

## **POLÍTICA TRIBUTARIA Y ECONOMÍA FISCAL**

### **La posición Hayek (1959, 1979) con comentarios de Brennan/Buchanan (1980).**

Fernando Estrada Gallego  
Fernand Libardo Rodríguez B  
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Universidad Externado de Colombia  
Bogotá - Colombia

Área temática: Economía

No hay duda de que la imposición de un impuesto exorbitante, la recaudación en tiempos de paz de cantidades tan grandes como en los años de la guerra o la exacción de la mitad de la riqueza de la nación e incluso de la quinta parte de ella, como cualquier otro abuso exagerado de poder, justificarían la oposición del pueblo

ADAM SMITH *Lectures on Jurisprudence*, p. 324.

### **Introducción**

La política tributaria o imposición se orienta hacia la creación de condiciones obligatorias para individuos y organizaciones, impuesta por un gobierno para obtener recursos con los que financiar el gasto en bienes públicos y servicios, y para controlar el volumen del gasto privado en la economía. En cada caso la política tributaria se ha clasificado de distintas formas. De una parte los impuestos directos (impuestos sobre la renta o el patrimonio), de otra parte los impuestos indirectos que son impuestos que gravan las transacciones, especialmente el gasto (impuesto sobre el valor agregado IVA e impuestos sobre consumos específicos).

El sistema fiscal progresivo o imposición progresiva se relaciona en general con una situación en la que la proporción de renta obtenida a través de la imposición (la tasa impositiva) aumenta con la renta o el poder adquisitivo. La mayoría de los sistemas tributarios en el mundo contemporáneo son de naturaleza progresiva. Su consecución se logra mediante un sistema de tipos impositivos marginales crecientes a medida que se incrementa la renta. Es posible tener un impuesto sobre el gasto progresivo en el cual la tasa del impuesto aumente con los incrementos de los gastos en consumo. En este campo se expanden diferencias como vamos a observar en este artículo.

Si la política tributaria es compleja también la redistribución presenta problemas (Estrada, 2010a). Ambos sistemas contienen aspectos para el estudio y los alcances del

sistema fiscal. En el caso de la redistribución se relaciona con un proceso de alteración de la distribución de la renta o la riqueza existente en una sociedad. La redistribución puede resultar de una política deliberada de rentas entre individuos o puede ser un efecto “accidental” de la política económica. En general es posible distinguir entre redistribución monetaria en la que a los individuos se les detrae o se les da dinero, y redistribución en especie, por la que se proporcionan a los individuos bienes y servicios gratuitamente o a precios subvencionados.

En este artículo se expone la estructura argumentativa de Hayek sobre las relaciones entre política tributaria y redistribución. Se observa el conjunto de su obra dando especial atención a dos trabajos: *The Constitution of Liberty* (1959) y *Law, Legislation and Liberty*, vol3, *The Political Order of a Free People*, University of Chicago Press, Chicago, (1979). Hayek describe uno de los alegatos más completos sobre el sistema fiscal progresivo **SFP** (**progressive tax**). Según el autor la historia del sistema tributario juega en contra de este tipo de un modelo fiscal y despliega una variedad de argumentos en un terreno preferido por sus críticos: la democracia liberal.

El artículo se divide en dos partes. La primera describe la crítica de Hayek al sistema fiscal progresivo **SFP** (Hayek, 1959: 1979) desde su concepción del orden social y la racionalidad fiscal. Hayek postula una reflexión alrededor de un principio clave en las democracias liberales: la regla de mayorías. Y extiende comentarios sobre la influencia moral en las decisiones tributarias. La segunda se orienta a la recepción del análisis de Hayek en la economía constitucional de Brennan/Buchanan (1980). En la interpretación de la política tributaria cuenta decisivamente si los gobiernos reflejan a un tirano benevolente o un Estado *Leviathan*.

En síntesis, este artículo describe la posición de Hayek en materia tributaria y sus desarrollos posteriores. Dentro de un contexto polémico Hayek defiende una argumentación extendida sobre el sistema fiscal proporcional. Si una regla de mayorías corrige desviaciones de poder político debe también limitar las condiciones de la tributación progresiva. Según Hayek el sistema fiscal progresivo (**SFP**) viola un principio de derecho constitucional al generar mayores obligaciones entre quienes trabajan para el crecimiento de la economía, en tal sentido, el sistema fiscal progresivo opera en contravía de principios de justicia democrática.

Esta versión crítica de Hayek es ampliada desde la economía constitucional de Brennan/Buchanan (1980). La argumentación es que el potencial recaudatorio agregado de un impuesto proporcional con una amplia base (por ejemplo el IVA) tiende siempre a ser mayor que el de un impuesto altamente progresivo sobre una base más o menos comparable. Este argumento no sugiere que un desplazamiento hacia unas garantías constitucionales más restrictivas de la uniformidad del tipo impositivo pueda ser indeseable. El argumento más bien indica que, en ciertos casos, la igualdad del tratamiento

impositivo puede ser garantizada a expensas de garantías más estrictas contra los límites absolutos del ingreso (Estrada, 2010c).

Nuestro objetivo trabaja sobre ambas unidades de argumentación de manera separada. Las hipótesis de Hayek gobiernan dentro de una economía liberal de mercado ampliada hasta asuntos de economía política liberal (cercana a Robert Nozick). La versión crítica de Brennan/Buchanan controvierte argumentos del liberalismo político desde una economía política hobbesiana (diferente a John Rawls). Si el *Leviathan* corre el riesgo de ser domesticado en asuntos fiscales la responsabilidad de la teoría constitucional es imponer límites. El logro principal del presente artículo consiste en detallar ambas unidades de argumentación mostrando cómo la segunda complementa la primera. Y como la primera argumentación (Hayek) sigue teniendo relevancia en el debate fiscal contemporáneo siempre que podamos analizar la segunda (Brennan/Buchanan).

