

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Derecho
División de Estudios de Postgrado

00761
2ej. 1
MAY 1988

HACIA UNA ESTRUCTURA OPTIMA DE LA
TRIBUTACION: PERSPECTIVA NEOLIBERAL.

Tesis que para obtener el grado académico
de MAESTRIA EN DERECHO (LL.M.)
presenta el Abogado:
MARIO JOSE ANDRADE PERILLA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México D.F.

1.988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Prólogo

Para exponer el contenido de las siguientes páginas, debí primero sufrir una transformación lenta y definitiva. Años atrás cuando comenzaba mi interés por las Finanzas Públicas, la defensa de la ideología keynesiana y su más fiel expresión Welfare State, fueron el punto de partida. En mis años de Carrera en la Universidad Javeriana las ideas de justicia -- distributiva e intervención estatal delimitaron la explicación de muchos fenómenos sociales con categoría de financieros. Han pasado seis años desde entonces y la comprobación de ese andamiaje teórico me ha llevado a conclusiones muy escepticas en relación con el camino del Welfare. El clientelismo y el compadrazgo han terminado deformando los objetivos iniciales de la tributación progresiva; del seguro social y de una política económica activa. El aparato burocrático del Estado Contemporáneo llega a ser tan gigante, que entra en pugna con la propia finalidad del Estado. La administración pública no parece haber manejado optimamente los recursos obtenidos del sector privado y si, más bien, es a larmente el desperdicio en países en que como los nuestros están hambrientos de capital (K).

El resultado de lo anterior, ha sido la pérdida paulatina de la credibilidad en el ente estatal y la adopción del mismo como chivo expiatorio al que todos culpan de todo. Incluso, las funciones básicas que encierran, en términos generales, la existencia del Estado y del Derecho: administración de justicia; orden público externo, etc, no han escapado a la crisis de la ineficiencia .

Los Chicago Boy's, como despectivamente se les conoce en América Latina, ofrecían una alternativa original que por alguna razón que aún desconozco, había soslayado reiterativamente. Tal vez la información venida del Cono Sur habían influido notablemente en este punto de vista. Hace dos años decidí enterarme motu proprio sobre el problemas recurriendo -- hasta donde fue posible, a documentos originales. Leí la Libertad de Elegir de Friedman y la Contrarrevolución Monetaria de Villareal. La idea era no perder objetividad. Después de seleccionar entre libros, artículos especializados; teoría y evidencia empírica y recopilar la información pertinente , decidí hacer esta investigación. La conclusión que puedo ex-

traer de todo, es que los interrogantes en el campo de las finanzas públicas siguen siendo los mismos, lo único que cambia contingentemente son las respuestas. Espero que las que se plasmaron en esta tesis sean ciertas y ajustadas a la realidad, en oposición a las demagógicas y tendenciosas.

Para finalizar quiero agradecer a mis profesores de el área de finanzas y tributación. Tanto los de la Universidad Javeriana como los de la UNAM y algunos académicos visitantes de otros centros que he tenido la oportunidad de conocer.

MAP
México, Mayo 11 de 1.988
Ciudad Universitaria

Introducción

Hipótesis

Uno de los rasgos distintivos más importantes que se ha manifestado en las últimas décadas, es el desplazo teórico - de la discusión entre keynesianos y monetaristas hacia un escenario empírico y real. La contienda entre lo fiscal y lo monetario; entre lo neoliberal y el Welfare; entre la privatización y la publicación, no reposa en los anaqueles de las bibliotecas públicas, sino más bien, ha impregnado los foros de los parlamentos; las decisiones gubernamentales; los titulares de los principales diarios y la vida de los ciudadanos. Incluso desde una perspectiva meramente política no es desatinado sostener que la lucha es más ideológica que científica.

Inglaterra, Turquía, Japón, Corea, Alemania, Hong Kong han demostrado al mundo como la adopción de criterios maximizadores al estilo economía de mercado puede elevar la productividad de un país sobre la base de la eficiencia y la competitividad, a tiempo que incrementa el bienestar individual - de sus miembros.

En estos planteamientos se encuentra involucrada la política económica norteamericana que, pese a su descalabro - (déficit fiscal y comercial), en sus inicios pretendía acabar con la intromisión gubernamental implementando los mecanismos del mercado para una óptima distribución de los recursos. La reforma de los lineamientos económicos en 1.982, impide llegar a una evaluación de largo plazo en relación con la dinámica macro, (en el corto plazo se precipitó un desempleo - que comprometió cerca de once millones de personas. Casi un tercio de la producción potencial industrial) pero, a contrario sensu, ejemplos como Inglaterra, Japón y Alemania son manifestaciones reales de una concepción competitiva.

Una política de crecimiento fincada en la promoción de exportaciones; optimización de recursos de economía privada; prevalencia de la autonomía de la voluntad de las partes; limitación de los campos de intervención estatal, da mejores resultados que una política estructurada en la sustitución - de importaciones; la inversión pública; la reglamentación de

los actos jurídicos indiscriminadamente, etc.

La presente tesis busca aportar información sistematizada en una secuencia interdisciplinaria respecto de la manera como se puede llegar a optimizar la tributación en función del -- sector privado, respetando en todo caso la producción encomendada al sector público.

La hipótesis central alrededor de la cual gira la investigación se puede definir de la siguiente manera: La optimización de la tributación en función del ciudadano común, de una faz jurídica, debe estar sujeta a la expresión de la justicia conmutativa (principio de beneficio) en la distribución de las cargas públicas y no de la justicia distributiva como se ha venido manejando bajo el principio de capacidad - contributiva. En un contexto político debe rescatarse la relación una cosa por otra quid pro quo entablada por el Estado y el Contribuyente, siendo en todo caso la negociación un marco de referencia para determinar los bienes públicos y asignar los impuestos, y no el principio del voluntario consenso. Finalmente la perspectiva económica aporta técnicas cuantitativas que minimizan las distorsiones generadas por la tributación a tiempo que maximiza la recaudación de los impuestos.

Estructura

La hipótesis se estructura en cuatro capítulos:

El primer capítulo se destina a hacer un planteamiento crítico de la visión prevalente que el Estado Benefactor tiene respecto de la tributación. Como la disputa todavía continúa vigente, es necesario partir de la concepción del contrario para medir el grado de certidumbre o no de sus hipótesis y teorías. El capítulo se refiere también a cuestiones jurídicas - Estado Social de Derecho - y a cuestiones económicas - política tributaria -. La razón para que deliberadamente - ho se hubiera hecho mención al rasgo político, es la tendencia liberal que acompañó, ab initio, al movimiento del Welfarist (1).

(1) No hay traducción al Castellano. Término utilizado por Sir J. Hicks (Premio Nobel de Economía)

El segundo capítulo, estructura las bases jurídicas de la plataforma neoliberal en puntos como la propiedad pública y privada, y la ambigüedad surgida entre privatización y publicación (socialización). Posteriormente se detiene en el análisis de la tributación desde una esfera constitucional - acuerdo general constitucional - con el objeto de identificar su semblanza legal: la proporcionalidad tributaria como una manifestación de la justicia conmutativa informada en el principio de beneficio. Hay un cambio entre la justicia distributiva invasora de los sistemas jurídicos actuales y la justicia conmutativa.

El capítulo tercero comienza con un estudio de expresiones confusas como bienestar común, bienes colectivos y actividad estatal, con el fin de criticar la representatividad como base para la toma de decisiones relacionadas con la asignación de recursos. Paso seguido se plasma la negociación como un modelo original y alternativo de decisión cuya conceptualización se formula bajo una estructura matemática. Finalmente se llega al desarrollo de modelos de asignación más importantes que tratan de aplicar técnicas microeconómicas - en la esfera pública.

El capítulo cuarto, como último, se ocupa de desarrollar algunas técnicas de optimización de los impuestos en función de los sectores público y privado, y plantea como caminos sugerentes: el impuesto progresivo al consumo; el impuesto negativo sobre la renta y la necesidad de llegar a un presupuesto equilibrado que sirva de soporte para que las finanzas públicas repercuten en forma ínfima en las decisiones de los sujetos económicos y generen un menor número de distorsiones posibles a los agregados de la actividad económica.

Marco Teórico

La posición neoliberal ha sido considerada como una ideología contraria a la expresión socialismo, como primer argumento, y, como el renacimiento de la panacéa de Laissez faire como segundo. A lo largo de la siguiente tesis, salvo en algunos puntos, no se rebate ni se afirma la primera ni la segunda argumentación; simplemente se toma la perspectiva neoliberal en un contorno interdisciplinario con el objeto de probar o disprobar la hipótesis planteada líneas atrás.

No existe un estudio compacto que agrupe un análisis - teórico en el ámbito jurídico, político, económico y que se ocupe de la tributación desde la visión planteada. El trabajo tiene la intención de llenar este vacío, sin ignorar las investigaciones teóricas y empíricas realizadas hasta el momento.

En la Universidad de Chicago han resaltado los estudios de dos grandes personalidades: Milton FRIEDMAN y Arnold HABERGER. El primero se ha venido ocupando, hace ya un buen número de años, de estructurar la ideología del neoliberalismo, aún cuando lo que le dio fama fueron los trabajos - sobre moneda y política monetaria adelantados como académico e investigador. HABERGER, por su parte, presenta estudios empíricos en torno a la contribución óptima Best Tax y los diferentes efectos y consecuencias en el sistema económico.

Los criterios de optimización con evidencia empírica - realizados por Institute for Research on the Economic of Taxation hacen parte del marco teórico, en especial los - trabajos de TUE, RABOY y WOO. Arthur LAPPER podría clasificarse allí, pero la extensión de su modelo compele la necesidad de citarlo autónomamente.

El panorama político tuvo soporte dentro de las investigaciones realizadas por James BUCHANAN y Gordon TULLOCK - del Instituto Tecnológico de Virginia y la Escuela de la Elección Pública Public Choice de la que son padres. Los modelos de MUSGRAVE, WAGNER, WICKSELL, BOWEN, LINDAHL hacen parte del marco.

Por supuesto que los tratados de Friedrich von HAYEK y de Ludwig von MISES son los pilares desde donde debe partir quien aspire a entender la perspectiva neoliberal. - Huelga decir que lo dicho por estos dos y por sus colegas en la Escuela de Viena ha sido el fundamento de las Ciencias Sociales en el siglo XX.

La visión jurídico-axiológica de la hipótesis tuvo como soporte la teoría contractualista del Estado en el marco del Derecho Constitucional, y el principio de la autonomía de la voluntad de las partes en el ámbito del Derecho Privado. Creemos que no existe, empero, ningún trabajo que se haya ocupado de correlacionar la tributación, la axiología

jurídica y la teoría neoliberal.

Diseño de Prueba

Para probar o disprobar la hipótesis planteada se tomó como punto de partida la norma jurídica circunscrita por los matices metajurídicos -políticos y económicos-, en el entendido de que no existe un derecho per se, sino como consecuencia de problemas de convivencia social.

La investigación gira alrededor de la relación Estado - Contribuyente bajo dos conceptos: minimizar los efectos de la tributación frente al patrimonio del causante y maximizar la recaudación del fiscum. Con base en esto se siguió la siguiente técnica de comprobación:

1. Repaso de la bibliografía vigente de lo general (grandes obras) a lo particular (artículos especializados), haciendo énfasis en tres variables: la justicia conmutativa; la negociación y el costo/beneficio.
2. El camino jurídico se basa en criterios axiológicos según los cuales, el derecho no se agota en la norma, sino que tiene elementos de juicio que deben valorarse en el momento de aplicar la ley al caso concreto. (2)
3. Lo justo no es perceptible por intuiciones como objeto cultural. Esta no sería una posición ciertamente científica. La conciencia promedio de la comunidad vivencia hechos de aceptación general, que permiten juzgar la adecuación o no de una conducta con el instrumento hermeneútico. Por eso tiene importancia el acuerdo general sobre lo bueno y lo malo (negociación).
4. Todo lo anterior debe tener una medida que limite y al mismo tiempo, justifique los actos del particular y del Estado con el objeto de optimizar la relación jurídica. Este es el análisis económico.

La expresión lógica matemática de lo anterior es la si--

(2) Villey, Michel, "Une définition du droit", en Seize Essais de philosophie du droit, París.: Dalloz, 1969, p. 15-37.

guiente:

$O_2 > O_1$, según $\Delta O = f(J_c, n, c/b)$, si, y sólo si:

$$(J_c) (n) (c/b) (J_c = n = c/b) (FJ_c \equiv Fn \equiv Fc/b)$$

Léase: La optimización de la tributación ($O_2 > O_1$) en función de la justicia conmutativa (J_c), la negociación (n) y los costos-beneficios (c/b) procede, si, y sólo si exista una armonización de identidades entre lo considerado jurídico, político y económico. ($FJ_c \equiv Fn \equiv Fc/b$) (3)

El razonamiento es aplicable si se interrelacionan las variables tal como lo hicimos aquí.

Las limitaciones para el diseño de comprobación fueron marcadas por: el desconocimiento de algunos idiomas en los -- que sin duda aparece una muy basta literatura al respecto y la imposibilidad -académica- de aplicar, en el contexto económico, técnicas de investigación operacional de tipo programación lineal, para maximizar más certeramente los resultados - del análisis teórico.

(3) Ferrater M, José y Leblanc, Hugues, Lógica Matemática, Octava Reimpresión, México.: F.C.E. 1983, pp. 103-108.

"El error más garrafal de la teoría keynesiana fue tratar de solucionar un problema (inflación) a través de un modelo que sólo estaba programado para solucionar algo distinto - (desempleo). Los post-keynesianos incurrieron en un error de estrategia al intentar hacer acomodaticio ideas diseñadas para otras hipótesis."

Harry G. Johnson

Revolución y Contrarevolución Keynesiana y Monetarista, Barcelona.: Okotán, 1978, p. 135

CAPITULO: 1

TRIBUTACION DENTRO DEL WELFARE STATE1.1. Plantamiento Crítico

Desde el desarrollo inicial de las ideas de KEYNES plasmadas en "la Teoría General", el mundo Occidental experimentó cambios muy significativos dentro de la concepción de la economía pública cuantitativa y cualitativamente. De tanta resonancia han sido los argumentos del barón de Tiltón (1), - que sirvieron de soporte al llamado Estado de Bienestar Social Welfare State. Lo que ab initio apareciera como una crítica a los principios clásico-liberales, pronto se convirtió en la regla general bajo el siguiente lineamiento:

" He llamado a este libro Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, recalcando el sufijo general, con objeto de que el título sirva para contrastar mis argumentos y conclusiones con los de la teoría clásica, en que me educué y que domina el pensamiento económico, tanto práctico como teórico, de los académicos y gobernantes de esta generación igual que la ha dominado durante los últimos cien años." (2)

Aunque no es nuestra intención juzgar si la política fiscal y monetaria, en el sentido keynesiano, fue vital para superar la recesión de los años treinta, si cuanto menos se pretende ahora cuestionar los alcances que ha tomado la teoría del Bienestar Social y los resultados que ha dejado en las últimas décadas. Para el efecto será necesario precisar las características jurídica y económica del Bienestar; mostrar en las nuevas relaciones jurídicas; presentar al Estado Social de Derecho y verificar algunos lineamientos de la política tributaria.

1.2. Algunas Características del Bienestar

En términos generales, el Welfare State tuvo soporte empírico por algunas pruebas considerables que demostraron convincentemente que el gobierno no solamente tiene la posibilidad, sino también la responsabilidad de usar su poder para incrementar la producción, renta y empleo. Además puede -

hacer esto sin violar la libertad o restringiendo la competencia de los particulares. La manipulación de tres instrumentos: política tributaria, política crediticia y política presupuestaria genera efectos en el gasto privado, la inversión y la producción. (3)

En este sentido las notas específicas del nuevo orden giran alrededor de los siguientes axiomas: (4)

1. Participación activa del sector público en la prestación de los servicios públicos, bajo preceptos democráticos que permiten extender los susodichos servicios al mayor número del conglomerado. Se presenta, en consecuencia, una política social activa que vela por la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la producción de bienes colectivos, que siguen los planes prioritarios del desarrollo comunal. Esta situación produce cambios en el derecho laboral y en el derecho administrativo cuyo ratio se amplía considerablemente.

2. Se plasma también la idea de un dirigismo estatal en el orden económico soportado en un plan general para afectar el uso de recursos naturales y humanos, al cumplimiento de ciertos objetivos precisados dentro del plan. Señalado el soporte se ponen en marcha estrategias en los sectores públicos y privado, siguiendo para los últimos criterios de intervención, v.g., control de precios, topes de importación y exportación, etc., que determinan actitudes frente al trabajo, el ahorro y la inversión. La reglamentación jurídica de este contexto se conoce como derecho público económico.

3. Extensión de la actividad estatal, a campos donde la actividad privada se encontraba establecida, bajo la presencia de dos modalidades: competencia vis a vis, o nacionalización en función social. Esto altera las leyes del mercado en beneficio, supuestamente, de los ciudadanos. (5) A parte de lo anterior el desplazamiento conviene por la deficiencia del mercado.

4. Evitar la presencia de monopolios privados cuya finalidad se contraponen con el bienestar mismo de la comunidad. Esta característica podría verse como colorario de la anterior (nacionalización) y atiende a tres razones fundamentales: la naturaleza; la conveniencia pública y los altos costos de --

del
derecho
económico

2/10/75

producción.

5. Un argumento que se abrió paso en la década de los setenta para justificar el incremento de los impuestos, fue que éstos son el precio del crecimiento económico real. Así lo hizo ver TOBIN:

" El aumento de la tributación es el precio del crecimiento. Debemos gravarnos a nosotros mismos, no únicamente para financiar el gasto público, sino para financiar, indirectamente la expansión de la inversión privada. Esto se resume a través de dos variables: estímulo impositivo a la inversión y disminución del consumo." (6)

Bajo este matiz el sistema tributario de renta, gasto y capital vendría a justificarse por los proyectos de inversión pública y el efecto sustitución entre consumo e inversión.

6. La necesidad de brindar al individuo el respeto de sus derechos individuales al igual que un orden de tutela que vela por su provisión existencial, constituyó otro argumento importante. No basta que el hombre sea libre, debe también ser digno; es decir, que el propio Estado se encargue de proporcionarle la satisfacción de las necesidades vitales que exige su condición de animal racional.

7. Existe también una urgencia de que el ente estatal se encargue de distribuir equitativamente (7) la producción nacional entre los miembros de la comunidad. La cuestión funciona como una bomba que aspira los ingresos y espira los gastos dentro del sofisma: " A cada quien según lo necesite." De allí que la tributación progresiva y el gasto público social hayan terminado convirtiéndose en los instrumentos idóneos para conseguir la llamada justicia distributiva-económica.

8. Equilibrar las relaciones capital/trabajo, o lo que es lo mismo precio/salario limitando al primero, dentro de marcos dirigistas, y reivindicando al segundo con planteamientos laborales. De esta forma, se espera incrementar los beneficios de la clase trabajadora con repercusiones sociales.

9. Llevar acabo políticas compensatorias para atenuar los efectos del ciclo económico generado periódicamente en el cur

so de la actividad económica. Las herramientas financieras -- públicas actúan sobre la demanda agregada expandiéndola o -- restringiéndola; además se supone que la oferta agregada es elástica, y en consecuencia las variaciones de la demanda pueden manipularse hasta encontrar el equilibrio con pleno empleo. (El ciclo es función de la diferencia entre demanda -- real y demanda efectiva o potencial).

10. Control pleno del sector monetario de la economía por medio de la oferta monetaria. La directa intervención en la masa circulante por conducto del descuento, redescuento, reserva, operaciones de mercado abierto, etc., determina la relación circulante/producción y con ello la tasa de interés. Las políticas monetarias solo tienen relevancia inciertas en el marco de las políticas fiscales o financieras.

11. Se aceptan como medios financieros públicos los siguientes: impuestos, deuda pública, precios, contribuciones, tasas parafiscales, y el recurso extraordinario de emisión que se utiliza para nivelar el presupuesto pública.

12. Finalmente, se acepta la consideración práctica de la relación entre inflación y desempleo a la manera de Phillips: a niveles altos de inflación, niveles bajos de desempleo y viceversa. La decisión de los agregados, por tanto, es una cuestión de política pública.

A un cuando es posible continuar enumerando muchas más notas específicas de la llamada Teoría del Bienestar Social, sin embargo, las descritas antes especifican, con mediana su eficiencia el postulado.

Como connotación adicional vale la pena citar los comentarios de DUE para ilustrar el semblante técnico:

" Los causas principales que han servido para el robustecimiento de la actividad estatal, entre otras son: beneficios sociales, costos sociales adicionales, excesivo costo marginal privado; eliminación de interferencias con la competencia privada, mayor eficiencia mediante la conducción estatal, - estabilidad económica; maximización en la utilización de recursos, y redistribución del ingreso y la riqueza." (8)

1.3. Cambio en las relaciones jurídicas

El mundo jurídico experimentó un cambio de ciento ochenta años desde el establecimiento de la corriente keynesiana que concluyó con la prevalencia del derecho público sobre el derecho común o privado con efectos que aún no se pueden entender en su totalidad, pero que intentaremos precisar en estas líneas.

El principio general y valedero en el derecho civil, en un sentido amplio, lo constituía la autonomía de la voluntad privada, según la cual, los particulares por intermedio de su libre albedrío y bajo formas contractuales, desarrollaban tratativas con el objeto de satisfacer sus necesidades. En este imperio, el contrato es una ley para las partes, quienes al participar en la relación jurídica, debían originar el nacimiento de derechos subjetivos y obligaciones en la esfera, claro está, de la posibilidad de obligar y el deber de cumplir. Así entonces, se plantea un titular que puede exigir de otro una prestación de dar, hacer o no hacer, y otro sujeto a quien corresponde el deber de cumplir con dicha prestación. Todas las relaciones tienen origen en el marco de los derechos personales y reales, que constituyen, dicho sea de paso, el objeto inmediato de las negociaciones. GILINOGORLA ilustra esta cuestión con bastante precisión cuando advierte:

" La ley no hace nacer el vínculo del querer sino de lo querido, y no solamente de ésto sino de la situación bastante más compleja, en la que ha de incluirse aquella confianza del destinatario de la promesa..." (9)

Por eso, el desarrollo de estos temas se intercomunica con la libre iniciativa de la economía de mercado. Qué mejor que los particulares, en sus relaciones recíprocas, provean la satisfacción de sus necesidades según su autónoma apreciación mediante cambio de bienes y servicios, asociación de fuerzas, prestación de trabajo. En verdad, la iniciativa privada es el mecanismo motor de toda conocida regulación de los intereses privados. (10)

El desarrollo de estas premisas lleva asociado el reco-

nocimiento de que la norma jurídica es incapaz de re-amen-
tar todos y cada uno de los retos de los miembros de la so-
ciedad, y mucho menos las situaciones en que los asociados
incurren para cobrarse la vida que demanda su naturaleza
social. La disposición legal solo puede fijar parámetros bá-
sicos donde exprese la axiología sobre la cual debe girar la
forma recta del comportamiento humano y por ende de los ac-
tos individualmente considerados. Se trata de una delegación
hecha por el legislador al criterio racional del hombre para
que éste por medio del acto jurídico genere relaciones vincu-
lantes que tengan fuerza de ley.

Claro está, que no podía dejarse al imperio del más ---
fuerte el desarrollo de las relaciones jurídicas, como po-
dría pensarse; es necesaria la equidad como rectora de con-
venciones. RAWLS precisa dos líneas de ese precioso conteni-
do ético: En primer lugar, cada persona ha de tener un dere-
cho igual al esquema más extenso de las libertades básicas y
en segundo lugar, las desigualdades sociales y económicas han
de ser ventajosas para todos y los empleos y cargos debenser
accesibles. (11)

Con la llegada del estructuralismo-keynesiano (Prebish)
las cosas cambiaron casi radicalmente. La intervención y el
dirigismo en las relaciones jurídicas de derecho privado se
purieron al orden del día y la ambigüedad entre capital y -
trabajo pronto se tornó insoportable. La antigua "locatio -
operis" (12) gobernada por el derecho civil pasó, junto
con otras figuras, al campo del derecho laboral. La iniciati-
va privada se convirtió en el enemigo público numero uno en
el entendido que gracias a ella se concentraba la riqueza, -
el gasto superfluo, a tiempo que su congestión desestabiliza-
ba la economía as a whole. La intervención estatal comenzó
a dar visos cada vez mayores hasta hacer más estrecho el hori-
zonte por donde los particulares podían moverse libremente.
Los registros, los permisos, los reglamentos fueron desde en-
tonces la orden del día y los medios idóneos para nivelar las
inequitativas fuerzas del mercado.

Así lentamente fueron perdiendo importancia pragmática
las vinculaciones derivadas del derecho privado, para que co-
braran vigencia y validez las relaciones jurídicas de dere-
cho público. Incluso, muchas actividades que antiguo estaban
libres de interferencia estatal comenzaron a sentir el rigor de

las reglamentaciones vr.g., la banca, los seguros, el arrendamiento, etc. En realidad, a tal punto ha llegado el dogma de la intervención que muchos juristas utilizan el término: "PUBlificación" para explicar este fenómeno.*

Ahora bien, la voluntad de las parte pronto cambió en lo relativo a la realización y ejecución de las convenciones. De la consensualidad de los actos jurídicos se pasó a la "voluntad dirigida de las partes" o "voluntarismo estatal a nivel contractual" o cualquier denominación que exprese el fin de la autonomía de la voluntad de las partes.

1.4. Estado Social de Derecho

La historia del siglo XX es sin lugar a dudas la época más importante y trascendental del hombre. La afluencia de dos guerras mundiales, la conquista del espacio, la revolución informática, etc., han dejado huella irreversible en -- la vida de los terrícolas. El Estado, como producto del desarrollo social también se transformó y se convirtió en lo que hoy conocemos. DUVERGÉ lo describe muy bien:

" Cuando se habla de intervención del Estado en las empresas privadas, se designa por tal término al -- conjunto de la organización estatal, al conjunto de gobernantes. Por el contrario cuando se dice -- Francia, Italia o Gran Bretaña, quiero decir que -- son comunidades humanas de tipo particular, que son naciones soberanas." (13)

El primero de los sentidos Xreferido a la concepción interna del órgano estatal-- es quizás el que más aperturas novedosas ha tenido.

Bajo la presencia del Estado liberal de Derecho, cuyas piezas se mantenían dentro de: una constitución escrita y rígida; la sujeción de la administración al principio de legalidad;

*Algunos juristas como el célebre Roscoe POUND designa este fenómeno como socialización del derecho." Manifestación de -- una tendencia para imponer limitaciones al uso y aplicación de la propiedad, a la libertad de contratar, y en el poder del acreedor para obtener completa satisfacción..." (Phillip Selznick, Sociología Jurídica, en Azcona, Sánchez, Jorge. -- Sociología y Ciencia Política. México.:UNAM, 1985, p.244

lidad; el reconocimiento de derechos públicos subjetivos; el principio de reparación de poderes; el sufragio universal; la anuencia de recursos jurisdiccionales y administrativos en cabeza de los particulares; etc., se dió un peso significativo a un nuevo esquema jurídico conocido como Estado Social de Derecho.

Los hechos históricos que demarcaron este proceso en el mundo del derecho constitucional, cuanto menos, fueron: Las Constituciones de Weimar (1919); la Federal Austriaca (1920) al igual que las constituciones de Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia. En este escenario el Estado, por conducto del poder de Imperium debía poner en marcha una política social igualitaria.

México apareció en el contexto a través de la Constitución Política de 1917 que, como se sabe, fue el producto de una revolución social que integró las aspiraciones de las esferas campesinas, obreras y de las clases desprotegidas en general en la lucha por una sociedad más igualitaria. Más tarde, E.U.A. adopta con el presidente Roosevelt, la secuencia de un intervencionismo estatal, seguido de una política económica activa de la cual dan testimonio el New Deal y la National Industrial Recovery Act. Colombia participó y participa en la actualidad de esta corriente, desde que llevó a la práctica reformas de orden laboral, presupuestario, tributario, cambiario y de comercio exterior correspondientemente. Sin embargo, es sólo hasta 1958 con el acto legislativo 1 de ese mismo año, cuando el constituyente secundario le da nuevos visos a la Carta Fundamental por medio de una reforma -- constitucional considerada entonces por la opinión pública -- como keynesiana. De esta forma se le da la bienvenida al Estado de Bienestar Social.

Ahora bien, esta nueva apertura socializadora distingue dos tipos diferentes de organizaciones políticas: por un lado aparece el Estado Social de Derecho con matices democráticos heredados del Estado liberal, pero con la herramienta de una política social. Por otro lado, se gesta el Estado Social dictatorial con caracteres de fascismo y bajo el esquema de la llamada teoría de la seguridad nacional que suprime el Estado de Derecho. (Por eso culpar a la economía de mercado de las dictaduras del cono sur, es uno de los errores deducti--

vos más crázos de algunos analistas políticos).

*¿Por qué, por
ese momento,
nada más?*

Lenta pero irreversiblemente, comenzó el Estado Social a inmiscuirse dentro del campo de la iniciativa privada siguiendo en ello los lineamientos piramidales de KELSEN. El llamado colectivismo social como una ecléctis entre el individualismo y el socialismo ha sido la fuente por excelencia - del cúmulo de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidas por los cuerpos estatales con fundamento en criterios tan vagos como: "utilidad pública", "bienestar general", "justicia social", "equidad", y otro buen cúmulo de retórica demagógica cuyo relato coparía preciosas líneas cuyo costo de oportunidad ~~es~~ muy alto.

1 sección

Con el objeto de precisar la vaguedad de estas expresiones - en forma negativa -, vale la pena citar a P. HAYEK Premio Nobel en Economía (1974):

" Si la mayor parte de la gente sigue creyendo a merced de satillo en la justicia social aún después de haber descubierto que no sabe realmente lo que significa, es porque piensa que cuando todo el mundo cree en ella, algo tendrá." (14)

Ubicado pues, el llamado Estado Social de Derecho resulta claro la existencia, de dos vías por donde se espera alcanzar - la justicia social: en primer lugar, el uso de las finanzas públicas para igualar el nivel de vida de los asociados que se concretaría en la presencia de una política tributaria uborvente del P.H.B. Al mismo tiempo, se implementa una política de gasto público social para destinar el producto de lo recaudado a fines de distribución social mediante prestaciones a los clases sociales más desprotegidas. (Vivienda, Educación, Salud, etc.). En segundo lugar, íntimamente relacionado con la concepción anterior se estructura el Estado Empresarial que se pone a competir con el sector privado por los recursos económicos para la producción, transformación y comercialización de bienes y servicios. El Estado no busca el lucro en sí mismo, supuestamente le asisten finalidades más dignas como velar por el bienestar de la comunidad y suplir a la empresa privada donde ésta no llega. Por eso el fundamento de las empresas industriales y comerciales del Estado, se encuentran dentro de la subsidiariedad que éstas tienen frente a la actividad de la iniciativa privada. (Lo que no

*producción
total bruta
(PNB).*

*en donde
vea refle-
jados públicamente
y se dem-
onstran así.*

resulta tan claro es que se hayan nacionalizado actividades industriales y comerciales antes reservadas y desarrolladas por el sector privado)

Algunos datos estadísticos podrán comprobar lo expuesto.

CUADRO 1.

PAIS	CARGA FISCAL/PNB (1979)	GASTO PUBLICO/PNB (1970-1980)
Argentina	19,42 %	12,1 %
Colombia	11,56	4,9
México	17,8	9,9
Venezuela	19,17	n.d.
Uruguay	20,87	3,6

Los datos sobre carga fiscal son extraídos de la (S.A.C.P.) Jurisprudencia de Ingresos, México, 1.983. Los datos sobre gasto público del World Development Report, World Bank, Oxford University Press, 1982.

Este crecimiento del ente estatal a la manera de Wagner dió por resultado el desarrollo de una nueva élite social, conocida como la burocracia de cuello blanco (white collar) conformado por un número de individuos situados en sectores estratégicos de gobierno central desde donde, con sus decisiones, influyen y determinan la actividad económica global. Para reiterar la intención de la ley de Wagner, BUCHANAN y TU LOCK, concluyeron:

" Se sostiene una ardua crítica en contra de la ley de Wagner, según la cual el crecimiento del sector público es directamente proporcional con el crecimiento del PNB.

" En realidad, los puestos públicos pueden crecer más rápidamente en comparación con las ocupaciones del sector privado sin que concomitantemente se presente un crecimiento en la productividad, sencillamente, porque las agencias de gobierno crecen, los burócratas llegan a ser una considerable proporción del total de votos." (15)

En el mente todavía está el recuerdo de un funcionario público que abusando de la jerarquía de su cargo decidió to-

mar venganza contra un banquero, después de que éste, en calidad de profesor, lo reprobó (3/10) en una asignatura. En realidad existen multitud de ejemplos como éstos que exponen arbitrariedades aun peores de los servidores públicos. No parecen cumplirse los supuestos de John RAWLS en torno a la repartición de los cargos y desigualdades públicas.

Finalmente, para terminar este punto con de interés las secuelas que el movimiento contemporáneo comentado dejan en el orden jurídico. Tres connotaciones importantes particularizaron la llamada publicación o socialización del Derecho Privado.

La primera se ubica en el nacimiento del derecho laboral entendiendo por tal el ordenamiento que se encarga de regular las relaciones obrero patronales derivadas del contrato individual o colectivo del trabajo. El derecho del trabajo, como algunas veces es llamado por la doctrina, se desligó -- del derecho civil locatio operantis donde fue concebido inicialmente, para cobrar su autonomía dentro de la ciencia jurídica al respaldarse con principios, relaciones y normas homogéneas, propias y definitivas. En ese marco de referencia se escriben sus disposiciones como protectoras del trabajador; es decir, del salario y demás prestaciones sociales -- que pueden ser vulneradas por el patrón como parte fuerte de la relación jurídica.

Al lado de esta serie de cambios aparecen, en forma más organizada, gremios que agrupan los demandas laborales y unifican el sentimiento obrero con alguna retórica y bastante demagogia. Se trata de los sindicatos obreros(16) que incluso extienden hoy sus objetivos y fines a campos distintos de los que le dieron origen. El derecho constitucional además, enmarcó el derecho de huelga con el objeto de otorgar armas eficientes a estas organizaciones.

La segunda connotación, se vislumbra en el derecho administrativo. Su rito de acción comienza a expandirse considerablemente como también lo hace la organización estatal. Se crea en el nuevo sistemas jurídicos un juez especial de lo -- contencioso-administrativo que se encarga de dirimir las controversias derivadas de las relaciones jurídicas Estado-particular (relación de poder-sujeción). Además, la cantidad -- de establecimientos y entidades parastatales que comienzan

o establecerse como participantes de la actividad económica y cuyo giro ordinario de gestiones no está regulado por el derecho privado (con excepción de las empresas comerciales e industriales del Estado), sino precisamente por el derecho administrativo. Los trabajadores del sector público, se independizan del derecho laboral común, y se rigen por un régimen especial: el derecho laboral administrativo o derecho burocrático.

Como último, nace una nueva especialidad conocida como derecho económico que comienza con la corriente alemana y se orienta en la tradición latinoamericana por intermedio de la doctrina. El derecho económico intenta agrupar, muchas materias como: actividad financiera del Estado, impuestos, comercio exterior, etc. (Ya han comenzado a realizarse estudios sobre la aplicación de los criterios económicos utilitaristas en el derecho. Las investigaciones más recientes las realiza la Universidad de Chicago por conducto de Posner, Richard.), y en alguna medida ha legitimado la intervención estatal en las relaciones jurídicas de carácter privado.

1.5. Propiedad, Confiscación y Tributación

Un cambio radical e igualmente significativo se consolidó dentro del concepto de propiedad. El primigenio linaje de derecho privado según el cual la propiedad es un derecho real sobre una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno (17) sufrió transformaciones en el orden constitucional. Por influencia de las ideas de Duguit y de la Constitución de Weimar, el dominio o propiedad se reconoce como derecho del individuo, pero tiene ahora que cumplir una función social, término cuyo contenido y significado no se ha excluido con exactitud. En alguna medida se encuentra determinado este cambio de circunstancias, por el pensamiento y la doctrina social de la Iglesia que ordena, dentro del manto religioso la distribución de la propiedad de manera equitativa.

La mezcla de corrientes estructuralistas y cristianas ha terminado por crear una corriente de avanzada, supuestamente que se conoce como: "Teología de la Liberación" que bajo el sermoneo ropaje de justicia social intenta transformar el continente americano. Los efectos y perspectivas de -

esta posición no nos corresponde decifrar en estas líneas ; pero las consecuencias que se derivan en relación con la propiedad si tienen importancia.

Un primer contexto enfatiza en la posibilidad de expropiar la tierra, con el objeto de distribuirla mejor (Reforma Agraria). Esta visto, que la alteración en la distribución de la tierra lleva consigo una alteración en la producción. Con la misma naturaleza, ha surgido la teoría de la democratización de las sociedades anónimas, cuya finalidad es participar a los ciudadanos de la inversión y evitar la concentración de capitales. La concepción se impone prohibiendo que al quien posea más allá de un porcentaje de acciones de este tipo de sociedades. La desigualdad persiste, pese a las medidas agrarias y financieras, pero ahora se encuentran agravadas por la ausencia de formación de capital.

En un segundo plano aparece la expropiación de la propiedad por motivos de utilidad general, previa indemnización. Aunque el término utilidad general resulta lo suficientemente confuso para que se presenten abusos dentro de su interpretación, cabe mencionar, que este tipo de expropiación se lleva a cabo, pero la construcción de obras de infraestructura que aumentan el bienestar general. La justificación está dada -- siguiendo a HICKS y KALDOR porque el expropiado recibe una indemnización (principio de compensación).

El tercer factor que ha relativizado el derecho de propiedad es la tributación. Todas las reformas tributarias aparecidas durante el presente siglo han tenido como objetivo primordial, aparte de financiar el crecimiento del sector público, propugnar por la distribución del ingreso y la riqueza, utilizando como principal instrumento el impuesto progresivo sobre la renta. El error ha consistido en que la imposición no ha sido coherente con las condiciones imperantes de la actividad económica y, en consecuencia, los deseos de fraguar una sociedad más igualitaria, no sólo se han desvanecido, sino además la situación general se ha tornado muy difícil.

" No hay manera de cobrar un impuesto al rico, sin hacer al pobre más pobre, debido al fenómeno de la tracción. La tributación no remedia en ningún sentido la mala distribución del ingreso, aún en

de notoria discrepancia." (18)

Con la escasez de capital y el exceso de mano de obra como sucede en América Latina intentar distribuir capital - en beneficio de mano de obra equivale a presionar el nivel de precios, sin variar las condiciones salariales.

En realidad se ha precisado, con bastante correlación que la población guarda directa relación con el crecimiento económico y no con la redistribución del ingreso como lo ha hecho ver la teoría del Bienestar Social. Solo creciendo - compitiendo y aumentando la productividad se pueden garantizar mejores condiciones de vida, el resto es demagogia barata.

Un enfoque que ha venido cobrando vigencia es el relativo a la tributación y los derechos humanos. Los impuestos definitivamente afectan el comportamiento económico de los individuos y, no obstante la voluntariedad con que se han presentado desde 1215, lo cierto es que desde entonces se transformaron las actitudes del hombre. En verdad, al parecer no parecen tan voluntarios los impuestos pagados en los últimos años bajo la amenaza de sanciones personales (*manus militandi*) y patrimoniales que resultan muy intimidatorias. Valdría la pena preguntarse: ¿Qué tan voluntarios han venido siendo los enormes impuestos que estamos pagando al Estado de Bienestar en los últimos años; impuestos que la mayoría de las veces son cancelados por hombre temerosos de las consecuencias penales que derivan de su incumplimiento? - ¿Donde acaba la tributación y comienza la confiscación? (19)

Ni en las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, México y Colombia aparecen porcentajes o montos que limitan la potestad tributaria del Estado y de donde se pueda inferir que un impuesto más allá de determinada cifra puede ser considerado confiscatorio. Esta circunstancia ha dado pie para que los márgenes de presión como lo de talle al cuadro 1, arrojen las cifras referidas⁵ y como colorido se presente una elevada tendencia hacia la evasión en los sistemas tributarios latinoamericanos.

Al mismo tiempo, una presión tan considerable aunada a la inestabilidad política de la región ha impedido, en algunos países la llegada de capital extranjero que buena falta

hace para acelerar el proceso económico. Para detallar una explicación más concisa en relación con los efectos impositivos en los niveles de ahorro, inversión, trabajo, vid., cfr., capítulo 4.

