

# APATIA DEL CONTRIBUYENTE, INERCIA INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO

James M. Buchanan

Agradezco mucho la invitación del profesor Benegas Lynch para participar en esta ceremonia de graduación en ESEADE, institución por la que tengo un gran respeto y a la que he visitado en otras ocasiones.

Esta conferencia es una generalización basada sobre mi observación y evaluación de la política fiscal de los Estados Unidos en 1999, en relación a los desarrollos históricos durante dos décadas. En la medida en que existan implicaciones para el crecimiento económico en los Estados Unidos, con efectos pronosticados sobre las economías de otros países, la discusión puede suscitar interés y traspasar los límites nacionales.

Más allá de esto, no estoy seguro si aspectos de la experiencia de los Estados Unidos se asemejan a las características de otros países.

## Introducción

Una de las principales diferencias entre las políticas fiscales a fines de los años 70, comienzo de los 80 y fines de los años 90 se centra, generalmente, en la “temperatura de los contribuyentes” ya que enfrentan cargas impositivas de niveles históricos *record*. Al fin de los años 70, en casi todas partes, evidenciamos años de rebelión de los contribuyentes, con difundidas expresiones de enojo e indignación producidas por el apetito fiscal de las codiciosas autoridades en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, las cargas impositivas, hacia fines de los años 90, siguen siendo como parte del producto nacional como lo eran dos décadas atrás. Aun así, en lugar de levantamientos y amenazas de revolución, hoy, generalmente observamos a los contribuyentes en un aparente estado de apatía. Parecen estar bastante dispuestos a consentir con la pesada carga del sistema tributario, e incluso, en ciertas ocasiones, a soportar aumentos enlazados con iniciativas que incluyen gastos adicionales destinados a ganar popularidad. ¿Por qué la diferencia en la actitud de los contribuyentes?

La respuesta la veo así: los contribuyentes no estaban satisfechos al fin de los años 70 y comienzo de los 80 porque veían que sus ingresos reales se veían reducidos a la par que aumentaba la carga tributaria. Este período demostró un estancamiento en el crecimiento real junto con la presencia de inflación. Por eso es que los contribuyentes fueron incitados a tomar aquellos cursos de acción. Algunas experiencias fueron comunes en diferentes países. Así, los políticos respondieron, primero, a través de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, Ronald Reagan en los Estados Unidos, Roger Douglas en Nueva Zelanda, y, aunque con características distintas, en Chile y dirigentes que emergieron posteriormente en otros países sudamericanos y europeos. No es una burda exageración sugerir que estos cambios fueron consecuencia de las revoluciones tributarias de los años 70, cambios que fueron mucho más allá de las simples variables

fiscales. Y debemos recordar que todo esto aconteció antes del colapso de la Unión Soviética.

Juzgado desde la perspectiva del fin de los años 90 específicamente, la sublevación tributaria fracasó. Las cargas tributarias, como mencioné, se mantuvieron o retornaron a los niveles comparables con aquellos que dispararon la reacción anterior. Pero la actitud de los contribuyentes a fines de los años 90 es diferente debido a las marcadas diferencias del medio económico subyacente. En la actualidad, los contribuyentes permanecen inactivos porque la carga impositiva que sufren tiene lugar en un período de crecimiento de los ingresos acompañado por una inflación relativamente baja. El fisco, que es siempre explotador, puede durante estos períodos, extraer una mayor participación del producto nacional sin provocar reacciones mayores. Al actuar así, un fisco codicioso puede asegurarse su propia liquidación ahogando el mismo crecimiento del cual se alimenta. Es paradójico que las reformas económicas generales, producidas debido a las reiteradas sublevaciones tributarias anteriores, generaron un crecimiento que, a su vez, ha sido causa del surgimiento de este último fracaso, es decir, la voracidad fiscal que destruye el progreso.

¿Fue inevitable esta secuencia de sucesos que observamos? Las instituciones a través de las cuales se produjeron estos patrones son, por sí mismas, variables, y están sujetas al desarrollo evolutivo y a la reforma dirigida en forma explícita. Pero las respuestas políticas a las presiones electorales que ocurren a través de cambios de políticas dentro de las estructuras institucionales, sin cambios concomitantes en esas instituciones, pueden verse rebalsadas por la realimentación entre la dinámica de los cambios exógenos y la estructura institucional. Una genuina reforma institucional requiere la presencia de empresarios innovadores de la política capaces de usar los instrumentos de preferencia de los electores a fin de introducir, no sólo cambios en los modelos de las políticas, sino también cambios en las estructuras que generan tales modelos a través del tiempo y bajo condiciones cambiantes. Con respecto a esto último, los políticos que respondieron a la sublevación tributaria no lograron aprovechar la oportunidad que se les brindó.