### **Argumentación de Hayek contra el sistema fiscal progresivo (SFP)**

Una de las hipótesis centrales de Hayek se concentra en su valoración de la economía política que ha dado origen al sistema fiscal progresivo SFP. Este sistema resulta para el autor contrario al espíritu de una sociedad abierta y liberal por cuanto grava con tipos impositivos superiores las mayores rentas. Establece un sesgo discriminatorio sobre las riquezas económicas y afecta los incentivos de grupos productivos. La postura de Hayek en este capítulo es abiertamente polémica.

Así lo reconoce:

Por muchas razones desearía omitir este capítulo. La dialéctica empleada contradice criterios tan extendidos, que por fuerza tiene que ofender a muchos. Incluso quienes me han seguido hasta aquí, considerando razonable el conjunto de mi postura, probablemente pensarán que mi punto de vista sobre el sistema tributario es claramente radical, además de no ser posible llevarlos a la práctica.

Los problemas del **SFP** se encuentran estrechamente relacionados con la esfera tributaria y los mecanismos de estructura fiscal pero afectan considerablemente un amplio rango de campos relacionados con la igualdad y la libertad. Esta es la premisa central de los argumentos que expone y las razones por las cuales sus reflexiones tienen alcance hasta nuestro tiempo. El acto de generar riquezas se encuentra vinculado a una concepción fundamental destinada a identificar las libertades individuales. Hayek observa que los problemas fiscales tienen parte de sus fundamentos en la filosofía moral que practica la sociedad.

La naturaleza contradictoria del sistema fiscal progresivo **SFP** con respecto a un sistema impositivo de carácter proporcional se refleja también en los desequilibrios que fomenta y las libertades que niega (Nicolò De Vecchi, *Hayek and the General Theory*, 2006; Wenli and Pierre-Daniel Sarte, *Progressive Taxation and Long-Run Growth*, 2004). Mientras una carga proporcional de impuestos parece ajustarse mejor a los criterios de igualdad política, el SFP deteriora los incentivos básicos de competencia en los mercados y la riqueza queda subordinada al voto democrático de mayorías. La economía fiscal subordinada a las tendencias y cambios que introduce el poder legislativo. Uno de los objetivos de Hayek está orientado a identificar con el liberalismo clásico las transferencias ilegítimas del poder político.

Recordemos que el sistema tributario progresivo constituye uno de los métodos fundamentales de redistribución de las rentas (N. Gregory Mankiw and Matthew Weinzierl, “The Optimal Taxation of Height: A Case Study of Utilitarian Income Redistribution”, 2009; Nicolas Dromel and Patrick Pintus, “Are Progressive Income Taxes Stabilizing?”, 2008). De modo que su exposición crítica significa para Hayek atacar uno núcleo central de prejuicios heredados en asuntos fiscales. El auge de los impuestos progresivos tuvo en sus comienzos un origen fraudulento que invocaba falsos pretextos, Hayek menciona su defensa en Marx y Engels y sus adversarios en la historia económica del liberalismo:

Entre muchos argumentos esgrimidos en apoyo de tal tesis y que todavía sobreviven en los libros de texto de Hacienda Pública, se impuso el que en definitiva ofreció mayor apariencia científica de fiscalidad de tipo progresivo. La base de tal dialéctica no es otra que la decreciente utilidad marginal de los sucesivos actos de consumo. A pesar o quizá a causa de su carácter abstracto, esta teoría ha adquirido mayor predicamento al respaldar científicamente lo que hasta entonces venía siendo admitido sobre la base de postulados arbitrarios

En la polémica Hayek delimita las condiciones históricas y metodológicas que dieron paso a la imposición del **SFP**. Una enseñanza fundamentada sobre supuestos equivocados y describe cómo las duras polémicas sobre el valor y la utilidad socavaron las premisas de apoyo al **SFP**. Las dificultades para cuantificar o comparar la utilidad sentida por sujetos distintos. De la misma forma Hayek acusa debilidades sobre el concepto de valor para el análisis de los métodos tributarios. La defensa de un criterio tan relativo para justificar una carga redistributiva significa, según Hayek: “un craso error”.

La crítica del autor descompone los argumentos contrarios en el terreno de la economía política: “la progresión impositiva no benefició a los más pobres, el beneficio recayó sobre las clases mejor dotadas y los bajos estratos de las clases medias, *que suministraban el mayor número de votantes*”. Hayek destaca cómo pueden distintos grupos de interés presionar los cambios tributarios. Las políticas económicas dependen de intereses

exógenos a la propia economía. Una determinación decreciente de ingresos productivos que son limitados por razones ideológicas. Hayek enfatiza la naturaleza política del sistema fiscal progresivo con la finalidad de poner en evidencia responsabilidades.