1.6. Política Tributaria (Objetivos)

De acuerdo con el análisis de Gerhard COLM sobre la estructura estatal dentro del capitalismo, la función del sector público va cambiando progresivamente al igual que lo hace la comunidad económica y social.

El primer asunto con el que se enfrenta la autoridad pública, constituye la necesidad de brindar protección y seguridad a los miembros que componen el Estado, siguiendo para tal fin la cuantificación de tres tipos de variables: administración de justicia, manutención del orden público y defensa exterior. De esta manera las cargas tributarias son instrumentos de financiación que se utilizan para garantizar de estas variables, comunes y generales a los miembros de la sociedad civil.

Posteriormente aparece la afluencia de actividades de carácter social que buscan hacer accesible al mayor número de habitantes la prestación de bienes básicos (vivienda, salud y educación) a los que por dignidad y derecho de ser se debe tener acceso. Entonces la tributación se entiende como el precio de tales bienes y servicios básicos.

En una etapa subsiguiente, el Estado, por intermedio de sus gestores, "adquiere" el compromiso de participar en el proceso de crecimiento económico a través de la inversión pública y la formación de capital. Dadas las supuestas imperfecciones del mercado y la inestabilidad del gasto privado, urge en consecuencia involucrarse dentro de la industria, el comercio y el agro, con el objetivo de crecer. De allí que la imposición, como lo explicó James TOBIN es el costo que se paga por tener un nivel de vida más alto como producto del crecimiento económico.

Finalmente, advierte COLM, el Estado busca un nuevo objetivo: la igualdad económica de los individuos. Entonces los impuestos sobre el ahorro se pagan con un doble fin: concurrir a los gastos públicos y nivelar el rango de ingresos de la

comunidad. (20)

Como se desprende de lo anterior, el Estado Benefactor asume cuatro prerrogativas en el desempeño con la Sociedad - Civil: la estabilidad; la asignación de recursos, la forma - ción de capital y la distribución del ingreso y la riqueza. La política tributaria juega un papel importante en la conse - cución de tales objetivos.

1.6.1. Estabilidad

La estabilidad que se le atribuye al Estado de Bienes - tar va más allá del principio evocado por el Estado-Gendarme y se extiende a esferas de carácter interdisciplinario como lo son el derecho, la política y la economía.

En el orden jurídico, el Welfare State predica la manu - tención de una administración de justicia, al igual que lo hicieron la teoría de las finanzas públicas clásicas durante el siglo pasado y principios del actual. Se deja entrever , no obstante, un desarrollo ulterior de la axiología jurídica que transforma el concepto de justicia y le otorga un conte - nido diferente al que originalmente tuvo. Si suponemos que justicia es la firme voluntad de dar a cada quien lo que lo corresponde (Cicerón), y por consiguiente, el propietario de un bien tiene el derecho a que se le respete su situación jurídica, al igual que el acreedor en su derecho de cobro en relación con el deudor, entonces se supone algún grado de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas interpartes.

Ahora bien, esta manera de entender lo justo y lo cierto cambia hacia nuevos modelos de equidad, que antes de propiciar la estabilidad la rompe haciendo absolutamente relati - vos los conceptos de propiedad y contrato. En verdad, resul - ta que se presentan limitaciones cuantitativas y cualitati - vas al derecho de propiedad; como también hay impedimentos para que el acreedor pueda hacer valer su derecho personal , en el campo del derecho civil. Lo peor es que en idénticas - circunstancias evolucionan las relaciones jurídicas de dere - cho público. Particularmente las vinculaciones que tienen o rigen en los impuestos, abandonaron los preceptos trazados por Adam SMITH en 1776 a cuyo tenor la imposición debe ser general, cierta, sencilla y necesaria (21), para convertirse en incierta, compleja e innecesaria. El costo jurídico es la

incertidumbre jurídica.

Se suma a lo anterior la prolija exposición de leyes y disposiciones que, so pretexto de reglamentar la relación jurídica tributaria, la hace cada vez más vaga y confusa colaboreando con la ausencia de certeza. No en vano sostiene GONZALEZ URIBE:

" Crear, mantener y proteger la atmósfera propicia para que los individuos y grupos se desarrollen plenamente. Pero no sustituir la iniciativa privada, ni hostilizarla con una concurrencia desleal, ni hacerla desaparecer. Por eso el número de leyes, decretos, reglamentos y medidas de autoridad deben reducirse al mínimo necesario y en cambio ampliarse en la medida de lo posible la esfera de la libertad."

"Será siempre, en suma, el binomio libertad y orden, en su armónica conjugación, el que dé la clave de la justificación del régimen." (22)

En materia política se ha venido predicando que la tributación debe ceñirse al sacrosanto principio de legalidad - que indica que un órgano democrático como el Congreso es el que debe implementar las bases y estructuras del sistema tributario. Sin embargo, las leyes del legislativo, dentro de la llamada división de poderes, se tornan lo suficientemente generales, y de acuerdo con la teoría del Bienestar, es el ejecutivo el órgano que debe encargarse, por conducto de la potestad reglamentaria, de complementar los lineamientos señalados por el órgano legislativo. Es más el principio de legalidad se vuelve muy relativo respecto de la representatividad: No taxation without representation. (23)

Toda esta situación tiene su origen inmediato, en la imposibilidad de manejar el disco común o bien común, como prioritario en las decisiones políticas del Estado Contemporáneo. En realidad, lo que para uno(s) es deseable y preferible, en relación con la idea de Estado, para otro(s) es indeseable y perjudicial, lo que indica la impotencia de una de terminación pública para conseguir el beneficio común. De allí que las decisiones sobre política tributaria, en la práctica, se conviertan en motivos de apertura por donde se filtran las más disonantes discusiones de grupos políticos y de

presión que directa o indirectamente se ven afectados por la medida.

No es posible en un marco político, que los impuestos no agiten la conciencia de los individuos, cuanto menos. Basta repasar la historia de la humanidad para encontrar innumerable ejemplos de insurrección política que tuvieron como causa los tributos.

Para referirnos a la estabilidad desde el punto de vista económico se da por dado que la tributación dentro de la política fiscal cumple una doble función: por un lado, limita el consumo, presionando la demanda total de bienes y servicios, cuando éste excede a la oferta; y por otro lado, puede presionar el nivel de precios por el efecto traslación que se genera al limitar la inversión si ésta tiene pendiente negativa -inelástica-. En ambos casos lo que se persigue es llegar a un punto de equilibrio aumentando o disminuyendo la presión tributaria hasta hacer coincidir las curvas de oferta y demanda agregada. (Para fundamentar este razonamiento teórico, se supone que la actividad económica no se encuentra en equilibrio, por la inestabilidad del gasto privado + (consumo, inversión), y por consiguiente es indispensable y urgente implementar políticas activas que interfieran dentro de la iniciativa privada.).

Antes de alcanzar los objetivos propuestos de estabilidad con pleno empleo, la tributación ha dejado un enorme lastre de desempleo e inflación que se explica, en parte, por dos razones: emisión de numerario y la incidencia fiscal estructural. GUTHERPSON expone al respecto:

" La ineficiencia de la política fiscal al influir en el producto, es el aumento del gasto gubernamental; esta medida, al elevar las tasas de interés, desplaza el gasto privado en bienes de consumo e inversión, sin alterar el producto final."(24)

De allí que la pretendida estabilidad buscada por el Estado Benefactor se revierta en una inestabilidad de las condiciones jurídicas, económicas y políticas con el característico sabor de falacia.

1.6.2. Asignación de Recursos

La necesidad de asignar los recursos de manera eficiente está presuponiendo como antecedente que éstos se encuentran asignados de manera ineficiente; es decir, que el mercado y la iniciativa privada no han sido capaces de extraer el útil alto rendimiento económico de la fusión de insumos productivos.

Algunas veces, sostiene la teoría, existen desperfectos mayúsculos dentro de las leyes del mercado, porque la producción de algunos bienes y servicios se encuentra a cargo de una (s) empresa(s) (monopolio-oligopolio) y en consecuencia se benefician unos pocos a costa de una gran mayoría compuesta por ciudadanos-consumidores. Otras veces, lo hace ver el Welfare Economic las fuerzas del mercado no están diseñadas para conseguir la estabilidad con pleno empleo y por esa razón, urge sectorizar la economía con el objeto de que el Estado comience a ampliar el radio de su actividad financiando tal objetivo a través de la propia iniciativa privada. En palabras de Arthur LEWIS:

" El papel del gobierno depende, en gran medida, del número y naturaleza de las empresas privadas; cuanto menos capaces de abrir caminos sean los individuos, tanto mayor será la carga que tenga que llevar un servicio creador y administrador de empresas." (25)

A LEWIS se le olvidaron, a nuestro juicio, dos cosas : ¿qué tan eficientes resultan los recursos productivos asignados al sector público en relación con la utilización hecha por el sector privado? y ¿Quiénes van a manejar esas empresas como para que, por el hecho de ser funcionarios públicos sean más capaces que un industrial? Lo que sí, en cambio ha resultado claro empíricamente es la distorsión que en las técnicas de producción y en los precios relativos se aprecia desde la intromisión del Estado en la asignación de recursos productivos.

Otro criterio utilizado para asignar con eficiencia los recursos de la actividad económica se demarca con la estatización de todas aquellas empresas, que por tener vital importancia para la producción total, deben convenir a la voca --

ción de bien común. Entonces para evitar malos presagios que pudieran darse en favor del industrial privado conviene mejor vincularlos al desarrollo nacional, por conducto de la nacionalización.

Bajo este marco, los impuestos cumplirían con una doble función: asignar recursos frescos al sector público provenientes de la iniciativa privada bajo el efecto crowding out (26) y en segundo lugar, pagar las indemnizaciones que demanda la estatización de las empresas privadas de prioridad nacional. Para una más exacta descripción de este fenómeno conviene citar al francés DELBEZ:

" El impuesto de acuerdo con la concepción de Wagner es considerado el instrumento de intervención estatal por excelencia, es visto de que constituye un eje central dentro de la política económica y social de la nación. A parte de cumplir con funciones puramente recaudatorias, la imposición... tiene matices extrafiscales que influyen en la familia, la higiene, la salud, la agricultura, etc." (27)

En esos términos, incluso, podríamos arriesgarnos a concluir que la asignación de recursos productivos del sector privado al público, vía impuestos, podría llegar a la nacionalización total del aparato productivo, cuando la imposición alcanzara tópicos del 100% sobre ingresos. ¿Hasta que punto se puede considerar ineficiente la utilización de insumos por parte de la iniciativa privada, como para que legítimamente la imposición termine depredándola? Este, tal vez, es uno de los interrogantes que no se plantearon al poner en marcha el modelo keynesiano-estructuralista y que hoy se presentan como una cortapisa latente para el desarrollo de las economías latinoamericanas.

Toda esta filosofía intervencionista y socializadora -- que proyecta un creciente Estado empresarial a costa de la iniciativa privada es directamente responsable del endeudamiento de América Latina, al poner en marcha el modelo de gasto público para el desarrollo de la región. A punta de resgaltar los déficits presupuestales con deuda externa y emisión se provocó un desmejoramiento en el nivel de producción de la planta industrial que concluyó en el estancamiento económico. Al mismo tiempo, el constante dinero de curso forzo-

so disparó los precios hasta conducir a la economía a un estado patológico jamás proyectado por autoridades financieras la "estancación" (decepleo e inflación). Además, ese continuo rechazo hacia la libre empresa respaldado por instituciones tan influyentes como London School of Economics and Political Science condujo a que gran parte de los gobiernos -tercermundistas buscaran aumentar sus sectores públicos a base de recursos expropiados a la iniciativa privada hasta - que los márgenes de crecimiento comenzaron a ser negativos y severos problemas de orden político dieron accesibilidad a las dictaduras. (Otra razón de fondo que limita los argumentos fascistas atribuidos por el estructuralismo al modelo -neoliberal.)

Entonces no parece tan sencillo, como aparentemente se hace ver, la existencia de una línea divisoria de la economía privada y pública, solo es posible hablar de lineamientos muy vagos como: eficiencia, competitividad, tecnología, gestión, etc., antes de proceder a otorgar la administración de una determinada empresa al Estado o al particular. (Samuelson comparte este límite inexistente).

" La intervención gubernamental mediante la política de ingresos y gastos (política financiera) no afecta la producción de bienes y servicios; simplemente le quita dinero a unos para dárselo a otros." (28)

1.6.3. Formación de Capital

Tal vez en ningún otro punto sean más controvertidos los objetivos de la política fiscal que con el crecimiento económico. El tantas veces citado LEWIS reconoció una de las dualidades más reales, en los años cincuenta:

" Los países menos desarrollados han despertado en un siglo donde todos desean montar dos caballos simultáneamente: el caballo de la igualdad económica y el caballo del crecimiento económico. La Unión Soviética llegó a la conclusión de que estos dos corceles no marchan en igual sentido y optó por abandonar uno de ellos. Otros países menos desarrollados tendrán que hacer sus propios compromisos." (29)

La formación de capital constituye uno de los ingredientes más escasos y necesarios para impulsar el crecimiento en América Latina. Según cifras del BID, durante el período de 1982 a 84 la variación media anual del PNB para la región no solo no experimentó un crecimiento sino que decreció en la cifra de 0.9% y la situación en algunos países es como sigue

PAIS	VARIACION MEDIA ANUAL
Argentina	- 5.2 %
Brasil	0.9
Colombia	0.9
Chile	- 14.1
México	- 0.5
Perú	0.9
Venezuela	0.9

Fuente: Informe Anual, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1985. Dir. Antonio Ortiz Mena.

Los bajos o incluso negativos incrementos del PNB, son -- prueba contundente de la necesidad apremiante. Si se tiene en cuenta que en el período comprendido entre 1961-81 la variación media anual fue de apenas 5.7% se alcanza a entender la problemática bajo una nueva dimensión: pobreza.

Para formar capital es indispensable primero ahorrar, y esa es una aspiración casi imposible en la región. La propensión marginal al ahorro por cada incremento en los niveles de ingreso total es definitivamente muy baja o nula para América Latina; y lo peor es que sin ahorro no puede existir esperanza seria y viable.

No parece, empero, suficientemente comprendida esta problemática, al menos en los sistemas tributarios que siguen los modelos cepalino-estructuralistas. Una reforma tributaria -- tras otra, terminó por yuxtaponer el crecimiento y la -- tributación según se puede resumir en los siguientes preceptos:

1. Se determinó una marcada progresividad en el impuesto sobre la renta bajo el compromiso multilateral de Punta Este e facturado en 1.961 (convocado por Carlos Lleras R.). La promesa era exigir mayores recursos de aquellos con más capacidad

para distribuirla entre los marginados. (30)

La progresividad de las tarifas en un torno o molde de capacidad contributiva ability to pay, repercutió severamente alrededor de los contribuyentes con altos y medianos ingresos en detrimento del ahorro y subsecuentemente de la inversión. Tan drástico fue el experimento estructuralista que durante las Jornadas XII Latinoamericanas de Derecho Tributario celebradas en Bogotá D.E. -Colombia-, se pudo observar como las empresas de mediano calibre no habían venido financiando sus proyectos por conducto de utilidades retenidas como había sido la costumbre, sino ahora lo hacían por recursos externos (deuda), lo que a la postre desembocó en serios problemas de endeudamiento para muchas de ellas. (las utilidades retenidas se consideran base gravable, mientras que la deuda es una deducción).

2. Por cuestiones de justicia tributaria se hizo evidente la necesidad de castigar con más rigor las llamadas rentas de capital sujetando a los dividendos, participaciones y utilidades al fenómeno de la doble tributación, según el cual, no sólo es contribuyente la persona jurídica (empresa) por sus resultados anuales, sino también lo es el socio por las utilidades recibidas o no recibidas. Este hecho aunado a la circunstancia de que se causa impuesto sobre utilidades no distribuidas y el impuesto al patrimonio, dejó honda huella en los rubros ahorro e inversión de las empresas privadas.

3. Como mecanismo atenuante de los anteriores hechos, se pone en marcha la política de incentivos tributarios bajo las más variadas formas de presentación: exclusión, exención, deducción, crédito o tarifa especial, etc.

Esos estímulos otorgados a la inversión, en general y a las exportaciones en particular no produjeron los efectos esperados por los arquitectos de la política económica, en cambio los contribuyentes se aprovecharon de la vaguedad y generalidad de los mismos para hacer de las suyas. En Colombia como lo advierte PORTER las exenciones y los incentivos tributarios no sólo eran ineficientes, sino que además un alto porcentaje de empresas no los utilizaban por la pequeñez de sus efectos. (31) Además este tipo de políticas contribuyó a la ineficiencia de los recursos productivos a largo plazo.

4. Se adoptó una política de sustitución de importaciones - variando los aranceles de importación y demás trámites, vr.g licencias, permisos, prohibiciones, medidas fitosanitarias, etc., con el objetivo de industrializar la región, por medio del incentivo a la creación de empresas públicas y privadas con un mercado cautivo y asegurado: el interno.

5. Finalmente, se puso en marcha una estructura impositiva de gasto que castigara los egresos suntuarios en que incurrieren los contribuyentes. Tal medida buscaba hacer más equitativo el impuesto al gasto y en consecuencia progresivo el sistema tributario.

Otros factores instrumentados por la legislación tributaria gravaron la tecnología que, como instrumento decisivo del crecimiento económico, restó importancia al proceso latinoamericano. (Aunque no podemos referirnos con detalle a éste punto, solo vale la pena enfatizar que el ganador del Premio Nobel 1987 Robert M. Solow del M.I.T. comprobó hasta la saciedad la correlación entre tecnología (variable dependiente) y crecimiento.) Existen opiniones controvertidas al respecto que incluso niegan el camino de la tecnología dentro del camino del desarrollo, sin embargo, está demostrado que sí, y sólo si existe un aumento cuantitativo o cualitativo en los recursos productivos, es posible generar variaciones en la producción global. A sabiendas que la variable tecnológica no parece tener límites inmediatos más que el ingenio humano se colige su importancia. ¿De qué otro modo se explica el milagro japonés?

Una limitante considerable constituye las regulaciones hechas por el gobierno a la iniciativa privada en relación con el giro ordinario de sus actividades. Una inclusión de filtros para evitar los costos sociales de contaminación, --preciona negativamente la rentabilidad de la corporación así como del PNB, aún cuando el Bienestar General Nacional (BGN) lleve a mejorar. Estas son decisiones al margen de este texto y supeditadas al marco de la evaluación de costos-beneficios y de la negociación. Vid. Cfr, Capítulos: 3 y 4.

El déficit presupuestario es otra limitante en la formación de capital, por el efecto crowding out que genera en el corto plazo. El hecho de que un inversionista deba elegir entre títulos de deuda pública o bonos del tesoro, y la adqui-

sición de una maquinaria, conduce a una perturbación en la asignación de recursos del sector privado. A parte de que se genera una alteración en la elección del inversionista.

Un país con una elevada población y en idénticas condiciones productivas respecto de otro, tendrá un nivel de vida inferior en relación con los parámetros del ingreso per cápita (Y/PIB), lo que a largo plazo quiere decir que si las circunstancias prevalecen el país con mayor población no tendrá la misma capacidad de ahorro y sus niveles de formación de capital tenderán a disminuir en términos absolutos.

Aun cuando la tributación no es la pensada dentro del control de la natalidad se puede afirmar que las limitaciones fiscales, en forma de ausencia de concesiones, puede determinar en algún grado la disminución de la población en períodos relativamente largos. La variable es tan pequeña que no vale la pena considerarla. Habría, mejor que tomar en cuenta otras hipótesis como la seguridad social, el subsidio a los bienes y servicios de primera necesidad, que al auxiliar los ingresos de la familia, crean clima favorable para la reproducción.

1.6.4. Distribución del Ingreso

Tal vez una de las banderas más distintivas del Estado Benefactor o del Bienestar Social, sea la distribución del ingreso entre los asociados de la manera más igualitaria y equitativa posible.

El sistema tributario, en esta secuencia, pretende jugar un papel fundamental en la redistribución del ingreso y la riqueza. Para conseguir tal resultado, la tributación particular debe contener los siguientes supuestos:

1. Un impuesto sobre la renta con tarifas progresivas y un mínimo vital exento que tienda a igualar los ingresos de los ciudadanos respetando, no obstante, el mayor esfuerzo de algunos en relación con otros. Dentro de la reglamentación de este tributo debe estar presente la diferencia entre rentas de capital y rentas de trabajo, con el objeto de cometer a las primeras a una mayor escala tributaria. Por otro lado, el impuesto sobre la renta se cobra de acuerdo con el principio de capacidad contributiva según el cual:

"... aquella parte del potencial económico del contribuyente que por ser superior al mínimo vital e xento, es susceptible de soportar cargas impositivas de acuerdo con el sistema tributario." (32)

2. Un impuesto a la riqueza bajo la modalidad de impuesto al patrimonio que obliga a tributar sobre el haber de derechos y obligaciones de un contribuyente en el ejercicio fiscal correspondiente.

3. Un impuesto al consumo, algunas veces bajo la modalidad de producción y servicios, ingresos mercantiles, ventas y actualmente IVA, que busca la igualación del ingreso y la riqueza gravando el consumo de los bienes suntuarios o conspicuos con tarifas hasta de un 35%; sometiendo a los bienes y servicios normales a tarifas de 10 a 15%; y los bienes necesarios y de exportación al 0% (con posibilidad de acreditar el tributo).

Al referirse a los resultados de las políticas fiscales en América Latina la economista Ifigenia de NAVARRETE expresa:

" Durante mucho tiempo se pensó que la política fiscal podría ser un instrumento eficiente en la red tribución del ingreso; si la estructura tributaria era progresiva y elástica en relación con los au mentos del ingreso; si la inversión pública creaba la infraestructura necesaria para hacer redituable un mayor volumen de inversión privada y de empleo, y si los gastos corrientes financiaban el consumo social. La grave desigualdad existente en el ingre so indica que la política tributaria, por sí sola, no podrá realizar la enorme tarea que se le ha asignado." (33)

Y es que en realidad la principal dificultad que tienen que sortear los planeadores de la política fiscal constituye la ambigüedad casi insuperable entre equidad y crecimiento. CLINE ilustra:

" Una de las elecciones más difíciles tratadas ya con seriedad es la disyuntiva entre la equidad y l a distribución de la producción y el costo del be

jo crecimiento. la tributación progresiva detiene el ahorro y afecta los incentivos para invertir y trabajar." (34)

Navarrete y Cline demuestran con claridad que la política tributaria en este sentido, a parte de no haber producido los resultados aparentemente esperados respecto de la redistribución, constituye un obstáculo para el crecimiento económico en la medida en que, como veremos, limita el interés del ahorrador; los retornos del inversionista y el salario del trabajador bajo la premisa: "A mayor producto, mayor impuesto."

Dentro de la misma pauta, los instrumentos fiscales, así entendidos vuelven el gasto de inversión productiva, en consumo inmediato por los efectos de desplazamiento y redistribución. Cuando se detrae de los contributivamente más pudientes, no se da a los más pobres como usualmente se sostiene, se lo apropia el Estado que tiene objetivos y metas diferentes (proyectos de inversión pública, funcionamiento, etc.). BRACEWELL ilustra con verdad este asunto cuando advierte:

"Es un completo equívoco pensar en la distribución de la riqueza. La riqueza tomada del rico no es distribuida al pobre, sino apropiada por el gobierno; y aún en el caso hipotético de un efecto traslativo al pobre, tampoco es riqueza, sino gasto de dinero en manos de los receptores." (35)

Es solo hasta hace poco tiempo la evidencia empírica - demostró que la presión tributaria per se, no es requisito - sine quo non, se presente la redistribución del ingreso. Más bien, una expansión en el sector tradicional de la economía, puede conducir a una mayor expansión del ingreso personal - que sin duda alguna es mejor que cualquier tipo de imposición. Se tanto así como si la economía se dedicara a producir y exportar lo que siempre ha hecho (sector tradicional), o encontrara, en cambio, un nuevo horizonte productivo que exigiera la instrumentación de nuevos insumos (sector moderno). (36)

Notas de Texto

- (1) Título nobiliario concedido a J.M. Keynes por el rey Jorge VI de Inglaterra.
- (2) Keynes, John Maynard. Teoría General de la ocupación el interés y el dinero, trad. Eduardo Hornedo, Octava reimpresión, F.C.E.: México, 1984, p. 15.
- (3) Nikolief, George. Taxation and the Economics. New York.: H.W.Wilson Co., 1968, p.13.
- (4) Los axiomas son proposiciones lógicamente derivados de los postulados, no son producto de la experiencia, sino del raciocinio y forman principios teóricos deducidos de los postulados. Se trata de conocimientos estructurados antes de toda experiencia a priori.
- (5) Lewis, W.A. Teoría del Desarrollo Económico, trad. Rodolfo Stavenhager. Bogotá.: F.C.E. 1976 p. 480.
- (6) Tobin, James. Política Económica Nacional, trad. Guillermo Cárdenas, tercera reimpresión, México.: F.C.E. 1972 , pp. 92 - 99.
- (7) Existen dos niveles de equidad: la horizontal que demanda un tratamiento desigual a los desiguales; y la vertical que postula un tratamiento igual a los iguales. Esta ha sido la temática económica que ha fundamentado la tributación progresiva sobre el ingreso depurado.
- (8) Due, John. Government Finance : An economic Analysis 2th edition, New York.: Richard Irwin Inc., 1961, p. 12.
- (9) Gorla, Gino. El Contrato, Madrid.: Ariel, 1959' , p. 17.
- (10) Betti, Emilio. Teoría General del Negocio Jurídico, Madrid.: Editorial Revista de Derecho Privado, 1969, p.40.
- (11) Rawls, John. Teoría de la Justicia, trad. María Dolores González, primera reimpresión, México.: F.C.E. pp. 82 83. (los subrayado es nuestro).

(12) Locatio operatis fue una figura contractual conocida por los romanos para referirse a la prestación de servicios personales con subordinación de tiempo, modo y lugar. Esta figura pasó al derecho común, para transformarse en una etapa posterior en el Contrato Individual de Trabajo reglamentado en el derecho laboral contemporáneo.

(13) Dworkin, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Caracas.: Ariel, 1949, pp. 59-60.

(14) Hayek, Friedrich. Democracia, Justicia y Socialismo México.: Diana, 1978, p.40.

(15) La ley de Wagner sostiene la existencia de una correlación entre el crecimiento del PIB y el del sector público. Vid, Cfr, Buchanan, James y Tullock; Gordon. The expanding public sector: Wagner's Public Choice, en Journal of Public Economics, 1977, vol. 15, p. 14.

(16) La distinción se plantea por que existen sindicatos patronales que ejercitan sus derechos bajo la intimidación del Look out.

(17) Esta definición se puede encontrar en algunos Códigos Civiles de tradición jurídica romano-canónica, v.r.,g.: Colombia, Argentina, Chile, Brasil, etc.

(18) Bing, Gladys. The Fraud of Taxation. London.: King Little Wood&King Ltd. 1943, p. 691.

(19) Cronston, Maurice. What are Human Rights? New York. Tlopingen Publishing co, inc. 1973, p.43

(20) Colm, Gerhard. Essays in Public Finance and Fiscal Policy, London.: Oxford University Press, 1955, pp.49-55.

(21) Smith, Adam The Wealth of Nations, London.: Cennan edition, 1961. Los cuatro principios que rodean la tributación, se explican de la siguiente manera: Generalidad: igual para todas las personas; Certeza: conocimiento del grado y cuantía de la contribución; Sencillez o Economía: que los costos de recaudación sean inferiores a lo recaudado; y Necesidad, para que la tributación cubra los gastos públicos

- (22) González Uribe, Hector. *Hombre y Sociedad, México.*: Jus, 1979, pp. 162-163.
- (23) Andrade Perilla, Mario José. *Apuntes para el estudio de una nueva visión de la legalidad tributaria en Colombia, México y E.U.A. México.* : En Mimeoógrafo, 1987, UNAM.
- (24) Guthbertson, Keith. *Política Macroeconómica*, trad García Ferrer, México.: Limusa, 1985, p.23.
- (25) Lewis, A., op,cit, pp. 379-380.
- (26) El efecto desplazamiento se relaciona con el cúmulo de recursos extraídos de la iniciativa privada al sector público por conducto del poder financiero.
- (27) Delbez, Louis. *Éléments de Finances Publiques*, París.:Editiones A. Pedone, 1955, pp. 117-118.
- (28) Gilber, George. *Wealth and Poverty*, New York.: Basic Book inc, 1981, p.30.
- (29) Lewis, A., op, cit, p. 85.
- (30) La propuesta fue respaldada por OEA, BID y la CEPAL organismos que con posterioridad apoyaron los programas -- Joint tax program e International Tax Program, celebrados - en las Universidades de John Hopkins y Harvard.
- (31) Porter, Richard C. *The effectiveness of Tax exemption in Colombia*, Cambridge, Massachusetts.: Harvard University Press, 1970, p.47.
- (32) Andrade Perilla, Mario José. *El principio de la capacidad contributiva y su aplicación en el impuesto sobre la renta de las personas naturales*. Bogotá.:Copiloto, 1985, p. 240.
- (33) OEA, *La política tributaria como instrumento de desarrollo*. New York.: OEA, 1973, pp. 376-377,
- (34) Cline, Williams. *Potencial Effects of Income Redistribution on Economic Growth: LatinAmerica Cases*, en *Journal of Development Economic*, 1975, vol,1, p. 394 -395.

(35) Bracewell Milnes, Barry. *Capital Taxation and Political Conformity, Freedom under Siege*. London.: Duckworth . 1964, p. 45.

(36) Para un estudio serio: Field, Gary. *Desigualdades y Desarrollo Económico, en Distribución del Ingreso en América latina*. Buenos Aires.: El Cid, 1979. pp. 63 y ss.

" Las desigualdades del ingreso en las escalas socio-económicas más deprimidas se consigue elevando el crecimiento de los ingresos del grupo más pobre, como primera estrategia; elevando el ingreso de todo el conglomerado como segunda estrategia, en una economía de mercado; y eso no se consigue sin productividad y racionalización en la tasa de crecimiento de la población." (Stewart, Frances y Streeten, Paul. *Nuevas Estrategias para el desarrollo, en Distribución del Ingreso en América Latina, op. cit., p. 460.*)

"El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los méritos de sus políticas, todo eso y mucho más, está escrito libre de todo adorno en su historia fiscal...

"Aquel que sabe escuchar este mensaje de las finanzas públicas oye mejor - que en cualquier otra parte el trueno - de la historia universal."

Malcolm Deas

"Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX," en Ensayos sobre historia de Colombia, Bogotá.: Fedesarrollo, 1980, p. 143-144.

CAPITULO: 2

AXIOLOGIA JURIDICA DE LA TRIBUTACION2.1. Plataforma General

En el transcurso del siguiente capítulo nos vamos a detener en el estudio de las bases jurídicas que fundamenta la visión neoliberal de la imposición, desde una perspectiva axiológica.

La relación tributaria se tiene que concebir en términos de autoridad-sujección a un cuando mediatemente collee al estudio de características o puntos no directamente relacionados con la problemática. En principio, se procederá a detallar los fundamentos de nuestro estudio por medio de tres tópicos: Propiedad y Contrato, Privatización del Derecho y un ensayo sobre las relaciones jurídicas de reglamentación. Tan pronto como se hayan dilucidado estos puntos, que precisaran reglas de camino o método, será procedente referirnos más en detalle al marco tributario desarrollando los siguientes temas: los impuestos y la confiscación, el principio del beneficio; la proporcionalidad tributaria, y el contexto de la justicia tributaria.

Aun cuando pareciere reiterativo el modelo es neoliberal y da prevalencia al contribuyente como parte débil de la relación jurídica.

2.2. Propiedad y Contrato Privados

La propiedad como concepto, ha sido una institución que se ha extendido, de alguna manera, en toda la sociedad con relativa independencia de conceptos ideológicos. (Las cosas o bienes pertenecen a sujetos de derecho) Pareciera como si tal figura fuera connatural al hombre y pese al propósito de extinguirla de la faz terraquea, se ha evidenciado, en cambio, la constante necesidad de su utilidad.

En la teoría de las finanzas públicas es posible distinguir dos clases de bienes: los bienes públicos cuya gestión y titularidad la ostenta la comunidad por conducto de la entidad estatal; y los bienes privados, que reposan dentro del ámbito de los particulares.

De los bienes privados y públicos derivan, al mismo , - dos clases de propiedades: la pública y la privada, cuya extensión y cantidad, en la sociedad civil, es producto de la ideología política establecida.

La propiedad privada (bienes privados) es el reflejo de un acuerdo general celebrado por el conglomerado en relación con la estructura y cumplimiento de un género más amplio: los derechos individuales, que los participante reconocieron y aceptaron como válidos, comprometiéndose a su cabal ejecución. (1) Podría suponerse que tal acuerdo o convenio se produce con posterioridad a la asociación conatural del hombre (iusnaturalismo), o previo un Contrato Social. Ello parece i rrelevante para explicar la hipótesis, en realidad se parte de la existencia de tal acuerdo o contrato general sobre: "lo mío y lo de los demás", que tiene por objeto sentar las bases de una seguridad jurisdiccional (el tercero dirimiendo - conflictos) y de una seguridad jurídica en el libre intercambio de bienes y servicios. Por supuesto que se tiene que es tablecer cláusulas penales stipulatio penae, para todos aquellos que haciendo caso omiso de lo estipulado, induzcan con sus actos a la anarquía y el irrespeto de lo acordado. Con - el tiempo resultan evidentes las bondades de la anuencia a la ley. BUCHANAN explica:

" Todas las personas encontraran incrementada su utilidad si todos acatan la ley, como está establecida. Pero para cada persona habrá una ventaja en el hecho de violar la ley, el dejar de respetar los límites del comportamiento establecido en el contrato." (2)

En general las unidades de utilidad se obtienen con más autonomía y suficiencia en un ambiente de paz y armonía social, que cuando la depredación y el individualismo asocial - se imponen como la ley de la selva. Por esa razón, el imperi un de las cláusulas resulta mucho más ventajoso que su desconocimiento o ausencia.

Ahora bien, los límites de cada quién, en relación con la propiedad se consolidan tan pronto como trasciende el concenso y comienza a ser obedecido por una amplia mayoría de suscriptores con certeza sobre los objetos materia de propiedad; además es posible el desenvolvimiento de intercambios y

relaciones comerciales entre los miembros de la comunidad , por un par de razones: la naturaleza social del hombre y la imposibilidad práctica que tiene para realizarse autárquicamente y, por consiguiente, de cubrir la totalidad de sus necesidades. (3)

Comienzan pues las transacciones de un lado a otro bajo reglas no ya establecidas por un acuerdo general, sino más bien por los directamente implicados en la negociación. Se trata, sin duda, de un acuerdo de voluntades cuya finalidad no es distinta a la de precisar las reglas y normas particulares que vinculan a los acordantes en la ejecución de sus convenios. Son las partes del acuerdo las que se encargan de expedir la ley dentro de la cual se ven a regir sus actuaciones en su situación particular. Es pues, la autonomía de la voluntad de los interesados la que le da luz y vigencia al acuerdo, en el momento en que comienza a regular pormenorizadamente algunas hipótesis y vinculaciones mutuamente vinculantes; es decir, que los interesados por sí mismos comienzan a obligarse al rededor de un muy concreto asunto. (Se ligan entre sí a la manera del derecho romano: obligatio). Así pues tienen origen los contratos sobre bienes privados desde una visión ontológica.

Nótense que la propiedad obedece a un contrato colectivo mientras que el intercambio, tiene su origen en un contrato individual que, empero, se sustenta en el colectivo gracias a dos pilares: en primer lugar, por el reconocimiento de la propiedad individual o privada que impone dos colorarios -- distintos: uno el del interés público del contrato colectivo general y otro el interés particular del contrato individual. El respeto y la delimitación de estos dos intereses, a su turno conduce al desglose de dos principios importantes: por un lado el establecimiento de la producción económica con base en la propiedad privada, y por otro lado, un ambiente de estabilidad social que gira alrededor de la confianza del derecho de propiedad y demás derechos individuales inicialmente acordadas. En palabras de RAWLS:

" Un sistema social justo define el ámbito dentro del cual los individuos tienen que desarrollar sus objetivos, proporcionando un marco de derechos y oportunidades." (4)

Además el reconocimiento de la propiedad, en segundo lugar, e incluso del propio contrato individual, se sustenta por la existencia de una mano fuerte, asistida por una coacción a ceptada -coacción jurídica- en el rango de la jurisdicción. Se trata del Estado como entidad cuyo objetivo es verificar el cumplimiento del pacto, utilizando un bien público: La ad ministración de justicia.

Para exponer lo relativo al Contrato Fundamental y a los bienes públicos, presentaremos el siguiente punto.

2.3. Propiedad y Contrato Públicos

De ideas del punto anterior pueden tomarse de referencia o de punto de partida: un acuerdo general colectivo -Contrato Constitucional- y la existencia de bienes públicos, es to con el objeto de resolver los siguientes interrogantes: ¿Qué son los bienes públicos? ¿Cuáles son? ¿Donde tienen su origen? ¿Qué características los revisten? y otros más que i ron emergiendo en la medida en que se vaya desarrollando el tema.

Ahora bien, habíamos planeado la presencia de un contrato constitucional previo a la delimitación de "lo mío y lo de los demás", e incluso de los acuerdos sobre intercambios -contratos individuales-, como preámbulo de una sociedad organizada jurídica y políticamente. Huelga decir, que basta una forma consensual o consuetudinaria de cláusulas, cuya ejecución, obediencia y conocimiento vinculen el sentimiento de los habitantes, para que exista el contrato. La forma escrita es posible pero no indispensable. Vrg, Inglaterra. Por supuesto que tal negociación general debe distinguir con la mayor precisión posible puntos tales como: los límites del comportamiento personal; derechos y garantías individuales; mecanismos y acciones por conducto de las cuales se van a cumplir y a hacer cumplir los ítems acordados; las reglas para decidir sobre los bienes públicos; las cláusulas generales de competencia -vertical, horizontal y funcional-, y otros más que los interesados puedan instrumentar. (5) Es importantísimo recalcar que la presencia del contrato suple la voluntad unilateral de un sujeto, o de un cuerpo colegiado especial, pues de otra manera no tendría razón de ser la expresión de voluntad de los miembros de la comunidad, en términos de decisión.

" ¿Quién debe decidir sobre las preferencias sociales; la producción cualitativa y cuantitativa de bienes y servicios públicos: Ayatollah Khomeini, Lennin, Mao, Marlon Brando, el mercado? (6)

Ahora nos interesan dos puntos de ese majestuoso contra to: los límites del comportamiento personal y las reglas para decidir sobre los bienes públicos. Se da por hecho la existencia de un gobierno bajo el imperio de la ley y con límites bien definidos en relación con su actuación, government of Law, government by Law.(7) Partimos de la base, también, de que existe una limitación a la libertad individual gestada a partir del hecho de vivir en sociedad; esto es, que cada persona está sujeta a un "impuesto a la libertad" por la obligación que tiene de scatar el contrato constitucional si, y sólo si contribuyó con su confección directa o indirectamente. (8)

Desde Adam Smith se reconoce el derecho que tiene cada miembro de la sociedad, en la medida que no violente los derechos de los demás, a encausar su interés y su camino libremente. Existen frenos a la conducta individual que se precisan a partir de los derechos del resto de la comunidad, y -- del contreto constitucional, pero cuya vigencia y verificación necesariamente deben ser atendidas por alguien que cuente con los atributos y elementos para llevar acabo esa empresa. Recuérdese que la vida de un individuo en sociedad es posible solo gracias a la cooperación social y a que cada individuo respeta las reglas de la organización social; aun cuando el Estado, de cualquier manera, haría respetar esas reglas de convivencia, cuando se amenaze su incumplimiento. (9).

