidente que el otorgamiento de derechos de propiedad no puede solucionar la mayoría de los problemas ambientales que afectan a los grandes grupos de personas fuera del lugar donde se originan, como la contaminación del aire y el agua, la pérdida de biodiversidad, etc. En este sentido se recomiendan políticas encaminadas a modificar el comportamiento de los agentes: Unas que utilizan incentivos (o se basan en el comportamiento del mercado), es decir, impuestos o cargos cuya magnitud está de acuerdo con los daños causados; otras que aplican restricciones cuantitativas (o mecanismos oficiales de control) que no tienen esa flexibilidad.

Los instrumentos que se basan en el funcionamiento del mercado alientan a quienes contaminan a adoptar el máximo posible de medidas paliativas con costos mínimos de control para así imponer una carga menos pesada a la economía, por ejemplo, control de la contaminación del aire. Los incentivos eco-

nómicos se han usado durante años en forma indirecta: Impuestos a los combustibles y vehículos, tarifas por congestión, recargos aplicados a los insumos perjudiciales en potencia (plaguicidas, plásticos, etc.), impuestos a las emisiones de carbono, permisos negociables de contaminación del aire, los sistemas de depósitos y devolución utilizados para las botellas y baterías, los cargos por desechos peligrosos y las fianzas de cumplimiento.

Los instrumentos que se basan en restricciones cuantitativas, son mecanismos oficiales de control de carácter cuantitativo, como los reglamentos específicos sobre las técnicas para reducir la contaminación que deben usar determinadas industrias. Estos han venido adquiriendo mala reputación en los últimos años debido a su costo elevado ya que reprimen la innovación; por ende, es plausible una combinación de políticas ya que los daños ambientales se deben a menudo a diferentes agentes y causas, pues es posible que la modificación de una sola política no sea suficiente, v.gr. para reducir la contaminación del aire debido al tráfico de vehículos se necesitarán normas obligatorias sobre emisiones y motores, mejora de la calidad de los combustibles e impuestos a la gasolina. En la mayoría de los estados se han expedi-



do abundantes decretos reguladores del ambiente: Leyes, de eliminación de basuras, de la protección contra las emanaciones y emisiones, de administración de recursos hídricos, sobre el pago de impuestos por aguas residuales, sobre sustancias químicas, etc. Esta fase legislativa no ha surtido los resultados esperados y la inutilidad de las leyes ha sido evidente por la falta de aval y seguridad en su ejecución (¡déficit de ejecución normativa!).

Existe otra visión acerca de la problemática ambiental y que dista significativamente de los criterios, principios y leyes de la economía de mercado. Esa concepción plantea la filosofía de la protección de los recursos; sus teóricos piensan que la contaminación ambiental debe carecer de todo atractivo económico. Es así como recomiendan que la política ambiental de un estado no pueda estar encaminada hacia la negociación de los derechos de contaminar para que se permita a las compañías obtener utilidades extraordinarias con base en una contaminación excesiva del medio. Categóricamente se sugiere que el estado no debe comercializar el medio ambiente, que se aplique una punición real a la violación de las leyes ecológicas y que exista una coordinación eficaz del derecho penal y administrativo; sólo así se garan-

tizará a las futuras generaciones un ambiente en el que valga la pena vivir.

En conclusión. En estas páginas se ha querido plasmar una rápida mirada de la copiosa literatura histórico-teórica que los investigadores económicos de distintas corrientes de pensamiento han producido a lo largo de tres siglos de vigencia de la moderna ciencia económica. Esta lectura también permite concebir, en algún grado, la conveniencia, efectividad y logros de las medidas de política económica, precisamente, en materia fiscal.

De otra parte, estas líneas también permitieron conocer, grosso modo, las visiones que se definen en economía para tomar decisiones tendientes a afectar la actividad productiva: Lo positivo y lo normativo. En efecto, cuando se hace análisis de una aplicación práctica de un determinado instrumento de política fiscal, una vez que se ha empleado el sistema de enunciados económicos ex profeso, se deduce que la "brecha" entre lo positivo y lo normativo es cada vez más amplia, por ejemplo, cuando las autoridades gubernamentales optan por incurrir en déficit fiscal en aras de afectar positivamente el producto, y a la postre no se logra como estaba previsto, e incluso aparecen nue-



vos desajustes colaterales. Otro caso se refiere al medioambiente cuando el gobierno establece un impuesto atendiendo al principio "Quien contamina, paga"; es posible que los daños sean "irreversibles" y nunca se logra, entonces, resarcir el daño causado al entorno. En este sentido, se recomienda un acercamiento entre "lo que es" y "lo que debe ser", por medio de la revisión y el

cambio en los tipos de relaciones que se presentan entre la teoría fiscal y la práctica de la política fiscal, con un sentido más ecléctico, atendiendo a las circunstancias de la situaciones concretas y reales, actuando de una manera más reflexiva y procurando la convergencia entre la eficiencia económica, la eficacia tecnológica y la equidad social.

BIBLIOGRAFÍA

- BRENNAN, Geoffrey y BUCHANAN, James M. "El Poder fiscal". Biblioteca de Economía. Editorial Folio, España, 1997.
- CASE, Karl E. y FAIR, Ray C. Fundamentos de Economía, segunda edición. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1993.
- LOZANO E., Ignacio. Borradores de Economía. "Las Transferencias Intergubernamentales y el Gasto Local en Colombia". N° 99, Santafé de Bogotá, 1998.
- MINARIK, Joseph J. Enciclopedia de Economía Fortune. Ediciones Folio, España, 1997.
- SAMUELSON, Paul. Economía, edición 15ª. Editorial Mac Graw Hill, México, 1998.