Contrastando el recaudo derivado del sistema fiscal progresivo, Hayek sustenta que los ingresos son mínimos si se les compara con los efectos perjudiciales sobre la producción y las rentas de mayor volumen. Grabar las mayores rentas tiende a reproducir una secuencia desagregada sobre quienes generan mayores y mejores oportunidades de ingresos. Redistribuir las riquezas sugiere la entrada en el mercado de una mano visible y claramente sesgada para tomar decisiones que afectan a todos. Una de las pruebas contradictorias del **SFP** son los estudios comparados que Hayek encuentra entre los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Prusia. Con base en el trabajo de G. Findlay Shirras y L. Rostas, en 1943:

Renta (L)	Porcentaje que absorbe la imposición fiscal
100 .....	18
150 .....	16
200 .....	15
250 .....	14
300 .....	12
350 .....	11
500 .....	14
1000 .....	19
2.000 .....	24
2.500 .....	25
5.000 .....	33
10.000 .....	41
20.000 .....	50
50.000 .....	58

G. Findlay Shirras y L. Rostas, *The Burden of British Taxation*, Cambridge University Press, 1943. En Hayek (416).

En su comentario Hayek observa que:

Los estudios concuerdan en que, por lo general, los contribuyentes de rentas medias, que proporcionan el mayor número de votantes, fueron los menos castigados; mientras que las rentas mínimas, a la par que los de las rentas máximas, soportaban una carga total proporcionalmente mucho más pesada.

Los datos reflejan el caso de Gran Bretaña, donde en 1936 – 37, la carga impositiva total de las familias con dos hijos era el 18 por ciento para aquellas cuyas rentas anuales se cifraban en 100 libras y disminuía gradualmente hasta un mínimo del 11 por ciento para 350 libras, para elevarse de nuevo al 19 por ciento tan solo con 1000 libras. Hayek se propone demostrar que “no son los más necesitados los más beneficiados, sino las clases que constituyen mayoría a la hora de votar; y también que todo lo que se obtuvo mediante la progresión pudo haberse logrado presionando fiscalmente a los perceptores de rentas medias tan intensamente como se hace con los grupos más pobres”.

### **Regla de mayorías**

Desde la modernidad las democracias han fundado su poder en ideales de igualdad y participación mayoritaria. Una mayoría manifiesta electoralmente las condiciones elegidas de gobernabilidad y el poder político refleja sus decisiones, Hayek utiliza los mismos principios del sistema democrático para controvertir fallos en los mecanismos de su aplicación. Para el caso del impuesto progresivo esto “implica una abierta invitación a la discriminación, y, lo que es peor, a que la mayoría discrimine contra una minoría, con lo que el supuesto deseo judicialista es pura arbitrariedad” (Timothy Besley and Torsten Persson, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”, *American Economic Review* 2009, 99:4, 1218–1244).

En línea con el absurdo, Hayek transforma las virtudes democráticas de la mayoría en un medio peligroso para la generación de políticas económicas: “El que la mayoría, por el simple hecho de serlo, se considere facultada para imponer a la minoría sacrificios que ella rechaza supone violar un principio de mayor trascendencia que el propio principio democrático, pues implica ir contra la justificación misma de la democracia”. El argumento desdobra una máxima de mayorías para mostrar cómo se sacrifica un principio liberal. La igualdad impuesta sobre la libertad. Convertir un logro político en criterio de política fiscal representa una desviación de los mismos principios democráticos.

Hayek observa que los alcances estructurales del sistema fiscal progresivo pueden llegar a deteriorar la estructura misma de la economía y los sistemas productivos (Lombardo/ Sutherland 2004). El balance económico general derivado del impuesto progresivo es menor a sus logros. Uno de estos efectos negativos son las inversiones. Una política fiscal que sobrecargue las obligaciones tributarias tiende a limitar los riesgos tomados por los inversionistas. Los capitales privados encuentran poco atractivo colocar su dinero con trabas normativas y fiscales a las ganancias. La extensión del efecto regresivo del **SFP** sobre los países pobres es mayor pobreza y desigualdad.

Otra de las características negativas que Hayek atribuye al **SFP** se relaciona con los frenos que impone al desarrollo de la economía. El establecimiento de límites de ingresos y

la renta específica como única recompensa obran en contravía de la productividad y el crecimiento. El autor considera que este impuesto progresivo lesiona y castiga a “quienes manejan recursos propios por su cuenta y riesgo”. El mensaje para inversionistas y empresarios es contradictorio: el impuesto castiga el emprendimiento y la iniciativa tanto empresarial como industrial:

La fiscalidad progresiva, en general, favorece a las sociedades mercantiles, en detrimento del ahorro individual, y, sobre todo, fortalece la posición de las empresas ya existentes en detrimento de los nuevos competidores (p. 424).

Este juicio de valor sobre el sistema fiscal progresivo tiene, según Hayek, consecuencias sociales ineludibles porque la tributación progresiva provoca una repercusión paradójica: perpetúa las desigualdades. Contrario a eliminar las relaciones económicas desiguales el **SFP** ofrece condiciones inerciales por cuanto niega oportunidades de movilidad social y ascenso económico (Piketty/Saenz, 2006); la tendencia que introduce el impuesto progresivo es fomentar sentimientos de envidia entre quienes observan las fortunas y riquezas ajenas (Buchanan/Tullock, 1962; John Rawls, 1971; Robert Nozick, 1974).

El sistema fiscal progresivo contiene una variante moral opuesta a los predicados de igualdad democrática. El autor postula límites para que los gobiernos puedan disponer de instrumentos fiscales con el fin de corregir desviaciones en materia de distribución de riquezas. La variante moral, por el contrario, incorpora un principio político de igualdad planificada que dificulta observar las diferencias propias de la competencia en un sistema de mercado.

En aquellos países en los que el régimen impositivo sobre los ingresos ha introducido tipos más elevados, el afán igualitario toma cuerpo impidiendo que nadie pueda tener ingresos superiores a un cierto límite.