Resulta, en consecuencia, que el límite de la libertad individual es un prócio que se paga por el beneficio de habitar en la comunidad y recibir todas las bondades y oportunidades que brinda la cooperación social. El sociólogo GEIGER sostuvo por años que la limitación social del individuo es perfectamente compatible con el contenido de su libertad si, en un momento determinado la comunidad exige la renuncia a un determinado capricho en forma generalizada, claro está. Sólo de esta manera, prosigue el escritos, se puede llegar a compensar el sacrificio del capricho de todos en el dar y recibir recíprocos, y la libertad limita el capricho. (10)

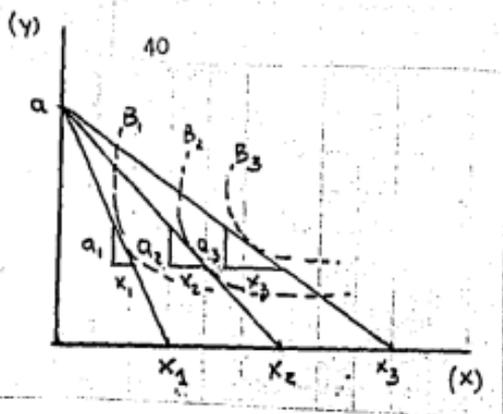
En relación con los bienes públicos, vale la pena resaltar, desde ahora, que estos tienen su origen en el propio contrato constitucional, a través del consenso general celebrado por los interesados, y que éste determina la cantidad y calidad de los bienes y servicios que estará en capacidad jurídica de prestar el Estado por conducto de su administración. Merece especial atención el hecho de que el consumo de los bienes públicos satisfacen en forma diferente a los ciudadanos individualmente considerados. GIFFORD y SANTONI no lo pudieron explicar mejor:

" Se dice que un bien público es aquel que no rivaliza con otros en el momento del consumo. Sin embargo hay que tener presente que el consumo del bien público es diferente para cada quién dado que las satisfacciones de cada individuo son diferentes entre sí." (11)

De lo anterior también se puede colegir que los bienes públicos Public Goods (12) no son susceptibles de apropiación particular, ni rivalizan con el consumo de los demás bienes y servicios complementarios o sustitutos, ni pueden excluirse de beneficios para algún miembro de la sociedad. En realidad los beneficios son iguales para todos, aún cuando cada quién obtiene satisfacciones diferentes. Un clásico ejemplo de lo anterior es la defensa nacional que se vincula sobre un número de habitantes vecinos de un territorio reconocido como Estado por la comunidad mundial de naciones. Así, nadie se apropia de la defensa, ni ésta compete con la producción de bienes y servicios realizada por el sector privado; ni mucho menos es posible excluir a un ciudadano particular de la defensa nacional. Otros ejemplos similares son la administración de justicia y la conservación del orden público.

Como puede intuirse, es la propia comunidad de intereses la que se encarga de precisar cuales bienes deben ser provistos por el órgano estatal y cuales por la iniciativa privada. De manera que si se acuerda la salud, la educación y la vivienda como bienes públicos, es obligación del Estado suministrar dichos bienes a tiempo que implementa mecanismos de financiación. El hecho de que una comunidad decida el cúmulo de bienes públicos y privados trae efectos muy relevantes dentro de conceptos como: el tamaño del Estado; la finalidad; la producción; los derechos individuales, etc.,

Gráfica: 1.



Si se considera que el eje (Y) representa los bienes privados, mientras que el eje (x) los bienes públicos entonces : la línea (a-X₁) bajo la curva de indiferencia B₁, supone que el consenso general adopta una posición que prefiere la producción de bienes privados sobre los públicos (da_1/dx_1). La línea (a-X₂) gobernada bajo la curva de indiferencia B₂ asienta una igualdad en la producción de bienes públicos y privados, en términos absolutos ($da_2/dx_2 = 1$). Finalmente la línea (a-X₃) da preponderancia a la producción de bienes públicos, según lo demuestra el diferencial de tiempo -en derivada- : (da_3/dx_3).

Por supuesto que esto no quiere decir que existan relaciones ambiguas entre la producción de bienes públicos y privados como desacertadamente los sostiene el brasileño COUTO e SILVA, el afirmar que la Escuela Neoliberal descarta la posibilidad de una solución intermedia entre la planificación central y la competitividad económica. (13) Tal situación conduciría a que la presencia de un bien negara la existencia del otro (las líneas serían horizontales con respecto a un eje y verticales con respecto al otro), lo que no sólo no es cierto sino imposible. A parte de que la evidencia empírica muestra que en la realidad se presenta una mezcla de variables, donde se combinan, en un mismo tiempo, prestación de bienes y servicios públicos y bienes y servicios privados. Al respecto, el inglés PEACOCK sostiene:

" En general el poder de compra, tanto como la libertad de elegir sobre lo ofrecido, debe encontrarse en manos de los individuos. Los mercados no deben estar distorcionados o destruidos bajo el pretexto de una efectiva distribución del ingreso, en cambio, los bienes y servicios deben ser preferi-

blemente producido por la iniciativa privada."(14)

El desarrollo de los anteriores parámetros conduce a una modificación en la esfera de la libertad de contratación a la manera privada (autonomía de la voluntad de las partes) dentro del esquema de economía de mercado. Por un lado, aparece el régimen de contratos públicos (contratación administrativa) que utiliza el poder de imperium con la contraparte para determinar las cláusulas dentro de las cuales se van a regir las relaciones jurídicas generadas. Ya no se presenta por tanto, un acuerdo general sobre los items de ejecución contractual; sino que el Estado, como parte fuerte en la relación y con la balasta del "bien común", establece de antemano la manera a través de la cual se van a realizar las obligaciones surgidas en el contrato. Desde luego que al proporcionar bienes de carácter público, el Estado se reserva el derecho de terminar, modificar e interpretar unilateralmente el contrato administrativo.

Por otro lado, el Estado apela a una erogación general, sin contraprestación inmediata, para cubrir los gastos derivados de la prestación de bienes públicos; es decir: impuestos, cuyo desarrollo empezamos ahora a palpar. (15) El hecho de que el Estado proporcione algunos bienes públicos - bajo la estructura de propiedad pública monopolística y la dinámica de la contratación administrativa, supone que los asociados han acordado, antes, entregar la legitimidad y la administración para la producción de dichos bienes, al ente estatal.

Algo que también debe quedar suficientemente delimitado, es el campo de acción que, como particular, podría desempeñar la administración descentralizada. Si el consenso general lo acuerda, es viable la aparición de empresas estatales con mentalidad privada en su acción y mentalidad pública en su finalidad.

Entonces para concluir, se puede afirmar que el campo de acción entre bienes públicos y privados, lo define un contrato constitucional de donde parte toda relación jurídica. Como el objetivo de la tesis es exponer la visión neoliberal se acentúa la preponderancia de la producción de bienes privados (da_1/dX_1) bajo un sistema jurídica completamente privatista.

2.4. Privatización y Ausencia de Reglamentación

Como pudimos expresarlo en el capítulo: 1 la economía del Bienestar en los últimos años se ha caracterizado por agregar al ente estatal, en el proceso productivo nacional, dos funciones: Una es, en el marco del poder de imperium, el conocido poder de la planificación económica que supone la exposición de medios y objetivos propuestos por la clase gobernante; y otra, la participación directa de la organización estatal en la producción de bienes y servicios públicos, mediante las empresas públicas que funcionan, ora en el ámbito del derecho público, ora en el campo del derecho privado.

La primera intromisión estatal dió por resultado un conjunto considerable de normas jurídicas entre leyes, decretos, reglamentaciones, circulares, etc., que limitaron el campo de libertad empresarial (industria y comercio) en el entendido de que la competencia por sí misma no sólo era inestable para las consideraciones macroeconómicas, sino que inducía a la mala distribución del ingreso y la riqueza; situaciones éstas contrarias al esquema de la Economía del Bienestar (16). Desde este punto de vista, las relaciones jurídicas se matizaron en un contexto público en donde, de alguna manera, se encuentra la presencia del Estado. Al mismo tiempo, el campo de actuación privada se restringió cualitativa y cuantitativamente, al aflorar la segunda perspectiva que dió manga ancha a la creación de monopolios estatales.

En consecuencia, ante la perturbación de las reglamentaciones en la esfera privada, se hicieron presentes dos grandes corrientes de opinión radicalmente ambiguas entre sí: Por un lado, aparecieron algunos grupos de intelectuales, empresarios, políticos, etc., que exigieron cada vez más intervención de orden estatal en el proceso económico, basados en algunas de los siguientes proposiciones: La necesidad de que el bienestar de la sociedad sea alcanzado y expandido al mayor número de personas posibles por criterios de justicia distributiva; el énfasis que debe mantener el estado en la implementación de las políticas de desarrollo: subsidios, sustitución de importaciones; incentivos tributarios, etc., (sostenida por los grupos empresarios), y una -

última posición se sopesa en el argumento de mayores y más abundantes bienes públicos que cubran la población nacional. La suma de lo anterior genera dos resultados: la publicación del derecho, y un exceso de reglamentación.

Por otro lado se gestaron movimientos de idénticos orígenes cuya voz fue opacada por la panacea del Welfare y que en cambio expresaban proposiciones contrarias que se pueden resumir citando a VON MISES:

" De la libertad solo disfruta quien vive en una sociedad contractual. La cooperación social bajo el signo de la propiedad privada de los medios de producción, implica que el individuo, dentro del ámbito del mercado, no se vea costreído a obedecer a ningún jerarca. Cuando suministra y atiende a -- los demás, procede voluntariamente, con miras a que sus beneficiarios conciudadanos también le sirvan a él. Se limita a realizar bienes y servicios, no realiza trabajos coactivamente impuestos, ni sopor-ta cargas y gabelas. No es que ese hombre sea independiente, depende de los demás miembros de la sociedad. Tal dependencia, sin embargo, es reciproca. El comprador depende del vendedor y éste de aquel." (17)

La naturaleza de los bienes públicos debía estar delimitada. Las políticas de desarrollo sólo pueden planearse a la luz de la competitividad, lo contrario, es sinónimo de ineficiencia. Estos matices dieron lugar, a su turno, a dos resultados: privatización y ausencia de reglamentación. Ahora bien, ambas expresiones son complementarias entre sí, en la medida que pueden llegar a presentarse el supuesto, cuanto menos teórico, de una economía con medios de producción públicos y soberanía del consumidor; o la propiedad privada de los medios de producción sujeta a una tajante planeación.

Por todo lo anterior, el contrato civil no es más que la fusión de dos intereses privados entre individuos que buscan algún beneficio o provecho en la intermediación; esto es la satisfacción de las necesidades. Por supuesto que la necesidad a tiempo que la satisfacción son conceptos completamente subjetivos y cuya pretensión de objetivar constituye -- un límite a la voluntad de los hombres, en la medida que los

encuadra dentro de un estereotipo casi siempre ajeno a su -- más interno deseo. Por consiguiente es el interés individual el que se encarga de trazar el camino de los medios y fines de la sociedad con base en la cooperación social contractual y el respeto del orden preestablecido. Cuando en la intersección de las voluntades individuales se hace presente la mano del Estado, por conducto de la reglamentación, no sólo se pretende objetivar los deseos de los interesados, sino -- que además se irrumpe con la libertad de elegir las vías de desarrollo personal. Es tanto así como demarcar los caminos por donde irremediablemente todos deben converger. Ahora, es precisamente esa continua lucha contra las reglamentaciones la que conduce a la chicana (18) y a la interpretación maleable de la legislación vigente con un solo objetivo: cambiar el sentido del legislador en términos de conveniencia privada.

Las reglamentaciones y la publicación en el fondo han buscado librar de los efectos de la competencia del mercado, a individuos y entidades que por la debilidad de sus estructuras estarían condenados a ser desplazados por organizaciones más eficientes y productivas. Cuando se otorga un subsidio, o se concede una exención tributaria, o se mantiene cautivo un mercado a través de la política de sustitución de importaciones, lo que se está provocando, en alguna medida, es entregar un monopolio a agentes débiles que de otra forma se extinguirían. En esos términos la relación contractual realizada entre productores y consumidores es intervenida estatalmente, en favor de aquellos o de éstos - fijación de precios- según el caso, con una única intención: "Bienestar Social". Esta situación genera casi de inmediato que grupos de coalición, velando por sus intereses, exijan de la autoridad cada vez más reglamentaciones en favor propio. Guerras como la de precios y salarios; subsidios e impuestos, etc., son -- las más claras evidencias empíricas que se pueden traer a colación para probar lo expuesto.

Estos hechos vistos en su conjunto, desembocan en que -- cada vez sea más restringido el campo por donde se puede llegar al desarrollo de una particular idea empresarial y cada vez más altos los costos de instrumentación. Por eso la magnitud de reglamentaciones termina por desaparecer, en un alto porcentaje, la iniciativa de los particulares.

Ahora bien, cuando el encuentro de estos intereses de colaboración se presenta con ausencia de cualquier injerencia, diferente a la conservación del orden y cumplimiento de la transacción, se respeta entonces la libertad de necesidades y satisfactores; se alienta el progreso individual a tiempo que se someten las negociaciones a la depurante ley de la competencia, según la cual, sólo lo eficiente y productivo puede sobrevivir al gusto de los consumidores ciudadanos.

" Hay un volumen creciente de evidencia objetiva de que el gobierno no está funcionando con efectividad en sus nuevas tareas; las reglamentaciones gubernamentales en relación con el mercado libre son otra muestra de las limitaciones impuestas a la actividad productiva."(18)

✓ / Agrupando todo lo anterior, podemos extraer los siguientes lineamientos que en modo alguno no vienen sino a refrendarlo expuesto en favor de la privatización:

1. Es posible identificar una muy tajante ambigüedad o yuxta posición entre la publificación y la privatización, encuentro a los efectos que sobre el mercado generen. La planificación de los agregados a la manera de Hindenburg, que convierte a los empresarios en emisarios y ejecutores de la voluntad del monarca de turno, es radicalmente contraria a la autonomía de intereses que refleja la economía de confluencia individual. Este hecho precisa la libertad que los hombres pueden llegar a tener en el comercio jurídico.

2. Cabe resaltar que la afluencia de normas y reglamentaciones, así como la adopción de atribuciones inicialmente no convenidas en la Constitución, perturban la mecánica mercantil. Cuando la acción del Estado, que debe ser siempre coactiva, no se dirige a proteger lo dispuesto en la Carta Fundamental, sino que toma el intervencionismo a ultranza, se desligan muchos intereses ocultos y tales actuaciones siempre desembocan en favoritismos de sectores débiles y serviles.

3. Es necesario aclarar que constituye una falacia la fundamentación que se ha venido haciendo al intervencionismo de Estado, en el entendido de que siempre comporta matices de justicia. Los actos buenos o malos emergen únicamente del

contexto social y no porque un cúmulo de selectos elegidos - anticipadamente lo digan. El robo de un objeto material, es reprochado y castigado por la ley; pero la expropiación sin indemnización a expensas del supremo órgano estatal (sic) -- por motivos de utilidad general, ¿Qué cosa es? ¿Quién dice - que es utilidad pública o no? Pensemos que cada quien tiene una idea de la vaguísima expresión y: ¿Qué lo hace menos valderra que la que dicte una comité o una única voluntad?

Cada individuo se comporta de acuerdo con sus intereses - individuales sabiendo que si irrumpe la órbita de otro, la - coacción y la fuerza del Estado darán buena cuenta de su actuación. Benito Juárez no lo pudo expresar mejor: "Entre individuos y Naciones el respeto al derecho ajeno es la paz."

4. Finalmente, cabría resaltar que el incremento en los niveles de producción; en los deseos de trabajar, y la reserva en forma de ahorro de una parte de lo ganado, pese a que . . . determinan el desarrollo de una comunidad per se, no pueden llevarse a cabo con reglamentaciones y decretos extensos y elaborados. Lo que armoniza tal sistema, es el interés subjetivo en forma de ambición en forma de ambición, superación, deseos de éxito. De allí que cobre vigencia magistral la célebre expresión: "No se puede alcanzar el desarrollo por decreto." Ningún hombre es capaz de entender y plantear las necesidades de sus asociados mejor que lo harían ellos mismos. ¿Con qué derecho el Estado se atreve a elegir y actuar interpretando los deseos del ciudadano? (Sería importante considerar como hipótesis alternativa la necesidad de realizar una investigación de operaciones de las actividades ejecutadas por el ente estatal, con el objeto de medir su verdadero rango de eficiencia en relación con el sector privado).

2.5. Tributación: Finalidad y Límites

La tributación, en términos financieros, es uno de los elementos que junto con otros como la deuda, la emisión y las tasas, utiliza el Estado contemporáneo para cubrir los bienes y servicios públicos determinados por el acuerdo general. La imposición así entendida, constituye el resultado de un contrato celebrado por los barones y el rey (antecedente Inglés de 1215), o también puede ser reflejo de una manifestación popular contra el tirano poder fiscal ejercitado sin representatividad: "Taxation without representation is tyranny"

Ver el
de la
palabras
y otras des-
mercado

requerimiento
sociales

En uno y otro caso se buscan dos objetivos concretos: uno es que los impuestos recaudados se destinen a cubrir los gastos ordinarios de la actividad administrativa, en una posición de equilibrio de equilibrio (sin déficits, ni superhabits -- presupuestario), y el otro, es la limitación de que la tributación cubra egresos no contemplados en el contrato constitucional. En tal caso se estaría rompiendo el acuerdo, y el impuesto establecido, acrecentado, o aumentado sería inequitativo. El primer objetivo se refiere a la finalidad; y el segundo a los límites.

Aún cuando aparentemente la posición contribución-gasto público reseñada a finales del siglo XIX por la escuela Clásica de la Economía fue considerada absurda, en el entendido de que la inestabilidad de la inversión privada y el mantenimiento de una demanda agregada no era suficiente para impulsar la producción hacia adelante (19), un estudio un poco más detenido obliga a replantear el concepto e incluso, lo hace vigente en la explicación de la problemática actual.

¿Para qué el Estado recauda impuestos? ¿Qué finalidad o razón le obliga a que frecuentemente las autoridades competentes replanteen el sistema fiscal? Las respuestas a estos interrogantes son diversas y complejas y exigen la adopción de algunos criterios teóricos. En realidad, no se puede pensar que un ciudadano Checo responda a las preguntas al igual que lo haría un residente de Hong Kong. Y en ninguno de los dos casos puede afirmarse una certeza absoluta en las conclusiones.

Si hemos adoptado la posición neoconservadora, los planteamientos expositivos en torno a la finalidad de los tributos puede acercarse a lo explicado por el residente de Hong Kong; mientras si el criterio seguido es socialista, el planteamiento del ciudadano Checo puede parecer idóneo.

Los impuestos, en sentido amplio, son el resultado de un acuerdo al que llegan los integrantes de la comunidad respecto de los medios a través de los cuales se van a financiar los bienes y servicios públicos que tienen que prestar la organización estatal. Al mismo tiempo que se presenta un consenso general en relación con la naturaleza cualitativa y cuantitativa de los bienes estrictamente reservados, en su -

prestación cuanto menos, a la autoridad estatal, deben existir fuentes e instrumentos que permitan suministrar los bienes y servicios. ¿Cómo se puede exigir una correcta y pronta administración de justicia, si los jueces no reciben un salario adecuado o son insuficientes en número respecto al cúmulo de conflictos sometidos a su consideración? ¿De qué manera se pueden mantener tropas del ejército en las fronteras, si no hay dinero para mantener los soldados?

Los recursos financieros con que se espera cubrir los egresos derivados de la producción de los bienes públicos, no pueden ser establecidos arbitrariamente por una voluntad unilateral como en el ejemplo de Feldman (20), sino que de la misma manera que el consenso aprueba egresos, tiene que describir en el contrato constitucional un acuerdo sobre ingresos o instrumentos con los que se pretenda cubrir los gastos.

" Si los impuestos en una sociedad libre representan un acuerdo entre la gente y su gobierno, resulta inequitativo, o una percepción inequitativa, romper el corazón de una sociedad democrática, obligando a las gentes a pagar réditos que van mas allá de su voluntad. La gente podría romper el pacto." (21)

En este sentido debe existir una muy estrecha vinculación entre los tributos y los gastos o bienes públicos, sin que en tal relación pueda precisarse cual es la causa y cual es el efecto. Sencillo es basta con aclarar que el acuerdo constitucional no puede asignar la realización de prestaciones sociales a un organismo, sin que al mismo tiempo se le determinen los medios económicos con los que cuenta para hacer frente a sus responsabilidades. De otro modo habría imposibilidad de cumplir por incommutatividad. (22)

Entonces no parece tan sacado de casillas la vinculación contribución-gasto público que inicialmente fuese planteada por los científicos sociales del siglo XIX. Es claro, que la finalidad de la tributación se explica en función del gasto público y en la medida en que este hecho no sea atendido, el acuerdo inicial se hace tristes a tiempo que se impregna de razones ideológicas distintas a las inicialmente concebidas. O'CONNOR es muy claro al respecto:

" Las clases dominantes normalmente intentan ocultar la explotación fiscal o justificarla o racionalizarla en términos de ideología. Los nuevos impuestos se presentan a base de lemas como "justicia o equidad tributaria" o "mejora de los incentivos" y el Estado no tiene más remedio que "explicar" de esta forma la elevación de los tipos impositivos y la ampliación de las bases imponibles si quiere evitar que se produzca una evasión fiscal creciente, un abandono de las actividades económicas recién gravadas, una oposición política organizada y demás formas de revuelta fiscal." (23)

Hay que legitimar la autoridad fiscal como si acaso no lo fuera.

El grado cualitativo de responsabilidades asignado al Estado es muy buen punto de partida para señalar los límites de la tributación. Si existe una vinculación entre contribución-gasto, pues resulta lógico que la medida monetaria del gasto sea el tope máximo de la recaudación de los impuestos. Es importante aclarar que evidentemente existen otros ingresos de los que puede hacer uso la organización estatal para cubrir sus gastos. Sin embargo, el modelo presentado en estas líneas describe la vinculación de la Escuela Clásica, -- obviando las relaciones: deuda, tasas, precios, emisión, que distorsiona la ecuación impuesto-gasto en términos absolutos.

De lo anterior se pueden extraer dos situaciones relevantes: una primera sería la existencia de una tributación -- más allá de lo necesario para financiar los bienes públicos, y la segunda, sería una imposición por debajo de las necesidades financieras públicas.

En el primer caso no es la consecuencia de un superhábit presupuestario, aún cuando pudiera ser ese el caso. Lo relevante es que los bienes públicos inicialmente asignados a la responsabilidad del Estado no están siendo cubiertos según lo dispuesto en el contrato. Si el Estado se compromete a proveer la defensa nacional, y con la tributación recaudada, maneja otros bienes y servicios no asignados a su mandar haciendo caso omiso o poco de la defensa, estaríamos en presencia del primer supuesto. En realidad tiene que tratarse --

de recursos excesivos para cubrir las obligaciones a su cargo. En esta visión es relevante averiguar cual es el cúmulo del gasto, para poder catalogar la presión tributaria como depredante. Puede presentarse un déficit de recursos, como inicialmente lo sugerimos, en cuyo caso, o el Estado se ha inmiscuido en actividades que no le corresponden, o hay dilapidación de recursos por mala administración. El modelo sugiere que los tributos recaudados a parte de ser suficientes, exceden notablemente los gastos.(24)

Este hecho desde una visión estrictamente jurídica, equivale a un exceso de tributación de tipo confiscatorio, que se encuentra prescrita de las constituciones contemporáneas, en vista de la concepción punitiva que le dio origen. En consecuencia tal circunstancia podría dar lugar a demandar, por conducto del poder jurisdiccional, la inconstitucionalidad del sistema tributario general o de algún impuesto en particular.

" No se trata de juicios de valoración respecto a si la elevada tributación implica daños o beneficios, como tampoco si los gastos de tal suerte financiados son acertados. Lo fundamental es que cuando mayor resulta la presión tributaria más fácilmente cabe desbaratar la economía de mercado. Por eso hay un límite de máxima tributación." (25)

La segunda situación, una imposición por debajo de lo convenido, desequilibra igualmente la relación contribución-gasto público y obliga, inicialmente, a una revisión en la estructura tributaria planeada. Se ha de suponer que esta no ha sido suficiente para financiar las obligaciones que por acuerdo público le corresponden al Estado, y esta es razón para que legítimamente pueda instrumentarse un aumento en los impuestos.

Existen dos alternativas que, sosteniéndose dentro del marco de legalidad, no son conductas acordes con el estado real de cosas, sino más bien comportan situaciones demagógicas. Puede tomarse la decisión de echar a andar más circulante, con lo cual se dispara el índice de precios; o puede pedirse un empréstito que supone el subsiguiente pago de un interés, lo que en la práctica equivale a incrementar en un futuro la tributación.

En uno y otro caso quedan como anillo al dedo las siguientes líneas:

" La inflación y el préstamo son formas de fiscalidad oculta que no provocan el resentimiento del contribuyente del mismo modo que la imposición directa de tributos. Además se puede imponer sin que el legislador tenga que aprobarlos explícitamente. Los culpables de la inflación tienen muchos rostros: sindicatos, empresarios, etc. Pero nadie le ha dicho al congreso: ¿Por qué aprobó usted que cada dólar de mi bolsillo o de mi cuenta valga noventa centavos? Eso es exactamente una inflación del 10%." (26)

Por supuesto que la emisión monetaria sin respaldo es una forma de tributación ilegítima a la que ha venido recurriendo con bastante frecuencia los Estados de Bienestar Social. En realidad toda estructura de organización política debe preguntarse que funciones corresponden a la administración central y que herramientas le van a ser otorgadas para poder cumplir con tales funciones; de lo contrario, se presenta una imposición subvencional que, al margen de acuerdos y disposiciones, favorece el interés de una clase. El mecanismo de este apetito, no conoce límite alguna. ¿De qué o tra forma se explica una inflación de tres, cuatro o cinco dígitos?

Existe un alto grado de correlación entre el déficit presupuestal de América Latina y el cúmulo de su deuda externa, especialmente la pública. A fuerzas de evitar un aumento efectivo en la presión tributaria por la impopularidad de la medida, y por un cambio de circunstancias no cuantificable a la hora de la contratación de empréstitos, la deuda dejó de ser un recurso extraordinario de financiación, para convertirse en un problema que afecta variables de suma importancia en la región: crecimiento, capital, distribución, estabilidad, etc.,

Hay alternativas mucho más drásticas para determinar los límites cuantitativos de la tributación. Si una constitución advierte que no puede existir una tarifa por concepto de impuesto sobre la renta más allá del 40%, tácitamente está considerando cualquier tributo, superior a ese porcentaje

como confiscatorio; está limitando el poder tributario de creación y en algún grado está sentando reglas de juego con cretes en relación con la vinculación jurídica-tributaria. (Seguridad Jurídica).

En resumen, una imposición por encima de los gastos públicos delegados por acuerdo constitucional; constituye con fiscación, y es posible entablar un procedimiento para verifi car la constitucionalidad o no de uno o más impuestos (s b tema tributario general) bajo el contexto de la relación - contribución/gasto público. (27)

2.6. Principio de Beneficio vs. Principio de Capacidad Contributiva

Este punto enfrenta dos grandes principios establecidos por el marco de la finanzas públicas años atrás. Se discute la manera a través de la cual van a ser distribuidas las cargas fiscales entre los miembros de la comunidad, tan pronto como han sido establecidos los gastos o bienes públicos.

Establecida la temática corresponde, por razones de honestidad intelectual, aclarar que en el transcurso de nuestros estudios de licenciatura en Derecho defendimos a capa y espada el principio de la capacidad contributiva en el entendido de que tal lineamiento conduciría a la estructuración de una sociedad más justa; sin embargo, analizando otros factores que hemos resaltado en esta tesis y a lo largo de nuestros estudios de Post-grado, nuestra opinión se inclina ahora en favor del principio de beneficio. El ánimo es encontrar la razón válida de las cosas y cuanto menos la mejor explicación de una situación determinada, no adopta principios que a fuerza de repetirse y escucharse por doquier terminan convirtiéndose en dogmas con los que vivimos sin cuestionar si quiera una pequeña parte de su extensión. Aun cuando esta parte por razones metodológicas hubiera perfectamente cabido en una nota de texto, pensamos que por la relevancia que tiene fue indispensable presentarla directamente dentro del texto.

Suponemos como dados, ceteris paribus, un cúmulo de gastos públicos correspondientes al suministro de los bienes públicos en buena hora establecidos en el acuerdo constitucional. La dificultad radica ahora en la manera por conducto de

la cual se van a diseminar dichos gastos entre los ciudadanos.

Se conocen dos instrumentos para tal dispersión. Podría examinarse el potencial económico de cada ciudadano; esto es su capacidad económica, y conforme a éste proceder a distribuir la carga en atención con el aforismo según el cual: "el que más tiene más paga." Otra manera sería obligar al miembro de la comunidad según se beneficie de los gastos o bienes públicos cuantitativamente suministrados por la organización estatal. En tal caso el criterio selectivo de diseminación enfatizaría en el beneficio o bienestar individualmente considerado, pero en la satisfacción subjetiva, dado el cúmulo de motivaciones individuales y la subsiguiente imposibilidad de medir esta variable.

En el primer caso, las autoridades estarían utilizando el lineamiento de capacidad contributiva ability to pay para fundir los gastos gubernamentales; mientras que en el segundo caso, el principio de beneficio.

Aunque los principios se presentan tan ambiguos, no existe organización financiera estatal que adopte enteramente -- con exclusión del otro. En realidad en la práctica se ve, como en muchas otras situaciones una posición mixta o ecléptica que combina uno y otro lineamiento armónicamente. Por eso se ha predispuesto que el impuesto sobre la renta se ciba a la capacidad contributiva, y el pago de servicios públicos suministrados por el Estado se delimite en el contexto del beneficio individual. Esto, por supuesto, no quiere decir que estemos de acuerdo con tal orden de cosas. Veamos.

Las legislaciones tributarias contemporáneas han encontrado muy "justo" y "relevante" adoptar la capacidad de pago del individuo como instrumento para medir el grado de vinculación que este tendría con la organización estatal vía imposición. En primer lugar, la han encontrado justa por que con medidas de este tipo, supuestamente se está redistribuyendo el ingreso y la riqueza de los asociados con el objeto de hacer más igualitaria la comunidad; y en segundo lugar, la han concebido como relevante por que existe un sensitivo aumento en los ingresos fiscales cuando éstos son exigidos en forma más drástica a quienes detentan una mayor capacidad contribu

tiva.

Cuando se adopta el criterio de capacidad de pago se dan por hechos los siguientes supuestos fácticos:

1. La existencia de un mínimo vital o social exento, que se entiende:

" El rubro del patrimonio de una persona, en un momento determinado, que por destinarse en su erogación a la satisfacción de las necesidades primarias, debe excluirse de todo tipo de tributación." (28)

El mínimo vital supone que hay una desconexión entre la obligación de concurrir con los gastos públicos, por estado de necesidad y en efecto no puede establecerse ningún supuesto hipotético que vincule este rubro mínimo del patrimonio de un sujeto a un impuesto determinado. Además el mínimo intocable tiene una función neutralizadora frente al hecho imponible como quiera que a medida que diversifica exenciones va midiendo a cada quien de acuerdo con su potencial económico. La función idealizadora es igualmente relevante, por ella, existe un contribuyente tipo que no está obligado a cumplir con la obligación.

2. Para llegar al cúmulo de ingresos susceptible del pago del impuesto, es necesario someter a la totalidad de las rentas obtenidas por el contribuyente a un sistema de depuración que se presenta en la siguiente ecuación:

$$(I) - (D+E) (t) = I_b - (des) = I_n \quad 1.$$

Donde: I=Ingresos; D= Deducciones; E=Exenciones; t=tarifa; I_b=Impuesto bruto; des=descuentos; I_n=impuesto neto. (29)

Con la ecuación 1. se busca detectar la verdadera capacidad contributiva. Pese a lo anterior es clara la existencia de algunos inconvenientes que vale la pena resaltar.

En teoría es posible sostener la presencia de una matriz redistribuidora, pero está por comprobarse, empero, los rangos distributivos que se han obtenido en los agregados del ingreso nacional al implementar una política tributaria con

base en la capacidad contributiva. Por otro lado hay suficiente evidencia empírica relativa a la inoperabilidad que las deducciones y las exenciones tienen en relación con los ingresos provenientes del trabajo. Esta situación no sólo es injusta, sino además irrelevante según los planteamientos inicialmente expuestos.

" Los aumentos y los descensos de las desigualdades en las ganancias, tal como se los mide habitualmente, parecen indiferentes a la turbulencia o a la estabilidad social, al crecimiento o a la decadencia económica, al orden o al caos político, al incremento o descenso de patologías individuales. Se tiene entonces la impresión de que la desigualdad es una cuestión importante para los científicos sociales a pesar de que la importancia no se puede comprobar." (30)

3. Una última característica relevante del sistema comentado es el referente a las tarifas progresivas. Se supone que el tipo gravable aumenta en porcentaje mayor a como lo hacen los ingresos gravables y en consecuencia se detrae más, al que más rentes tiene. Sin embargo, la gradiente de aumento llega hasta un punto en donde comienza a decrecer con tendencia a estabilizarse en un único porcentaje o tipo fijo. La razón es que si continúa su creciente llegaría a niveles del 100% sobre el ingreso gravado. BLUM y KALVEN explicaron con más precisión el fenómeno:

" La caracterización más precisa de un impuesto progresivo se obtiene comparando los incrementos relativos de recaudación que el mismo produce con los incrementos relativos de bases gravables. Si tal relación es superior a la unidad, se dirá que el impuesto es progresivo." (31)

Aún cuando se castiguen con rigor las rentas altas resulta completamente imposible tratar de nivelar los recursos económicos de los individuos. Las particulares ventajas de cada quién, las capacidades y oportunidades que se le presentan a los sujetos individualmente considerados van a determinar el nivel de vida, sin que ninguna teoría del impuesto progresivo pueda disminuir la brecha. (32)

Ahora bien, por el principio de beneficio:

" Los ciudadanos que consumen igual suma de bienes públicos deben pagar iguales impuestos de igual forma como los ciudadanos que envían el mismo número de letras pagan los mismos derechos postales." (33)

Tan pronto como se determinen los bienes públicos que se deben suministrar, las autoridades financieras venden a los interesados-ciudadanos la cantidad que éstos deseen en cuantía igual a su necesidad individual. Por supuesto que existen bienes públicos como la defensa nacional que son completamente indivisibles en su prestación. En este caso, el sacrificio debe ser igual para todos, quedando claro que el bienestar individual es la base del bienestar general.

" Así pues, si aceptamos la ética individualista, y consideramos como parte de la política pública, la satisfacción de las preferencias de los miembros individuales de la sociedad (decidiendo entre preferencias opuestas de individuos diferentes de acuerdo con ciertos patrones de equidad vertical), nuestra función de bienestar social tenderá, siempre, a asumir la forma de suma (o una media) de las utilidades individuales." (34)

Esta premisa en un alto grado, es compatible con la naturaleza de la economía de mercado, en la medida en que los hombres están en capacidad de actuar de acuerdo con sus propios conocimientos y propósitos obteniendo la recompensa (material o espiritual) que buscaban. La moral jamás ha exigido responsabilidades de otros miembros de la sociedad a cargo de un sujeto bajo la justificación de la justicia distributiva. (35)

Nadie puede hacerse responsable de acciones ni efectos generados a partir de comportamientos ajenos. Se es, eso sí, responsable por los efectos que una actuación personal genere en la praxis.

Estos razonamientos han resultado claros en ordenamientos jurídicos como el punitivo y el privado ¿Porqué en materia tributaria los impuestos no solamente deben cubrir mi --

consumo público, sino que además deben redistribuir el ingreso de la población y además pagar los consumos de otros? ¿No será mas bien que se estén repartiendo responsabilidades y obligaciones a miembros que inicialmente no se encuentran vinculados? Alguien paga más allá de lo debido y a alguien le pagan sus cuentas.

Si las premisas anteriores son lo suficientemente lógicas estaríamos en presencia de dos figuras jurídicas muy concretas: el pago de lo no debido, por exceso en la prestación lo que ipso facto da el derecho a la devolución de lo pagado y, el incumplimiento total o parcial, según el caso, de la prestación. Entonces a fin de cuentas lo único que legitima tal situación no es más que delimitar el principio de capacidad contributiva o el de beneficio. Por otro lado, la mayor dificultad que ofrece el criterio de capacidad contributiva es la de fijar en primera instancia el mínimo vital exento, y el potencial económico verdadero, como segunda instancia. Si se tiene presente que el mínimo vital lo establece el Estado al manipular los precios y los salarios, pues las cosas han empezado mal; pero si nos damos cuenta que la capacidad contributiva depende de la astucia y vivacidad de los planeadores fiscales, pues definitivamente las cosas se encuentran mal. Habría pues que contar con los recursos para contratar un experto, o ser un experto y ya resultaría muy fácil eludir los efectos de la norma tributaria. (Nótese que se habla de elusión y no de evasión).

La hipótesis planteada, pugna contra el sentido de justicia instituido por Cicerón (dar a cada quién lo suyo) a tiempo que desfigura el criterio de igualdad (equidad vertical y horizontal) sostenido por el Estado de Bienestar en el principio de capacidad contributiva. Lo materialmente justo se desfigura en la formalidad o procedimiento.

Bástenos recalcar que los niveles de recaudación necesarios para hacer frente a los gastos públicos pueden conseguirse adoptando el sistema de beneficio individual bajo el marco de la proporcionalidad de las tarifas, e incluso resulta más fácil que adoptando dogmas igualitarios. (36)

Para terminar este punto vale la pena traer a colación el pensamiento de J.S. MILL:

" Una vez más ;cuantos y cuan irreconciliables son los criterios de justicia a que hace referencia - al discutir la repartición de los impuestos! Una opinión es que el pago al Estado debería hacerse en proporción a los medios pecuniarios. Otros creen que la justicia dicta lo que llama impuesto proporcional, por el cual exige un porcentaje mayor a aquellos que tienen mas que gastas. Desde el punto de vista de la justicia natural, podrían encontrarse sólidas razones para desatender los medios económicos y pedir a todos la misma suma - absoluta (siempre que sea posible), lo mismo que todos los suscriptores de una comida, o de un dub pagan la misma suma por los mismos privilegios , estén o no capacitados igualmente para sufragar - los gastos.

" Puesto que (como podría decirse) la protección - de la ley y del gobierno se da para todos, y todos la exigen, no hay ninguna injusticia en hacer que todos paguen el mismo precio. Se considera una justicia, no una injusticia, el que un comerciante cobre a todos los clientes el mismo precio por un mismo artículo, y no un precio distinto, - de acuerdo con los distintos medios de pago. Esta doctrina aplicada a la regulación de los impuestos, no encuentra abogados por que choca fuertemente con los sentimientos humanitarios y las ideas sobre la convivencia social; pero el principio de justicia que invoca es tan valedero y tan obligado como los otros que podrían oponérseles . Por ello ejerce una influencia tácita en las líneas de defensa que se emplea para otros modos de tasación. Hay gente que, como justificación a que el rico pague más impuestos, se cree obligada a argumentar que el Estado hace más por el rico -- que por el pobre; sin embargo esto no es verdad, por que los ricos podrían protegerse así mismos - en la ausencia de ley o gobierno. Probablemente - conseguirían convertir en esclavos a los pobres . Otros difieren tanto de esta concepción de la justicia, que sostienen que todo el mundo debe pagar la misma tasa por cabeza tax poll a cambio de la protección de su persona (por ser esta del mismo valor para todos) y una tasa diferente a cambio -

de la protección de su propiedad, que es de diferente valor." (37)

2.7. Proporcionalidad Tributaria

La esfera tributaria en la actualidad se ha identificado como un instrumento de financiación del gasto público y además se le han asignado una serie de funciones anexas. Los impuestos que pagamos contribuyen con el gasto público, ayudan a distribuir la riqueza y alteran las condiciones del mercado.

Hemos hecho alusión, en varias oportunidades, a la imposibilidad que tiene el sistema tributario para nivelar el ingreso y la riqueza de los contribuyentes. En teoría de finanzas públicas ha resultado incluso mucho más redistribuidor - el gasto público respaldado con tributos. Dentro de la temática autores como Hayek sostienen que la única razón que justifique la tributación progresiva en la actualidad es que se tienen que compensar de alguna manera la tendencia a implementar impuestos indirectos que constituyen, sí, una pesada carga sobre las rentas pequeñas. (38)

En realidad la verdadera problemática extravasa las fronteras jurídicas y económicas para convertirse en un asunto de mera ideología política. La corriente liberal socialista se inclina en favor de una imposición que conduzca por el camino de la igualdad socio-económica, y que guarda lineamientos de equidad horizontal y vertical. Los conservadores, en cambio, han sostenido que los impuestos deben cubrir los gastos públicos con el objeto de que se pueda habilitar un constante crecimiento económico sin tropiezos desestabilizadores ni procesos inflacionarios. En términos más concretos: "Mientras que los conservadores se preocupan por la producción de riqueza, los socialistas piensan en la distribución." (39)

Los estudios de investigación más reciente sobre la tributación progresiva dentro de la vida económica los ha realizado la escuela de economía por el lado de la oferta - supply side economics. Aunque sobre este punto ahondaremos - en el capítulo IV no están de más las palabras de PARLETT al respecto:

" La redistribución de la renta y la tributación -

son virtualmente sinónimos. De hecho existen numerosos argumentos en favor de la progresividad basados en la capacidad de pago; igualdad de sacrificio; disminución de la utilidad marginal del dinero; etc., en fin, la equidad es la única justificación seriamente considerada. Pese a lo anterior la evidencia empírica ha demostrado que la drástica progresión en la tributación no sólo no conduce a la supuesta equidad, sino que distorciona los agregados económicos." (40)

Hay que recalcar además, que en parte el problema también ha dependido de que las autoridades se hayan siempre -- preocupado por encontrar un impuesto justo medido bajo el ra cero de la igualdad y se han hecho los de la vista gorda con la búsqueda de un impuesto neutro (41) que extraiga de la sc tividad económica recursos frescos con una alteración mínima en el comportamiento de las unidades económicas.