### **Política simplista**

Tal vez debamos tomar la política tal cual es, y no como queremos que sea. Las falencias que en este sentido tienen lugar se han comportado durante siglos como una plaga. Como economistas, debemos desprendernos del prejuicio analítico que nos une a la falsa suposición “de equilibrio”, un prejuicio que será útil en muchos entornos, pero que puede ser engañoso en muchos otros. La política, como la observamos, no se encuentra nunca en un estado de equilibrio. El equilibrio no describe en forma adecuada aquello que los políticos buscan convertir en realidad. En el mejor de los casos, podríamos pensar en un camino que establezca límites al poder, más allá del cual la política no podría moverse, permitiéndose así hacer, por lo menos, algunas predicciones acerca de las esferas del poder.

En forma independiente de las características particulares de cualquier propuesta sofisticada que pudiéramos usar, la política siempre tiende a explotar la fuente de ingresos que esté a su disposición. Esta convicción fue la motivación del libro que escribí en conjunto con Geoffrey Brennan, *The Power to Tax* (1980), incluyendo la facultad de imponer contribuciones en los momentos de sublevación tributaria. En aquellos momentos, el sentimiento público transmitió la percepción que los límites institucionales sobre el gravamen de impuestos y apetencias de gastos de los gobiernos estaban perdiendo su eficacia y que las demandas aparentemente insaciables de gastos públicos estaban destruyendo los espacios privados. En particular, la inflación, combinada con la tasa de progresión en las estructuras tributarias permitía que la participación fiscal en el valor total del producto aumentara en ambos términos: relativos y absolutos.

Las reacciones políticas como consecuencia de la sublevación tributaria dejaron mucho que desear, en parte, debido al sesgo generado por la inflación en sí misma. Pero los años 90 se han caracterizado, no por la inflación, sino por el crecimiento dentro de las economías nacionales. Y los cambios impositivos destinados a protegerse contra la inflación no hicieron nada para impedir el aumento del crecimiento ya sea de forma relativa o absoluta. El sorprendente crecimiento en los valores del producto nacional ha permitido que la captura fiscal aumente, pero sin la correspondiente reducción en el ingreso post-tributación de los contribuyentes. En este sentido, los contribuyentes han consentido y permitido al fisco que crezca en forma desproporcionada siempre que, los niveles absolutos algo mayores de los ingresos netos, queden a su disposición. Por ahora los partidos políticos y dirigentes que avanzan en los planes de reducción de la tributación parecen encontrar poca recepción por parte del público.

Este argumento puede ilustrarse simplemente. Consideremos una persona cuyo ingreso real permanece sin cambios durante una década. Supongamos un ingreso inicial de \$100, con un gravamen de \$30. Supongamos ahora que, durante ésta década, se presenta la inflación y el ingreso nominal asciende a \$200, pero debido a la progresión de la tasa, los impuestos aumentan a \$80. Los ingresos netos al fin del período suman \$120, lo cual es un valor real inferior al de \$70 recibidos al inicio (antes del período de inflación que duplicó los ingresos y precios). No deben sorprendernos las protestas de todas estas personas en ese entorno.

En contraste, consideremos otro escenario en donde no hay inflación pero en el que los ingresos reales se duplican durante el período. Igual que antes, el ingreso real inicial para la persona es de \$100 con un impuesto de \$30 y un ingreso neto de \$70. A medida que los ingresos se duplican durante el período, el ingreso pre-tributación aumenta a \$200, y, ahora, nuevamente debido a la progresión de la tasa, supongamos que los impuestos aumentan a \$80. El ingreso neto de la persona *aumenta* a \$120 en valor real, a pesar que la participación del gobierno en el producto total se vio incrementada de un 30 por ciento a un 40 por ciento. Observado desde esta perspectiva aritmética simplificada, no debería sorprendernos que esto explique una relativamente pequeña resistencia por parte del contribuyente, por lo menos, en comparación con respecto al escenario anterior. En tanto las instituciones locales operen para asegurar que las personas puedan mantener una participación pequeña en el crecimiento económico, la

evidencia empírica a fin de los años 90 sugiere que el Leviatán ciertamente puede agrandarse enormemente.

El ejemplo aritmético es también útil para entender que las decisiones fiscales no se adoptan ajustándose a las condiciones de los cambios ocurridos. El hecho es que lo que toma el fisco, sea directa o indirectamente, es cada vez mayor y esto es permitido y tolerado por la inercia institucional vigente. Los llamados representantes de los contribuyentes permiten que las estructuras tributarias gigantescas no se modifiquen a medida que cambian las circunstancias económicas, y estas estructuras generan resultados que no hubieran sido proyectados por ninguna coalición política. No hay justificación para la existencia de un fisco monolítico que en forma deliberada se incline por la maximización de los ingresos como objetivo explícito. Si la estructura institucional permite una mayor participación en el producto nacional en forma de ingresos tributarios, las apetencias insaciadas de los siempre crecientes gastos estatales sacarán partida dentro de cualquier proceso de decisiones políticas.