El problema consiste para Hayek en saber cómo la carga tributaria puede afectar el total de ingresos públicos. Algo que el autor controvierte identificando como ejemplo el comportamiento económico de Gran Bretaña después de la Primera Guerra Mundial. De modo que imponer límites al incremento de las rentas hace parte de un prejuicio moral. Con esta lógica Hayek estima que los países pobres tendrán más bajas las rentas máximas permitidas y, por tanto, “más difícil resultará a sus habitantes alcanzar ingresos que en países más ricos todo el mundo consideraría moderados”.

Hayek rechaza el populismo como política para el gasto fiscal. El asunto es la justificación moral cuando una mayoría fija los ingresos máximos posibles y el error en que inciden “quienes creen estar así beneficiando a las masas”. La distinción que golpea

tributariamente a los ricos para beneficiar a los pobres lejos de suministrar la salida a un problema de equidad en la distribución de riquezas crea mayores riesgos y más desequilibrios fiscales. Los efectos son contradictorios: un retraso en el crecimiento económico y dificultades para obtener mejor calidad del ingreso.

El prejuicio moral no encuentra una defensa razonable:

Es injusto pretender que a la mayoría le está permitido transferir, mediante discriminación, las cargas fiscales a la minoría; que un mismo servicio pueda retribuirse de forma diferente según quien lo preste; y que todo un estamento simplemente por tener unos ingresos distintos a sus semejantes, se vea privado de los incentivos y compensaciones que proporciona el actuar de otros.

El argumento demuestra como se mueve Hayek entre los argumentos de sus contrarios. Si un predicado central del liberalismo consiste en la defensa de los derechos individuales *ergo*, la protección a la iniciativa privada, la mayoría no puede imponer la discriminación de cargas fiscales sin desordenar el procedimiento. La democracia no puede castigar la competencia o las distinciones para mejorar la oferta en los mercados. Llevado hasta un extremo, lo que Hayek cuestiona no son las respuestas fiscales a la desigualdad, sino los mecanismos injustos de castigo a una minoría que puede proveerse de riquezas.

El papel dominante de una política de gobierno sobre la carga impositiva es una tendencia defectuosa que afecta el sistema económico. Hayek defiende la autonomía de los mercados como respuesta a los excesos intervencionistas de los gobiernos al observar cómo el impuesto progresivo fue creando una cantidad indeterminada de mecanismos excepcionales, que terminaron desajustando la propia política de ingresos fiscales. La experiencia nos expone “con qué rapidez el hábito embota el sentido de la justicia y eleva a principio lo que en realidad no tiene más fundamento que la envidia”.

La frontera entre la carga fiscal y la política tributaria pasa por los sentimientos morales. Las externalidades monetarias terminan por exhibir brechas abismales en la sociedad, ante todo cuando las riquezas no tienen encadenamientos razonables con la producción y la generación de empleo. En la perspectiva de Hayek la envidia establece una barrera infranqueable a las posibilidades de un crecimiento distintivo que supere la media de ingresos. Se trata de una proyección invertida dentro del sistema fiscal que encuentra como malo lo que hacen quienes arriesgan mayores ventajas dentro del mercado. Una suerte de condena al fracaso que compensa defectuosamente la pobreza extensiva.

Hayek emplea la *retorsión al absurdo* al colocar la responsabilidad fiscal justo entre los defensores de la fiscalidad progresiva:

Si desea implantar un régimen fiscal razonable, está obligado a respetar la norma siguiente: la propia mayoría que fijó el importe total de las cargas



fiscales ha de soportar, a su vez, el porcentaje máximo impositivo. No hay razón alguna, en cambio, que se oponga a que la mayoría aludida pueda mejorar la suerte de la minoría económicamente más débil rebajándole proporcionalmente su cuota contributiva.

El alegato de Hayek tiene como objetivo defender una carga tributaria proporcional y cuestionar el tipo de imposición tributaria progresiva. Su argumentación se mueve entre la técnica dissociativa (mayoría versus minoría), y el mecanismo de las diferencias (cantidad versus calidad). Si el régimen fiscal es resultado político de una decisión de mayorías, su efecto directo es que éstas responden a las obligaciones derivadas. Y siendo que la salida conduce a resolver la posición de los menos aventajados, se aplica del mismo modo el principio de equidad proporcional.

El problema que Hayek encuentra en el modelo progresivo es su efecto perverso en el tiempo. Una vez puesto en marcha su tendencia parece rebasar los límites de lo establecido. El defecto no resulta de las cantidades asignadas ni de la discriminación fiscal específica, sino de la propia naturaleza del principio progresivo. Lo afirma también en *The Road to Serfdom* (Camino de Servidumbre):

...La estrecha interdependencia de todos los fenómenos económicos hace difícil detener la planificación justamente en el punto deseado, y que, una vez obstruido allende cierto límite el libre juego del mercado, el planificador se verá obligado a extender sus intervenciones hasta que abarquen todo. Estas consideraciones económicas, que explican por qué es imposible parar el control deliberado allí justamente donde se desearía, se ven grandemente reforzadas por ciertas tendencias políticas y sociales cuya influencia se hace sentir crecientemente conforme se extiende la planificación.

Los costos morales del impuesto progresivo exceden las ventajas relativas de su implementación. Hayek se inclina hacia un principio que “marque un límite máximo de los impuestos directos en relación con la carga fiscal en su conjunto”. Una norma que fije un porcentaje máximo (marginal) de impuestos directos igual al porcentaje de la renta nacional que el Estado absorbe con sus gastos. Por ejemplo, si la carga fiscal detrae el 25 por 100 de la renta nacional, los impuestos directos no deben superar el 25 por 100 de la renta individual. Si las condiciones de seguridad obligan a aumentar este porcentaje, del mismo modo se aumentará la proporción asignada a estos impuestos. Y se reducirá cuando la carga impositiva disminuya.