Sin lugar a dudas existe un costo muy alto que ha sido pagado por los ciudadanos como sujetos contribuyentes de tan leoninos sistemas jurídicos tributarios. Ese costo, apropiado en forma de recursos y despilfarrado en el gasto, está me dido en términos de Bienestar Welfare cost of tax system. En palabras de Arnold HABERGER de la Universidad de Chicago:

" Existe un enorme desafío entre la tributación directa e indirecta en la teoría de las finanzas pú blicas. Sin embargo, el más relevante significado que han tomado las finanzas en los últimos tiempos estriba en los costos de los resultados ineficientes que los sistemas tributarios han causado en la elección del consumidor dentro del mercado. Ese es el costo del bienestar de un sistema fiscal o el exceso de carga fiscal." Excess burden (42)

Si se pudiera reconocer el sentimiento primario de la tributación, con facilidad podría llegarse a la proporcionalidad de los impuestos, en primera instancia; a tiempo que se dejaría inalterado el proceso productivo. De alguna manera, pueden resultar proféticas las palabras del juez Mc. CULLOCH de S.U.A. cuando advirtió la peligrosidad de abandonar la pro porcionalidad en la extracción de la renta y la propiedad:

" En el momento en que se abandona el principio -- cardinal de extracción individual de acuerdo con la proporcionalidad de la renta o la propiedad , es como encontrarse en el mar sin timón o compas y no hay suma de injusticia y locura jamás, quizás hecha." (On the complaint and Proposals Regarding Taxation)

En el pie de página (36) de este capítulo desarrollamos un ejemplo simple haciendo comparar los tipos impositivos proporcional y progresivo para una suma inicial de 10.000 con incrementos de 10.000 hasta 100.000. La comparación arrojó la conclusión que una sencilla tarifa de 35% cumpliría las mismas funciones, que una degradación de tarifas del 5% al 50%, con ventajas en favor de la proporcionalidad: sencillez en la aplicación del tributo; facilidad en la recaudación; disminución en costos administrativos. Aun cuando con la proporcionalidad se somete a una mayor presión, en comparación con la progresividad a ciertos sectores antes indeterminados, es de suponerse que tales sectores, que tales sectores pertenecen a una esfera socio-económica más allá de la media. Esto nos conduce a afirmar que los individuos con un ingreso equiparable a niveles de subsistencia deben ser excluidos de la imposición. Ahora bien, hay que tener en cuenta que existe una relación muy sensible entre capital y tributación, de manera tal que la elección de una tarifa tipo fijo debe ser el producto de un estudio más serio.

Hay estudiosos que se atreven a afirmar que un impuesto sobre la renta tipo fijo favorecería al pobre, a la clase media, e incluso haría el rico que pagara más. El argumento reposa en que el ciudadano de clase media pagaría menos impuestos porque el tipo de gravamen sería menor; y los ricos que aunque pagaran más se beneficiarían al no comprar paquetes de planificación fiscal para evadir los impuestos. (43)

Una variable que hasta el momento no ha sido contemplada es la referente a la tendencia inmersa en el contribuyente sujeto a un impuesto tipo progresivo por desconocer lo más que pueda de la base gravable. No es lo mismo tributar sobre 500 que sobre 700 en un sistema progresivo que proporcional. En el primer caso cabría v.g. cabría una constante de crecimiento; mientras que en el segundo una tarifa fija para -

cualquier base. Este hecho incita a que los causantes se sientan muy atraídos por paquetes de planeación fiscal u operaciones ficticias que disminuyen la base y el hecho imponible violentando formalmente -elusión- las disposiciones jurídicas.

Por consiguiente la autoridad tributaria se ve burlada y su ratio de poder gastado sin que quede otra solución más que reglamentar con exhaustividad las vías de escape por donde el contribuyente huye de los efectos reales de la medida. Esto puede llegar, incluso, a que las normas impositivas se tornen tan complejas que sea muy difícil su observancia y solo quienes tengan "capacidad de pagar" un experto, puedan eludir sino evitar las ciertas consecuencias fiscales.

Cuando la medida de la contribución es proporcional, las personas se sienten obligadas a contribuir de manera equitativa y poco importa encontrarse en uno u otro renglón de renta, como quiere que el tipo fijo da un tratamiento frío y distante. Las relaciones fisco-contribuyentes podrían mejorarse y el desgastado poder de las autoridades reestablecerse. El único inconveniente sería que algunos planeadores fiscales quedarían sin empleo. Si es que se busca la equidad, no puede particularizarse la justicia en aras de encontrarla.

2.8. La llamada justicia tributaria: ¿Commutativa o Distributiva?

La concepción aristotélica de la justicia se materializa en una igualdad aplicada de diversas maneras a diversas situaciones. Se alude a la justicia distributiva para referirse al reparto de bienes y honores entre los ciudadanos, de acuerdo con la proporción adecuada de sus méritos. La justicia igualadora o rectificadora intenta medir impersonalmente el grado de ganancia o pérdida que se genera en una acción determinada buscando la justa-media matemática, que se presenta en las relaciones de cambio de tal suerte que nadie reciba ni más, ni menos de lo que en justicia, debe recibir. La justicia rectificadora tiene dos modalidades: cuando determina la formación y nacimiento de las relaciones de cambio se llama justicia commutativa, y cuando es necesaria la intervención de un juez o árbitro que al dirimir el conflicto, trate de llegar al equilibrio se llama justicia judicial.

La posición del Social Welfare se ha inclinado desde --

sus comienzos a participar de la justicia tributaria, desde la perspectiva distributiva. La finalidad perseguida es la obtención de una sociedad en donde sus miembros tengan un mismo nivel de rentas. Tal ideal, pese a que no se ha podido conseguir, se ha puesto en marcha al instrumentar algunas medidas que ya son familiares: establecimiento de una renta ideal o mínimo vital exento; discriminación de la ecuación tributaria bajo el planteamiento de la capacidad contributiva; establecimiento de tarifas progresivas que obligen a tributar en mayor cuantía de acuerdo con los niveles de riqueza, etc.. Sin embargo, en alguna medida hay una subestimación de las capacidades, los deseos y los objetivos de los miembros de la sociedad. ¿Es que acaso el hombre vegetativo (44) debe llevar el mismo nivel de subsistencia que aquel que enfrenta la vida dentro del más arduo trabajo diario, obteniendo para sí y los suyos altos beneficios? La contribución de cada uno a la producción debe ser premiada y no reprimida como equívocamente lo sostienen algunas escuelas de pensamiento.

La justicia enseña a dar a cada quien lo que le corresponde según la mucha veces citada definición de Cicerón, y no se puede deprestar a alguien una suma de sus bienes que con trabajo y esfuerzo ha conseguido, en el entendimiento de que no puede tener ingresos más allá de lo que la suprema autoridad considera suficiente. Tal situación es una constricción sin un fundamento serio y consecuente.

No puede resultar, incluso, más utópico el modelo de optimización para un marco de Bienestar Social estudiado por SICLAIR, en la distribución del ingreso:

" Los axiomas postulados son: 1. Cada persona tiene una constante e igual utilidad marginal; 2. el Bienestar Social es la suma de utilidades individuales (concepción de Cambridge); 3. la suma de cada renta personal es exógena; 4. ninguna utilidad personal es afectada por el ingreso de otra persona -Óptimo de Pareto- (45)

A lo anterior le podemos hacer los siguientes comentarios: en primer lugar, no es exacto igualar la utilidad marginal de los sujetos, pues esto no sólo no se presenta en la realidad, donde cada quien tiene diferentes satisfactores ;

sino que supone la objetivización de los conceptos: utilidad, necesidad y satisfacción. Esto es posible gracias a " los régimens autoritarios de planificación central ".(sic) El segundo punto que entiende el Bienestar Social como una suma de utilidades individuales se acepta, siempre y cuando siga el modelo del análisis de Cambridge. El tercer punto se acepta sí, y sólo si se maneja una correlación y el cuarto también si hay posibilidad de instrumentarlo. (Es claro, empero que la consecuencia inmediata de este criterio de optimización conduce a la preeminencia de la producción pública, bajo criterios de alta intervención).

Ahora bien, si tenemos presentes los postulados del Contrato Público señalado al principio del Capítulo y hacemos caso de todas las notas anexas que le rodean; de cualquier manera, las relaciones Estado-Ciudadano deben entenderse en los términos de una relación de intercambio en donde el Estado, como producto del consenso, se compromete a la prestación de ciertos bienes; a cambio (subrayamos) de medios por conducto de los cuales pueda cumplir con tal suministro. Si -- por acuerdo inicial se demarca la distribución del ingreso y la riqueza como un bien público anhelado por el común, pues cabría pensar en la adopción de criterios distributivos. Antes de ello sería una arbitrariedad, Vid, Cfr, ab initio.

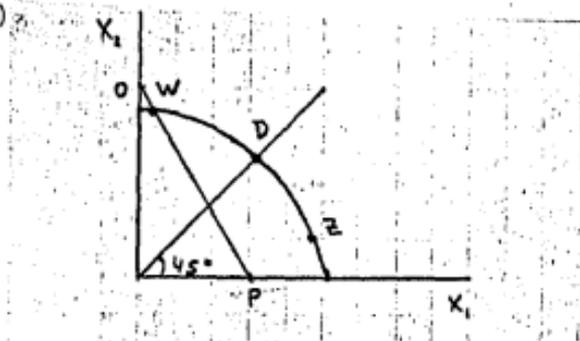
La justicia, en sentido conmutativo, es el camino para interpretar la relación jurídica-tributaria, por la bilateralidad (Vid, cfr, apéndice del capítulo.) que representa tanto para el contribuyente como para el fisco. La conmutatividad como correspondencia de beneficios entre los vinculados constituye la regla y no la unilateralidad, ni mucho menos la -- discrecionalidad. Eficiencia o Equidad son los dos alternativos en el sentir de HYMAN (46).

Mayores son las repercusiones a la planta productiva generadas por un sistema de impuestos, que una guerra monopolística o una escasez de materia prima. Podríamos aceptar -- las sugerencias de Rawls, en el rango de variar la distribución sin tocar el bienestar --óptimo de Pareto--, pero no hay praxis en este argumento. Veamos...

Como muestra la gráfica, mientras que puede desprenderse que equidad y eficiencia son antónimos desde el punto de vista económico, conviene asumir como relación de cambio la tri

tería y tasarla con las prescripciones de la justicia conmutativa.

Gráfica (47)



2.9. Hacia un nuevo orden tributario

De lo expuesto en el transcurso del capítulo anterior, podemos resaltar como evidente la necesidad de establecer un nuevo orden en la esfera jurídico-tributaria que supla las deficiencias a las que hemos hecho alusión.

No es serio tratar de presentar un sistema tributario, bajo planteamientos puramente teóricos como los que hemos desarrollado hasta el momento, cuando como se sabe la evidencia empírica marca el orden sociológico de la norma jurídica.

1. Los términos de la relación de sujeción que vinculan con tribuyente y Estado en el mundo de la praxis deben ser el resultado de un acuerdo conmutativo o de equivalencia esclarecido de una vez por todas en la Carta Magna. En las constituciones contemporáneas las vinculaciones se presentan, ora como garantía del ciudadano; ora como atributo del legislativo en salvaguarda de la representatividad del conglomerado, pero no existe una idea más clara que exponga la situación jurídica en forma contractual.

2. No existe claridad en la recaudación de los impuestos. La pregunta sigue vigente: ¿Para qué sirven nuestros impuestos? La correlación impuesto-contribución/gastopúblico referida y sostenida en líneas anteriores enseña, junto con el principio de beneficio algunas respuestas.

debe establecerse en la ley

3. No parecen bien cimentados los principios de hermenéutica y aplicación de las leyes tributarias y todo indica que la relación se ha venido planteando en términos de supremacía estatal. La manera como se imparte justicia en los asuntos que llegan a conocimiento de la administración no observan el deseo de uniformar los criterios, aceptando las consecuencias y soclayando derechos y libertades individuales. (48)

4. Un último punto que vale la pena dilucidar es el relativo a la simpleza que deben revestir las normas tributarias, al grado que entre más complejas se presenten, más ausencia de certeza tienen, y como corolario, más posibilidad de ser desconocidas pese a la inexcusabilidad de este argumento.

*simplificación
y sencillez*

Notas de Texto

(1) La posición adoptada aquí es eminentemente contractualista y sustenta sus principios básicos en Buchanan, Gordon, Rawls, Rosseau y Hobbes. De hecho se consideró la escuela del Contrato Social como punto de partida durante el desarrollo de este punto. Hay que tener presente, en la esfera jurídica, que la propiedad es objeto de múltiples explicaciones al encuadrarla en la faz de los derechos reales. La teoría que sostiene una obligación universalmente pasiva, se adopta para efectos de la temática.

(2) Buchanan, James. Los Límites de la Libertad: entre Anarquía y Leviatán, Trad. Carlos Millet, México.: Primera - Editora de Libros S.A., 1981, p.42.

El modelo de los juegos para dos sujetos y dos alternativas se aplica como va:

A \ B	Respeto Derechos	No Respeto Derechos
Respeto Derechos	I 19, 7	II 3, 11
No Respeto Derechos	III 22, 1	IV 9, 2

En el cuadrante I, se respetan los derechos y obtienen 133 unidades de utilidad que resulta de la multiplicación de las utilidades individualmente consideradas. A:7; B:19.

En el cuadrante II, A irrespeta los derechos y obtiene 0, mientras que B cumple y obtiene 3. Sin embargo, el nivel de utilidad total que se alcanza es solamente 33.

En el cuadrante III, sucede lo contrario a lo referido en el cuadrante II y los resultados son 22 unidades.

Finalmente se supone que A y B intentaran obtener, un número considerable de utilidades pudiendo ser su comportamiento depredativo como en el cuadrante IV, con un nivel de utilidad de apenas 18; o mejorarlo hasta el cuadrante I. El principio de contradicción es la guía del comportamiento económico Behavior Economic.

(3) Aun cuando estas dos razones se exponen como ciertas sin dudar de su veracidad, podemos pensar que existen casos excepcionales que confirman la regla general: los hermitaños.

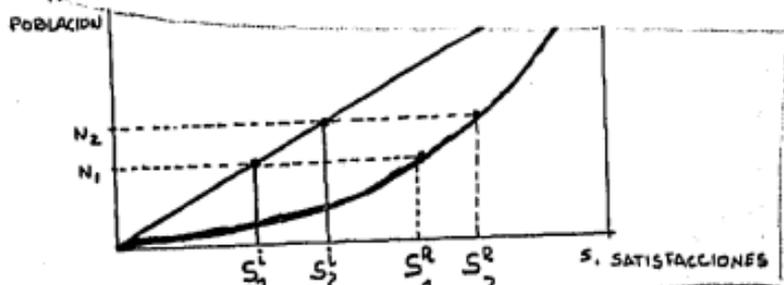
(4) Rawls, John, op. cit., p. 50.

(5) En general la exposición de estos lineamientos no resulta nada nuevo en la teoría contractualista del Estado, vid, supra, (1) Capítulo 2 p. 67. Sin embargo la exposición más detallada se extrajo de Buchanan, James, op. cit., pp. 94-95.

(6) Feldman, R, Welfare Economics and Social Choice - Theory, 4th printing, Boston.: Kluwer, Nijhoff Publishing, 1984, pp. 4-5.

(7) Bodenheimer, Edgar, Teoría del Derecho, trad. Vicente Herrero, novena reimpresión, México.: F.C.E., 1986, p.39. Se supone la identidad del concepto de norma jurídica como incierta en un orden jurídico de acuerdo con la hipótesis -- probada por Raz, Joseph, El concepto de sistema jurídico, -- trad, Rolando Tamayo, México.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 225 y ss (Tesis para recibir el grado de Doctor of Philosophy in Jurisprudence por Oxford - University.)

(8) Buchanan, James, op. cit., p. 140. Este es el costo del cumplimiento al que se sujetan todos los individuos, aún cuando la calificación cualitativa es diferente para cada uno de ellos. Utilizando la curva de Lorenz, se hace evidente que si los niveles de distribución de satisfacciones, no guarda relación con la vertical, el peso del cumplimiento del contrato para algunos miembros de la sociedad es más gravoso.



La brecha de población (n_1-n_2) que sólo obtiene - (s_1-s_2) puede no sentirse a gusto con su condición socio-económica y tener problemas para cumplir el contrato.

(9) Von Mises, Ludwig, The Free and Prosperous Commonwealth, New Jersey.: D.Van Nostrand Co, inc, 1963, p. 33.

(10) Geiger, Theodor, Estudios de Sociología del Derecho, trad. Arturo Camacho, tercera reimpression, México.: F.C.E. , 1983, p. 136. Es importante tener presente como reitera Neville Robert que: "... una persona es libre si actúa sobre la base de la elección, pero en el momento de la decisión pueden haberse presentado determinismos que alteran, inconscientemente, los verdaderos deseos del elector." (The Cosmology of freedom, New Haven.: Yale University Press, 1974, p. 136) Igualmente importante resulta en alguna medida la cuantificación de los intereses de los miembros de la sociedad y su relación con la libertad. Dorsey, Gray ilustra: " El interés común de cada miembro de una sociedad es la completa libertad de elegir con respecto a su participación en la producción de cualquier clase, y por definición se trata de un interés relativo a la restricción de esa libertad de elegir." ("Law as the stabilizing principle of Economics and Politics and Culture", en Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho, Vol. VII, México.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p.17.)

(11) Gifford, Adam Jr. u Santoni, Gary J., Public Economics: Politicians, Property Rights and Exchange, Hinsdale, - Illinois.: The Dryden Press, 1979, p. 31.

(12) El término bienes públicos se utiliza en la doctrina hacendista de todas las latitudes entre quienes destacan: Samuelson, Paul (M.I.T.) Musgrave, Richard (Harvard), hasta llegar The Theory of Social Goods. Para una mayor precisión del tema véase: Musgrad, Richard y Peggy. Public Finance in Theory and Practice, 4th edition, New York.: Mc. Graw Hill, 1984, pp. 47-67.

(13) Couto e Silva, Clovis, "The legal Order and Economics" en Memorias del X Congreso Ordinario de Filosofía del Derecho, op. cit, p. 37

(14) Peacock, Alan, The Economic Analysis of Government New York.: St. Martin Press inc, 1979, p. 30.

(15) Hay que diferenciar los recursos financieros obtenidos con o sin prestación.

(16) En el análisis de Cambridge el bienestar económico (E) se simboliza de acuerdo con un conjunto de agregados que

sugiere la presencia de un rango de diferencia (U) de un determinado individuo (i) respecto de algunas satisfacciones, $x_i, y_i, x_i^a, y_i^b, x_i^c, y_i^d, \dots$

Entonces:

$$E = \sum U^i (x_i, y_i, a_i^x, b_i^x, a_i^y, b_i^y, \dots, a_i^n, b_i^n)$$

De donde:

$$E = \sum_{x=1}^n U^i(a_i^x, b_i^x)$$

(17) Von Mises, Ludwig, La acción humana, trad. Joaquín Reig, cuarta edición, México.: Unión Editorial, 1986, pp.433-434.

(18) El término "chicana" es de origen español y se refiere a los malos hábitos practicados en el litigio por alguna de las partes para obtener una resolución favorable.

(19) Peacock, Alan, op. cit., p.92.

(20) Vid, cfr., cita (6) Capítulo 2, supra.

(21) Reagan, Donald T, "Tax Reform Issue", en Vital Speeches, No. 14 Mayo de 1984 p. 420. Donald Reagan era Secretario del Tesoro de E.U.A.

(22) Los contratos bilaterales con conmutativos cuando la prestación de una de las partes se entiende como equivalente de la prestación a la que debe allanarse la otra.

(23) O'Connor, James, La Crisis Fiscal del Estado, Trad, Gerardo Di Marzo, Barcelona.: Edit. Península, 1981, p.250.

(24) Puede existir una dificultad para medir el equilibrio entre ingresos y egresos públicos, dado que podría llegar la situación en la que los ingresos tributarios sean suficientes y la mala administración del gasto público indique no obstante insuficiencia. En este caso urge una contraloría apriori; in facto, o a posteriori, para evaluar la situación.

(25) Von Mises, L, La acción humana, op. cit., p. 1072

(26) Friedman, Milton y Rose, Tyranny of the Status Quo, New York.: Harcourt, Brace, Jovanich, Inc, 1983, p. 52.

(27) Existen algunas investigaciones que han concluido - lo siguiente: " La verdadera problemática de América Latina - radica en que sus gastos gubernamentales son elásticos al -- crecimiento del ingreso, aunque no lo sean las recaudaciones fiscales y tal crecimiento trae consigo, una tendencia a los déficits presupuestarios que permiten la hiperinflación." (Mc. Kinnon, Ronald I, Money and Capital in Economic Development, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973, p.173)

(28) Andrade Perilla, M.J. El principio de la capacidad... op, cit, p. 171. En el original se sostiene que se trata de " el rubro del conjunto de bienes...", tal expresión se cambió por el rubro del patrimonio, por razones de precisión y lenguaje jurídico. En realidad, el conjunto de bienes no conduce a un concepto líquido del haber patrimonial.

(29) Andrade Perilla, Mario José, Apuntes para un estudio del Impuesto sobre la Renta en el Derecho Comparado, México. División de Estudios de Posgrado, UNAM, 1987, pp. 19-22.

(30) Kristol, Irving, Reflexiones de un Neoconservador, trad, Juan Gorlier, Buenos Aires.: Gel, 1986, p. 266.

(31) Blumo, Walter y Kalven, Harry, El impuesto progresivo: un tema difícil, Madrid.: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1963, p. 12.

Se supone que:

$$\Delta t / \Delta B > 1 \quad \text{donde } t: \text{ Tarifa.} \\ B: \text{ Base gravable.}$$

Siendo la progresión Geométrica:

$$F = B_0 (1+t)^{-1/t} + \Delta B/t \left[(1+t)^n - 1/t \right] - \Delta B/t$$

Además:

$B_0 (1+t)^{-1/t}$ es el mínimo vital exento y,

$(1+t)^n - 1/t$ es el incremento de base gravable en el incremento de tarifas.

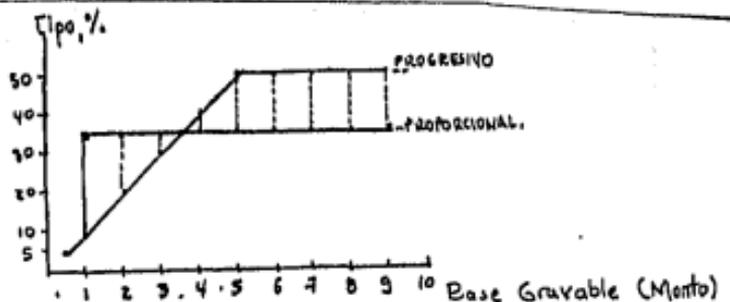
(32) Hayek, Friedrich A, The Constitution of Liberty, -

Chicago, : The University Press, 1978, p. 309. " La defensa de la tributación progresiva no es el resultado de un estudio científico sobre la distribución del ingreso, sino más bien, que los argumentos estaban dados en postulados políticos impuestos a la sociedad". (p.311)

(36) Un ejemplo concreto de este hecho podríamos estudiarlo a partir de la siguiente hipótesis: Se supone que existen ingresos por 100.000 y que se necesita cubrir gastos públicos por 35.000. Se dan por hechos dos criterios de asignación: progresividad del 5% al 50% y una tarifa proporcional del 35%. El mínimo vital exento es de 6.500.

Base Gravable	(t) Progresiva	(t) Proporcional
10.000	5% 500	35% 3.500
10.000	10 1.000	3.500
10.000	20 2.000	3.500
10.000	30 3.000	3.500
10.000	40 4.000	3.500
<u>50.000</u>	50 <u>25.000</u>	<u>17.500</u>
100.000	35.500	35.000

La proporción gráfica es como sigue



(37) Stuart Mill, John, El Utilitarismo, Trad, Ramón Cag tilla, Buenos Aires.: Aguilar, 1980, p. 103-105. (Lo subraya do es nuestro).

(38) The Constitution of Liberty, op, cit, p. 307

(39) Scruton, Roger, The meaning of Conservatism, New - Jersey.: Barnes & Noble Books, 1980, pp. 106-107.

(40) Barlett, Bruce, Reaganomics: Supply-side Economics in action. New York.: Arlinton House Publishing, 1982, p. 27.

(41) Von Mises, La acción... op, cit, p. 1068.

(42) Haberger, Arnold C. Taxation, Resource Allocation and Welfare, Chicago, The University Press (n.d.) p. 36
(El Colegio de México)

(43) Friedman, Milton y Rose, Tyranny... op, cit, p. 84

(44) Expresión utilizada por Von Mises.

(45) Sinclair, R.J. The Foundation of Macroeconomics and Monetary Theory, London.: Oxford University Press, 1983, pp. 105-109. Lo que se encuentra entre paréntesis es una derivación de la nota de texto (16) del capítulo 2.

(46) Hyman, David, The Economics of Government Activity Raleigh, North Carolina.: Holt, Rinehart and Winston, inc , 1972, pp. 175-176.

(47) Rawls, op, cit, pp. 89-91. Existe alguna literatura empírica que ha tratado de demostrar la implementación de -- una reforma tributaria óptima sin causar variaciones en el - bienestar general. La mayoría de los estudios consideran la maximización del bienestar a partir de una minimización de la tributación en los factores:

Límite $x \rightarrow \infty$ E (t.w.k.), Donde: E: Bienestar
t: Tierra
w: Trabajo
K: Capital.

(48) Ibid, p. 81.

Apéndice I: La Bilateralidad de las normas Jurídicas.

La expresión bilateralidad de la norma jurídica podría sugerir una cantidad de significados a tiempo que estructuraría una multitud apreciable de ambigüedades. Por esa razón preferimos desde ahora delimitar los significados a los que nos vamos a referir: Uno es la simetría que toda atribución, derecho o potestad genera en el orden normativo; esto es, de acuerdo con los principios primarios del derecho: " Todo derecho tiene una obligación". Así bajo este matiz se habla de bilateralidad derecho/obligación. El segundo significado se refiere al contenido propiamente dicho de la norma, en su ámbito de validez. En toda disposición, perteneciente a un sistema jurídico, debe existir precepto y consecuencia; de lo contrario no podemos hablar, propiamente, de un discurso jurídico. Así también se entiende la bilateralidad.

Ahora bien, estas dos acepciones pueden agruparse perfectamente desde el estudio de la norma jurídica per se, es decir aquella que contiene todos los elementos formales y reales. (1) y en este sentido como lo enseña HART:

" Todas las reglas que confieren potestades para otorgar testamento como la regla de derecho penal que prohíbe el robo bajo pena, constituyen pautas o criterios de conducta standards, para la apreciación crítica de acciones determinadas." (2)

(1) La norma jurídica se ve desarticulada conforme con: " a. Una estructura formal: juicio de valor de modo imperativo. b. Una estructura real: Un deber. c. Unos datos formales: 1. El destinador; 2. El mandato u orden que prescribe; 3. La relación de finalidad que implica; 4. La sanción por infracción o inobservancia. d. Datos reales: 1. Una persona; 2. El bien como objeto formal de la actividad humana; 3. El deber; 4. El premio o castigo como consecuencia de la observancia o inobservancia del precepto primario. (Romero Hernández, María H. Derecho y Sistema Normativo Jurídico, México.: Tesis Profesional, UNAM, 1985, p. 67. Posición Iusnaturalista.

(2) Hart, H.L.A. El concepto de Derecho. Trad. Genaro Carrio, segunda edición, México.: Editora Nacional, 1980, p. 41.

Una disposición no estaría revestida de coacción, como elemento fundamental, sino tuviera una consecuencia favorable o desfavorable (sanción) a cargo del destinatario que con su acción la puso en movimiento. De igual manera, un sujeto cualquiera no podría hacer valer la pretensión que encierra un derecho, sino existiera un destinatario concreto (determinado o determinable) en contra de quien pueda exigir un comportamiento preciso: derecho/obligación. Cuando alguno de estos elementos se ve desconocido o ignorado no se puede hablar de una norma jurídica strictu sensu. Se estaría en frente de un discurso que necesita ser complementado a través de otras expresiones normativas. Ahora bien, si se insiste en considerar estas líneas como normas jurídicas estaríamos en el mundo del animus iocandi, cuyo estudio no es de nuestro interés inmediato.

El profesor Kelsen identificó esta problemática bajo los siguientes lineamientos:

"... la afirmación de que cierta norma jurídica se encuentra en vigor, significa la misma cosa que la afirmación de que una norma jurídica es té en vigor, la cual significa, a su vez, que uno se debe comportar como la norma jurídica - le prescribe." (3)

Pues de otra manera, podríamos agregar, se haría acreedor a la totalidad de las consecuencias que la propia norma demandaría de una conducta particularmente integrada en su precepto. Se intuye, además, que la norma limita la libertad y por consiguiente para que tal limitación pueda ser aceptada y reconocida es indispensable que se haya acordado por los individuos en el derecho positivo. (4) (En caso contrario habría ley pero no derecho) Debe existir además un procedimiento para hacer valer las pretensiones y facultades de lo normativo. (5)

(3) Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, trad, Roberto Venengo, México.: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, p. 109.

(4) Ibid., p. 218.

(5) Hart, H.L.A., op. cit., pp. 50-51

Si trasladamos estos conceptos al campo de la Hacienda Pública ca podríamos delimitar las siguientes especificaciones:

1. El derecho a recibir producción pública implica para el ciudadano, la obligación de financiar dicha producción; de otra forma estaríamos en el mundo del animus jocendi.
2. La asignación de bienes públicos, en las normas jurídicas lleva implícita la determinación del destinatario de dichos bienes - quien al mismo tiempo detenta una obligación como - contribuyente -, así como del responsable de la producción, que cuenta con el poder financiero (imprescriptible, indelegable, irrenunciable, intransmisible, abstracto, constitucional, territorial y limitado).⁽⁶⁾
3. Las normas jurídico-financieras, deben contener las consecuencias desfavorables que implica la no observancia -total o parcial- de las vinculaciones fijadas en la relación Estado-Contribuyente; en forma tal que puedan derivarse responsabilidades concretas para cualquiera de los dos miembros de la relación en el evento de su incumplimiento.
4. En consecuencia, debe existir una muy estrecha interconexión en el mundo fáctico entre ingreso y egreso, para llegar a determinar la optimización de la producción pública y de los recursos para financiar tal producción.

(6) Cerzola Prieto, Luis María, El poder tributario y el Estado Contemporáneo, Madrid.: Instituto de Estudios Fiscales, 1981. pp. 160-161.

" Si la distribución de los impuestos siempre parte del principio del voluntario consenso: No Taxation without representation, me parece altamente probable que muchas actividades manejadas ahora por grupos privados, llegarán a ser incorporadas en operaciones estatales."

Knut Wicksell

Finanztheoretische Untersuchungen, Jena
Gustav Fischer, 1896.

CAPITULO: 3

MATICES POLITICOS DE LA TRIBUTACION EN EL MODELO:
LA NEGOCIACION.3.1. Lineamientos Preliminares

Es cada día más difícil encuadrar los hechos dentro de la teoría política, y más aún, si no se es especialista en Ciencias Políticas, como es nuestro caso. Resulta, de cualquier modo cierto que el pueblo tiene el derecho de decidir como debe utilizarse esa cosa pública (producción y distribución) y sobre todo cómo debe financiarse (ingresos públicos). Estos son problemas deontológicos de los que no se pueden extraer soluciones universales, ni mucho menos de aplicación general, como acontece en la gran mayoría de controversias que se fundan en conocimientos a priori, y no, en cambio, en el frío cálculo de los costos y beneficios.

En las siguientes líneas vamos a intentar probar que, ante la ambigüedad de intereses que genera una decisión gubernamental es preferible asumir el bienestar de una comunidad como una suma de bienestares individuales susceptible de negociarse, y no, como algo universal para el conglomerado.

Se afirma que el voto como racero de decisión no es un índice confiable para medir el grado necesario de intervención estatal (cualitativa y cuantitativamente), sino la negociación que promete optimizar, en condiciones normales, la asignación de recursos públicos y privados.

Todos estos parámetros buscan respaldar el principio del beneficio como esencial en el manejo de la cuestión pública, si, y sólo si el torrente de intereses comunales no deriva en decisiones arbitrarias por vía de las mayorías.

3.2. El término Bienestar Común

La expresión bienestar común se ha venido plasmando en las legislaciones contemporáneas -sobre todo constitucional- a través de dos connotaciones muy importantes: en primer lugar, como un quehacer al que deben convenir los gobernantes; y en segundo lugar, como la supremacía que tiene el bienestar común sobre el bienestar individual en términos de aplicabi-

lidad.

De las anteriores secuencias se han venido derivando importantes efectos en materia de política pública. P. éj. En aras del bienestar común, el gobernante, como dignatario del sentir general, ejerce actos de autoridad que van desde expropiaciones hasta nacionalizaciones de bienes de producción situación ésta que también se explica bajo la segunda acepción; esto es, que el bienestar particular debe ceder ante el bienestar común.

Las interpretaciones que ha recibido el bienestar común han conducido en innumerables casos a serias injusticias, -- cuando la autoridad excede o abusa del poder conferido en -- las leyes; o sencillamente cuando el acto administrativo dictado en aras del bienestar resulta tan ambiguo y confuso, que sobrevive libre de la mirada de los jueces contencioso-administrativos. Además es conveniente mencionar la variable de interés personal que se vislumbra en la clase gobernante como determinante en la interpretación del bienestar de los -- Súbditos. (sic) No es desconocido que un alcalde con ansias de dinero haría construir un vía que pase por sus predios para que con la venta de los mismos, en el momento de la construcción de la obra, obtenga el mayor rendimiento, a costa del bienestar común y al amparo, que es lo peor, del bienestar común.

" Una aparato estatal amplio y centralizado es resultado inevitable de una administración que pretende desempeñar el amplio abanico de funciones -- que los ciudadanos le han asignado en épocas recientes. Sólo una administración centralizada podría operar eficazmente para mantener el pleo empleo, impedir que se produjeran recesiones y evitar inflación... pero la verdad es que ni siquiera una administración de tal magnitud puede solucionar algún problema."(1)

Ahora bien, existen dos formas por medio de las cuales se puede interpretar el bienestar común. Por un lado, se postula la teoría que acoge la existencia de un ideal social en un reino del ser que bajo el supuesto de la igualdad material de sus miembros concibe cualquier acto gubernativo como elevador del bienestar general. Tal hipótesis, se estructura bajo

la vertiente del colectivismo, a tiempo que cuenta con el intervencionismo como el instrumento idóneo de finalidad (elevar el bienestar). Así, el gobernante debe encargarse de buscar el estado de bienestar cada vez más alto basándose en los llamados juicios de bienestar.(2)

Por otro lado existe una teoría que parte del supuesto según el cual, el bienestar común es una sumatoria de bienes individuales que se sostiene sobre el individualismo, la democracia y el sistema de economía de mercado. La elección de los bienes públicos no corresponde a una única voluntad sino que es el resultado de un acuerdo realizado por los particulares. Cada quien expone sus necesidades ante la colectividad a través de la libertad de expresión, o mediante el voto. ARROW ilustra:

" ...el bien social era en algún sentido una combinación de los deseos de los individuos. Una posición de este tipo sirve para justificar tanto la democracia política como la economía del Laissez-faire, o, por lo menos, un sistema económico cuyos consumidores puedan elegir libremente los bienes y los trabajadores puedan escoger, en la misma forma sus ocupaciones." (3)

En realidad, la gran disyuntiva que se presenta en las teorías estriba en el traslado que se hace de los preceptos microeconómicos operantes para los bienes privados al campo de la elección de los bienes públicos. La primera posición no lo acepta, en tanto que la segunda, lo adopta íntegramente.

Tiene importancia la manera como ha evolucionado el concepto propiamente dicho, de bienestar común. Inicialmente se suponía que tanto los gastos como los ingresos públicos debían mejorar la posición de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Ese criterio derivaba en que las actuaciones gubernamentales eran óptimas siempre que elevaran el bienestar de un miembro sin empeorar a ninguno otro. Es el óptimo de PARETO.

Los economistas británicos KALDOR y HICKS (premio nobel) llegaron a concebir una interpretación un poco menos drástica de la acción pública. Con que los beneficios sean superior

res a los perjuicios, en términos individuales, por supuesto es suficientemente para implementar cualquier medida. Además se adoptó el principio de compensación, según el cual todos los ciudadanos que resultaren lesionados con el acto o hecho administrativo deberían ser indemnizados por los perjuicios directamente imputados a tal hecho o acto.

Posteriormente, SCITOVSKY y SAMUELSON (premio nobel) sometieron el criterio de intervención pública a la evaluación de costos-beneficios; de manera pues que si existe un bienestar superior que inferior en una muy concreta actuación, entonces es viable la decisión.

Por supuesto que estas perspectivas tienen como objetivo, la ejecución de una decisión sobre el bienestar común, que puede ser tomada por una sola voluntad, por un comité, o por los directos interesados en la gestión estatal.

Desde ahora bien vale la pena resaltar un punto que deja entrever la posición neoliberal en este sentido y es la que comparten TULLOCK y TIEDMAN, en relación con el manejo gubernativo de los bienes públicos:

" Mientras el resultado de variación presupues tal dependa de la estructura de las preferencias individuales, el dilema es claro y lo mejor es abstenerse de un plan." (4)

Todas las premisas señaladas anteriormente convergen en la realidad del término bienestar, que utilizaremos a lo largo del presente capítulo. Esto nos lleva a delimitar algunas suposiciones de urgente definición en el entendido de -- que sin tales adopciones no podríamos avanzar.

En primer lugar, se sostiene que el bienestar común o general es una sumatoria de bienestares individuales, de tal forma que:

$$\sum_{i=1}^n (x^i, y^i) \quad (\text{Para dos individuos con } n \text{ necesidades})$$

Esto resulta coherente con la negación de la objetividad de necesidades que hicimos en el capítulo II. y la afir-

mación de la subjetividad de las preferencias individuales: Como colorario de lo anterior, se impone, en segundo lugar, el hecho de que los términos de gestión gubernamental deben estar medidos por la voluntad general de los propios interesados y no por una expresión unilateral. Esto, por supuesto, no niega la presencia de comités, sino más bien, admite el voto como lineamiento más próximo que tiene la sociedad para marcar las directrices por donde deben manejarse las finanzas públicas, y en general la cosa pública.

Finalmente se sostiene el criterio de costos-beneficios (Scitovsky-Samuelson) para enmarcar el destino de los proyectos de inversión pública, en oposición al óptimo de Pareto, que, siendo teóricamente perfecto, tiene enormes imposibilidades de aplicación práctica. Estos lineamientos conducen a considerar al ciudadano común como el mejor administrador de la cosa pública, siempre que éste concorra a todas las fases de planeación de proyectos.

3.3. Los bienes públicos o colectivos

Aun cuando ya hemos hecho alguna referencia a los bienes públicos o colectivos, vamos a referirnos ahora, de manera un poco más formal, a la perspectiva política que encierran las relaciones que giran alrededor de la producción pública.

Se puede afirmar que al hombre le asisten dos tipos de necesidades: las meramente individuales, cuya satisfacción corresponde al propio sujeto. Son de tan variada magnitud las necesidades de tal naturaleza que constituyen la regla general y sería completamente ilusorio, de nuestra parte, tratar de enumerarlas. El hombre se ha creado necesidades y sabe como satisfacerlas.

Al lado de éstas se encuentran las necesidades colectivas o públicas que, en términos generales, son aquellas que se satisfacen en comunidad. Tienen la característica de que son limitadas y las establece la propia sociedad en el contrato inicial. Al mismo tiempo, dichas necesidades son indivisibles, por que su satisfacción se derrama a todos los miembros como un todo y no individualmente considerados. La diferencia esencial con las necesidades individuales estriba, básicamente, en el carácter taxativo que encierra a las públicas o colectivas y del que carecen las individuales.