Este criterio fiscal anticipa condiciones en materia monetaria porque permite

establecer mecanismos de límite al gasto de los gobiernos. No se excluye la progresividad, dado que quienes pagarán las tasas impositivas máximas no dejan de abonar ciertos impuestos indirectos, con lo cual su contribución total resultaría superior a la media nacional. Quienes obtienen menores ingresos no serán exigidos más que sobre los impuestos indirectos sufragados. En estos casos, sin embargo, la progresividad no afectaría más que las sumas pagadas por impuestos indirectos, manteniendo un carácter proporcional con la línea media.

### **La recepción de Hayek en *The Power to Tax* de Buchanan/Brennan (1980)**

En su trabajo sobre economía constitucional de Brennan/Buchanan (1980) podemos encontrar una extensión sobre los argumentos originales de Hayek con variaciones inéditas dentro de la filosofía neocontractualista. Recordemos que los autores adoptan la perspectiva contractual (hobbesiana) y estrechos vínculos en la tradición wickselliana:

... en la cual se presume que el contribuyente no es capaz de identificar su propia posición, ni como contribuyente ni como beneficiario del gasto público, en una secuencia de varios períodos fiscales. La estructura impositiva elegida constitucionalmente puede ser, y normalmente será, completamente diferente de la distribución “dentro de un mismo período” de la presión fiscal que, conceptualmente, pudiera surgir de un intercambio fiscal idealizado en el sentido wickselliano.

El pasaje citado establece dos aspectos en línea con la hipótesis de Hayek. El primero se relaciona con la condición de igualdad horizontal de los contribuyentes desde el supuesto velo de ignorancia. El segundo con la necesidad de distinguir la estructura fiscal y el nivel de imposición. Hayek cree que el control efectivo sobre la estructura asegura un control adecuado del nivel impositivo. En este sentido los poderes de los gobiernos para modificar la distribución de la carga fiscal a través de la legislación ordinaria deberían ser restringidos. Se limita también la tentación parlamentaria para arbitrar cambios de tipo fiscal en un nivel macroeconómico.

Pero según Brennan/Buchanan (1980, p.18) Hayek se queda en la heurística. Avanzar un paso adelante significa analizar el conjunto posible de reglas y mecanismos que puedan introducirse para definir los límites sobre el poder fiscal que deben tener los gobiernos. Y esta ventaja es ofrecida por el modelo analítico constitucional que los autores de *The Power to Tax* proponen. *La constitución fiscal* puede introducir restricciones tanto sobre el nivel como sobre la estructura de la carga impositiva. El programa sobre reglas fiscales los autores es consecuente con la estructura básica expuesta por el modelo Hayek.

Es posible a estas alturas, sin embargo –afirman Brennan/Buchanan- tomar la pregunta sobre por qué deseamos reglas fiscales. Una de las razones proviene de los argumentos que observan en Hayek sobre el crecimiento desbordado del sistema fiscal progresivo **SFP**, especialmente durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Al darse un gigantismo en el gasto de los gobiernos tenía que imponerse restricciones. La tendencia a manipular al gobierno de acuerdo con intereses particulares es una tentación política predominante. Y estos acuerdos cambian inter-periódicamente. Los fundamentos normativos en favor de una constitución fiscal surgen directamente, según Buchanan, de “una maximización de la utilidad por parte de cualquiera y, en consecuencia, de todas las personas del Estado” (p. 25).

Las constituciones son diseñadas para ofrecer protección contra la explotación fiscal indebida, precisamente en aquellas situaciones en las que la competencia entre los políticos y entre los partidos no consiga controlar la explosión de los impuestos y de los gastos. Los controles internos de los sistemas políticos democráticos y los controles constitucionales impuestos externos al proceso legislativo ordinario, son más complementarios que sustitutivos. En la tradición de economía constitucional encontramos argumentos para estimar que la creación de barreras normativas tiene como objeto principal evitar desviaciones del comportamiento racional de los agentes.

El carácter precursor del análisis propuesto por Hayek consistió en haber anticipado la generalidad de las reglas fiscales. Pero los tipos de restricción pueden tomar distintos caminos de acuerdo con Buchanan:

Se pueden fijar límites constitucionales a la estructura de tipos permisibles de instrumentos impositivos específicos. Se pueden restringir los ingresos impositivos totales o el nivel del gasto público hasta una fracción o proporción definida de la renta o del producto nacionales. Otra variante puede consistir en la fijación de una restricción constitucional a las bases permisibles de los impuestos. Finalmente, la competencia política inherente al federalismo fiscal puede conseguir indirectamente lo que las restricciones fiscales explícitas persiguen de forma directa.

En todos estos casos la premisa de apoyo a las decisiones fiscales procede de la importancia concedida a la generalidad en la legislación fiscal como ocurre en otros aspectos de la legislación. Si se exige al gobierno que recaude impuestos de acuerdo con unas reglas generales, puede parecer que se está proporcionando la protección en contra de una explotación fiscal arbitraria. Vemos entonces que los autores complementan la idea de una política tributaria con arreglo a reglas generales desarrollada por Hayek.