Por otro lado hay que resaltar que mientras que las - necesidades individuales se satisfacen bajo las leyes del - mercado; las necesidades públicas, en cambio, son satisfe-- chas a través de mecanismos de carácter político que compro meten recursos de los propios miembros de la comunidad, y - cuya dirección y decisión directa o indirecta se realiza a - través del voto. (5)

Fácilmente puede entonces determinarse la relación en tre bienes y necesidades públicas. Las necesidades públicas entendidas como el deseo de la colectividad, sólo pueden - ser satisfechas por los bienes públicos suministrados por la colectividad. De allí que se consideren bienes públicos aque llas prestaciones indivisibles otorgadas por el Estado a los ciudadanos para la satisfacción de las necesidades colecti-- vas.

Tradicionalmente las necesidades colectivas han sido, bajo un contexto amplio: La soberanía de la organización es-- tatal, y el bien público: el ejercito; la administración de justicia, y el bien satisfactor: los jueces y la policia. -- Sin embargo, si la sociedad civil se pone de acuerdo en con siderar como públicos algunas otras necesidades nada debe in terferir en sus deseos. (6)

De acuerdo con lo anterior, fácilmente puede deducirse que existe una alteración -a manera de distribución- entre - los agregados económicos y la actividad financiera propiamen te dicha. Si se supone que existe un estado de cosas Status Quo (y_1^0) al que se discrimina en forma de sustracción una serie de recursos (t_1+t_2) que se destinan a financiar el su ministro de bienes públicos (y_1+y_2), se obtiene lo siguiente:

Asumiendo que (t_1+t_2) constituyen el sistema tributa-- rio y que (y_1+y_2) los gastos para suministrar los bienes en-- tonces:

$$(t_1+t_2) \equiv (y_1+y_2) \quad 1.$$

Sin embargo tal igualdad se da cuantía pero no de re-- percusión, como quiera que se supone un cambio en la distri-- bución D, tal que:

$$D = y_1^0, y_1^1, y_2^2, y_3^3, \dots \quad 2.$$

Ahora bien, se puede asumir como resultado final el siguiente:

$$\sum_{i=1}^{i=m} y_1^p = \sum_{i=1}^{i=m} y_1^o + \sum_{i=1}^{i=m} (y_1 + y_2) - \sum_{i=1}^{i=m} (t_1 + t_2) \quad 3.$$

Si, y sólo si:

$$\Delta D(Y_1 + y_2) \neq \Delta D(t_1 + t_2), \text{ pero } (Y_1 + y_2) = (t_1 + t_2) \quad 4.$$

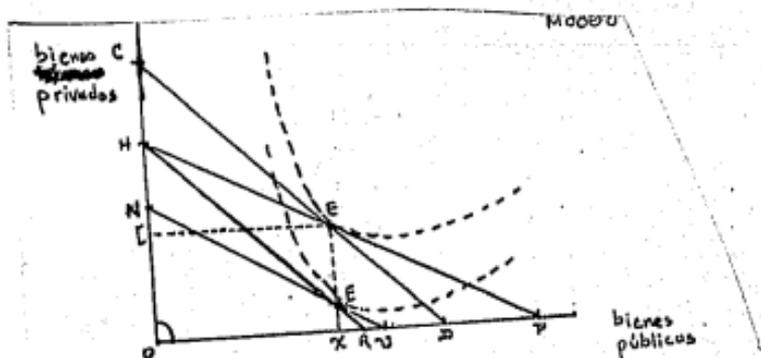
Además para ser consecuente con el postulado de Scitovsky-Samuelson:

$$y_1^p \gg y_1^o$$

De lo anterior podemos extraer en conclusión que la producción de los bienes públicos no rivaliza con la de los bienes privados, según la ley de la competencia, sencillamente, por que existen diferentes mercados, necesidades y satisfacciones para ambos bienes. Pero lo que si debe estar suficientemente claro, como lo muestra la ecuación 4., es que la preferencia de bienes públicos por bienes privados (P.Ej. que el Estado asuma la educación o la salud) tiene un precio que debe ser pagado en forma de traslado de recursos de un sector a otro.

Richard y Peggy MUSGRAVE han explicado através de un modelo geométrico la distribución entre bienes públicos y privados dentro de un economía como un todo, economy as a whole (7)

Gráfica



Se supone que existe una tasa marginal de sustitución para el consumo de bienes públicos que se mide en costo de bienes privados. Entonces una unidad de bienes públicos, es el equivalente de un impuesto específico. $H-D$, representa la producción de bienes privados y $N-U$ la de bienes públicos -- con las respectivas curvas de indiferencia: a_1, a_2, a_3 .

El nivel de equilibrio relatado en la ecuación 4., se consigue en el punto E, para todo nivel $G-D-O$ de producción. Esto explica porque, aún cuando los recursos y los gastos -- son iguales, el nivel de dispersión y traslación los hace -- completamente diferentes. (8) Lo importante es que (t_1+t_2) -- es el precio de (y_1+y_2) .

La posición costo/producto que se presenta para la elaboración de los bienes públicos, es mucho más realista, por sí mismo, que la administración de recursos independientes -- para la satisfacción de las necesidades públicas. El hecho de que el Estado deba participar en la prestación de algunos bienes y servicios de naturaleza social, no implica un malestar para la comunidad como pudiera pensarse, después de revisar parte de la evidencia empírica que suministra parte de -- las deficitarias empresas estatales; en realidad, importa -- que tal participación se efectúe a la manera de las reglas -- del mercado privado, sin que los instrumentos fiscales y monetarios, de que pueden hacer uso los políticos a la sazón, se utilicen para financiar sus actividades. Justamente al -- instrumentar herramientas fiscales y monetarias se está pene--trando en el camino del intervencionismo que suavizado y argumentado en la falacia de la justicia social ha terminado -- por dejar sus huellas en el mundo contemporáneo. Con ello se concibe la premisa, según la cual, el Estado en las actividades que le son asignadas debe ser eficiente, o, permitir que dichas actividades sean realizadas por quién sí lo puede hacer competitivamente. Claro que la opción adicional sería -- que los contribuyentes-ciudadanos pagaran el costo de la ineficiencia. (Un costo sinceramente muy alto).

John SHEAHAN ha planteado una hipótesis que contrapone lo expuesto en líneas anteriores y que bien vale la pena reseñar con el objeto de ser veraz en las apreciaciones:

" En los países industrializados de Europa Occiden-

tal y Norteamérica el uso de políticas económicas orientadas al mercado han sido asociadas desde -- tiempo atrás con las limitaciones de acciones arbitrarias de un gobierno. En América Latina hoy -- parece ser verdad lo casi totalmente opuesto. Chile y ahora Argentina y Uruguay han fortalecido una identificación entre la insistencia en los principios del mercado y el uso de un represión política severa (...)

" ¿Porqué la aplicación de los criterios de eficiencia tiene sistemáticamente el efecto negativo en fomentar la represión en los países latinoamericanos? La razón central es que las características asísticas de sus estructuras económicas crean conflictos directos entre las preferencias populares y los criterios de eficiencia." (9)

Ciertamente, en muchos casos, el populismo y la demagogia se impone al realismo y a la eficiencia en nuestros países y esta consideración termina por desestabilizar el orden de la democracia en América Latina.

3.4. Actitud Estatal

Habiendo reflexionado un poco sobre la expresión bienestar común y sobre la naturaleza de los bienes públicos o colectivos, es ahora relevante meditar en torno a la actitud -- que la organización estatal puede tomar frente al manejo de la cosa pública, especialmente, en relación con los medios -- de financiación.

Es muy riesgoso --por la posibilidad de omisión-- delimitar todas y cada una de las actitudes estatales frente a la necesidad pública. Si pueden distinguirse, cuanto menos, dos extremos significativos: el Estado, en primera instancia, -- puede tomarse benevolente, y como tal, no sólo trata de extender su ratio de beneficios al mayor número de ciudadanos con padecimientos, sino puede prestar sus bienes y servicios incluso por debajo de su precio real asumiendo parte de los costos de producción. En alguna medida, este conjunto de acciones tiende a identificarse con los lineamientos del bienestar social, adoptadas años atrás. (Vid, cfr, capítulo:1).

En segunda instancia se plasma el Estado egoísta (Leviathan) cuyo desarrollo financiero se ajusta a estrictas reglas administrativas que procuran balancear sus programas en el contexto de costos-beneficios, evitando, a toda costa déficits en sus operaciones. WAGNER y BUCHANAN explicando esta actitud escribieron:

- " Con el objeto de evitar la diferencia entre ingresos y egresos (Déficit), la extensión de una deuda pública (interna y externa) motivada por la expansión del funcionamiento; u una aplastante presión tributaria; el gobierno debe ir pensando en la posibilidad de establecer una regla de balance presupuestal con específicos mecanismos de ajuste que se presentarán automáticamente sin necesidad de implementar decisiones políticas. El ajuste debe provenir de ingreso/gasto, pero no de gasto/ingreso.
- " Si se reducen los impuestos, se disminuye el gasto so pena de inflación." (10)

Las dos posiciones efectivamente se encuentran enfrentadas en puntos de naturaleza económico-político. La legitimación de un déficit presupuestario; la elección de la inflación por medio de la emisión; el subsidio a los bienes y servicios públicos y la intervención del Estado por vía financiera, están implícitas dentro del Estado Benevolente o Benefactor, que abraza también caminos de demagogia y populismo como alternativas cautivantes del electorado. Estas premisas se contraponen completamente, al equilibrio presupuestal; al crecimiento casi nulo de la oferta monetaria; al costo real de los bienes y servicios públicos que adoptaría un Estado Realista de tópicos Neoliberales.

Alrededor de las acciones del Estado Benevolente, como primera actitud, se estructura un equipo enorme de burócratas que no solamente se han encargado de administrar la cosa pública, sino que de cualquier manera también velan por sus propios intereses. No es difícil encontrar a la burocracia en grupos de presión, que al lado de otros sectores, influyen dentro de las decisiones de gobierno. Recuerdese que la principal bandera de la lucha burocrática radica en el tamaño del Estado, en vista, que de allí deriva el sustento personal y el margen de poder como gestor público. Esta situa--

ción se traduce en un aumento en los gastos de funcionamiento que prevalece sobre inversión y transferencia, entonces : ¿Donde comienza los intereses de la población y donde los de los burócratas? ¿Cómo distinguir la línea divisoria entre unos y otros? lo único cierto es que los impuestos aumentan a medida que lo hacen los gastos públicos sin que necesariamente se siga un aumento en el bienestar común, ni un mejoramiento en la prestación de bienes y servicios públicos.

Por lo anterior, resultan razonables las líneas de los célebres BUCHANAN y BRENNAN, cuando enfatizan:

- " Es peligroso el exceso en la intervención gubernamental por vía financiera. En realidad los niveles de eficiencia en el manejo de los bienes y servicios pueden ser inferiores al promedio.
- " En materia tributaria existen contradicciones y lagunas severas que no le fijan verdaderas parámetros al poder fiscal. Empíricamente es muy difícil distinguir entre las genuinas demandas de la población y la búsqueda de rentas en los políticos-burócratas." (11)

La actitud estatal constituye una esfera determinante en el manejo de la producción pública. Las decisiones de gobierno pueden concentrarse en la necesidad de que los impuestos generen efectos dentro de la actividad económica y alteren, en consecuencia, el cauce normal de los acontecimientos libre. No obstante, el hecho de que se presente un comportamiento interventor no es garantía suficiente para que se consiga el bienestar social. Se impone, en primer lugar, conocer los efectos de las medidas para verificar los postulados en los bienestar individuales.

Cuando se aplica el principio de beneficio en la tributación quede sacrificarse en alguna medida equidad, en opinión de algunos, pero lo que si está garantizado con un amplio margen es la neutralidad dentro de las transacciones privadas, que se traduce a un respecto frente a la actuación ciudadana. La limitación, según la cual, los impuestos no pueden de ninguna manera, interferir en las acciones mercantiles de los individuos, en aras de propiciar efectos benéficos, - se hace vigente y se sobreentiende que el efecto tributario benévolo, es aquel que deja incólume la negociación particu-

cular. AARON y GALPER aclararon esta posición cuando subrayan que las economías de mercado se sustentan en que la mayoría de las transacciones las realiza voluntariamente individuos y hombres ajenos a toda intervención y dirección externa. Por eso, prosiguen, las decisiones son impuestas han sido económicamente eficientes, al evidenciarse que la tributación modifica las situaciones. (12)

Tiene importancia, las consecuencias que la susodicha -actitud estatal pueda llegar a suscitar entre la población. Pese a que el estudio de tales consecuencias conllevaría un cúmulo cuantioso de evidencia empírica; a guisa de hipótesis especulativas -sujetas a comprobación- podemos resaltar algunas inquietudes relevantes. Veamos...

Si la posición estatal es benevolente de corte regalista (13), la gente puede comenzar a simpatizar con éstas ideas al encontrar, detrás de ellas, un buen cúmulo de caminos por donde, sin mayor esfuerzo, podría vislumbrar un nivel de vida más alto. Supongamos que los servicios de luz, agua y teléfono son prestados por el Estado a precios inferiores en relación con su costo de producción. Esto haría menos costosa la vida en la ciudad, y en algunos casos, daría lugar a un excedente de ahorro. Supongamos ahora que tal excedente, por no ser el resultado de un trabajo asiduo se despilfarraría en bienes y servicios superfluos, entonces: ¿Qué gana la sociedad con ello? A contrario sensu, cuando tal excedente de ahorro es la consecuencia de una muy metódica planeación llena de previsiones y restricciones, lo más probable es que el ahorrador use la cabeza racionalmente en el momento de proceder a gastarlo. Podría citarse el dicho popular a cuyo tenor: "Lo que nada nos cuesta volvámoslo fiesta".

Una crítica reitera en torno a este punto la encontramos en el exsecretario del tesoro Norteamericano que al referirse a este aspecto expresó:

" Las otras implicaciones del análisis atiende a que el Estado de Bienestar ha llegado a cosrar en términos de eficiencia con desincentivos para el sistema de libertad. Hoy la gente ya no se preocupa por tener cuidado de sí mismo al reconocer que en el futuro tendrá una pensión." (14)

Parece ilógico, a la luz de los actuales acontecimientos, que se haya proyectado el Estado de Bienestar Social -- hacia el mundo de la opulencia, según el sentir de Kenneth - Galbraith (premio Nobel). Esa famosa exigencia de producción pública por encima de la producción privada para hacerle frente al ocio, la vejez y el lujo, dista cada vez más de la realidad. Los resultados del Welfare hacen evidente la crisis - estanflacionaria mostrando como existen agujeros negros por donde se fugan los postulados de la Teoría del Bienestar.

Finalmente debe concebirse en una y otra actitud estatal, un amplio sentido de colaboración entre sectores público y privado que no es claro en ocasiones en donde, a fuerza de acciones, se antagonizan los intereses del Estado y la Iniciativa Privada a la manera de Al Capone: "In a big fight who stays up will be the winner."

La principal guerra entre los sectores es la de los recursos productivos. La declaración la realiza el Estado por conducto del efecto crowding out y la siguen los ciudadanos bajo el manto de la desobediencia civil. HYMAN comenta:

" La actividad gubernamental no es la panacea para los defectos del mercado libre. Es realmente posible que la intervención en los mercados, lejos de corregir las deficiencias creen nuevas distorsiones. Por ejemplo, está demostrado que en el caso de E.U.A. la estructura del impuesto sobre la renta con sus complejas distorsiones varía, significativamente la toma de decisiones de carácter privado." (15)

En el análisis anterior, hay una comparación entre lo que llamamos el Estado Egoísta y la teoría de HOBRES: el Leviathan, que regía las relaciones con los particulares en el contexto de un marco y objeto bien definido. (Vid, cfr, Apéndices, al final del capítulo)

3.5. La representatividad: base de las decisiones

Es muy acertado tratar de explicar la elección de bienes públicos por medio del sistema de economía de mercado, y es que en realidad, tal planteamiento resulta sumamente cuerdo.

De la misma manera que las preferencias individuales - del consumidor vienen a determinar el nivel de producción - que debe ejecutar el empresario; en un sistema democrático, los empresarios políticos toman decisiones sobre la hacienda pública; implementan planes y programas de política pública registrando aprobación o desaprobación por parte del ciudadano elector. Por eso, de alguna manera, la soberanía del consumidor bajo las reglas del mercado tiene la misma naturaleza que la soberanía del ciudadano a la hora de elegir los gobernantes: la elección del más conveniente a nuestro bienestar individual en términos de bienes públicos.

Aunque las cuestiones no se manejaron inicialmente de la manera atrás planteada, como lo recuerda la forma de gobierno griega -democracia directa-, si se puede afirmar que a medida que los estados experimentan un crecimiento demográfico resulta obsoleta y utópica la democracia directa y, en cambio, cobra vigencia la democracia indirecta que se concretiza en la forma de voto (cada ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido). No puede existir un divorcio entre los intereses de los políticos y los de su electorado, como no existe entre productores y consumidores. En ambos casos hay una muy estrecha interdependencia.

En la tributación, empero, existe una regla muy especial que permite a una mayoría obligar a tributar a una minoría, bajo la concominación, incluso, de una sanción. Este hecho - no sólo atenta con la capacidad de negociación del sujeto como ser racional, sino que además pone en entredicho la justificación misma de la democracia por el criterio de faccio, - al que nos referiremos más adelante. (16)

La naturaleza de las decisiones públicas, en ese sentido -producción pública-, no puede ser monopolio de una voluntad, como lo hemos repetido hasta la saciedad; a contrario sensu, debe ser el reflejo de una elección pública Public Choice que resulta de la presentación de un conjunto de planes planteados por los candidatos, con el objeto de que el electorado, como si estuviera en un mercado, elija a su gusto y conveniencia los productos más óptimos, según su local saber y entender.

Las cosas, sin embargo, no pueden detenerse allí, es ne

cesario verificar la calidad del producto que se ha elegido, para conocer si se cumplió o no con lo prometido en el discurso.

De acuerdo con esto, resulta ahora un poco más evidente que la representatividad de los políticos en la democracia - es la base de nuestras propias decisiones en materia de producción pública, y por ende, en materia de tributos. En este sentido el viejo aforisma No taxation without representation cobran un sentido mucho más realista.

Estos planteamientos llevan a la conclusión de que los impuestos que pagamos deben generar un contraprestación como lo entiende la visión de los italianos, (17) bajo la modalidad de relación una cosa por otra.

" En años recientes ha habido un aumento en la concientización de las propiedades del total negativo de la democracia contemporánea que surge de la ausencia de la relación quid pro quo entre los impuestos que se toman del público y los servicios que éste recibe del gobierno." (18)

No solamente cada ciudadano está en capacidad de expresar su particular punto de vista sobre la gestión gubernamental, sino que además con el poder que implica el voto, tiene el derecho de manifestar su desacuerdo con los planteamientos y con el desempeño de los políticos.

3.5.1. El voto: ¿cacerío de decisión?

No nos vamos a referir a las formas por virtud de las cuales se decide, de acuerdo con los canones constitucionales, la elección de la relativo a la hacienda pública. Tampoco vamos a hacer alusión a las diversas maneras como se expresan las preferencias individuales. Lo nuestro va dirigido al cuestionamiento del voto como cacerío de decisión política.

Hemos adoptado la posición de que no es posible hablar de un "interés público", dado que el contenido de la expresión es tan diversificado que habría una definición para cada miembro de la comunidad. (19) Esto conduce a la prevalencia del interés particular y, por consiguiente, el voto como manifestación de tal interés. Hicimos también referencia a

la actitud estatal realista en oposición a la benévola-regalista, enfatizando la relación quid pro quo entre contribuyente y administración dentro del marco de la Public Choice.

Sentados los anteriores presupuestos, se plantea al Estado como entidad encargada de maximizar las utilidades de la comunidad, a la hora de tomar decisiones en la hacienda pública. Para tal evento conviene aludir al modelo de votación general, con el objeto de cuestionar algunas de sus estructuras.

En principio se presentan unas elecciones preliminares, en donde se designan los representantes parlamentarios que, como dignatarios del pueblo tienen la posibilidad de crear y suprimir tributos modificando el sistema fiscal. Esta atribución, como se sabe, data de 1215 fecha en la que desde entonces se han dado cita las más intrincadas discusiones en el seno del poder legislativo, como reflejo de los intereses en contrados.

Tres son los sectores implicados: el Estado, que compuesto por político, burócratas y contratistas*, desea extender su ratio de acción extendiendo el campo tributario. (Los políticos neoconservadores son una excepción). El empresario - que como sujeto participante, desea ver contraídas las actividades gubernamentales en aquellos campos que le son perjudiciales y expandida en donde le es favorable. Finalmente, se encuentra el trabajador, que tiene el mismo proceso lógico -- del empresario, pero con la diferencia de que sus necesidades, por ser tan amplias, desea trasladarlas al propio sector público.

Lo cierto es que el grupo político que tenga mayor poder de convicción, dictaminará los rumbos de la política tributaria, según lo pactado con los diversos sectores implicados - dentro del proceso de votación. Un ejemplo, aparte de esclarecer lo anterior, permite adentrarse en el cuestionamiento del voto como racero de decisiones. Veamos...

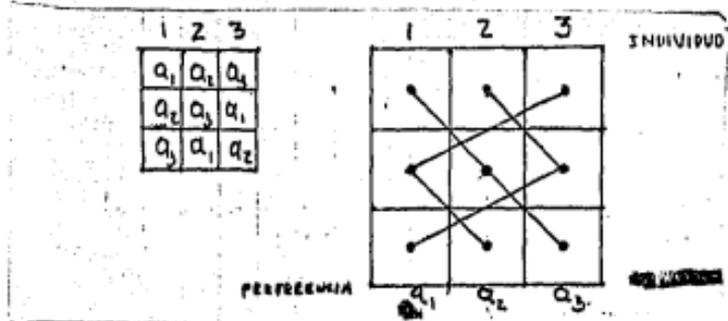
Supongamos que se está decidiendo sobre la construcción de una presa hidroeléctrica que beneficiará a ciertas indus-

* La expresión se utiliza para todos aquellos sujetos que se favorecen con la actividad estatal de forma directa.

trias de papel, pero cuya financiación debe ser cubierta por la totalidad de los ciudadanos, en forma de impuestos. Es apenas lógico que si se necesita una mayoría calificada, salvo intereses creados (sic), el proyecto está destinado a fracasar de punta a punta.

Ahora supongamos que la distribución del ingreso en un país dado está altamente concentrada reflejando un considerable grado de miseria. Resulta evidente que la población exigirá demandas individuales de producción pública con cargo a los potentados, y aún a costa de la disminución en la producción privada. Todos estos son factores que determinan el grado de productividad pública, en el contexto individual, y el modus operandi de la financiación de las inversiones.

Si existen tres individuos 1,2,3, que deciden sobre tres mociones a_1, a_2, a_3 en los términos que muestran las gráficas siguientes, es clara la imposibilidad de decisión efectiva bajo el camino del voto.



Como puede apreciarse el orden de preferencias es tan disímulo, que impide tomar una decisión en relación con las mociones presentadas. Esta dificultad tiende a ser un poco real en proyectos de magnitud territorialmente amplios y en donde los intereses en juego resultan mucho más amplios y ambiguos.

El ejemplo anterior, demuestra que el proceso democrático, a fortiori, no tiene que conducir a decisiones consistentes y racionales, como se ha hecho creer, sino que en algunas ocasiones, los resultados, como aquí, son absurdos.

Volviendo al ejemplo del país con una distribución - del ingreso concentrada, se puede colegir que las decisiones tomadas por el voto mayoritario, en relación con las finanzas públicas conllevaría, por lo menos en teoría, a una participación cada vez mayor del Estado en la actividad productiva, sin que se dieran grandes sacrificios tributarios; es decir, la relación impuestos-gasto estaría precedida de un fuerte programa de gasto sin respaldo impositivo. (En el modelo de democracia). Estos hechos conduciría a una de dos vías hiperinflación por emisión, o imposibilidad de cumplir lo -- prometido. (20)

No es fácil llegar a establecer todas las posibles variables que influyen este proceso de decisión político-financiera; mas cuando se ha considerado el sentir común como la suma de los sentires individuales y se aplican las reglas de votación mayoritaria en las demandas individuales de bienes y servicios. Las rentas relativas, según alguna evidencia empírica (21) parecen tener una relación estrecha con las demandas individuales en la medida que: a bajos niveles de renta, grandes programas de gasto público; mientras que a altos niveles de ingreso se desean pequeños presupuestos públicos si, y sólo si la financiación del gasto público sea vía empréstito o tributo. (22) El nivel de educación de la población y su capacidad crítica son variables subestimadas, pero determinantes.

Entonces: ¿Hasta qué punto puede decirse que una mayoría calificada es lo suficientemente apta para decidir sobre el destino de la hacienda pública cuando los intereses del electorado resultan tan distantes? No parece el voto un racero o medida idóneo para decidir sobre cuestiones de bienestar común, por lo menos en los ejemplos relatados con entelación.

3.5.2. La negociación: un modelo como alternativa

Está claro que el voto dentro del contexto de la mayoría calificada no es la solución más apropiada para maximizar las decisiones relativas a la hacienda pública, si se -- comparan los resultados, con los beneficios y el proceso de

*Estas inquietudes tuvieron origen en la hipótesis planteada por BENEDIC ALPER de Boston College en un Seminario: UNAM, 20.02.88, México. La mediación como alternativa de solución

gestión administrativa. Estas consideraciones aunadas a los problemas que tuvimos la oportunidad de comentar en punto - pasado, nos lleva a meditar sobre un proceso de deliberación y decisión que, optimizando las cuestiones financieras, respeta el sentir de las minorías contra la aplastante voluntad de las mayorías. "El pago de mis impuestos debe beneficiarme en algún grado, pero debe hacerlo."

La negociación que constituye la regla en el sistema de derecho privado de autonomía de la voluntad de las partes y que explica en su totalidad la economía de mercado podría tener aplicación en el marco político-tributario, sujeto al sistema democrático. No nos estamos refiriendo a las coaliciones hechas por los partidos políticos para un fin determinado, ni tampoco aludimos a los acuerdos celebrados entre organismos del poder público para instrumentar una política cualquiera. En el transcurso del siguiente punto vamos a estudiar las transacciones que podrían hipotéticamente realizar los particulares para maximizar sus preferencias individuales en el contexto financiero público.

Un ejemplo nos ayudará a entender con mayor claridad el significado exacto de la negociación en el proceso político.

Supongamos que existe un X_n número de parques públicos PPR en una determinada zona geográfica en un Z_n de zonas residenciales. Ahora supongamos que cada uno de los sectores n - esta interesado en la manutención de cada parque para seguir recibiendo los mismos beneficios intangibles que un PPR presta. Una primera respuesta sería que cada zona o sector cubriría los gastos de manutención en atención a un principio de justicia; sin embargo, como la idea es minimizar costos y maximizar beneficios, supóngase también la existencia de un fondo común de entrada y salida de recursos. Dentro de un contexto completamente maximizador lo razonable sería que cada representante votara en contra de las propuestas que no le beneficiaran y a favor de las que obtuviera beneficio, lo que conduciría al problema tratado en el 3.5.1. ¿Qué otra posibilidad puede ponerse en marcha con el objeto de procurar la manutención de los PPR y al mismo tiempo mantener la armo

de conflictos humanos es una figura hoy subestimada, pero conocida ya por los romanos a través de la "compositio".

nía social? La respuesta es la negociación como nueva regla de juego.

Supongamos que los representantes de cada sector o zona comienzan a realizar tratativas y contratos que se traduce en la manutención de todos los parques a bajos costos, y así, en vez de intentar ganar en un 100% ceden en porcentajes para ganar en buena voluntad. Para aclarar un poco este punto citaremos a TULLOCK:

" Al ponderar costos y beneficios debe considerar - el costo en impuestos que él (z_1) debe pagar para mantener (x_1), sino también el ¹ costo en impuestos de las otras manutenciones ($x_2, x_3, x_4, \dots, x_n$) para - lograr la manutención de su PPR. ³ ₄ (24)ⁿ"

Igual puede cambiarse la expresión impuestos por "favores" y la discusión queda entonces circunscrita al campo político. Claro que la proporción de impuestos o favores en la relación $X_1 - Z_1$ no es lo mismo $x_1 - z_1$. Los interesados pueden obtener - inicialmente, más apoyo, pero en el futuro inmediato deberán regresar tales prevendas. A este tipo de transacción se le conoce como Logrolling y consiste " en una negociación de votos por el cual una ganancia en algunas alternativas es negociada en términos de pérdida." (25)

Hemos diseñado un modelo de comportamiento político-transaccional que pretende ilustrar los posibles juegos que pueden adoptar los representantes en las decisiones para la manutención de los PPR.

Antes de continuar adelante se dan por dadas las siguientes premisas:

1. Presencia de una relación bilateral: "doy para que des", en donde se entiende que lo recibido hoy es una carga en favor del receptor y a cargo del destinatario.
2. Repartición de las fracciones de la unidad de poder de manera arbitraria por primera instancia, pero de allí en adelante deducción de los modelos, a partir de la negociación. Sin embargo, puede existir un punto óptimo en donde la magnitud de lo recibido es igual a la magnitud de lo prestado.

3. El total recibido es mayor que el total de lo dado por unidad.

4. El poder es una unidad (1) que puede dividirse en fracciones infinitas con la única regla: "entre mayor división, menor efectividad de favor. y entre menos mayor relevancia."

	Y_1	Y_2	Y_3	Y_4	Y_5	
X_1	•	2	2	2	4	10
X_2	2	•	6	1	20	29
X_3	2	3	•	14	20	40
X_4	2	3	6	•	20	31
X_5	2	8	18	31	•	59
	8	16	32	48	64	

	Y_1	Y_2	Y_3	Y_4	Y_5	
Y_1	0	2,1	4,3	4,3	1,4	11
Y_2	1,2	0	1,1	9,1	8,5	19
Y_3	3,4	1,1	0	4,5,7	9,5	17,5
Y_4	3,4	1,9	9,4,5	0	2,06,1	13,06
Y_5	4,1	5,8	5,9	1,7,06	0	
	11	9	17	20,06		

En el cuadro 1 se expresan las partes de unidad de poder (8,16,32,48 y 64) que detentan los dignatarios y la manera como han distribuido los participantes los favores alrededor de coaliciones y negociaciones. P. ej. Y_1 su unidad en 8 fracciones iguales para todos a razón de $1/4^1$ y obtuvo por esta estrategia $1/8$ de Y_2 ; $1/16$ de Y_3 ; $1/24$ de Y_4 y $1/16$ de Y_5 respectivamente.

En el cuadro 2, se puede concluir que la estrategia de Y_1 resultó óptima en término de resultados $11/11 = 1$ y, por consiguiente, las fracciones otorgadas son iguales a las fracciones recibidas, lo que quiere decir, en términos globales: o que pagó los favores recibidos en causas de antiguos tratos; o que recibió favores pagados. Su posición, de cualquier manera, es de completa y absoluta indiferencia. No así, la de su inmediato compañero, quien recibió 9 y dió 19 (.473) Esto significa, de acuerdo con el orden de negociaciones, que tendría derecho, a que le sean devueltos los favores pagados hoy, en cuantía de (.5264).

En el cuadro 3, la información está procesada.

Las fracciones de unidad, en el modelo que presentamos, son función de muchas variables entre las que destacan: la posición del representante en la sociedad -socio-económica - la influencia de diferentes sectores; la importancia del proyecto, etc. Para llegar a relacionar $(Y_1, Y_2, Y_3, \dots, Y_n)$ es necesario relacionar primero todas las funciones y asignar valores correspondientes, que fue exactamente lo que hicimos.

Es posible que, como el modelo es estático, sólo pueden apreciarse ganadores y perdedores "supuestamente". No obstante, los ganadores de hoy tendrán que ceder algo a los menos favorecidos (variable dependiente) para nivelar las circunstancias y permitir la operabilidad del modelo.

El modelo podría llegar a tener un inconveniente que se explica bajo un contexto enteramente subjetivo. Digamos que un hombre lo suficientemente eficaz en la negociación, obtendría siempre una ventaja en relación con los demás. (26) Como lo planteado es una hipótesis sujeta a comprobación se desconocen los resultados ulteriores; sin embargo, armoniza intereses a tiempo que maximiza la visión impuesto-gasto pública.

Es cierto que los sujetos que no son receptores de los beneficios públicos y que contribuyen periódicamente con el pago de los impuestos, se muestran descontentos por su situación, pero podrían encontrar buenas razones si los numerales de negociación del poder público les garantiza encausar recursos para proyectos que les beneficiarían. Además es evidente que:

" En el caso marginal, el individuo podría ser indiferente acerca de proyectos que benefician a otras personas cuyo costo para él sea pequeño y difícil de calcular." (27)

Bástenos enfatizar que existen algunos problemas que aparentemente no tendrían solución práctica en los términos de votación mayoritaria y que solamente el consenso de los interesados puede llegar a garantizar una solución óptima. (28)

Para fundamentar un poco más el postulado como alternativa maximizadora del bienestar es relevante mencionar tres argumentos:

1. El juez MADISON aludiendo al problema que significa el go bierno de las mayorías, vaticinó en el Fedralista el contorno de la facción, como vicio que yuxtapone intereses:

" La fijación de los impuestos que han de recaer so bre las distintas clases de propiedades parece re- querir la imparcialidad más absoluta; sin embargo, tal vez no existe un acto legislativo que ofrezca - al partido dominante mayor oportunidad, ni más ten taciones para pisotear las reglas de la justicia . Cada chelín con que sobrecarga a la minoría, es un chelín que ahorra en sus propios bolsillos." (29)

Aún cuando la tributación que hoy se promulga es esencial mente general, según lo enseña el principio de generalidad - de los impuestos, es claro que existen muchos otros mecanis- mos financieros tales como: los subsidios, aranceles, etc - que pueden ser utilizados en favor de las mayorías o en con- tra de las minorías bajo la vieja ley del vencedor y del ven cido; con efectos lesivos para el contexto del bienestar co mún.

2. Como segundo punto, vale la pena recabar en la implementa ción de una política de precios y ganancias por parte de las empresas del Estado. En tal versión, la política activa de - desvincular la intervención estatal del orden económico y - vincularla al sentir político puede dar pie para que la mayo ría manipule el orden establecido a su favor. Por eso el con senso y la valoración relativa del público en relación con - la expansión gubernamental deben ser los lineamientos que i- dentifique la acción gubernamental y no la decisión de indivi duos o comités. (30)

En alguna medida este cambio en la democracia mayoritaria por democracia consensual, recuerda las instituciones de de- recho privado (contrato y propiedad) como lo hace ver WAGNER

" Un sistema de financiación gubernamental basado en precios y ganancias es compatible con los requisitos institucionales básicos para la conducta de la econó mía -propiedad y contrato-. La forma de pensar en -- términos de dos principios distintos de organización económica: contrato, que sería apropiado para el su- ministro de artículos de consumo privado, y la com--

pulsión que sería apropiada para el consumo de artículos de consumo compartido, bienes públicos." (31)

3. Resulta relevante enfatizar, como tercer punto, que los sectores de la sociedad puedan elevar conjuntamente sus niveles de bienestar tomando decisiones sobre el contorno general. Lo que creemos haber probado, en estas líneas, es que tales decisiones, si son el producto de una mayoría pueden no conducir al objetivo buscado, y, en cambio, la negociación promete ser un medio mucho más efectivo para armonizar los intereses de la comunidad, a tiempo que se eleva el bienestar. Los acuerdos particulares en la forma de "doy para que des", son a largo plazo más óptimos que la intervención en las relaciones libres. Una fábrica podría lastimar con sus desperdicios, externalities la producción de algunos agricultores. Una negociación sobre puntos concretos podría llegar a solucionar los diferendos entre fabricante y agricultor, pero la intervención estatal podría favorecer a uno u otro en perjuicio de uno u otro o del consumidor. (32)

3.6. Modelos de Asignación

Una de las decisiones fundamentales que tiene que afrontarse dentro de la comunidad de un Estado, es el relativo a la manera como se van a asignar los recursos económicos, bajo una clasificación puramente sectorial. Como la mentada decisión interfiere la vida de los ciudadanos es lógico, en consecuencia que sea una resolución política.

Han sido muy pocos los interesados en esta problemática. Con excepción de WICKSELL, BOWEN (Illinois University), LINHALD, MUGRAVE (Harvard) y SAMUELSON (M.I.T.), no existe mayor literatura al respecto. Hemos ya hecho referencia al modelo de Musgrave, cuando abordamos el tema concerniente a la producción de bienes privados y públicos con el objeto de optimizar la combinación de los dos agregados. Ahora vamos a desarrollar los modelos de Wicksell, Bowen, Lindahl y el de LAPPER, Arthur (Universidad del Sur de California), dado que son coherentes con el principio de beneficio, (33) y con la economía de mercado como alternativa de crecimiento. (34)

(En el apéndice III se tratará con algún detalle el modelo de Samuelson y la razón por la cual no se adopta).

3.6.1. Modelo de Knut Wicksell

Hace cerca de un siglo, en 1896 para ser más exacto, - Knut WICKSELL correlacionó la toma de decisiones através del conducto de la democracia mayoritaria (mitad mas uno) con el bienestar común (a la manera de la ecuación de Cambridge), y la relación quid pro quo que media entre los servicios entregados al ciudadano por el gobierno en virtud de los impuestos pagados por el último. Los resultados son los siguientes:

En primer lugar, se dió cuenta que existía una ausencia de contraprestación entre los tributos pagados por el contribuyente y los bienes y servicios prestados por el Estado. -- Quienes, por ejemplo, no necesitan de parques públicos pagan los impuestos para su manutención, de cualquier manera; y quienes realmente lo usan o no pagan lo efectivo; o trasladan los impuestos de forma tal que su contribución es mínimo. En esta injusta situación tiene culpa el no menos ponderado principio de capacidad contributiva.

En segundo lugar, se asentó que la política mayoritaria en la toma de decisiones públicas constituye un traslado de recursos de perdedores a ganadores bajo la concepción de fa-cción estudiada por Madison.

" Si la distribución de los impuestos siempre parte del principio de voluntario consenso (No hay tributo sin representación) me parece altamente probable que muchas actividades manejadas ahora por grupos privados, lleguen a ser incorporadas en operaciones estatales." (35)

Después de demostrar los inconvenientes de la democracia mayoritaria, WICKSELL reseñó, como alternativa, la democracia consensual con el objeto de institucionalizar la relación impuestos-bienes públicos. La manera obvia para consolidar tal práctica radica en que, antes de poner en marcha algún dictamen gubernamental, era fundamental que los funcionarios como representantes de la cosa pública sondearen la opinión y con sentimiento de los gobernados.

La legislatura o el poder legislativo, por ser el representante de la mayoría, sería el cuerpo idóneo no sólo para

valorar la opinión del común, sino también para delimitar el consentimiento general. Aunque la unanimidad, como medida de decisión sería ideal, es excesivamente difícil obtenerla y sólo bastaría que un pequeño movimiento por ínfimo que fuese estuviera en desacuerdo, para que todo un andamiaje se echara al piso, sin más veras; a parte de que resultaría hipotéticamente imposible que algunos, aprovechando esta situación desaprobaran un proyecto legislativo pasando por alto la relación quid, y más bien atendiendo a sus muy particulares intereses.

La recomendación de WICKSELL a este respecto fue el establecimiento de una mayoría del 75% al 90% como regla de votación razonable y eficaz -al mismo tiempo-. Junto con ésta premisa, el autor, describió la necesidad de estrechar aún -más la relación ingreso/egreso públicos, a tal punto que los patrocinadores de una partida presupuestaría deberían estar obligados a fundamentar la manera como se van a pagar y a financiar los nuevos gastos. De esta manera el público estarían en capacidad de evaluar los posibles costos-beneficios que -un determinado proyecto tendría sobre su economía particular

Así, la asignación de recursos no sería más que el resultado de una orden consensual presentada bajo la faz de una -proposición/resolución parecida al mundo del negocio jurídico. (36) La relación contribuyente-Estado manejada antiguo en términos de sujeción, se estructura ahora en términos de propiedad y contrato haciendo posible la demarcación de las dimensiones del Estado y consiguientemente la posibilidad --del cálculo económico de la actividad financiera.

El modelo conduce al esclarecimiento de los siguientes principios:

1. La ordenación de la actividad gubernamental bajo el contexto de los apotemas del mercado y de la democracia consensual con un doble sentido: el primero, que la actividad estatal se convierta en un incremento del bienestar general y, que se establezca una relación conmutativa entre lo que yo voy a pagar por concepto de tributos y lo que espero obtener a cambio.