Al analizar las restricciones fiscales existentes, la exigencia de generalidad en la imposición tiene escasos o nulos efectos a menos que de alguna manera vaya acompañada

de una exigencia similar con respecto al lado del gasto de la cuenta fiscal del gobierno. La generalidad en el gasto es quizás más fácil de definir que la generalidad en la imposición, aun cuando las aplicaciones del precepto de la generalidad en el mundo real sean mucho menos frecuentes. Los autores tienen en mente la expansión descomunal del *Estado Leviathan* y los niveles ilimitados de gasto que promueve.

Recordemos que Hayek argumenta a favor de un sistema tributario proporcional y en contra de la imposición progresiva. Él entendía que la proporcionalidad en los tipos satisface el criterio de generalidad. En tanto en cuanto aquellas personas que toman decisiones en nombre del gobierno deben estar sujetas a los costes del sistema fiscal en la misma relación respecto de sus ingresos personales que los otros miembros de la comunidad, existiría alguna influencia restrictiva claramente sentida sobre los gastos expansivos, influencia que no tiene que darse bajo una estructura de tipo progresivos.

Pero observa Buchanan en otro lugar:

Si los gastos gubernamentales estuvieran restringidos a la compra y provisión de bienes y servicios puramente públicos, el argumento de Hayek sería válido. También sería válido para los bienes y servicios privados o divisibles que no son revendibles debido a razones tecnológicas (por ejemplo, cortarse el pelo) siempre que tales bienes y servicios se pongan a disposición de todas las personas por igual.

Para observar diferencias críticas con el criterio de reglas generales, Buchanan toma un ejemplo relativamente simple en el que las transferencias pecuniarias directas pero generales son financiadas a través del sistema fiscal proporcional **SFP** sobre la renta. Supongamos que se trata de una comunidad de tres personas con ingresos antes de impuestos de 1.000, de 100 y 100 dólares. De acuerdo a la Constitución (*a la Hayek*), las transferencias hechas deben ser proporcionales. En estas condiciones la mayoría de dos personas pueden igualar completamente las rentas posimpuestos y pos transferencias mediante la exacción de un impuesto del 100 por 100 y la transferencia de 400 dólares a cada una de las tres personas (despreciando en este caso los incentivos). Un resultado muy similar, según Buchanan, podría obtenerse aun cuando se prohibieran las transferencias en dinero efectivo directas, mientras que los gastos gubernamentales en bienes y servicios divisibles y revendibles se mantiene como permisibles.

Para Brennan y Buchanan las debilidades de la argumentación de Hayek pasan por desconocer el poder del *Leviathan*. Los autores estiman que se requiere mayor fuerza en materia de controles fiscales. La exigencia de restricciones involucra los impedimentos fiscales impuestos a los gobiernos. La ampliación del gasto gubernamental requiere correctivos que únicamente pueden tomarse dentro del sistema político. Pasar de recomendaciones de economía fiscal a decisiones de política y economía constitucional. En esto consisten los aportes de Brennan/Buchanan a la teoría tributaria de Hayek

Como hemos observado, Brennan/Buchanan (1980) tienen interés no sólo en los postulados de la reforma fiscal sino en el marco constitucional que la sustenta. La reforma tributaria es considerada desde una perspectiva constitucional y no como un premio a conseguir desde una lucha partidista. Los autores elaboran un trabajo propedéutico en un terreno poco elaborado por la economía: la teoría política. Se trata de proyectar las variables del sistema tributario comprendiendo los aspectos de fuerza lógica que debe comportar el marco constitucional. Lo hacen ampliando el campo en el que han trabajado durante tres décadas consecutivas: la teoría de la elección pública

Una “teoría política, definida como la teoría de las propiedades del funcionamiento del proceso político bajo unos conjuntos alternativos de reglas, es lógica y necesariamente una prioridad a cualquier consideración responsable de las propias alternativas constitucionales.

El uso que realizan los autores del modelo del *Leviathan* no supone recomendaciones de heurística para los gobiernos. No puede el lector encontrar en *The Power to Tax* un ideario de políticas públicas. El modelo estructurado en esta obra tiene como finalidad generar predicciones de una secuencia de resultados: “los peores posibles”, aquellas que facilitan el análisis de los medios para asegurar que esa clase de resultados, “los peores posibles” no se materialicen de hecho. Brennan/Buchanan trabajan entonces también dentro del horizonte analítico descubierto por la regla del *minimax* de Rawls. Si podemos forzar los términos la estructura de la obra en conjunto es una extensión crítica y afirmativa de los principios de Rawls en *Theory of the Justice* (1971).

¿Qué significa entonces una política tributaria en una perspectiva institucional? La respuesta supone contrastar las restricciones racionales propias de una economía constitucional con aquellas experiencias fiscales que no cuentan con reglas normativas que subordinen la voluntad de los contribuyentes: “En un marco no constitucional, el presunto contribuyente es, por supuesto, vulnerable a la explotación por parte del gobierno hasta los límites máximos de la capacidad de pago”. La aproximación crítica expone en estos casos los motivos originales que contiene la crítica de Hayek al peso global en las economías del denominado sistema fiscal progresivo **SFP**.

En *Law, Legislation and Liberty* (vol. 3, 1979) Hayek propone una reforma relativamente diferente y más estructural a los procesos. Políticos que se relacionan directamente con el poder fiscal. Argumenta que la estructura de la política tributaria, la distribución de las participaciones impositivas relativas, entre las personas y los grupos sea adoptada mediante las deliberaciones de una asamblea nueva, elegida de forma diferente y con una organización distinta, una cámara alta cuya única función se limite a la promulgación de leyes o de normas generales que, una vez aprobadas, permanecerían vigentes a lo largo de varios períodos de tiempo.