2. El remplazo de la finalidad de la política tributaria es otro principio resaltado. La intensión distributiva de los

impuestos y los muy detallados incentivos fiscales que se conceden entre sí los ganadores de la contienda electoral, no son más que un traslado de riqueza de un lado a otro sin una variación efectiva y real en la productividad nacional.

Por consiguiente, la nueva finalidad se estructura en torno a la búsqueda de creación de riqueza; es decir, que la política fiscal o financiera pública genere riqueza entre los asociados y no sea un pretexto para igualar la comunidad como ocurre actualmente.

3. Se colige, como último punto, que habría un cambio dentro de la psicología del ciudadano a la hora de concurrir con el pago de sus tributos. En realidad de verdad, como los impuestos no pueden ser recaudados, a menos que se aprueben, el pago de los mismos no es un terrible sacrificio personal, sino la consecuencia de un consentimiento previo.

Los postulados de WICKSELL se ajustan con bastante precisión al modelo neoliberal; sin embargo el grado de relatividad con que cuentan sus resultados, podemos referirlos de la siguiente manera: Por un lado, se trata de la monarquía - constitucional Sueca de 1896, como marco de referencia para exponer el marco teórico, y por el otro, la votación cerrada de un 90% equivale casi a la unanimidad. En realidad serían muy pocos los sistemas jurídicos y políticos que podrían adoptar este modelo para desarrollar sus asuntos tributarios.

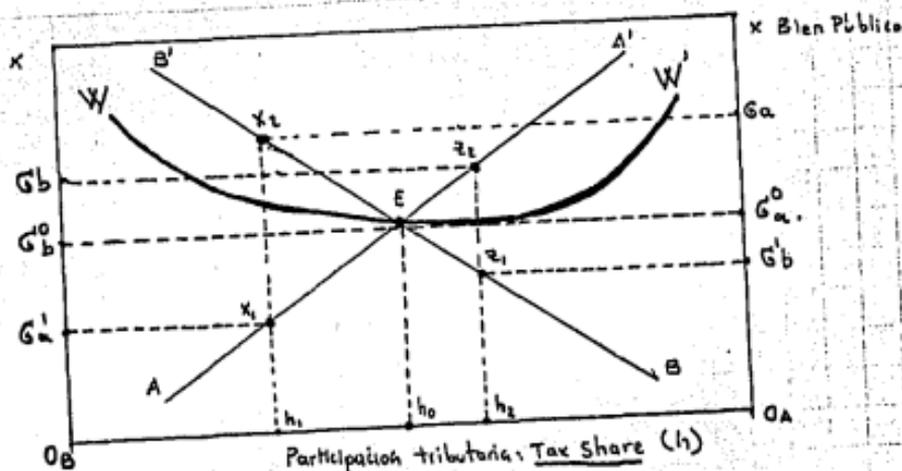
Es dudoso también la relación de dación-satisfacción -- que asume el germano. Si se considera que la satisfacción es un concepto subjetivo.

3.6.2. Modelo Erik Lindahl

El trabajo realizado por LINDAHL (37) constituye otro intento serio de asignar los recursos de una economía en atención con dos variables: impuestos y bienes públicos.

La cuestión comienza con un replanteamiento entre las tasas marginales de sustitución a la manera de Musgrave, pero con la diferencia que no se acepta el déficit en el presupuesto. Cabe enotar que el modelo (38) data de 1919, y es ajeno a lo expuesto por Keynes lo que conduce a dos suposiciones:

es puro en su concepción y presenta el inconveniente de plasmar el óptimo de Pareto.



Aunque es posible aplicar el modelo a un (n) número de individuos con un (n) número, también ilimitado de bienes públicos, sólo se refiere a dos individuos con un solo bien y un mecanismo de financiación. La limitante es enteramente geométrica, porque matemáticamente se puede demostrar por los procedimientos de máximos y mínimos cuadrados.

Las curvas $A-A'$ y $B-B'$ representan los individuos estimados y las curvas $U_a-U_a'-U_b-U_b'$ son curvas de indiferencia en puntos de optimización individual. (participación tributaria y bienes públicos).

Para $A-A'$ respecto de X (bien público) sus cuadrantes óptimos son $G'a-X_1-h_1-O_b$ y $G_a-X_2-h_1-O_a$. A su turno para $B-B'$ la cantidad de bienes optimizables son: $G'b-z_1-h_2-O_a$ y $O_b-h_2-z_2-G_b$ en relación con X .

La línea $W-W'$ representa el nivel de combinaciones entre

preferencias individuales, consumo de bienes públicos y participación tributaria que optimiza las variables consideradas y que hace imposible incrementar el bienestar del individuo sin recibir el de otro.

La mezcla óptima está determinada por el cuadrante $G^0 - O - G_a^0 - G_b^0$, y se plasma en el punto (h) de participación tributaria y el punto E. Ahora que en cualquier punto de la línea W-W' la tasa marginal de sustitución entre A-A' y B-B' equivale a la tasa marginal de transformación entre la participación tributaria y el bien público.

El modelo LINDAHL tiene algunos críticos que advierten lo siguiente: en primer lugar, la elasticidad y las curvas de demanda de los sujetos A-A' B-B' son función de la distribución del ingreso. Entonces si la distribución no es óptima - el resultado del modelo el resultado no ofrece una solución ajustada a las normas a priori. (39) En segundo lugar, el mecanismo del mercado para llegar al punto de equilibrio (E), se presenta por la intersección de las dos curvas de demanda pero el poder de cada individuo tratando de minimizar su participación tributaria, puede no necesariamente conducir a una solución aceptable en vista de los fenómenos traslaticios (40) El hecho de que los individuos hagan valer sus preferencias por los bienes públicos de esta forma, conduce a un juego de suma cero en donde habría un sector que lo obtiene todo, a cambio de nada.

La hipótesis de LINDAHL esta sujeta a que los individuos lleguen a un acuerdo entre sus preferencias individuales y la voluntad de participar tributariamente con la financiación de los bienes públicos, y en este sentido ofrece una visión muy exacta de la negociación como criterio de decisión en el mundo de las finanzas públicas.

3.6.3. Modelo Howard R. Bowen

El trabajo de Howard BOWEN data de 1943 y es un muy serio estudio de las posibles aplicaciones que tiene la teoría microeconómica en la producción de los bienes públicos. Las variables manejadas se sopesan en el marco de las preferencias individuales -tasa marginal de sustitución- entendidas globalmente, a tiempo que se evalúan los costos del proyecto y su diseminación a los beneficiados. Se entiende ade-

más, la votación como elemento de medida para funcionarios gubernamentales. Veamos...

1. Hay dos tipos de bienes: los individuales, divisibles y susceptibles de producción privada bajo las reglas de la microeconomía; y los colectivos, indivisibles y cuyo consumo por ser público dificulta la determinación de los precios (impuestos) por virtud de la diseminación de los costos.

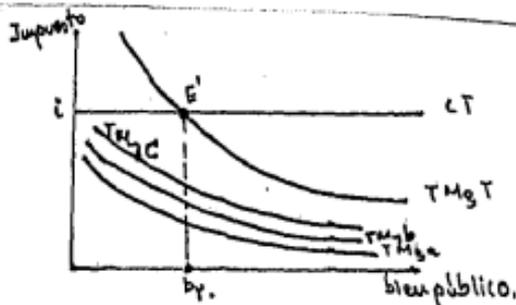
2. Existe una enorme dificultad para medir cuantitativamente los bienes públicos o sociales. El hecho de dar educación pública, encierra la construcción de infraestructura, que altera el ingreso real de los ciudadanos. (42)

3. Se supone que existe una correcta distribución del ingreso (43), y en consecuencia es posible medir los gustos de los consumidores en términos de unidad adicional (utilidad marginal); esto es, lo que la gente estaría dispuesto a pagar por tener bienes sociales. Tal cuestión se expresa como tasa marginal de sustitución por individuo: ($TMG_a, TMG_b, \dots, TMG_n$).

Si queremos conocer la tendencia global de la comunidad, basta sumar las tasas marginales individuales:

$$\sum_{i=1}^{i=n} (TMG_i)$$

Al resultado de la operación le llamamos tasa marginal de sustitución total ($TMGT$). Al mismo tiempo el proyecto tiene un Costo Total (CT) que al diseminarse entre los beneficiarios (CT/N) da un costo medio (CM)

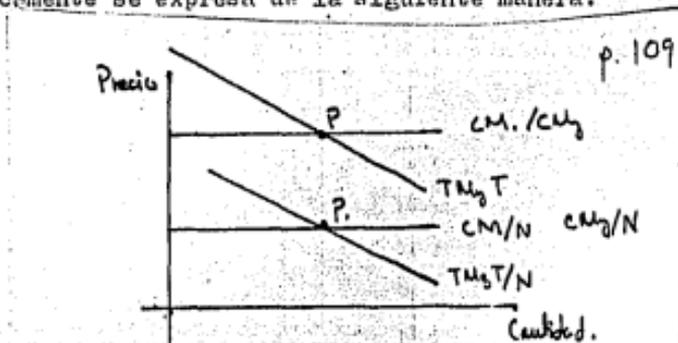


La gráfica muestra la cantidad de impuestos o-i que la gente está dispuesta a pagar por obtener la cantidad de bien público o-bp.

4. La distribución del costo debe seguir las reglas del principio de beneficio y en consecuencia:

" Al aplicar el principio del beneficio se cobraría a cada individuo como si estuviera pagando un precio por unidad del bien social, igual a su tasa marginal de sustitución en la cantidad particular que se produzca del bien. Por lo tanto en lugar de aplicar un precio uniforme a todos los individuos, permitiendo que cada uno de ellos ajuste su consumo a ese precio, como ocurre en el caso de los bienes individuales, se proporcionaría una cantidad uniforme del bien social, y el "precio" cobrado a los individuos varía de acuerdo con sus tasas marginales de sustitución." (44)

Para determinar tales variables es indispensable tener a la mano la siguiente información: Tasa Marginal Media ($TMgT/N$); Costo medio por persona (CM/N) y el costo marginal (CMg). Gráficamente se expresa de la siguiente manera:



5. La dificultad ahora es precisar la tasa marginal de Sustitución total individual y global.. Aún cuando inicialmente se podría contar con un estudio de mercado como sucede en el mercado de bienes individuales, las cosas cambian tratándose de bienes públicos. El elemento fundamental, según POWEN, es el voto que proporciona a los funcionarios públicos la infor

mación suficiente para tomar decisiones en aras del "interés general".

Bowen, incorpora el análisis microeconómico a las finanzas públicas en el matiz antideficitario; no obstante, como quede demostrado, el sondeo de la tasa marginal de sustitución a partir del voto y la supremacía de la burocracia en la toma de decisiones tiene muchos inconvenientes.

3.6.4. Modelo Arthur Laffer

Arthur LAFFER fue uno de los economistas y asesores presidenciales más destacados de E.U.A. durante el primer gobierno de Reagan. Como profesor de Administración en la Universidad del Sur de California y junto con otros académicos como Martin FELDSTEIN de Harvard (45) construyó una serie de hipótesis en teoría económica relativas al ahorro, la inversión y los impuestos que hoy se conoce como la economía por el lado de la oferta. Supply side economics.

LAFFER se hizo famoso, al dar a conocer una curva que lleva su nombre y en donde se correlaciona en función lineal la recaudación y la presión tributaria desde una perspectiva microeconómica que puede extenderse sobre algunos matices políticos.

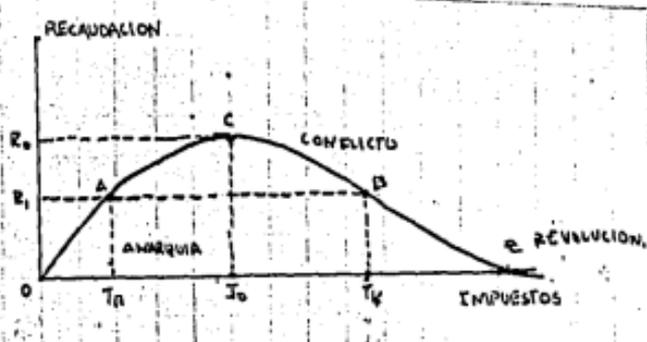
El planteamiento es el siguiente: cuando las tasas impositivas del impuesto sobre la renta (ISR) son de 0%, el nivel de recaudación también es cero; y cuando dichas tasas tienen el margen de 100% sobre la renta ganada, la recaudación es cero, porque se suspende la actividad económica. En el primer caso no hay impuesto, y en el segundo, no vale la pena producir dado que el Estado absorbe todas las ganancias del contribuyente. Estos son los extremos de la curva con puntos intermedios donde se encuentra un óptimo -tal vez el óptimo de Pareto- en donde el nivel de tarifas impositivas genera los más altos ingresos por recaudación. (46)

En palabras del propio LAFFER:

" Nuestro análisis muestra que incrementar las tasas de impuestos sobre los factores de renta o ingreso reduce la recaudación y genera distorsiones dentro del empleo y la producción. También indica

que un incremento en las tasas de los impuestos puede disminuir considerablemente los incrementos en la recaudación de los tributos. De hecho existe un punto en donde se presenta una maximización de los ingresos gubernamentales..." (47)

CURVA DE LAFER



Del punto A al C (punto óptimo), el nivel de recaudación y la situación social es creciente y confiable, de manera que un incremento en las tasas de los impuestos de t_n a t_o se vislumbra como un incremento de la renta $r_o - r_1$. Más allá del punto C, un incremento en la tasa de los impuestos, provoca una disminución en los niveles de recaudación como lo enseñan los espacios $t_o - t_k$ y $r_o - r_1$, respectivamente.

Además, más allá del punto C, el malestar social se torna tan impredecible que podría gestarse una revolución.

Si los niveles tributarios están entre O-A es posible cargar a los ciudadanos con más tributos siempre y cuando no se exceda el punto C, so pena de producir una situación de conflicto C-B, que de continuar podría desembocar en una revolución B-Z.

Los lineamientos de LAFER se explican en función de factores económicos como el ocio/trabajo, y la disminución de los impuestos para reactivar la actividad productiva. (48)

En ese marco las críticas al modelo serían de ausencia de solución:

1. El llamado punto óptimo que implica una maximización de las tasas impositivas en función de la recaudación fiscal -- ciertamente es óptimo, pero el procedimiento para encontrarlo no está determinado y algunos autores afirman que el arte de la política es descubrirlo. (49) Si esto es así, no existe seriedad en el planteamiento y a tientas y señas tendría que buscarse.
2. Existe una descripción geométrica, en la gráfica, a cuyo tener dos tasas impositivas conducen a la misma recaudación como es el caso de t_1 y t_2 respecto de r_1 . La pregunta es: ¿Si disminuyo la presión tributaria de t_1 a t_2 realmente podrá el nivel de recaudación r_1 ? Permanecemos escépticos ante el interrogante, en grado sumo.
3. El razonamiento de LAFFER tiene un extraño sabor conductista según el cual los impuestos obrarían como algo mágico que transforma la conducta de los contribuyentes y los motiva a dejar el ocio y a trabajar más, determinando en pantalla macro, una expansión económica. Este argumento es poco convincente si se tiene cuenta que existen actividades completamente inelásticas a la presión tributaria, vrg, las bellas artes, etc. (50). Hay un extraño sabor de falacia para estos casos.

Notas de T exto

(1) Friedman, Milton, Tyranny of... op, cit, p. 49

(2) Arrow, Kenneth, "Una dificultad en el concepto de Bienestar Social", en Economía del Bienestar, op, cit, pp. 197-198.

(3) Ibidem, p. 198.

(4) Tullock, G y Tiedman, H, A new and superior principle of Public Choice, en "Journal of Public Economy", 1976 , p. 745.

(5) Algunos autores como VON MISES (op,cit.) han encontrado un punto de comparación entre las relaciones productor consumidor y la de político-electorado. Mientras que en la primera vinculación, el consumidor va a decidir, indirectamente, la naturaleza de la producción en calidad y cantidad; el electorado, en la segunda relación, al ejercer su derecho de voto no solamente esta eligiendo su candidato, sino un programa de bienes públicos, que de incumplirse saca al político de su campo de acción. Se podría aceptar esta hipótesis con algunas objeciones que no fueron precisadas por Mises: la cultura política del pueblo; su capacidad para discernir entre lo que conviene al común y lo que conviene a sus propios intereses, y sobre todo, su capacidad para elegir al que efectivamente convenga.

Explicando con algún detalle la situación podría adoptarse la posición de BUCHANAN y TULLOCK: "La participación de la gente en el gobierno americano es interpretada en los términos de la elección de representantes, quienes por sí mismos determinan las políticas ofrecidas a los electores." (Vid, cfr, The Calculus of Consent-Logical Foundation of --- Constitutional Democracy, Ann Arbor.: University of Michigan Press, 1962, p.47)

(6) Hague and Stonier, 'The essentials of Economics, London.: London School of Economics and Political Science, University of London Press, 1956, pp. 106-108.

(7) Musgrave, Richard y Peggy, op, cit, pp. 47-63.

(8) Aunque el supuesto de MUSGRAVE es un modelo de asign

nación, se presenta con el objeto de analizar geoméricamente las alteraciones de distribución generadas por la actividad financiera. Este punto fue inicialmente tratado por Peacock, Alan, op. cit., p. 165.

(9) Sheahan, John, Market Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin American, Boston.: Williams College, 1978, (Mimeógrafo: El Colegio de México).

(10) Buchanan, James y Wagner, Richard, Democracy in Déficit (The Political Legacy of Lord Keynes), Orlando, Fl.: Academic Press, 1977, p. 178.

(11) Brennan, Geoffrey and Buchanan, James. The power to tax (Analytical Foundation of a Fiscal Constitution), London. Cambridge University Press, 1980, p.48.

"Yo estoy a favor de un corte en el gasto, no para salir de la recesión, pero sí porque el gobierno está absorbiendo una larga fracción de recursos y ha producido como resultado muchos problemas que nosotros vivenciamos. Por la misma razón yo estoy de acuerdo con que los impuestos deben bajar." (Friedman, Milton. "Where do we go from here?" en Supply side economics in action 1980's. Westport, Connecticut. Emory University Law and Economic Center, 1982, pp. 53-54.)

(12) Aaron, Henry y Galper, Harvey, Assessing Tax Reform, Washington D.C.: The Brooking Institution, 1985, p.30.

(13) Se dice que existe regalismo, cuando el gobernante adopta la posición de benefactor de su pueblo por designios sobre-humanos o divinos. La expresión se maneja en la Cátedra de Historia del Derecho II dirigida por José de Jesús Monroy, durante el semestre I/88, México, UNAM, Facultad de Derecho-Postgrado.

(14) Reagan, Donald, op. cit., p.66

(15) Hyman, David, op.cit., p. 20.

(16) Hayek, Friedrich A. The Constitution "of... op. cit., p. 314.

(17) Esta concepción deriva de la vieja Escuela de Pavía

me versión parã este trabajo.

(36) En el mundo del negocio jurídico se lleva acabo una oferta bajo modalidades muy específicas en donde el oferente expon el proyecto de un futuro negocio detallando los elementos esenciales del negocio. El destinatario frente a la oferta puede: aceptarla; rechazarla, o modificarla, lo que se traduce en la práctica en una contraoferta.

(37) Lindahl, Erik, Die Gerechtigkeit der Besteuerung. - Se tradujo como "The Just Taxation: A positive Solution", en Musgrave y Peacock, Classis in... op, cit, pp, 112-117.

(38) Como se le conoce en algunos sectores de la doctrina.

(39) Due, J. y Friedlender, A, op, cit, p.54

(40) Ibidem.

(41) La explicación del modelo está tomada de dos fuentes: Bowen, Howard, Toward Social Economy, New York.: Holt Rinehart & Winston, 19848. y " La interpretación del voto" , en La Economía del Bienestar, op, cit.

(42) Para no alterar el ingreso, el precio debe ajustarse a las preferencias individuales en términos de unidad o más abajo de la unidad.

(43) Socialmente aceptable cuanto menor.

(44) Bowen,H, la interpretación, ... op, cit, p. 167.

(45) También destacan: Edwin Fedmer, David Raboy, Norman True, David Tuerck, Richard Wagner, May Nguyen Woo, Noimi R, Lamoreaux entre otros. El enfoque de Supply Side Economics - parte del análisis de la antigua ley de Say: "cada oferta crea su propia demanda."

(46) Bellini, James, Rule Britannia, London.: Jonathan Care, 1981, pp. 48-49.

(47) Couto, Victor, Laffer, Arthur, et, al., Foundation of Supply Side Economics: Theory and Evidence, New York.:

bienes sociales. Así entonces se determinen simultáneamente los niveles de tributación y de gasto públicos requeridos. - Como sucede en el sector privado, los precios determinan lo que la gente está dispuesta a pagar y ha adquirir. El problema de cuál deba ser la magnitud del sector público, de cuál sea su óptimo operacional, así como el de las proposiciones de las distintas funciones del Estado, vendrían resueltos al mismo tiempo que el problema de quien debe pagarlos. (Vid, cfr, Allan, Charles, La teoría de la Tributación, trad. Miguel Paredes, Barcelona.: Alianza Editorial, 1971, p.111)

(34) " Una estrategia neoclásica estaría basada sobre la convicción que un gobierno puede fomentar el crecimiento disminuyendo la sombra de sus funciones y evitando interferir con las fuerzas del mercado. Sus funciones serían tradicionales: mantener el derecho y el orden, proteger los derechos de la propiedad y cubrir la defensa nacional. La política monetaria estaría dirigida a la estabilidad o incluso disminución del nivel de precios. La financiación gubernamental a través de la creación de dinero es contraria a ésta política. La tasa de cambio sería flexible, y el comercio internacional, así como el movimiento de capitales serían libres, - sin franquicias tributarias para bienes domésticos e importaciones y exportaciones. La producción reflejaría las ventajas comparativas a nivel internacional. Los tasas de interés estarían dirigidas por las fuerzas del mercado, y el ahorro agregado estaría determinado por decisiones individuales sin la intervención gubernamental. Los simpatizantes de la estrategia neoliberal no ven con buenos ojos la tributación progresiva, por que retrasa el crecimiento de la economía. Ellos se encuentran más a favor de los impuestos al consumo que sobre el ingreso para evitar la doble tributación que recae sobre el ahorro. La tasa de crecimiento emergería como un resultado de las decisiones individuales, particularmente de la inversión en material y capital humano, cambios tecnológicos y participación en la fuerza de trabajo." (Goode, Richard, Government Finance in Developing Countries, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1984, p.232)

(35) Wicksell, Knut, Finanztheoretische Untersuchungen. op, cit. Se tradujo como "A New Principle of Just Taxation", en Musgrave, R y Peacock, A Classics in Theory of Public Finance, London.: Mc Millan, 1958, p. 91. Se utilizó la últi

que clasificaba los ingresos públicos de acuerdo con la contraprestación correspondiente.

(18) Buchanan, James y Flowers, Marilyn R. Introducción a la Ciencia de la Hacienda, trad. Jesús Ruza Tardío y Fernando Castro, Madrid.: Edit. Derecho Financiero, 1983, p.149

(19) Wagner, Richard, "El sistema de Empresa, la Democracia y el Bienestar General: Acercamiento a la Reconciliación," en Economía de la Oferta, trad. Aurora Merino, México.: Edamex, 1984, p. 139.

(20) Hay que enfatizar que hasta el momento no se conoce un pueblo que se haya revelado en contra de las instituciones vigentes por que su economía experimenta un proceso de elevación acelerado en los precios -hiperinflación-. En cambio -- son numerosos los casos en donde se han generado revueltas por excesiva carga fiscal.

(21) Buchanan, James y Flower, M, op, cit, p. 164.

(22) Ibid, p.170.

(23) El hecho de que la opinión de los votantes pueda ser un error, es una cuestión que ya había comenzado a plantear el propio J.S. MILL. BEMCHAND recientemente afirmó: " En principio el gobierno cuenta con los ingresos y los egresos para maximizarlos de acuerdo con su elección. Sin embargo, proveyendo lo que los votantes desean no necesariamente está garantizando un beneficio." : (Government Budgeting and Expenditure Control (Theory and Practice) Washington D.C.: International Monetary Fund, 1983, p. 50.)

"Parece claro que el sistema de votación mayoritaria no es en modo alguno un método óptimo de asignación de recursos. Este hecho debería tomarse en cuenta al considerar si algún aspecto de nuestra economía sería manejado mejor por técnicas gubernamentales o de mercado." (Tullock, Gordon, "Problemas de Votación Mayoritaria", en la Economía del Bienestar, op, cit, p. 266). La regla va mucho más allá de lo que aparentemente se cree. Está sugiriendo que después de un análisis de costos-beneficios en relación con las actividades del sector público se decida si éstas deben seguir siendo ejecutadas por el Estado, o si por el contrario deben pasar

a manos de la iniciativa privada y seguir, en consecuencia, las leyes del mercado.

(24) Tullock, Gordon, Problema de Votación... op, cit, - pp. 219-220 (Lo subrayado es nuestro).

(25) Buchanan y Flowers, op, cit, p. 175

(26) Tullock, Gordon, op, cit, p. 222. La mayoría de los negociantes podría cansarse que siempre, o casi siempre, un negociante hábil y eficaz termine llevándose los peces gordos. A manera de especulación, se podría afirmar que ese negociante tendría un límite para pedir favores.

(27) *Ibid*, p. 224

(28) Es necesario enfatizar que existen algunos métodos matemáticos para maximizar o minimizar los resultados de las negociaciones, vr.g. la programación lineal. No obstante, esto no garantiza una situación ventajosa para todos, en vista que, de cualquier manera, los participantes deben ceder favores a otros inprogramables.

(29) Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, trad. Gustavo Velasco, tercera reimpression, México D.F.: F.C.E. 1982, pp. 35-41. "Por facción entiendo cierto número de ciudadanos estén en mayoría o minoría, que actúan motivados por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto." (p.36)

(30) Wagner, Richard, op, cit, p. 44.

(31) *Ibidem*. Lo subrayado es nuestro.

(32) Knight, Frank H, " Algunas falacias de la interpretación del Costo Social", en La Economía del Bienestar, op, cit, pp. 270-287. KNIGHT descubre, en este artículo, que no es cierto el postulado de PIGOU respecto a la sobreinversión notivo libre empresa.

(33) Dentro del principio de beneficio se aplican los lineamientos del sector privado al sector público: el Estado es similar q una empresa privada que vendiera diversos --

Academic Press inc., 1983, p.23.

(48) Laffer, Arthur y Perry George, "La Nueva Economía", en Perspectivas Económicas, No.35, 1981, p.23.

(49) Bellini, J, op. cit., p. 49

(50) A estas conclusiones se llegó durante el curso de - Teoría General de la Tributación dirigido por Eduardo Johnson Okhuysen en la Facultad de Derecho-Postgrado-UNAM

Apéndice I: La producción de bienes públicos sin financiación: Déficit Presupuestario.

Existe un principio que a la sazón jamás debe ser ignorado por los gobernantes: todo el gasto público debe extraerse de los administrados por conducto fiscal o por el camino de los empréstitos. La creación de moneda o el llamado recurso extraordinario de emisión, a parte de considerarse malévolo, constituye una vana pretensión para la financiación del gasto público.

La aparente creación de recursos financieros que se lleva a cabo cuando éstos son alcanzados por la emisión, tiene un tiempo lo suficientemente efímero que se acerca a lo fugaz. El aumento en los precios de los bienes y servicios termina por aplacar la abundancia ilusoria que se deriva de la impresión monetaria.

Cuando la organización estatal tenga la intención de llevar a cabo un determinado proyecto en cumplimiento de lo estipulado en el acuerdo inicial, es importante que con anticipación los particulares hayan acordado la manera como se pretenda financiar tal producción; es decir, que los ciudadanos deben ser conscientes de que van a tener que realizar un sacrificio de carácter fiscal, preferiblemente, para que las autoridades puedan llevar a feliz término la realización del mencionado proyecto.

Si, por el contrario, la producción de bienes públicos se lleva a efecto sin exigir el sacrificio general, en términos de bonos o impuestos, nadie puede impedir que la producción se realice, salvo cláusula constitucional, y nadie tampoco puede impedir el aplastante aumento en el nivel de precios a costa del bienestar de todos los ciudadanos. El análisis que debe realizarse detalla la producción pública en una evaluación que mide el costo inflacionario en el sistema económico. No se necesita muchos elementos técnicos para llegar a la conclusión, según la cual, mientras que los bienes públicos van a ser utilizados en beneficio de los usuarios, la inflación, a contrario sensu, debe cubrirlo y soportarlo la totalidad de los ciudadanos, y en consecuencia ninguna de las teorías reseñadas para explicar el bienestar común puede legitimar una actuación gubernamental de tal naturaleza.

Existe una cita muy pintoresca del ilustre FRIEDMAN que bien vale la pena traer a colación con el objeto de ilustrar lo expuesto anteriormente:

" Si el gobierno gasta \$ 500 billones y solamente recauda de impuestos \$440 billones ¿Quién paga la diferencia? No es Santa Claus, pero si los ciudadanos. El déficit es financiado por la creación de dinero o por la deuda interna. Si es financiado por la impresión monetaria, se crea el alto impuesto de inflación. Si el déficit es financiado con deuda, el gobierno detrae del sector privado recursos y adicionalmente como debe pagar la deuda en el futuro próximo, se debe esperar una elevación de las tasas de impresión; o de impuesto." (1)

Hay una variable que fue desestimada del razonamiento anterior. Se trata de la posibilidad de que las inversiones financieras y productivas del Estado generen, como de hecho algunas de ellas lo hacen, un rédito o ganancia que junto con los demás instrumentos cubran los gastos del presupuesto central.

Todavía es tiempo para que el poder de emisión en cualquiera de sus subvencidas y reconóidas formas, se derogue de las leyes de la Nación con el objeto de que se pueda detener el lastre inflacionario. El poder referido da al Estado un liderazgo ab initio sobre el potencial de compra de bienes y servicios a un nivel de precios P_{n-1} inmediatamente anterior al que recibe las operaciones P_n . (2)

La equivalencia contable del déficit se expone como sigue:

$$SP = T - (GF+GI+GR) \quad 0 \quad 1.$$

Donde, SP: Superhábit Presupuestario; GF: Funcionamiento; GI Inversión y GR: Transferencia.

(1) Friedman, Milton, Tax limitation, Inflation and the Role of Government, Dallas.: The Fischer Institute, 1977, p. 19.

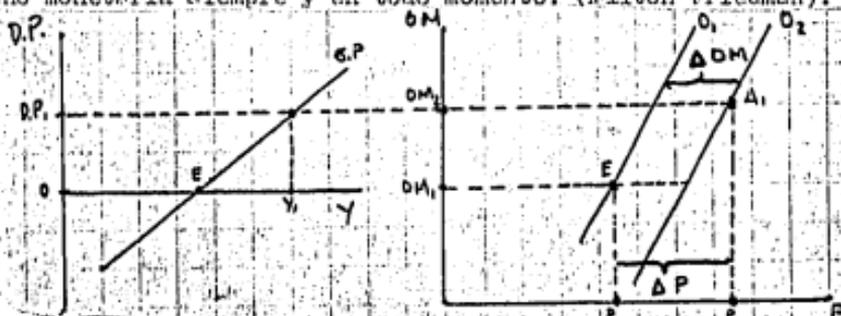
(2) Supóngase que los precios, antes de las compras estatales están en (P_{n-1}) y después de ellas en P_n .

No se ha establecido, en este trabajo, el grado de correlación entre el déficit y la inflación, pero no hace falta mayor elaboración teórica para concluir que existe un grado directo (entre 0 y 1); esto es, que cualquier variación en el déficit presupuestario, como variable independiente, produce idénticos efectos en el nivel de precios, como variable dependiente.

Esta exposición no es universalmente aceptada y cuenta con opiniones contrarias como las de Nicolas KALDOR:

" Y tampoco es posible, según la propia teoría monetaria, que el déficit del sector público haya jugado un papel en la inflación. Esto se logró, sin embargo, al costo de cargar a los gobiernos futuros con obligaciones de gran magnitud de pago de intereses ..." (3)

Dos aclaraciones: el déficit presupuestario no varía la producción nacional, directamente; y la inflación es un fenómeno monetario siempre y en todo momento. (Milton Friedman).



Se asume que la Oferta Monetaria es inelástica y que la correlación es uno (1). Y: Ingreso; GP: Gasto Público; OM: Oferta Monetaria; P: Nivel de Precios.

Apéndice II: El Leviathan y la Teoría Tributaria

Leviathan, el monstruo marino, es la obra del británico Tomas

(3) Kaldor, Nicolas, "Acerca del Monetarismo", trad. José Pérez y Miguel Córdana, en Investigación Económica, Octubre, 1983, No. 166, UNAM-Facultad de Economía, pp. 133-134.

HOBBS que junto con una ya muy extensa literatura referente a la teoría del Estado interpreta los diversos matices y lineamientos a las que debe sujetarse las relaciones Estado-Ciudadano.

Algunos neoconservadores han intentado traspasar de sus letras la problemática actual, en lo relativo con la PUBLIC CHOICE. Por supuesto que no es intento ni empresa nuestra empujar a desmembrar las frases de Hobbes para subsumirlas en las instituciones contemporáneas. Si nos ha interesado los presupuestos dictaminados para el cobro, destino y manejo de los tributos, sobre todo por que existen muchos puntos de vista similares entre lo que sostenemos aquí y lo que, han aportado autores como VON MISES, FRIEDMAN, BUCHANAN y otros continuamente citados a lo largo de estas líneas.

El Leviathan brinda protección y defensa a los súbditos y por ello debe contar con un provisión de fondos (tributos), para que pueda desempeñar cabalmente su función. Los tributos se deben cobrar al margen de la igualdad de la riqueza y sí, en cambio, sobre la estructura de la igualdad de la deuda que todo hombre tiene por la defensa que el Estado se encarga de suministrarle. El goce de la vida, el disfrute de los bienes tiene un costo para quien lo concede que se traduce en el salario que se paga a la espada pública.

HOBBS se muestra reaccionario frente al impuesto sobre la renta como precio por el pago de la protección (diferencia con la opinión de FRIEDMAN), pero apoya el impuesto al consumo o gasto porque considera que es la manera más igualitaria como se puede medir la seguridad brindada a los hombres sean ricos o pobres. (Irónicamente uno de los más severos críticos de la posición neoconservadora-monetarista; Nicolás KALDOR del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge (Inglaterra), ha sido el que con más rigor defiende el impuesto al gasto).

Destaca, en el Leviathan, la idea de que algunos hombres incapaces no sean abandonados a la caridad de los particulares; sino que más bien reciben el apoyo del Estado. (HOBBS distingue entre incapaces y holgazanes. A los primeros protección a los segundos exclusión.)

En la parte II, Capítulo 30:

" A la justicia igual corresponde, también, la igualdad en la imposición de tributos; esta igualdad de tributación no se basa en la igualdad de riquezas, sino en la igualdad de la deuda que cada hombre está obligado a pagar al Estado por la defensa que le presta. No basta, para un hombre, trabajar por la conservación de su vida, sino que también debe luchar, si es necesario, por el aseguramiento del trabajo. Deben hacer, o lo que hicieron los judíos después de retornar de su cautiverio, al reedificar el templo: construir con una mano y empujar la espada con la otra; o de lo contrario tienen que alquilar a otros que luchen por ellos. En efecto, los impuestos establecidos por el poder soberano sobre sus súbditos no son otra cosa que el salario debido a quienes sostienen la espada pública, para defender a los particulares en el ejercicio de sus diferentes actividades y reclamaciones. Teniendo en cuenta que el beneficio que cada uno recibe es el goce de la vida, que resulta igualmente apreciada por pobres y ricos, el débito que un pobre tiene para quien defiende su vida es el mismo que el rico por análoga defensa... Considerando esto, la igualdad en la tributación consiste más bien en la igualdad de lo que se consume que en la riqueza de los consumidores. ¿Por qué razón quien trabaja mucho y, ahorando los frutos de su trabajo, consume poco, debe soportar mayor gravamen que quien viviendo en la holganza -- tiene pocos ingresos y gasta cuanto recibe, cuando uno y otro reciben del Estado la misma protección? En cambio cuando los impuestos son establecidos sobre las cosas que los hombres consumen, cada hombre paga igualmente por lo que usa, y el Estado no queda defraudado por el gasto lujoso de los hombres -- privados." (1)

Apéndice: III. Algunos sobre la teoría pura del gasto público de Samuelson

El planteamiento que hace Paul Samuelson en relación con

(1) Hobbes, Thomas, El Leviathan, trad. Manuel Sánchez S. Segunda Edición, México.: F.C.E. 1980, pp.283-284.

los bienes públicos, inicialmente parte de los mismos supuestos por Wickseil, Lindahl y Bowen. La naturaleza bilateral de la producción - bienes públicos y privados- y la relevancia de las preferencias del consumidor lo lleva a la frontera de la utilidad, el óptimo de parbo y demás variables consideradas en los modelos anteriores.

El punto relativo a las condiciones óptimas desarrolla la siguiente ecuación:

$$\sum_{i=1}^s U_{n+1}^i / U_r^i = P_{n+j} / P_r \quad (j=1,2,3,\dots,s; r=1,2,\dots,n)$$

$$(j=1,2,3,\dots,m; r=1)$$

Ecuaciones que ajustan al consumo de los bienes colectivos a las preferencias individuales $U^i = U^i(X_1^i, \dots, X_{n+m}^i)$ hasta llegar al supuesto de que el consumo de dichos bienes, de cualquier manera está sujeto a la ley de rendimientos marginales decrecientes. $F(X_1, \dots, X_{n+m}) = 0$.

SAMUELSON no acepta el intercambio voluntario como requisito para la obtención del óptimo, y aduce que la tributación bajo el semblante del beneficio, es una acomodación manera de ajustar las leyes del mercado a la esfera de los bienes colectivos, subestimando factores como los efectos externos externalities y otros que hacen artificioso y utópico tal planteamiento.

Concluye diciendo que toda persona puede beneficiarse en términos de intercambio de los bienes privados, pero no así de los bienes colectivos por las secuelas que éstos dejan, así como por la imposibilidad de negociación.

Vid. Cfra. Samuelson, Paul, "teoría Pura del Gasto Público," en Economía del Bienestar, op, cit, pp. 227-231. Para ver ejemplos específicos de éste teorema consúltese: May Kanosky, Ernesto, Diseño de una Reforma Óptima Fiscal: el Caso Mexicano, México.: El Colegio de México, 1985 (Tesis presentada para obtener el grado académico de Doctor of Philosophy al Massachusetts Institute of Technology. Este Tesis remite a otra en relación con el modelo de equilibrio general de la economía mexicana: Serra-Puche, Jaime A computational General Equilibrium Model for the Mexican Economy: An Analysis of Fiscal Policies, New Haven.: Yale University, 1979.

Apéndice: Factores reales de poder y
IV Tributación*

Una variable que no puede ser desestimada, ni en el modelo de negociación, ni en el contexto de la formación de la ley tributaria, es la concerniente a los factores reales de poder.

Como este campo -el sociológico- ha sido objeto de una palabrería extenuante para explicar los hechos sociales, antes de reflexionar sería importante delimitar el concepto de factores reales de poder, bajo la concepción Weberiana. Los factores reales de poder se identifican con un cúmulo de individuos con similitud respecto de oportunidades, posibilidades, bienes, condiciones e intereses. La tributación, por su puesto, afecta las estructuras económicas de los factores -- aun cuando no de manera idéntica. Por esa razón conviene clasificar los factores reales de acuerdo con las relaciones de producción. (La primera clasificación que se realizó la hizo LASALLE). Veamos...

1. Los terratenientes que se identifican con la posesión y explotación de la tierra. Pese a su cada vez menor importancia en la sociedad post-industrial Gesellschaft, no es así en la sociedad pre-industrial Gemeinschaft, en donde nitidamente se aprecia la expresión latifundista.
2. Los campesinos que mantienen: o una economía de subsistencia, o trabajan para el terrateniente. Constituyen votos y rara vez candidatos.
3. Los comerciantes cuya función es distribuir los excedentes de producción generados por la planta productiva industrial y agrícola.
4. Los burócratas que tanto públicos y privados tienen como función administrar la cosa pública o privada bajo marcos de eficiencia. La Universidad es la base fundamental de su estructura socio-cultural.
5. Los militares, adquieren su posición relevante como organiz

*Hay influencia decisiva del pensamiento sociológico de Luis Molina Piñeiros. Cátedra: Sociología Jurídica. 05.03.88.

mo que da coercibilidad a las decisiones de autoridad.

6. Los industriales, que representando el factor tecnológico no son, en un comienzo, bien vistos por el antiguo establishment.