Y llegamos al puente que une la hipótesis de Hayek con el trabajo reseñado de Brenann/Buchanan (1980). Las *leyes generales* de Hayek son equivalentes a las denominadas “normas constitucionales”. Desde esta lectura Hayek permitiría que la otra asamblea, la cámara ordinaria, o Parlamento, elija los niveles de política tributaria y, desde luego, los del gasto fiscal, justo con los debates sobre política redistributiva entre usos alternativos. En su propuesta original a favor de una política tributaria proporcional, la reforma estructural recomendada por Hayek estuvo orientada fundamentalmente a reducir o eliminar las disputas políticas inter-periódicas sobre la distribución de las participaciones impositivas relativas. Brenann/Buchanan estiman que ambas propuestas tienen como objetivo el logro de una cierta garantía de que las normas de política tributaria sean tratadas constitucionalmente y no fuera de ese ámbito.

## Conclusiones

La imposición progresiva representa una situación en la que la proporción de renta obtenida a través de la imposición (la tasa impositiva) aumenta con la renta o el poder adquisitivo. Una mayoría de países del mundo después de la Segunda Guerra Mundial adoptó el sistema fiscal progresivo **SFP** como respuesta a las demandas de resolución de las desigualdades sociales. Las reacciones de sus adversarios contienen argumentos que amplían el debate en aspectos que resultan fundamentales como se ha demostrado en Hayek (1959, 1979) y Brenann/Buchanan (1980).

La posición de Hayek se destaca porque contribuye a obtener un panorama más completo sobre la historia y los temas derivados del poder fiscal. El autor observa que los vacíos del **SFP** surgen con los cambios ocasionados por carga fiscal impositiva y principios de igualdad política. O mejor con las rivalidades contenidas entre la igualdad de los derechos políticos y las demandas por derechos económicos igualitarios. Esta tensa controversia de la filosofía moderna entre igualdad y libertad, condicionaría los detalles sobre la carga tributaria en los Estados modernos.

En línea con el liberalismo clásico, Hayek defiende como necesarias las distinciones entre el mercado y el Estado. Un sistema de orden social liberal no puede imponer restricciones a la iniciativa privada, ni poner tope a las ganancias que resulten de quienes arriesgan sus capitales en el mercado. La defensa liberal de las libertades individuales comprende el respeto a los capitales que pueden fomentar los individuos. De modo que un mercado espontáneo establezca sus propios equilibrios sin una intervención directa de los gobiernos.

El sistema fiscal progresivo sacrifica principios de la democracia. La igualdad no aplica dada la discriminación que una mayoría impone sobre una minoría. Los argumentos de Hayek son extremadamente polémicos. La cantidad mayoritaria que aprueba medidas

impositivas debería sobrellevar por lógica directa mayores cargas tributarias. Pero no es lo que sucede en realidad. Porque una minoría productiva que toma riesgos en el mercado resulta la más afectada por el **SFP**. La discriminación implica una política de desigualdades perpetuadas en el tiempo. Las posibilidades de movilidad y dinámica económica y social en un mercado abierto quedan severamente condicionadas.

Hayek se ha propuesto demostrar que el **SFP** hunde sus raíces en un prejuicio de tipo moral: la envidia. Las dificultades que tienen los seres humanos para aceptar que sus diferencias sean reflejadas por medio de las riquezas. El argumento de Hayek controvierte de paso una carga fiscal basada en el valor o el merecimiento. La envidia se traslada al campo de los intereses económicos para eliminar la competencia. La envidia afecta gravemente las diferencias de ingresos y la producción. El denominado riesgo moral constituye un instrumento clave de los mercados, y la envidia sugiere en este caso evitarlo.

Básicamente en el contexto de un modelo presuntamente democrático de la política, F. A. Hayek ha adelantado dos propuestas distintas de reforma fiscal que pueden merecer una mayor atención. En Hayek (1959, 1979) se argumenta contra la progresividad en las estructuras de los tipos de impuesto sobre la renta. Como hemos también reseñado en Brennan/Buchanan (1980), la postura a favor de la proporcionalidad de los tipos se relaciona directamente con el argumento a favor de la *rule of law*. La imposición proporcional queda incluida en la exigencia normativa de que todas las normas o leyes fueran generales en el sentido de que todas las personas de la comunidad se vieran sujetas de igual forma a sus efectos. Por el contrario, estos autores afirman que un **SFP** de los tipos tributarios viola este precepto básico de generalidad.

## **Bibliografía**

Brenann, Geoffrey/James J Buchanan, (1980) *The Power to Tax, Analytical Foundation of Fiscal Constitution*, Cambridge University Press. (Traducción en español: *El Poder Fiscal, Fundamentos Analíticos de una Constitución Fiscal*, Unión Editorial, S.A., Madrid, 1987, 279 pp.)

Buchanan, James, J. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill, N.C., University of North Carolina Press.

Buchanan, James. J. (1979): “Constitutional on Governmental Taxing Power”, 88 *Ordo*, vol. 30, pages. 349 – 359.

Buchanan, James, J. (1988), *Economía y Política. Escritos Seleccionados*, Edición a cargo de José Casas Pardo y Segundo Bru Parra, Universitat de Valencia, págs. 165 – 179.

Burnside/Eichenbaum/Fisher, (2004), “Fiscal shocks and their consequences”, *Journal of*

*Economic Theory*, 115, 89–117.

Caldwell, Bruce (2003), *Hayek's Challenge: An Intellectual Biography of F. A. Hayek*, Chicago, IL: University of Chicago Press, pp. 500.