7. Los obreros que constituyen el recurso humano sine quo non, no trabaja la industria.

8. La Banca que agrupa y distribuye los recursos financieros de la actividad económica.

9. La oposición armada, que busca el poder por la vía de la rebelión.

10. La economía subterránea que agrupa actividades organizadas al margen de la ley: Narcotráfico, especialmente.

11. La iglesia, con la concepción religiosa que tiene alrededor de las relaciones Estado-Ciudadano.

12. La inversión extranjera que cuida sus intereses.

CAPITULO: 4

ALGUNOS ALCANCES ECONOMICOS4.1. Introducción

La optimización de la tributación en función de los agregados económicos, es una premisa que debe desarrollarse - con el objeto de minimizar las distorsiones de los impuestos dentro de la actividad productiva y, en consecuencia, maximizar la recaudación. Aunque una política de tal envergadura - debe ir acompañada de otros lineamientos (1) que no podemos delimitar aquí, si vamos a evidenciar algunos cambios desfavorables (a reserva de que existan otros) que los tributos - generan en la maquinaria económica.

Sin embargo, como quiere que la posición no puede ser enteramente crítica, nos vamos a referir, también, a algunos presupuestos aportados alusivos a la teoría de la contribución óptima: mayor número de ingresos fiscales, sin distorsiones en el proceso de crecimiento económico.

Para finalizar no está por demás enfatizar que se supone como dada la presencia de una economía de mercado a la que se le va a instrumentar un cúmulo de impuestos que alteran - su cauce normal y natural.

4.2. Distorsiones dentro de la Actividad Económica

Son muchas y muy variadas las distorsiones que la imposición genera en el torrente de la actividad económica. Si las clasificáramos podrían éstas ser: directas o indirectas; microeconómicas o macroeconómicas, etc., y aún cuando se pudiera seguir ensayando muchas clasificaciones al respecto, es necesario delimitar que nos haremos cargo de las más importantes y, en términos generales, las que más afectan nuestro comportamiento como contribuyentes y ciudadanos.

Los impuestos generan distorsiones en el trabajo al enfrentar al sujeto a la decisión de laborar o dedicar su tiempo al ocio. Alteran, igualmente, la inversión productiva y el ahorro como fuentes del crecimiento económico (formación de capital).

Ahora bien, con el objeto de llegar a sopesar un panorama mucho más exacto de la totalidad de la actividad económica es importante vislumbrar el efecto que envuelve una ola de tributos en el todo; es decir, el efecto multiplicador.

Por último hay que resaltar que todas estas consideraciones no pueden escapar del análisis racional de los particulares quienes mediante la apreciación de sus decisiones y los giros ordinarios de la política económica realizarán sus propias elecciones afectando los agregados macro. (Expectativas Racionales, Ceteris Paribus).

4.2.1. Elección: Trabajo/Ocio

Los efectos tributarios sobre el ingreso derivado de la actividad laboral han sido objeto de investigación por parte de reconocidos economistas destacados entre quienes destaca: GOODE, AARON, PECHMAN, FISCHER, NGUYEN WOO, entre otros. La principal problemática se puede explicar a través de una curva de indiferencia que enfrenta trabajo y ocio bajo la forma de correlación indirecta. Lo que se traduce en que más horas de trabajo conlleva menos de ocio y viceversa.

Ahora que como los impuestos disminuyen la remuneración del trabajo (salario), en términos absolutos, la cuestión consiste en saber hasta que punto el trabajador está dispuesto a dedicar más horas de su tiempo al ocio o al trabajo exclusivamente. Hasta el momento han sido manipuladas las siguientes variables para obtener resultados:

1. El tipo de impuesto sobre la renta: si es progresivo o --proporcional.
2. Los gustos de los trabajadores con base en los efectos --renta y sustitución.
3. La oferta y la demanda de mano de obra en un contexto cualitativo (incidencia y traslación)
4. Consideraciones alrededor de la relación consumo/ingreso.

Para abordar el tema en toda la extensión, vamos en primer lugar, a considerar la existencia de un Estado sin impuestos en donde un sujeto X, puede elegir entre trabajo y tiem-

po libre suponiendo que la hora trabajo o la hora ocio tiene el mismo valor monetario. El sujeto X puede realizar las elecciones correspondientes a un nivel máximo de satisfacción (2). Las elecciones del sujeto, huelga decir, estarán sujetas a la ley de rendimientos marginales decrecientes. El resultado es que el sujeto X tratará de encontrar un punto - donde la satisfacción subjetiva de las horas de trabajo sea igual a las horas de ocio, maximizando el trabajo y el ocio.

En la realidad, sin embargo, como lo hemos razonado, no puede existir un mundo sin impuestos; sin una autoridad; y - sin un tercero que dirima conflictos, porque es imperativa - la presencia de un gobierno que defienda las negociaciones generales e interpartes.

Así entonces, un impuesto que incida sobre los ingresos derivados de la mano de obra disminuye la tasa neta de salarios obtenida por los trabajadores, produciendo una distorsión significativa en la decisión individual trabajo/ocio. Cuando se produce una alteración en las unidades monetarias obtenidas por el trabajo, es posible que el individuo reduzca su labor y prefiera disfrutar del ocio en busca de la maximización de su utilidad. Veamos...

Trabajo horas (A)	Tiempo libre Horas (B)	Ingreso \$10 por h. (C)	Impuesto Progresivo (D)	Saldo (E)
24	0	240	24	216
23	1	230	23	207
22	2	220	17.6	202.4
10	14	100	2	98
9	15	90	1.8	88.2
8	16	80	1.6	78.4
0	24	0	0	0

Progresividad (D)

Base Gravable	Tarifa	Base Gravable	Tarifa
0 a 40	0%	130 a 160	5%
40 a 70	1%	160 a 190	6%
70 a 100	2%	190 a 220	8%
110 a 130	3%	221 a 240	10%

Como puede apreciarse el sistema progresivo de impuestos presenta una situación incómoda para quienes deciden trabajar más duro en relación con los que no lo hacen. Así, mientras un sujeto está dispuesto a trabajar 22 horas en alguna fecha, por este hecho soporta una carga de 0.08% de impuesto por hora. Quien decidió 7 horas solo contribuye con 0.01%.

Esto nos conduce a considerar dos efectos simultáneos - que se pueden llegar a presentar: O bien, el ciudadano trabaja más horas con el objeto de recuperar el nivel de salario perdido por imposición. Esto se conoce como el efecto renta en sentido positivo. O, a contrario sensu, el sujeto prefiere gastar más horas de su tiempo en ocio, en cuyo caso estamos en frente de un efecto renta en sentido negativo, con lastre dentro de la actividad económica. Lo que determina una u otra actitud es la elección en términos de utilidad realizada por el sujeto; es decir, el efecto sustitución trabajo/ocio positivo o negativo. (3)

En alguna medida la naturaleza de las tarifas impositivas: proporcionales o progresivas, es un factor determinante en la elección final de los trabajadores. En realidad el impacto de las tarifas es un diferencial importante. (4)

Otra variable que no se puede subestimar es la relativa a la incidencia y traslación de los impuestos. AARON y PECHMAN enuncian su investigación con tal aclaración:

" Existe una total interferencia de la tributación sobre el nivel de trabajo/ocio. Sin embargo, hay que tener presente el nivel de traslación impositiva, así como la oferta y la demanda de mano de obra." (5)

Para explicar estas cuestiones basta con recordar la incidencia fiscal estructural en relación con la oferta de mano de obra a pelando por supuesto a los principios de la elasticidad:

1. Si el supuesto es que la mano de obra es excesiva en relación con el capital (K), entonces éste trasladará la tributación al trabajo, y es poco probable que los trabajadores puedan defenderse de tal impacto. (La demanda de mano de obra es elástica con respecto a la oferta).

2. Supongamos que la mano de obra es escasa cualitativa o cuantitativamente; entonces su demanda es inelástica y la posibilidad de trasladar el tributo es mínima. Por consiguiente el poder de negociación del trabajador es mucho más ventajoso que el anterior.

En un marco general, estos hechos pueden trasladarse a un relato en donde el trabajador puede experimentar una pérdida del bienestar individual, que se deja medir a nivel macro. Por otro lado es evidenciable la presencia de actividades "hagalo usted mismo" (6) en donde un sujeto estaría dispuesto al ocio productivo* a costa de un trabajo remunerado porque le resulta más óptima esa situación.

Existe además estadística que deja ver como la decisión de la esposa de ingresar a la fuerza de trabajo es sensible a los cambios de los impuestos y en consecuencia se presenta un efecto sustitución entre las actividades domésticas y las remuneradas. (7) (No nos corresponde evaluar los costos beneficios de un desfase de tal envergadura.)

Cuando el impuesto afecta la renta laboral disponible, se presentan variaciones significativas dentro del consumo que repercuten en la formación del PNB. Si se tiene en cuenta que en América Latina la contribución de ese rubro para 1982-84 fue de 79.2% según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se puede constatar la magnitud del problema. (8)

Con el objeto de finalizar este punto vale la pena -- traer a colación los resultados de una investigación realizada por E.K. Browning:

" Las comparaciones estimadas en el análisis de costos-beneficios sobre el gasto/tributo gubernamental (públicos) demostraron que no existe una consecuencia significativa en la distribución de la renta. Sin embargo, las estimaciones si revelaron que existían distorsiones en la oferta de mano de obra a partir de una variación en los tributos." (9)

*El ocio productivo se caracteriza porque se aprovecha en otras actividades en detrimento de la división del trabajo.

4.2.2. Inversión Productiva

Los resultados de la interrelación entre impuestos e inversión productiva son demasiado ambiguos, en vista de que la aplicación de las disposiciones tributarias y en especial la del impuesto sobre la renta puede dar lugar a bases gravables (renta líquida gravable) completamente diferente. La clase de depreciación, el manejo de los inventarios, la naturaleza y composición del costo de capital; así como la clase de proyectos implementados en el seno de la organización empresarial son variables que, de utilizarse adecuadamente, pueden conducir a flujos impositivos que van desde menos favorables hasta óptimos.

Sin embargo, en términos muy generales, podemos advertir que una disminución efectiva de los impuestos vía tarifa hace más atractivos los retornos y en consecuencia la inversión.

Para conocer la incidencia de la imposición en la inversión productiva es necesario traer a colación sucintamente, una serie de conceptos financieros alrededor de los cuales - gira toda esta problemática.

El primer concepto es el interés compuesto. Se presenta cuando al final de cada período los intereses se acumulan para el período siguiente. Se puede explicar por medio de flujos presentes y futuros de dinero a través de la siguiente ecuación: (10)

$$VF = VP (1+i)^n \quad 1.$$

Donde, VF: Valor Futuro; VP: Valor Presente; i: tasa de interés y n: número de años o período de tiempo.

La ecuación 1. representa el valor del dinero a una tasa de interés i , durante el tiempo n . No obstante, como lo enseñó FISCHER (11) hay que distinguir entre las tasas nominales de interés y las tasas reales y a esto se llega cuantificando la inflación (índice de precios) durante el período que se pretende considerar.

$$VP = VF/(1+\lambda)^n \quad 2.$$

Donde λ es la tasa de inflación, entonces integrando las ecuaciones 1. y 2.

$$VF = VP (1+i)^n / (1+\lambda)^n \quad 3.$$

$$VF = VP (1+i / 1+\lambda)^n, \text{ entonces} \quad 4.$$

$$VF = VP (1-\lambda / 1-\lambda)^n, \text{ si} \quad 5.$$

$$\theta = 1-\lambda / 1-\lambda \quad 6.$$

$$\text{Resumiendo: } \underline{VF = VP (1+\theta)^n} \quad 7.$$

Como demuestra la ecuación 6. y 7. la inflación es determinante en las decisiones de inversión productiva, y en algún grado, es un gravoso impuesto que no debe dejar pasar por alto el inversionista.

Se observa también que los retornos deben soportar una tasa impositiva (t) que no fue considerada a lo largo de las ecuaciones y particularmente en la 6., pero que sin embargo es determinante en la toma de decisiones. Incorporando tal temática a la ecuación quedaría:

$$\theta = (1-t) 1-\lambda / 1+\lambda \quad 8.$$

Bajo todo este orden, se puede advertir que la valuación precios-costos desglosada en el uso del capital puede expresarse como función:

$$= f(i, \lambda, t) \quad 9.$$

No se puede subestimar el grado de incertidumbre sobre llevado por la inversión. Ciertamente este es un factor que disminuye la tasa interna de retorno. Entonces, en conclusión los impuestos disminuyen la rentabilidad de la inversión.

4.2.3. El ahorro

Desde una perspectiva amplia el ahorro resulta del diferencial establecido entre ingreso y consumo. Otra expresión del ahorro está dada como un consumo futuro. En primera intención, un impuesto sobre el ingreso obliga al sujeto, por

efecto de una disminución real, a incrementar su consumo presente si no quiere ver su nivel de vida decrecer.

Iguales efectos genera un impuesto al patrimonio, que castiga directamente el ahorro bajo una doble posición: disminuye la tasa nominal de interés; y por el efecto crowding out, traslada capital del contribuyente al Estado. Esto tiene efectos negativos a nivel macro que se vislumbran en el desequilibrio crecimiento--población.

La evaluación específica de las distorsiones tributarias en el ahorro, puede estructurarse utilizando los procedimientos cuantitativos del punto 4.2.2. (Inversión Productiva) al cual remitimos con el fin de evitar repeticiones innecesarias.

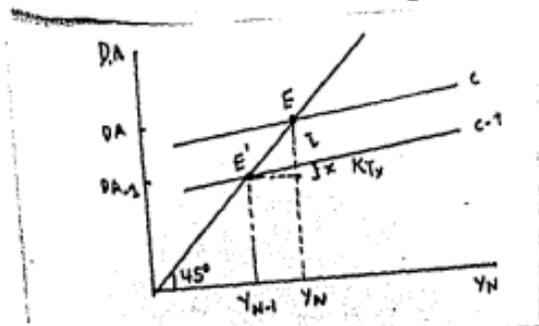
4.2.4. El efecto multiplicador de los impuestos

Los impuestos, como lo hemos detallado, extraen recursos del sector privado a través del efecto desplazamiento, situación que contrae la demanda agregada de consumo e inversión. (12)

En esa esfera, un cambio en la tasa, base gravable, u otro elemento de la imposición, da lugar a un cambio multiplicador dentro del ingreso nacional. Basta con relacionar la propensión marginal al consumo (c) y la propensión marginal tributaria (t) para llegar al concepto del multiplicador tributario (K_{tx}) según la siguiente ecuación:

$$K_{tx} = \frac{1}{1-c+c(t)} \quad 10.$$

En donde como se aprecia las repercusiones en el consumo de bienes y servicios tienen efectos considerables y significativos en el ahorro de la población. Gráficamente se puede expresar la ecuación 10. de la siguiente manera:



Hay un traslado del punto de equilibrio originalmente establecido E-E'. Esta nueva decisión aparte de contraer el ingreso nacional, disminuye el rubro de la demanda agregada en los rubros de consumo e inversión privadas.

La explicación anterior podría detallarse bajo una faz monetaria, si ese fuese el caso. Para tal efecto habría que tener en cuenta que una variación impositiva afectaría la cantidad de dinero y el nivel de precios (13) si, y sólo si se cumplen las condiciones de KENNETH, K:

" Para que la política fiscal tenga vigencia en la estabilización económica (inflación) se necesita la presencia de un presupuesto equilibrado o mejor aún con superávit. Es axiomático que durante la inflación deberá retenerse la estructura impositiva existente, eliminando la posibilidad de reducciones a los impuestos, a la vez que se adoptan nuevos impuestos para reducir la cantidad de dinero." (14)

Para determinar ese cambio -el multiplicador- es importante estructurar una estricta relación impuesto-gasto que de una vez por todas limite los continuos ciclos que se han venido presentando en la interminable carrera por tratar de nivelar los ingresos y egresos públicos. En realidad, si las tarifas impositivas se ajustan con bastante rapidez a los continuos movimientos de la demanda agregada se reducirían significativamente los errores de previsión. (15)

Hasta el momento se han seguido tres pasos en torno a la problemática planteada: Uno es cambiar el sistema tributario al igual que se hace con los gastos públicos (Pareto, - Musgrave, etc). Otro es hacerlo antes de que se implementen los nuevos gastos. Y uno último (Peacock, Wiseman), sostiene que los impuestos deben cambiarse ulteriormente para expandir inicialmente el sector privado (16). De estas posiciones la más cuerda, sin evidencia empírica que pudiéramos agregar es la primera, en la medida que plantea la tantas veces citada relación quid pro quo. Las subsiguientes pueden conducir, en condiciones normales a una inflación, o, a una contracción de la actividad económica.

4.2.5. Las expectativas racionales

El enfoque principal de las expectativas racionales dentro del contexto económico data apenas de la década de los setenta y se gesta a partir de la imposibilidad que ha acompañado a las premisas keynesianas para detener la inflación.

La eficacia de la política económica estaba estructurada en el supuesto según el cual, una vez como fueran instrumentadas las medidas a seguir, el hecho de que el público ignorara su transcurso, ayudaba al cumplimiento de los objetivos. No obstante, como se demostró, el público comenzó a darse cuenta de las implicaciones y, en consecuencia, los efectos buscados en la implementación de la susodicha política se hicieron cada vez menos potentes.

La noción de expectativa racional parte de la hipótesis a cuyo tenor los individuos utilizan información eficiente y no cometen errores en la apreciación del facto económico y por lo tanto toda política económica que ignore este supuesto o lo subestime está llamada a fracasar.

Una variación en el sistema impositivo, según el enfoque anterior, dirige la voluntad de los contribuyentes a emprender cambios en su actitud frente al ahorro y al consumo, e incluso, al manejo de sus propios ingresos. TUERCK refiriéndose a este aspecto en particular atribuyó a la política fiscal metas concretas:

" La meta de la política fiscal es satisfacer las necesidades financieras del gobierno en una forma que represente el menor peso posible en el deseo de la gente para trabajar y ahorrar." (17)

El ejemplo que más ha sido traído a colación dentro de los estudios más recientes, es aquel que evoca la elección hecha por la actividad gubernamental entre empréstito o impuestos. Cuando la elección es la primera (deuda pública) es indispensable tener en cuenta la teoría de la equivalencia por la cual, el valor presente de los impuestos futuros necesarios para cubrir la deuda, tiene el mismo efecto que los impuestos presentes. La deuda de hoy, por consiguiente, es un impuesto mañana (18) en la medida que no haya emisión monetaria sin respaldo.

Por supuesto que si la deuda es cubierta con emisión de monedas y billetes, son ya bien conocidas las distorsiones ocurridas en el nivel de precios. Lo relevante aquí, empero, es que aparte de desnivelarse el óptimo de la actividad gubernamental de repente dos grandes gigantes comienzan a pelear desenfrenados por los escasos recursos, (19) sin que evidentemente se presente una variación en la producción. (20)

La visión de las expectativas toma importancia cuando - el gobierno trata de financiar su margen de operación a través del recurso inflacionario, en tal sentido, las aspiraciones productivas pueden degenerar en rasgos especulativos que desvían virtualmente el mercado de bienes y servicios (IS) en favor del mercado de capitales (IM) (21). El hecho de que exista más circulante no necesariamente conduce a un aumento en la productividad general; por el contrario, las expectativas del público demuestran que hay una mayor presión sobre los precios y no sobre la oferta agregada como ceteris paribus se había venido considerando (22). Y es apenas obvio que la gente vaya a tratar de defenderse, donde quiera que se encuentre, del fantasma inflacionario.

" Sin un reestablecimiento de las expectativas racionales no inflacionarias es muy difícil es muy difícil recurrir a la política de la demanda agregada keynesiana, sin obtener después pésimos resultados." (23)

4.3. Tributación: ¿Al Ingreso o al Gasto?

Desde la propuesta de KALDOR, algunas décadas atrás, ha venido siendo motivo de discusión teórica la posible implantación de un impuesto al gasto como substituto inmediato del actual impuesto sobre la renta. Numerosos trabajos de investigación se ha presentado en favor y en contra de una y otra posición y pese al número de años que ha transcurrido desde entonces la polémica todavía continúa.

FRIEDMAN ha econtrado, por ejemplo, que el análisis comparativo que respalda el impuesto sobre la renta en relación con el impuesto al gasto, según el estudio de Alfred MARSHALL adolece de una enorme falta de inducción (error de lógica) - como quiera que no era posible, basándose en un único ejemplo, generalizar. (24)

" El hombre que está a favor de una mayor intervención gubernamental también está dispuesto a sostener un horizonte de perspectivas de corto plazo. En parte estará dispuesto porque el gobierno centralizado puede lograr cambios de ciertas clases con rapidez y si las consecuencias de largo plazo son adversas se podrán implementar -- nuevas medidas..."

Milton Friedman

Why Economists Disagree, New Jersey.:
Englewood Cliff, 1968, p.8

En un contexto un poco más pragmático se pronuncia - PECHMAN al sugerir algunos de los más relevantes problemas - que conllevaría la vigencia de un impuesto al gasto. Interrogante como: ¿Incrementaría el ahorro y la formulación de capital? ¿Es más equitativo? ¿Qué hay de su recaudación y administración? ¿Cómo podrían analizarse los problemas de transición en relación con el impuesto sobre la renta? (25), no pueden ser contestadas aquí, pero constituyen buenos puntos de partida para una investigación empírica posterior.

La búsqueda de un sistema impositivo óptimo que armonice los múltiples intereses implícitos dentro de la tributación ha sido en general la principal inquietud en los últimos tiempos. Es claro que la imposición genera distorsiones en el comportamiento económico de los sujetos vinculados a la actividad económica. Dos son los senderos más relevantes para exponer la problemática, en términos de nivel de vida de los asociados: la formación de capital y el ahorro. El impuesto sobre la renta es particularmente lesivo para estos dos rubros y, a menos que los réditos sean lo suficientemente atractivos, se puede llegar a presentar un desahorro que conduce a una flata de formación de capital.

Todos estos hechos han conducido a propuestas que como la WOO (26) pretender eliminar las distorsiones del ordenamiento tributario, aportando soluciones particulares. Veamos... (Impuesto Progreso al Consumo)

Dos objetivos concretos se persiguen en la implementación de un impuesto progresivo al consumo: 1. El incentivo a la formación de capital que, en la actualidad se ve lesionado por la doble tributación que causa en el ahorro el impuesto sobre la renta. (No solamente grava el ingreso obtenido por el contribuyente, sino además los intereses generados por el ahorro). 2. Garantizar la neutralidad de los impuestos en la toma de decisiones administrativa-corporativas. En realidad, detrás de la elección trabajo/ocio; consumo presente o futuro; daños inflacionarios, etc, se encuentra el compromiso de abocar por una economía competitiva y eficiente con mejores beneficios para los ciudadanos.

Es importante resaltar que en el modelo de WOO el impuesto progresivo al consumo trata de manera igual a los individuos que comienzan el año con la misma riqueza y el mis-

mo valor presente de ganancias futuras de trabajo.

La ecuación de ajuste al modelo WOO es, a nuestro entender - la siguiente:

1. Ingresos percibidos: Salarios, Honorarios, Dividendos, - Participaciones, Intereses, etc. (menos)
2. Ahorro efectivo: Efectivo; Depósitos Bancarios, Deudas -- por cobrar, Dividendos retenidos, etc.
3. Consumo. (igual)
4. Salario Mínimo (menos)
5. Base Gravable (igual)

Se asume que el salario mínimo es suficiente para cubrir las necesidades vitales.

Pese a la aparente consistencia del modelo, es muy difícil cambiar el estado de cosas sin que en el inmediato plazo se gesten una serie de traumatismos, superiores en número a las ventajas y beneficios que el impuesto progresivo al consumo expandería en la sociedad. Por esa razón a veces es preferible tratar de mejorar el status quo, en vez de traspolarlo a caminos inciertos. Una vía es el impuesto negativo sobre la renta Negative Income Tax.

4.4. Impuesto Negativo sobre la Renta

Algo en lo que aparentemente ya se han puesto de acuerdo escuelas tan antagónicas como la monetarista y la nekeynesiana, es sobre la necesidad de instrumentar un impuesto negativo sobre la renta, o lo que es lo mismo un subsidio de ingresos en favor de quien, o bien no alcanza al renta mínima de supervivencia, o se encuentra desempleada.

Las políticas económicas de bienestar social siempre se han preocupado por mejorar el nivel de vida de los sectores más marginados de la población poniendo a su disposición vivienda, salud, alimentación, y en general un sin fin de franquicias y privilegios atendiendo a la ya comentada falacia - do la objetividad de la necesidad. Sin embargo antes de poner en marcha tan costosos planes debería pensar si realmente se

está satisfaciendo los deseos individuales de cada quién, o más bien, se han impuesto, de manera arbitraria. Los deseos de las personas, sus inquietudes, sus gustos y preferencias deben ser atendidas por cada sujeto y no por el deseo, gusto o preferencia del gobernante de turno. Este razonamiento, constituye el argumento más sólido para establecer un impuesto o subsidio de tal envergadura, y en donde supuestamente se encuentra el punto de contacto entre las dos escuelas.

El primer paso que se debe seguir, es precisar el nivel de vida mínimo con que un sujeto puede vivir libre y dignamente (27) y, al mismo tiempo, definir cual es el nivel de pobreza y de opulencia con el objeto de verificar el diferencial de la progresividad de las tarifas, al igual que la propia ecuación y los demás items indispensables para el desarrollo del concepto.

Los elementos básicos del impuesto negativo, según las voces de GROVES y BISH (28), serían: una renta mínima de subsistencia (Y) que se toma como patrón o medida igualadora. Se trata del mínimo social exento cuya presencia, aparte de excluir cualquier clase de tributación sobre el ingreso, constituye un punto de división (frontera) entre los ingresos susceptibles de soportar cargas y aquellos que deben ser excluidos del sistema.

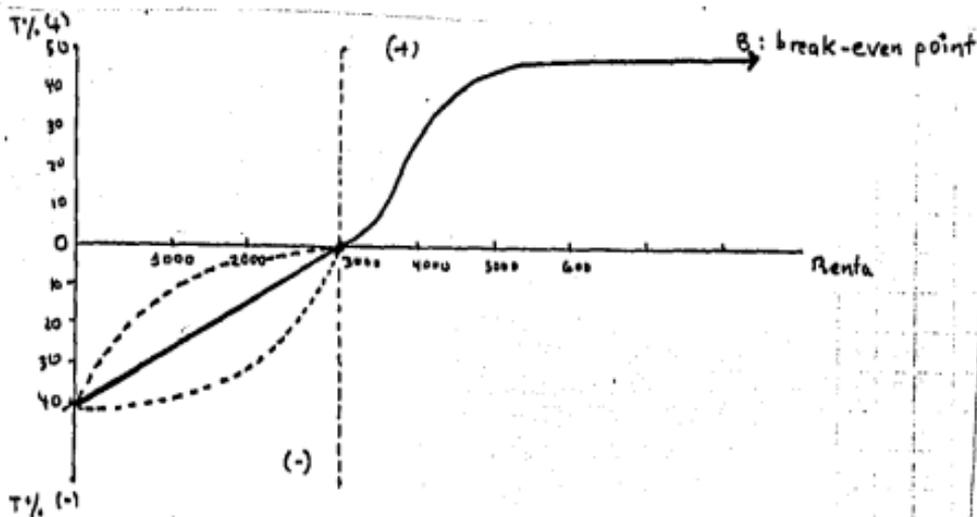
Además debe establecerse una tarifa (t) que vaya a determinar el subsidio, o mejor, la transferencia de renta a la que tiene derecho el contribuyente para alcanzar la renta mínima de subsistencia (Y). La tarifa sería la medida o el racero con que se puede cuantificar la cantidad del subsidio o de impuesto.

Finalmente el tercer elemento es el nivel de renta propiamente dicho que las familias recibe, y que constituye la base del subsidio, o del impuesto. (B) The break-even point

Las tres variables se encuentran interrelacionados de la siguiente manera:

$$\begin{array}{ll}
 Y_g = t \cdot B & 1. \\
 T = Y_g / B & 2. \\
 B = Y_g / t & 3.
 \end{array}$$

Ahora bien, la expresión gráfica de las ecuaciones anteriores es la siguiente:



Y_g . El impuesto es progresivo y el subsidio proporcional.

Aun cuando no se ha estudiado la forma de la curva del subsidio, inicialmente ésta tendría que ser negativa; es decir, dar más subsidio para aquellos que tienen un nivel de ingreso muy bajo y, a fortiori, una transferencia menor para quienes se aproximan al punto mínimo de subsistencia.

Ilustrando la problemática FRIEDMAN comenta:

" El sistema tributario puede ser utilizado para proporcionar a las familias de bajos recursos un pago sobre un porcentaje que resultaría de la diferencia entre sus ingresos y el valor de las deducciones personales decretadas en el impuesto sobre la renta . Por ejemplo, una familia que gana \$ 1.600 y tiene deducciones personales por \$ 2.400 tendrá un diferencial de \$ 800 y aplicando un porcentaje de 50% tendría derecho a \$ 400." (29)

Las ventajas que se derivan del establecimiento del impuesto negativo sobre la renta son las siguientes:

1. La manera como está concebida la estructura impositiva evita cualquier inequidad presentada por el programa de bienestar. Supóngase que se pretende adelantar un programa de vivienda sin cuota inicial, pero el número de casas por ser limitados los recursos, no alcanza para la totalidad de los carentes y un buen número de ellos queda desprovisto de techo. Hay un claro desequilibrio entre quienes desean tener y afectivamente tienen.

Con el subsidio de renta basta simplemente enmarcarse dentro del supuesto hipotético legal para tener derecho a recibir la transferencia.

2. La administración de esta subvención no resulta muy complicada y más bien, es relativamente sencilla. La carga de la prueba corresponde al ciudadano; es decir, tiene que demostrar las condiciones y circunstancias previstas dentro de las disposiciones jurídicas que amparen su calidad de acreedor frente al pago estatal.

3. El subsidio o impuesto negativo no necesariamente tiene que cubrir el 100% de la diferencia entre la renta actual y el mínimo vital exento (Y_g); es deseable que exista un margen entre estas dos cifras con el objeto de que los sujetos beneficiados sientan la necesidad de buscar empleo, para alcanzar un nivel de vida digno.

4. Como colorario de todo lo anterior, es obvio que se establece un derecho legal de pobreza sobre el nivel de vida aceptable, y al elevarse, en este sentido, el bienestar individual directamente se repercute en el bienestar general.(30)

5. Aparte de lo dicho, un instrumento como el impuesto negativo detiene el crecimiento del Estado en términos negativos y cuantitativos (valga la redundancia), como quiera que desvía de fondos de funcionamiento a gastos de transferencia.

6. El elemento justicia, en alguna medida, también se hace evidente desde la faz conmutativa. Si hoy estoy contribuyendo para elevar el bienestar individual de quienes no tienen, tá vez en un futuro cuando las cosas no marchen bien para mí, -

podría llegar a tener una compensación por la diferencia de mis ingresos. Es algo así como una prima de seguros en donde los opulentos pagan las desventuras de los escasos bajo una estructura relación quid pro quo. (Hoy por tí, mañana por mí)

7. En consecuencia, y para finalizar, es entendible que el impuesto se financia sólo, sin necesidad de tomar recursos de otras fuentes como serían impuestos adicionales o empréstitos. En verdad los recursos obtenidos por los sujetos con capacidad contributiva, en el impuesto positivo, se asigna a los beneficiarios en la transferencia del impuesto negativo.

Dos desventajas, empero, son notorias en el espacio teórico, cuanto menos:

1. Puede presentar un incentivo al ocio, por parte de los beneficiarios, al verse respaldados por un subsidio.

2. El fundamento del impuesto negativo es ético-moral con desdoble judeo-cristiano: la caridad, pero esto no le da un estricto rigor científico.

4.5. Hacia un sistema tributario óptimo

Los estudios más recientes en relación con las finanzas públicas han esclarecido la preocupación por dos grandes tópicos en particular: La elección pública Public Choice de cuya problemática nos hicimos cargo en el capítulo 3; y la contribución óptima Best Tax que abordaremos a continuación.(31) Como siempre no sobra enfatizar que el análisis es completamente teórico.

Una primera conceptualización para referirnos al sistema óptimo de impuestos es la que presenta Arnold HABERGER:

" El óptimo sistema tributario que nosotros podemos proponer bajo ésta represión (la del ocio) es uno que golpea con unas tarifas de alto calibre esos bienes que son complementarios, o disminuir el promedio para los bienes sustitutos del ocio y que, en consecuencia, la presión aumente para el ocio. Un impuesto sobre la renta es óptimo dada la presión que el ocio puede recibir en función de --

los bienes con característica de sustitutos."(32)

La idea de HABERGER puede acomodarse al modelo de impuesto negativo de renta con el objeto de atenuar las desventajas o inconvenientes referidos al ocio, a tiempo que puede, incluso, incentivar el trabajo haciendo más costoso el ocio. Siendo el óptimo de HABERGER una mera elección entre trabajo/ocio es posible extenderlo a otros campos de decisión económica.

Sin embargo, los impuestos a parte de proveer fondos; reducir gastos de consumo e inversión; afectar el ahorro; generar un reacomodamiento de factores (33), traen consigo distorsiones en la maquinaria económica, y para que en alguna medida se justifiquen deben ser consistentes con el planteamiento de Samuelson-Scovsky. (Ver Apéndice II de este capítulo.)

Existen incoherencias y ambigüedades entre la optimización de las imposiciones y la productividad de la economía, - que grossa modo, pueden referir la indirecta relación según la cual a mayor equidad menor eficiencia; o ante una mayor recaudación, menor producción formal*. Esta serie de asimetrías determina a los gestores de la actividad financiera estatal, para que tengan que amplificar los posibles impactos primarios y secundarios que una reforma tributaria genera sobre todo en el ingreso nacional. La aparente incommutatividad de la --tributación hacen impredecibles los efectos en la economía --de mercado.

Hasta el momento los estudios empíricos no han podido encontrar un procedimiento adecuado para minimizar los efectos del sistema tributario respecto de la actividad productiva y en realidad gran parte del problema radica en que se implementan reformas fiscales de una vez por todas, sin contemplar el hecho de que tal alternativa tiene supuestos anteriores es---tructurados por leyes anteriores. (34)

A lo anterior, debe agregarse además que la puesta en --marcha de una ley impositiva es un detonador inmediato de actitudes políticas, económicas imprevisibles dentro de la concepción de la política económica nacional y en la proyecciones hechas inicialmente. (35)

*Las economías informales afloran con altas tasas de tributación motivo evasión, elusión o evitación.

En verdad esto demuestra que los impuestos óptimos, pueden no ser aceptados por una sociedad en particular siendo ésta una circunstancia que limita el fondo (36) del proceso demaximización del bienestar general. Para darnos una idea somera de los que puede ocurrir ante una variación impositiva respecto de la elasticidad oferta de un factor de producción, bástenos seguir las conclusiones del estudio de BALLARD, SHOVEN y WALLEY quienes dedujeron que un incremento marginal en la tasa de afectación de insumos más allá de lo previsto como soportable conduce a que los productores o bien busquen sustitutos del insumo en razón del factor tecnológico, o bien decidan abandonar la producción. (37)

Por supuesto que una situación de tal naturaleza altera los términos del bienestar general.

4.6. El presupuesto equilibrado

Pese a que hicimos referencia a los efectos que se presentan dentro de un presupuesto desequilibrado en el capítulo 3 (Apéndice I) vamos ahora a enfatizar algunos puntos - no precisados con anterioridad.

Una de las controversias más recientes y antiguas además es la naturaleza que debe rodear la política presupuestal en la esfera de las políticas públicas. Cuando KEYNES propuso - la presencia de un sector público fuerte, para suplir la inestabilidad del sector privado, no estaba diciendo otra cosa diferente a utilizar el gasto público para afectar la producción nacional. (38)

El paso del tiempo se ha encargado de demostrar que la expansión del gasto produce una euforia en el corto plazo, - pero que el costo real de ese sentimiento efímero de alegría es una presión en los precios que ha desde la inflación hasta la hiperinflación, según el grado de emisión. Así, la relación entre inflación y tributación comenzó a deteriorar - el nivel de vida de los asociados -en especial de aquellos - que tenían ingresos fijos- en vez de elevarlo como estaba -- previsto. FISCHER y DORNBUSCH comentan:

" El deslizamiento de los tramos impositivos ocurre cuando la inflación actúa conjuntamente con la imposición progresiva de la renta normal, desplazan

do a los contribuyentes a lo largo del tiempo." (39)

La urgencia de un presupuesto equilibrado ha llegado a ser tan patente para conseguir la estabilidad de precios que esto supone de plano una serie de disputas dentro de los órganos del poder político. Los keynesianos y los monetaristas circunscriben el meollo del asunto a dos variables axiológicamente apreciadas: el desempleo y la inflación: (40) ¿Qué debe tener prioridad? La respuesta a ello determina el tamaño del presupuesto entre otros.

Existen investigaciones empíricas que en algún grado, - han demostrado la frugalidad de una política expansiva del - gasto público con base en la emisión. (41) Además el hecho - de que no exista la supuesta relación entre inflación y de- - empleo como aparentemente se pensaba obliga a replantear - muchos lineamientos de la teoría de las finanzas públicas. U no de ellos es justamente la relación ingresos-gastos.

¿Qué es función de qué? El orden de los factores altera el total. Si los impuestos son función del gasto público se deben cobrar todos los tributos indispensables para cubrir - los gastos públicos, incluyendo el recurso extraordinario de emisión. Caso diferente si la relación es inversa y enton- - ces los gastos están sujetos al cúmulo de recursos obtenidos por la imposición. En ese caso el presupuesto de gastos debe ajustarse al presupuesto de ingresos. (42)

Notas de Texto

(1) Vr.g. la política de desregulización, liberación de precios, reducción de intervención pública, ausencia de déficit fiscal. Rosanvallon, Pierre, La crise de L'Etat-providence, París.: Editions du Sevil, 1981, p.59.

(2) Nguyen Woo, Mai, " Impuestos, Ahorro y Oferta de Mano de Obra: Teoría y Evidencia de Distorciones", Economía de la Oferta, op, cit, p.151.

(3) Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley, Macroeconomía, trad, García-Pardo, Tercera Edición, México.: Mc.Graw - Hill, 1985, p. 632.

(4) "El impuesto no es neutral entre el ocio y el trabajo. Reduce el rendimiento monetario derivado del trabajo, pero disminuye la satisfacción que se deriva del ocio sólo en la medida en que el ingreso monetario permita disfrutar del mismo. No es claro, sin embargo, que el establecimiento de un ISR (Impuesto sobre la Renta) cause siempre una reducción neta en la cantidad de trabajo. Otros podrían trabajar más, en un esfuerzo por elevar sus ingresos antes de impuestos -- con el objeto de mantener su antiguo nivel de vida u obtener uno más alto." Goode, Richard, "El impuesto sobre la renta y la oferta de trabajo", en Musgrave, R y Shoup, C Ensayos sobre Economía Impositiva, trad, Martha Chavez y López Munguía, - México.: F.C.E., 1964, p. 508.

(5) Aaron, Henry y Pechman, Joseph, How Taxes affect economic behavior, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1983, p. 1.

(6) Nguyen Woo, Mai, op, cit, p. 159.

(7) O'Neil, June, Family Issues in Taxation, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research October, 1981, p. 8 (Lectures on Taxing and the Family).

(8) La ecuación sería:

$$C = \bar{c} + cY_d \quad \text{donde, } \bar{c}=0 \quad 1.$$

$$C = 0.792 Y_d \quad 2.$$

Entonces a cualquier nivel de ingreso disponible Y_d se consumirá (c) el .792 de una unidad. \bar{c} es igual a cero, porque se ignora el nivel de consumo mínimo para la región. La repercusión en la demanda agregada de un impuesto que castigue el Y_d puede desnivelar el equilibrio de la actividad económica produciendo excedente de inventarios.

(9) Browning, Edgar K, "On the Marginal Welfare Cost of Taxation", en *The American Economic Review*, Vol.7, No. 1 March, 1987, p. 22.

(10) Sepúlveda, José, Souder, Williams, et, al, *Ingeniería Económica*, México.: Mc Graw Hill, 1985, pp. 1-5.

(11) De acuerdo con Irving FISHER:

Tasa de interés real: Tasa de interés nominal -
inflación.

The Theory of Interest, New York.: A.M.Kelley Publisher, 1965.

(12) Herber, Bernard, *Moder Public Finance*, 5th Edition, Illinois.: Richard Irwin, inc, 1983, p. 398.

(13) Friedman, Milton, "Targets, Instruments and Indicators Of Monetary Policy", en *Journal of Monetary Economics*, October, 1975, p. 27.

(14) Kuruhara, Kenneth K, *Teoría Monetaria y Política Pública*, trad. Rubén Pimentel, Quinta reimpression, México.: P. C.E. 1982, p. 85

(15) Friedman, Milton y Heller, Walter, *Monetary vs. Fiscal Policy*, New York.: W.W.Northon & co, 1969, p. 39.

(16) Von Fursbender, George, Green, R Jeffery, et, al, "Tax and Spend or Spend and Tax?", en *The Review of Economics and Statistics*, Vol.LXVIII, No.2, May, 1986, p.179.

(17) Tuerck, David, "Expectativas Racionales y Economía por Control de la Oferta: ¿Pareja o Dispareja?", en *Economía de la Oferta*, op, cit; p. 88.

- (18) Barro, Robert, "Are Government Bonds Net Worth?", en *Journal of Political Economy*, Vol.82, November, 1974
- (19) Due y Friedlaender, op cit., p. 187
- (20) Ibidem.
- (21) Las expresiones IS y LM representan el mercado de bienes y servicios y el mercado de valores en equilibrio. Compara-se con el modelo de Alvin HANSEN.
- (22) En el modelo monetario clásico, la masa monetaria por la velocidad de circulación es igual al nivel de precios por la producción.
- (23) Bach, George, *Macroeconomics*, Stanford.: Stanford University Press, 1970, p. 266.
- (24) Friedman, Milton, *Essays of Positive Economics*, Chicago.: Chicago University Press, 1953, pp. 98-109.
- (25) Peachman, Joseph, *What should be taxed: Income or Expenditure?* Washington D.C.: Brookings Institution, 1980, pp. 297-323.
- (26) Nguyen Woo, Mai, op. cit., p.185.
- (27) Eckstein, Otto, *Public Finance*, New Jersey.: Prentice Hall, inc, 1973, p. 67.
- (28) Groves, Harold y Bish, Robert, *Financing Government*, 7th edition, New York.: Holt, Rinehart and Winston Inc, 1973, pp. 366-367.
- (29) Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom.*: Chicago.: University of Chicago Press, 1962, p. 437.
- (30) Due y Friedlaender, op. cit.
- (31) Raboy, David, "Antecedentes Teóricos de la Economía por Control de la Oferta", en *Economía de la Oferta*, op. cit., p. 76.
- (32) Haberger, Arnold C. *Taxation, Resource Allocation*

and Welfare, op cit, p.28.

(33) Haberger, Arnold G. "The Incidents of The Corporation Income Tax", en Journal of Political Economy, November, Vol. 70, 1962, p. 230.

(34) Feldstein, Martin, "On the theory of Tax Reform", en Journal of Public Economics, Vol. 6, 1979, pp. 77.

(35) Frey, B.S. "Taxation in fiscal exchange: A Comment" en Journal of Public Economics, Vol.#, 1976, p. 32.

(36) "El teorema de la contribución óptima demanda limitaciones al poder del gobierno sobre las bases de una organización que apenas si se desarrolla desde 1970. Quien continúe bajo la primera opción Welfare State tiene que responder muchas preguntas respecto de las presiones de la política económica de esta naturaleza." Wade, Larry Political Economy, Boston.: Klumer, Nijhoff Publishing, 1983, p. 50.

(37) Ballard, D, Fullerton, D, Shoven, et, al, A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation, Chicago.: The University of Chicago Press, 1985, p. 201 (A National Bureau of Economic Research Monograph)

(38) Gordon, Robert, Macroeconomía, Trad. Daniel Gelindo, México.: Grupo Iberoamericana, 1983, pp, 381-384.

(39) Fischer y Dornbusch, op, cit, p. 556

(40) Villareal, Rene, La Contrarevolución Monetarista, Cuarta Edición, México.: Oceano, 1985, p. 99.

(41) "Los términos de los monetaristas se pueden resumir de acuerdo con las siguientes proposiciones empíricas: 1. La inflación es ante todo un fenómeno monetario, 2. La estanflación resulta de implementar una política de expansión monetaria, cuando el desempleo alcanza su nivel más alto. 3. No existe una relación entre inflación y desempleo según la curva de Phillips." Stein, Jerome, Monetarist, Keynesian & New Classical Economics, New York.: University Press, 1982, p.85.

(42) Ring, James, Secrets of Tax Revolt, Orlando.: Harcourt, Brace, Jovanovichs Publishers, 1984, p. 5.

Apéndice I : Relación Consumo/Ingreso y
la Oferta Agregada

El consumo se explica siempre en función del ingreso; esto es, $C=F(Y)$. Por eso el nivel de ingreso de la comunidad vendría a determinar la producción de bienes y servicios, o en términos de administración, los mercados potenciales donde se puede vender la oferta agregada. (Es muy difícil vender caviar, en grandes cantidades, en Haití.)

Para explicar la estrecha relación Consumo/Ingreso, en el campo empírico y teórico, se han establecido dos grandes posiciones que bien vale la pena traer a colación: La hipótesis del ciclo vital sostenida por Modigliani, Brumber y Ando, y la renta permanente argumentada por Milton Friedman. Conviene estudiar estas concepciones por la relevancia que tienen dentro del ahorro (4.2.3.)

El Ciclo Vital

La Hipótesis de Modigliani (Premio Nobel. M.I.T.) supone como dado que las personas planifican su comportamiento en relación con el consumo a lo largo de amplios períodos, con la intención de distribuirlo de la mejor manera posible a lo largo de toda su vida. Esto no quiere decir que el flujo de consumo y de ahorro derivado del ingreso sea constante a lo largo de toda la vida y en todos los momentos que se obtiene la renta, como podría llegar a pensarse. Lo general es que de período en período las personas vayan desahorrando y ahorrando de tal manera que si se trata de sacar una media de consumo, se puede comprobar la hipótesis. (Por supuesto que existen casos de comportamiento asimétrico en relación con la regresión. La evidencia empírica, no obstante, admite pequeños márgenes de error en relación con la tendencia).

El ciclo vital considera además que la riqueza personal del individuo, debe considerarse como parte del ingreso; y es que en realidad se presenta una mayor capacidad de consumo en aquellas personas que tienen un patrimonio. Por otro lado, hay mayor capacidad de crédito.(1)

(1) En términos jurídicos, el patrimonio es la prenda general de los acreedores.

Dado lo anterior, la primera explicación cuantitativa del -- consumo en el ciclo vital sería:

$$C = aWR + cYL \quad 1.$$

Donde C: Consumo; a y c: Propensión marginal al consumo
WR: Riqueza Real y YL: Ingreso Laboral.

El ciclo vital cuantifica la presencia de una vida total (VT) que es el número de años que el individuo espera vivir, y de una vida activa (VA) que el sujeto espera trabajar. Si se supone que el ingreso laboral está en función de la vida activa, y el consumo se realiza todos los días de la vida, entonces:

$$C = VA/VT \cdot YL \quad 2.$$

Lo que equivale a decir que el individuo divide su ingreso entre el consumo y el ahorro. Para considerar el nivel de consumo de un sujeto en un instante de su vida (T); esto es la propensión marginal de consumo respecto del patrimonio personal (a) y respecto del ingreso laboral (c) se pueden explicar los siguientes puntos:

$$a = 1/VT - T \quad 3.$$

$$c = VA-T/VT-T, \text{ si, y sólo si: } VA > T \quad 4.$$

Como puede llegarse a concluir el efecto que tienen los impuestos (al patrimonio y renta) dentro del consumo es apreciable, en el modelo de Modigliani. Sólo aceptando que la demanda agregada es superior a la oferta (supuesto no aceptado -- ni por los monetaristas, ni por los de las expectativas racionales), la tributación podría llegar a equilibrar la actividad económica. Pero si ésta se encuentra estable o en niveles inferiores las medidas impositivas podrían, teóricamente conducir a una recesión. En estas circunstancias los impuestos deben ser un instrumento que auspicie la elección -- del trabajo y haga, al mismo tiempo, atractivos los retornos de la inversión productiva. (2)

La renta permanente

(2) Modigliani, Franco, "The life Cycle Hypothesis of Saving, The Demand for Wealth and Supply of Capital", en Social Research, Vol. 33 No. 2, 1966.

Las personas emoldan su comportamiento consumista en relación directa con sus oportunidades y no con su renta corriente. - Por esa razón no se concentra el consumo en un único período si no que se distribuye establemente en un flujo regular. En los términos anteriores se puede exponer una correlación directa y proporcional entre consumo e ingreso que se explica de la siguiente manera:

$$C = cYD, \text{ donde } c = 0.5 \quad 5.$$

Según lo entiende Friedman (3) la renta permanente es una tasa constante del consumo de una persona para el resto de su vida, en función de: el nivel de riqueza y los ingresos pasados y futuros.

La función última ofrece una dificultad de cálculo empírico, que parece haber sido resuelta con la existencia de una media ponderada (θ).

$$Y_P = Y_{-1} + \theta (Y - Y_{-1}), \text{ en donde } 0 < \theta < 1 \quad 6.$$

Donde, Y_P : Ingreso Permanente, Y_{-1} : Ingreso Pasado; θ : Expectativas de Ingreso Futuro.

La ecuación 6. permite hipotéticamente llegar a los siguientes resultados: en primer lugar, un incremento en la renta no conduce ipso facto a una variación inmediata en el consumo. Antes, las personas deben percatarse si tal aumento es permanente o transitorio. En segundo lugar, se intuye que el sujeto que hubiera obtenido siempre la misma renta $Y = Y_{-1}$, tendrá una función de consumo constante.

Las variaciones impositivas repercuten en el nivel de consumo si el individuo considera, y sólo si lo hace, que las variaciones de sus ingresos no son meramente transitorios sino permanentes.

Apéndice II : Análisis de Costos- Beneficios de una medida Tributaria*

(3) Friedman, Milton, A theory of the Consumption Function, New Jersey.: Princenton University Press, 1957.

*Las precisiones han sido tomadas del curso sobre evaluación

Desde una visión muy amplia un costo es todo aquello que disminuye o reduce la posibilidad de alcanzar un objetivo y a contrario sensu, un beneficio es todo lo que contribuye a la obtención del objetivo. En consecuencia para analizar los -- costos-beneficios de una actividad es necesario hechar prime ro un vistazo al objetivo que se espera conseguir.

Las visiones jurídica y política están sujetas a la relación quid pro quo en la explicación del fenómeno impositivo. Si los particulares asentaron la urgencia de vincular el aparato estatal al desarrollo de ciertas funciones de beneficio -- común, es por que al mismo tiempo están dispuestos a dotar a ese mismo aparato de los medios necesarios para que puede al canzar los objetivos para los que fue creado; de otra forma se hubiese sembrado en el desierto.

La afectación directa que producen los impuestos dentro de las unidades económicas, se puede resumir, como se vió, en los rubros consumo e inversión. El despojo de ingreso que ex perimenta el contribuyente por un impuesto sobre la renta -- es un costo en términos de consumo e inversión de bienes pr ivados, pero un beneficio en bienes de consumo e inversión pú blicos. La cuestión radica ahora en saber hasta que punto -- los ingresos percibidos están siendo maximizados a la hora -- del gasto público; esto es, si el Estado en el desempeño de sus funciones está optimizando su actividad por encima del -- propio ciudadano.

Un instrumento sencillo de evaluación es detallar el "con" y el "ein" del impuesto y del gasto respectivamente, lo que en la práctica se traduce en un estudio comparado de usos alter nativos de recursos para un mayor beneficio común.

Algunos bienes públicos como la manutención de un ejercito y la administración de justicia, son rubros que deben cubrirse pero, hay muchas actividades cuya gestión podría muy bien -- realizarla el sector privado en términos de costo-beneficio. (Concretamente las actividades empresariales).

En conclusión, el beneficio del tributo en función del gasto de proyectos dictado por el Centro de Educación Continua en la primavera de 1.988 por Carmen Ponce Meléndez.

público constituye un costo de oportunidad entre si la actividad desarrollada por el Estado debe o no ser transferida al campo de la iniciativa privada.

Apéndice III: Incidencia Fiscal
Estructural

La incidencia fiscal estructural contesta una vieja pregunta: ¿Sobre quién incide efectivamente el pago de los impuestos? Recurrir a las normas fiscales para contestar el interrogante, no es la decisión más apropiada, por el fenómeno de traslación. (1)

Los efectos de incidencia y traslación se explican con base en un concepto geométrico-económico llamado elasticidad (La variación que sufre el eje de las Y en relación con una variación en el eje de las X). La relación puede ir de: 0, 1 e incluso, infinito.

En tres conclusiones puede resumirse toda la problemática:

1. Cuando mayor sea la elasticidad de la demanda, menor es la posibilidad de trasladar el impuesto a la remuneración de los insumos. Cuando, en cambio, la demanda es inelástica, es mayor la posibilidad de traslado.
2. Cuando la oferta es elástica, no hay mucha posibilidad de trasladar el impuesto.
3. El método de elasticidades no contempla la retrotraslación para insumos, ni el de post-traslación para productos.

(1) Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, trad, Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez, Quinta Reimpresión, México.: P.C.E. 1981, p. 171.

CONCLUSIONES

Los resultados de esta tesis se pueden retomar en atención con cada uno de los aspectos abordados a lo largo del escrito. Antes, sin embargo, es menester referirnos a la hipótesis y el grado de verificidad.

1. La hipótesis planteada en la introducción resultó comprobada y, por consiguiente, la optimización de la tributación en beneficio del ciudadano común en las esferas: jurídica, política y económica debe ser coherente con la justicia conmutativa, la negociación y el análisis de costo-beneficio. Este hecho plantea dos consecuencias: Una crítica al estado actual de cosas status quo por la concepción que tiene de la imposición y la subestimación de muchos efectos lesivos vivenciables en los últimos tiempos. (los principales son la inflación por emisión y el desempleo por ineficaz a signación de recursos)

Una segunda consecuencia es la presentación de una teoría neoliberal en torno a la tributación que partiendo de los errores y defectos de la teoría del bienestar social plantea nuevas y antiguas proposiciones para maximizar el bienestar común.

2. El grado de probabilidad con que resultó probada la hipótesis es relativa en vista de las siguientes limitaciones y cortapisas:

En primer lugar, existe la imposibilidad actual de demostrar el modelo matemático de negociación explicado, por cuenta y responsabilidad propio, en el capítulo 3. Esa situación hace que tal modelo solamente pueda y deba considerarse como un mero "axioma"; es decir, una proposición lógicamente derivada de algunos supuestos que, no siendo producto de la experiencia sino del raciocinio, de cualquier manera formulan principios teóricos generales. El lado bueno, es que continúa abierta la puerta para seguir investigando empíricamente (hipótesis alternativa).

En segundo lugar, fue necesario volver a redefinir muchas expresiones que en el marco teórico y en las fuentes de información citada ofrecían múltiples contradicciones. Esto

podría conducir a encontrar aparentes errores de metodología que son mas es el resultado de una deficiente interpretación semiótica.

En tercer lugar, hay que mencionar las limitaciones cuantitativas que se presentaron en la elaboración del capítulo 4. Aún cuando existen algunos modelos de maximización y minimización preferimos utilizar los más sencillos, haciendo caso omiso de algunos sofisticados tales como: máximos y mínimos cuadrados, programación lineal, método simplex, etc. En realidad como se trata de una investigación meramente teórica el grado de error por no considerar estos procedimientos econométricos resulta mínimo. No así si la investigación hubiese sido empírica.

3. Existen además algunas cortapisas para la generalización en cuanto hace a los resultados. Como quedó evidenciado la actitud del contribuyente hacia los impuestos es absolutamente determinante en la estructuración del sistema tributario. Si en algún momento los ciudadanos se muestran inconformes ante una determinada medida fiscal, por más óptima que sea y menores sean sus distorsiones en la actividad económica, el resultado real puede no coincidir con el propuesto. Por eso el proceso de ajuste de la teoría neoliberal puede asumir cambios sustanciales, hasta un punto óptimo de maximización.

Ahora bien, en cuanto hace a la investigación propiamente como tal, se aclara que esta tesis desarrolla una estructura para optimizar los impuestos según el modelo neoliberal. Como se gira alrededor de una única relación: Estado-Contribuyente se tuvieron que observar los dos intereses contrapuestos que defiende cada quien, con el objeto de precisar lo que se buscaba; mayor recaudación, menor distorsión.

Hay que aclarar que existen alternativas muy amplias para aplicar la estructura óptima pudiéndose, en todo caso, hacer una combinación o híbrido entre las dos posiciones. En realidad, los efectos lesivos de poner en marcha ALGO "de una vez por todas", es menos preferible -costos-beneficios- que irlo acomodando "poco a poco".

Los resultados más interesantes, empero, fueron obtenidos como anexos de la hipótesis central (se aclara que son i-

gualmente relevante):

4. La proporcionalidad tributaria, la justicia conmutativa y el principio del beneficio, en valores de recaudación - actividad financiera estatal- generan los mismos efectos que la progresividad tributaria, la justicia distributiva y la capacidad contributiva. Además, los primeros tienen la ventaja de la sencillez -certeza jurídica- y la facilidad en la auditoría. A parte de que los fines extrafiscales -distribución del ingreso- de la progresividad es una falacia de composición.

5. En la redefinición del bienestar común, la tributación es un costo social que debe negociarse en términos de relación una cosa por otra. Si se ha de sacrificar el bienestar individual, a cambio deben recibirse prestaciones marginalmente proporcionales al sacrificio. No es muy afortunado atiborrar al contribuyente con impuestos, ni someterlo a un impacto inflacionario de dos o más cifras bajo el argumento de una mayor producción de bienes públicos. Cada acción debe ser el resultado de una negociación quid pro quo.

6. El análisis de proporcionalidad aplicado a un caso -- concreto, aduce una tasa o tarifa impositiva determinada, sin que medie entre ésta y el hecho tributario un conjunto de exenciones, deducciones y descuentos, por donde podrían filtrarse las obligaciones de muchos contribuyentes. Es deseable una tarifa baja y hechos generadores claros y no, como se ha venido manejando, una tarifa alta y hechos imprecisos.

7. Los matices políticos y económicos desarrollados en los capítulos 3 y 4 tuvieron en cuenta la evasión y la elusión como dos grandes vicios de los sistemas tributarios con temporáneos. El hecho de que el "voluntario consenso" no haya sido suficiente para disminuir los márgenes de evitación, obliga a buscar un nuevo camino de aplicabilidad de las normas tributarias. A lo mejor (sin evidencia empírica) "el compromiso contractual" resulte más eficiente.

Sin mayores pretensiones esta tesis es un punto de partida de innumerables estudios empíricos e investigaciones a las que habrá que abocarse en el futuro inmediato. El escrito, todo en sí mismo, es una gran hipótesis alternativa que exige comprobación práctica.

Para finalizar, solo quisiera advertir la ~~et~~temporalidad e inespacialidad del escrito. Esto a más de ser prueba de la naturaleza completamente pura de su contenido, es al mismo tiempo un reto que desafía al lector. (Breves son las referencias pragmáticas que se aluden).

BIBLIOGRAFIA

- AARON, Henry y Joseph Pechman, How Taxes affect Economic Behavior, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1983.
- AARON, Henry y Harvey Galper, Assesing Tax Reform, -
Washington D.C.:The Brookings Institution, 1985.
- ALLAN, Charles, La Teoría de la Tributación, trad. Miguel Pa
redes, Barcelona.: Alianza Editorial, 1971.
- ANDRADE PERILLA, Mario, Apuntes para el estudio de una nueva
visión de la legalidad tributaria en Colombia, México y E.U.
A., México D.F.: Facultad de Derecho-UNAM, 1987. (mimeo)
- ANDRADE PERILLA, Mario, El principio de la Capacidad Contri-
buitiva y su aplicación en el impuesto sobre la renta de las
personas naturales, Bogotá D.E.:Edit. Copiloto, 1985. (Tesis
Profesional).
- ARROW, Kenneth J y Tibor Scitovsky, La Economía del Bienes-
tar (El Trimestre Económico, No.9) México.: F.C.E. 1974. (Va
rios Artículos):
- "El bienestar cardinal, la ética individualista y las compa-
raciones interpersonales de utilidad".(John C. Harsanyi)
- "La eficiencia y la amenidad".(Bertrand de Jouvenel)
- "La interpretación del voto en la asignación de recursos eco-
nómicos." (Howard R. Bowen)
- "La lógica de la decisión de grupo".(Duncan Black)
- "Una dificultad en el concepto del bienestar social". (Kenne-
th Arrow)
- "Problemas de una votación mayoritaria". (Gordon Tullock)
- "La teoría Pura del Gasto Público". (Paul Samuelson)
- "Algunas Falacias de la interpretación del costo social".
(Frank H. Knight)

- BACH, George, Macroeconomics, Stanford.: Stanford University Press, 1970.
- BALLARD, C y D Fullerton, et, al, A General Equilibrium - Model for Tax Policy Evaluation, Chicago.: The University of Chicago Press, 1985.
- BARTLETT, Bruce, Reaganomics: Supply-side economics in action, New York.: Arlinton House Publishing, 1982.
- BARRO, Robert, "Are Government Bonds Net Worth?", en Journal of Political Economy, November-December, Vol.82, 1974.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Informe Anual, Washington BID, 1985.
- BELLINI, James, Rule Britannia, London.: Jonathan Care, - 1981.
- BING, Cudys, The Fraud of Taxation, London.: King Little - Wood & King Ltd. 1943.
- BLUME, Walter y Harry Kalven, El impuesto progresivo: un tema difícil, (n.d.) Madrid.: Instituto de Estudios Fiscales, 1963.
- BODENHEIMER, Edgar, Teoría del Derecho, trad. Vicente Herre- ro, Novena Reimpresión, México.: F.C.E., 1986.
- BOWEN, Howard, Toward Social Economy, New York.: Holt, Rine- hart & Winston, 1948. (Hay traducción al Castellano)
- BRACEWELL-MILNER, Harry, Capital Taxation and Political Conformity, Freedom under siege, London.: Duckworth, 1964.
- BRENNAN, Geoffrey y James Buchanan, The Power to Tax (Analytical Foundation of a Fiscal Constitution), London.: Cambridge University Press, 1980.
- BROWNING, Edgar K. "On the Marginal Welfare Cost of Taxation" en The American Economic Review, March, Vol.77, No.1, 1987.
- BRUCE, David y Duncombe, Public Finance, Washington D.C.: Holt, Rinehart and Winston inc. 1972.

BUCHANANN, James, Los Límites de la Libertad: entre la Anarquía y el Leviatán, trad. Carlos Millet, México.: Premia Editores de Libros, 1981.

BUCHANAN, James y Marilyn Flowers, Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública, trad. Jesús Ruza Tardío y Fernando Castro, Madrid.: Editorial de Derecho Financiero, 1982.

BUCHANAN, James y Gordon Tullock, The Calculus of Consent - Logical Foundation of Constitutional Democracy-, Ann Arbor.: University of Michigan Press, 1962.

BUCHANAN, James y Gordon Tullock, "The expanding public sector: Wagner's Public Choice", en Journal of Public Economics, Vol, 15, 1977.

BUCHANAN, James y Richard Wagner, Democracy in Deficit (The Political Legacy of Lord Keynes), Orlando.: Academic Press, 1977.

CARZOLA PRIETO, Luis María, El poder Tributario y el Estado Contemporáneo, Madrid.: Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

CAZES, B, "The Welfare State: a double bind", en The Welfare State in Crisis, París.: OECD, 1981.

CLINE, Williams R, "Potencial Effects of Income Redistribution on Economic Growth: Latin America Cases", en Journal of Development Economic, February, Vol. 1, 1975.

COLM, Gerhard, Essays in Public Finance and Fiscal Policy, London.: Oxford University Press, 1955.

COUTO e SILVA, Clovis, "The legal order and economic", en Memorias del X Congreso Mundial Ordinario de Filosofía del Derecho, México.: UNAM-IIIJ, Vol. VII, 1982.

COUTO, Victor, Arthur Laffer, et, al, Foundation of Supply-side Economics.: Theory and Evidence, New York.: Academic Press inc, 1983.

CRANSTON, Maurice, What are Human Rights? New York.: Tlapinger Publishing Co, inc, 1973.

CUTHBERTSON, Keith, Política Macroeconómica, trad. García Ferrer, México.: Limusa, 1979.

DEAS, Malcom, "Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX", en Ensayos sobre Historia Económica de Colombia, Bogotá.: Fedesarrollo, 1980.

DELBEZ, Louis, Eléments de Finances Publiques, París.: Editions A. Pedone, 1955.

DORSEY, Gray, "Law as the stabilizing principles of Economics, Politics and Culture", en Memorias del X Congreso Mundial de Filosofía del Derecho, México.: UNAM-IIIJ, Vol. VII, 1982.

DUE, John, Government Finance: An Economic Analysis, 2th edition, New York.: Richard Irwin, inc, 1961.

DUE, John y Ann Friedlaender, Government Finance, Georgetown Irwin, inc, 1977.

DUVERGE, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, (n.d.), Caracas.: Ariel, 1949.

ECKSTEIN, Otto, Public Finance, 3th edition, New Jersey.: Prentice Hall, inc, 1973.

FELDMAN, R, Welfare economics and social choice theory, Boston.: Klumer, Nijhoof Publishing, 1984.

FELDSTEIN, Martin, "On the theory of tax reform", en Journal of Public Economics, Vol. 6, 1976.

FIELD, Gary, "Desigualdad y Desarrollo Económico", en Distribución del Ingreso en América Latina, Buenos Aires.: El cid, 1979.

FISCHER y DORNBUSH, Macroeconomía, trad. García-Pardo, tercera edición, México.: Mc.Graw Hill, 1985.

FERRATER M, José y LEBLANC, Hugues, Lógica Matemática, Octava Reimpresión, México.: F.C.E., 1983.

FREY, B.S. "Taxation in fiscal exchange -Acomment-", en Journal of Public Economics; No.6, 1976.

FRIEDMAN, Milton, A theory of the Consumption Function, Princeton, New Jersey.: Princeton. University Press, 1957.

FRIEDMAN, Milton, Capitalism and Freedom, Chicago.: University of Chicago Press, 1962.

FRIEDMAN, Milton, Ensayos sobre Economía Positiva, trad. Raimundo Ortega, Madrid.: Ctedos, 1967.

FRIEDMAN, Milton y Walter Heller, Monetary vs Fiscal Policy, New York.: W W. Norton & Co, 1969.

FRIEDMAN, Milton, "Supply-Side Policies: Where do we go from here?", en Supply-Side Economics in the 1980's, Westport, Connecticut.: Federal Reserve Bank of Atlanta y Emory University law and Economic Center, 1982.

FRIEDMAN, Milton, "Targets, Instruments and Indicators of Monetary Policy", en Journal of Monetary Economics, October, 1975.

FRIEDMAN, Milton, Tax limitation, Inflation and the role of Government, Dallas.: The Fischer Institute, 1977.

FRIEDMAN, Milton and Rose, Tyranny of the Status Quo, New -- York.: Harcourt, Brace Jovanovich, inc, 1983.

FRIEDMAN, Milton, Why Economists Disagree? New Jersey.: Englewood Cliffs, 1968.

FURSBENBER VON, George y Jeffrey Green, et, al, "Tax to Spend or Spend to Tax?", en The Review of Economics and Statistics, Vol. CXVIII, No. 2, May, 1986.

GEIGER, Theodor, Estudios de Sociología del Derecho, trad. Arturo Camacho, México.: F.C.E., 1983.

GIFFOR, Adms, Jr y Gary Santoni, Public Economics: Politicians Property Rights and Exchange, Illinois.: The Dryden Press, 1979.

- GILBER, George, Wealth and Poverty, New York.: Basic Book, inc 1981.
- GONZALEZ URIBE, Héctor, Hombre y Sociedad, México.: Jus, 1979
- GOODE, Richard, "El Impuesto sobre la renta y la Oferta de -- trabajo", en Musgrave, Richard y Carl Shoup, Ensayos sobre Economía Impositiva, trad. Marta Chávez y Agustín López, México.: F.C.E., 1964
- GOODE, Richard, Government Finance in Developing Countries, Washington D.D.: The Brookings Institution, 1984.
- GORDON, Robert J, Macroeconomía, trad. Daniel Galindo, México Grupo Editorial Iberoamericana, 1983.
- GORLA, Gino, El Contrato, (n.d.) Madrid.: Ariel, 1963.
- HABERGER, Arnold, "The incidence of the corporation Income - Tax", en Journal of Political Economy, Vol.7, 1962.
- HABERGER, Arnold, Taxation, Resource Allocation and Welfare, Chicago.: University of Chicago Press, 1970.
- HART, H.L.A. El concepto de Derecho, trad. Genaro Carrio, Segunda edición, México.: Edit. Nacional, 1980.
- HAYEK, Friedrich, Democracia, Justicia y Socialismo, (n.d.) México.: Diana, 1978.
- HAYEK, Friedrich, The Constitution of Liberty, Chicago.: University of Chicago Press, 1978.
- HAYEK, Friedrich, The mirage of Social Justice, Chicago.: University of Chicago Press, 1976.
- HERBER, Bernard, Modern Public Finance, 5th edition, Illinois. Richard Irwin, inc, 1983
- HYMAN, David, The Economics of Government Activity, North Carolina.: Holt, Rinehart and Winston, inc, 1972.
- JOHNSON, Harry, Inflación, Revolución y Contrarrevolución Keynesiana y Monetarista, Barcelona.: Okostan, 1978.

KALDOR, Nicolás, "Acerca del Monetarismo", en Investigación Económica, Octubre-Diciembre, México.: UNAM-IIE, No.166, 1983. (trad. José Pérez y Miguel Cárdenas).

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, trad. Roberto Verren-go, México.: UNAM/IIJ, 1979.

KEYNES, John Maynard, Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, trad. Eduardo Hornedo, Octava Reimpresión México.: F.C.E. 1984.

KRISTOL, Irving, Reflexiones de un Neoconservador, trad. - Juan Carlos Gorlier, Buenos Aires.: Gel, 1986.

KURIHARA, Kenneth K. Teoría Monetaria y Política Pública, trad. Rubén Pimentel, Quinta Reimpresión, México.: F.C.E. 1982.

LAPPER, Arthur, George Perry, "La Nueva Economía: Debates", en Perspectivas Económicas, No.35, 1981.

LEWIS, Arthur, Teoría del Desarrollo Económico, Quinta Reimpresión, México.: F.C.E., 1976.

MAY KANOSKY, Ernesto, Diseño de una reforma fiscal óptima: el caso mexicano, México.: El Colegio de México, 1985.

MC KINNON, Ronald, Money and Capital in Economic Development, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973.

MODIGLIANI, Franco, "The life Cycle Hypothesis of Saving, the Demand for Wealth and the Supply of Capital", en Social Research, Vol.33, No. 2, 1966.

MUSGRAVE, Richard y Peggy, Public Finance in Theory and Practice, 4th edition, New York.: Mc. Graw Hill Co, 1984.

NEVILLE, Robert G. The Cosmology of Freedom, New Haven.: Yale University Press, 1974.

NIKOLAIEFF, George, Taxation and the Economy, New York.: The H.W. Wilson, Co, 1968.

O'CONNOR, James, La Crisis Fiscal del Estado, trad. Genardo

di Manso, Barcelona.: Edit. Península, 1981.

O'NEIL, June, "Family Issues in Taxation"; en Lectures on Taxing and the Family, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, October, 1981.

ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, Política Tributaria como Instrumento de Desarrollo, New York.: OEA, 1973.

PEACOCK, Alan, The Economic Analysis of Government, New York. St Martin's Press, inc, 1979.

PECHMAN, Joseph, What should be taxed: Income or Expenditure? Washington D.C.: The Brookings Institution, 1980.

PORTER, Richard C, The effectiveness of tax exemption in Colombia, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.

PREMCHAND, A, Government Budgeting and Expenditure Control (Theory and Practice), International Monetary Fund.: FMI Staff Papers, 1983.

RABOY, David, Economía de la Oferta, trad. Aurora Medino, México.: Edamex, 1984. Varios Artículos:

"Análisis del Control de la Oferta y la Política Pública". (David Raboy)

"Expectativas Racionales y Economía por Control de la Oferta: Pareja Dispareja?" (David Tuerck)

"El sistema de empresa, la democracia y el Bienestar General: Acercamiento a la Reconciliación." (Richard Wagner)

"Impuestos, Ahorro y Oferta de Mano de Obra: Teoría y Evidencia de Distorsiones." (Mai Nguyen Woo)

RAWLS, John, Teoría de la Justicia, trad, María Dolores González, México.: F.C.E., 1985.

RAZ, Joseph, El concepto de sistema jurídico, trad. Rolando - Tamayo, México.: UNAM-IIIJ, 1986.

REAGAN, Donald, "Tax Reform Issue", en Vital Speeches, Vol. L No. 14, May, 1984.

RING ADAMS, James, Secrets of Tax Revolt, Orlando.: Harcourt Brace Jovanovichs, Publishers, 1984.

ROMERO HERNANDEZ, María Helena, Derecho y Sistema Normativo Jurídico, México.: UNAM-Facultad de Derecho, 1985 (Tesis Profesional).

ROSANVALION, Pierre, La Crise de L'État-Providence, París.: Editions du Sevil, 1981.

RUCINAN, W. G. Ensayos: Sociología y Política, Segunda Edición, trad. Florentino Torner, México.: F.C.E., 1975.

SCRUTON, Roger, The meaning of Conservatism, New Jersey.: Barnes & Noble Books, 1980.

SCHUTZE, Charles, The public use of private interest, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1977.

SELZNICH, Phillips, "Sociología Jurídica", en Sánchez A, Jorge, Lecturas de Sociología y Ciencias Políticas, México D.F.: UNAM, 1985.

SEPULVEDA, José, Williams Souder, et, al, Ingeniería Económica, México.: Mc. Graw Hill, 1985.

SERRA PUCHE, Jaime, A Computational General Equilibrium Model for Mexican Economy: An Analysis of Fiscal Policies, Doctor of Philosophie (Thesis), New Haven.: Yale University, 1979.

SHEAHAN, John, Market-Oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America, Boston.: Williams College, 1978.

SINCLAIR, P.J.N. The Foundation of Macroeconomics and Monetary Theory, London.: Oxford University Press, 1983.

SMITH, Adams, The Wealth of Nations, London.: Cannan Editions, 1961.

SOMERS, Harold, Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, trad, Horacio Flores, Quinta Reimpresión, México.: F.C.E. 1981.

STEIN, Jerome L, Monetarist, Keynesian & New Classical Economics, New York.: New York University Press, 1982.

STEWART, Frances y Paul Streeten, "Nuevas estrategias para el desarrollo", en Distribución del Ingreso en América Latina, Buenos Aires.: El cid, 1979.

STUART, John, El utilitarismo, trad, Ramón Castilla, Buenos Aires.: Aguilar, 1980.

TOBIN, James, Política Económica Nacional, trad, Guillermo Cárdenas, Tercera Reimpresión, México.: P.C.E., 1972.

TULLOCK, TIEDEMAN, "Anew superior principle of Public Choice" en Journal of Political Economy, December, 1976.

VILLAREAL, Rene, La Contrarevolución Monetarista, Cuarta Edición, México.: Editorial Oceano S.A., 1985.

VILLEY, Michel, "Une definition du droit", en Seize Essais de philosophie de droit, París.: Dalloz, 1969.

VON MISES, Ludwing, La Acción Humana, trad. Joaquin Reig, Cuarta Edición, Madrid.: Unión Editorial, 1986.

VON MISES, Ludwing, The Free and Prosperous Common Wealth, New Jersey.: D. Van Nostrand Co, inc, 1963.

WADE, Larry, Political Economy, Boston.: Kluwer, Nijhoff, Publishing, 1983.

WORLD BANK, World Development Report, Oxford University Press, 1982.

WICKSELL, Knut, "A new principle of Just Taxation", en Musgrave, Richard y Alan Peacock, Classics in the Theory of Public Finance, London.: Mc. Millan & Co, ltd. 1969.

ABREVIATURAS

- F.C.E. Fondo de Cultura Económico.
IIE. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
IIJ. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
PPR. Parque Públicos Recreativos
UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México.

INDICE

	Pág.
Dedicatoria	i
Prólogo	ii
Agradecimientos	iv
Introducción	vi
Hipótesis	vi
Estructura	vii
Marco Teórico	viii
Diseño de Prueba	x
CAPITULO: 1	
TRIBUTACION DENTRO DEL WELFARE STATE	
1.1. Planteamiento crítico	2
1.2. Algunas Características del Bienestar	2
1.3. Cambio en las relaciones jurídicas	6
1.4. Estado Social de Derecho	8
1.5. Propiedad, Confiscación y Tributación	13
1.6. Política Tributaria (Objetivos)	16
1.6.1. Estabilidad	17
1.6.2. Asignación de Recursos	20
1.6.3. Formación de Capital	22
1.6.4. Distribución del Ingreso	26
Notas de Texto	29
CAPITULO: 2	
AXIOLOGIA JURIDICA DE LA TRIBUTACION	
2.1. Plataforma general	34
2.2. Propiedad y Contrato Privados	34
2.3. Propiedad y Contrato Públicos	37
2.4. Privatización y Ausencia de Reglamentación	42
2.5. Tributación: Finalidad y Límites	46
2.6. Principio de Beneficio vs. Principio de Capacidad Contributiva	52
2.7. Proporcionalidad Tributaria	59
2.8. La llamada justicia tributaria: ¿Conmutativa o Distributiva?	62
2.9. Hacia un nuevo orden tributario	65
Notas de Texto	67
Apéndices: I. La Bilateralidad de las normas jurídicas.	74

CAPITULO: 3
 MATICES POLITICOS DE LA TRIBUTACION EN
 EL MODELO: LA NEGOCIACION.

3.1.	Lineamientos Preliminares	78
3.2.	Bienestar Común	78
3.3.	Bienes públicos o colectivos	82
3.4.	Actitud estatal	86
3.5.	La representatividad: base de las decisiones	91
3.5.1.	El voto: ¿Racero de decisión?	93
3.5.2.	La negociación: un modelo como alternativa	96
3.6.	Modelos de Asignación	102
3.6.1.	Modelo de Knut Wicksell	103
3.6.2.	Modelo de Erik Lindhal	105
3.6.3.	Modelo Howard Bowen	107
3.6.4.	Modelo de Arthur Laffer	110
	Notas de Texto	113
Apéndice: I.	La producción de bienes públicos sin financiación: Déficit Presupuestario	120
Apéndice: II.	El Leviathan y la Teoría Tributaria	122
Apéndice: III.	Alcance sobre la teoría pura del gasto público	124
Apéndice: IV.	Factores Reales de poder y Tributación.	126

CAPITULO: 4
 ALGUNOS ALCANCES ECONOMICOS

4.1.	Introducción	129
4.2.	Distorsión dentro de la Actividad Económica	129
4.2.1.	Elección Trabajo/Ocio	130
4.2.2.	Inversión productiva	134
4.2.3.	Ahorro	135
4.2.4.	Efecto multiplicador de los impuestos	136
4.2.5.	Las expectativas racionales	138
4.3.	Tributación: ¿Al Ingreso o el Gasto?	139
4.4.	Impuesto Negativo sobre la Renta	141
4.5.	Hacia un sistema tributario óptimo	145
4.6.	Presupuesto equilibrado	147
	Notas de Texto	149
Apéndice: I.	Relación Consumo/Ingreso y Oferta...	153
Apéndice: II.	Análisis de Costos-Beneficios...	155
Apéndice: III.	Incidencia Fiscal Estructural.	157
	CONCLUSIONES	158

BIBLIOGRAFIA	162
INDICE	173
INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS	176

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS .

		Pág.
Gráfica:	1 Relaciones bienes públicos/bienes privados.	40
Ídem.:	2 Optimo de Pareto.	65
" :	3 Curva de Lorenz.	68
" :	4 Proporcionalidad vs. Progresividad.	72
" :	5 Modelo Geométrico Musgrave.	84
" :	6 Modelo Lindhal.	106
" :	7 Modelo Bowen.	108
" :	8 Ibidem.	109
" :	9 Curva de Laffer.	111
" :	10 Déficit Fiscal e Inflación.	122
" :	11 Multiplicador de los impuestos.	136
" :	12 Impuesto Negativo sobre la Renta.	143
Cuadro :	1 Modelo de Juegos.	67
Ídem. :	2 Decisiones y Sujetos. (Duncan Black.)	95
" :	3 Modelo de Negociación.	99

TABLA DE EQUIVALENCIAS

- \geq : Mayor o igual a...
- \leq : Menor o igual a...
- \equiv : si, y sólo si-
- Δ : Variación en el tiempo.
- $\sum_{i=1}^n$: Sumatoria de variables de 1 a n.
- d : Derivada.
- = : Igual.
- \neq : Desigual.