Damjanovic, T., D. Ulph, (2009), “Tax progressivity, income distribution and tax non-compliance”, *European Economic Review*.

De Vecchi, Nicholó. (2006), “Hayek and the General Theory”, *Euro. J. History of Economic Thought* 13:2 233 – 258.

Dromel, Nicolas and Patrick Pintus, (2008) “Are Progressive Income Taxes Stabilizing?” *Journal of Public Economic Theory*, 10 (3), pp. 329–349.

Ebenstein, Alan *Hayek's Journey: The Mind of Friedrich Hayek* (London: Palgrave Macmillan, pp. 288.

Elster, Jon, (1990), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.

Elster, Jon, (1996), *Egonomics. Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*, Barcelona, Gedisa.

Elster, Jon, (2002), *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa.

Estrada G. Fernando, (2006), “Dialéctica en la Argumentación Económica”, *Revista Economía Institucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Estrada, Fernando, (2010a), Antinomies of Capitalism: Review of Globalization and Its Discontents, Joseph Stiglitz, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1535945>

Estrada, Fernando, (2010b), Electoral System and Political Parties - Preliminary Notes to the Colombia Case, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1546559>

Estrada, Fernando, (2006), Argumentation Schemes in Economics. OPERA, No. 8, pp. 149-174, 2006. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1517942>

Farrant, Andrew, Edward McPhail, (2009), “Hayek, Samuelson, and the logic of the mixed economy?”. T. Damjanovic, D.Ulph, *European Economic Review*.

Fausto, Domenicantonio, (2008), “The Italian theories of progressive taxation”, *Euro. J. History of Economic Thought* 15:2 293–315.

Hashi Irah, Jan Mladek, (2000), “Fiscal and Regulatory Impediments to the Entry of New Firms in Five Transition Economies”, *Journal of East-West Business*, Vol. 6(2), pp. 59 –



94.

Hayek, Friedrich A. (1960) *The Constitution of Liberty*, London and Henley: Routledge and Kegan Paul. (Traducción en español: (2008) *Los Fundamentos de la Libertad*, Octava Edición, Unión Editorial, Madrid, p. 426.)

Hayek, Friedrich A. (1976), *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 111: The Mirage of Social Justice, London: Routledge & Kegan Paul.

Hayek, Friedrich, A. (1988), *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism* (The Collected Works of Friedrich August Hayek, Volume I) Routledge y Chicago University Press.

Hayek, Friedrich A. (2001), *Principios de un orden social liberal*, Unión Editorial, S. A. Madrid.

Hayek, Friedrich A. (2006), *The Road to Serfdom: Text and Documents— The Definitive Edition*, University of Chicago Press, 2007. (En español: *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.

Hayek, Friedrich A. (2008) *Los Fundamentos de la Libertad*, Octava Edición, Unión Editorial, Madrid, p. 426.

Keen, Michael Harry Papapanagos and Anthony Shorrocks, “Tax Reform and Progressivity”, *The Economic Journal*, 110, 50-68.

Klein, Daniel B. The Smith, (2007), Hayek. Economist: From Character to identity”, *Institute of Economic Affairs*. 5 págs.

Lombardo, Giovanni, Alan Sutherland, (2004), “Monetary and fiscal interactions in open economies”, *Journal of Macroeconomics* 26, 319–347.

*Macmillan Dictionary of Modern Economics*, (1992), publicado bajo la dirección de David W. Pearce, Macmillan Press Ltd.

Mankiw, N. Gregory and Matthew Weinzierl, (2009), *The Optimal Taxation of Height: A Case Study of Utilitarian Income Redistribution*. Harvard University.

Moldofsky, Naomi, (1985), “Open Society: Hayek vs. Popper?”, *Economic Affairs*.

Nozick, Robert, *Anarchy and State and Utopia*, (1974), Cambridge, University Press,

Piketty/Saenz, (2006), “The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective”, *AEA Papers and Proceedings*, pp. 200 – 205.

Rawls, John, (1971), *Theory of the Justice*, Cambridge, Harvard, University Press (Traducción en español: ([1995] *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica).

Samuelson, Paul, (2009), “Personal report, A few remembrances of Friedrich von Hayek (1899–1992)”, *Journal of Economic Behavior & Organization* 69, pp. 1 – 4.

Samuelson, Paul, (1985), “Reforma Fiscal” (27 de septiembre de 1976) en *Economía desde el corazón, Un muestrario de Samuelson*, Orbis Barcelona, 1985.

Seligman, Edwin R. A, (1913), *Progressive Taxation in Theory and Practice*, 1894. (la traducción al español: *El impuesto progresivo en la teoría y en la práctica*, Trad. I. Víctor Paret, Madrid [en la Biblioteca de la Universidad Externado de Colombia, Clasificado: 336.293. S 464 i, ej.1]).

Steele, G. R. Friedrich A. Hayek, (2008), “The Complete Economist”, *Institute of Economic Affairs*, pp. 67 – 69.

Steigerwald, Douglas G. and Charles Stuart. (1997), “Econometric Estimation of foresight: Tax Policy and Investment in the United States”, *The Review of Economics and Statistics*, by the President and Fellows of Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology, pp. 32 – 40.

Wenli and Pierre-Daniel Sarte, (2004), *Progressive Taxation and Long-Run Growth*. The American Economic Review, 2004

Witztum, Amos, (2008), “Smith's theory of actions and the moral significance of unintended”, *The European Journal of the History of Economic Thought*, 15:3 401–432.