### **Déficits como válvulas de escape**

Una de las principales razones del fracaso de la sublevación de los contribuyentes reside en que las apetencias de gastos nunca fueron contenidos, a pesar de los límites posteriormente impuestos por las tasas impositivas. Los lechoncitos nunca fueron destetados. El gasto para responder a los requerimientos de la política fueron financiados en muchas jurisdicciones a través de canales no impositivos, específicamente a través de la deuda pública. En efecto, la primera sublevación impositiva produjo su efecto primario en el crecimiento del déficit presupuestario y no sobre la dimensión del gasto público en sí.

Todo esto es consecuencia del fracaso en la implementación de requisitos constitucionales para un equilibrio presupuestario. Si una reforma permanente institucional-constitucional en este sentido se hubiera introducido al comienzo de los años 80, cuando varias iniciativas fueron expuestas y cuando el clima político podría haber sido receptivo, las reducciones en las tasas del crecimiento de los gastos hubieran sido implementadas. Los lechoncitos, o al menos algunos de ellos, podrían haber sido destetados.

La experiencia fiscal de los años 80 ilustra presión permanente del crecimiento del gasto público, pero también sugiere cómo los déficits pueden ofrecer cobertura institucional para encubrir efectos sobre los ingresos. En los años 90, a medida que los ingresos se incrementaban en forma desproporcionada, la reducción del déficit, que incluso incluía la mención de la disminución de la deuda, ofrecía una puerta abierta de fácil acceso encubriendo de este modo los efectos impositivos en relación al crecimiento y hasta cierto punto atenuando cualquier presión hacia una reducción en las tasas impositivas.

¿Qué podría haber ocurrido si el verdadero crecimiento económico de los años 90 hubiera tenido lugar en ausencia de los déficits acumulativos de los años 80? Sin déficits exagerados a reducir y una menor deuda pública pendiente, las implicaciones impositivas

del crecimiento real hubieran sido mucho más claras. Dada la estructura del sistema impositivo, la creciente participación en el valor determinado por las tributaciones hubiera estado a la vista de todos nosotros. Posiblemente, podría haber surgido una renovada sublevación impositiva por parte de los contribuyentes. Pero las expresiones “podría haber sido” son irrelevantes, el hecho es que las personas que tienen un mayor ingreso neto se dejan atropellar impunemente por las demandas del Leviatán.

### **Fuentes de crecimiento económico**

¿Pueden las fuentes concretas del crecimiento económico presenciado en los años 90 afectar el cambio en la actitud de los contribuyentes esbozada anteriormente? Los diversos orígenes de este crecimiento, ¿podrían haber disparado diversas reacciones por parte de los contribuyentes?

Las fuentes son múltiples, no parece que haya que asignar una ponderación relativa a cada elemento. El fin de la guerra fría, aparte de la reducción consecuente en la demanda de desembolsos para “seguridad”, puede haber contribuido al optimismo general. Y no podemos negar la globalización de la economía mundial y la consecuente mayor especialización que se refleja especialmente en el hoy importante impacto sobre la productividad debido a la revolución en las telecomunicaciones. En algunos aspectos, parecería como si la tecnología hubiera determinado todo. Tampoco podemos negar el logro de algún consenso sobre la gestión de la política monetaria, consenso que mejora en mucho las ilusiones keynesianas de la absurda “sintonización fina”.

La combinación de éstas y otras políticas ha permitido que las cada vez más integradas economías nacionales del mundo crezcan de manera sostenida durante toda una década. Año tras año, un conjunto mayor de productos y servicios entran al mercado respondiendo, de este modo, a las mayores demandas. Pero la estructura tributaria actúa en forma desproporcionada. Los lechoncitos dentro del bebedero presupuestario se aseguran participaciones cada vez mayores dentro de la producción total.

Los lazos de realimentación no pueden ser ignorados. Antes de tratar de predecir si el crecimiento económico puede o no ser sustentado durante la primer década del nuevo siglo, debemos nuevamente examinar las fuentes. Las lecciones post-keynesianas de gestión monetaria, una vez aprendidas, deben retenerse aunque algunos políticos increíblemente continúan exhibiendo esas panaceas inexistentes. Sin embargo, un lazo de realimentación de importancia puede estar presente dentro de la fuente de crecimiento resumida bajo el término “globalización”. Lo que parece estar abriéndose camino aquí es el principio central de Adam Smith en cuanto al efecto de la división del trabajo en relación a la extensión del mercado. Mientras el mercado se expande, la especialización en aumento permite que las economías crezcan en todos lados. Pero el mercado no puede crecer si el fisco succiona mayor riqueza. Un menor grado de especialización, debe acompañar a las disminuciones en la dimensión relativa del sector privado.

Si se reconoce este punto, se desprende que, debido a que las instituciones tributarias generan una participación creciente sobre el producto a la par que se produce crecimiento, resulta una tasa en disminución del crecimiento total, un crecimiento que

inicialmente recibió su ímpetu, en parte, a través de la misma extensión de la dimensión del mercado que las estructuras tributarias tratan de limitar.

Solamente a través de la reducción de la carga impositiva y, con esto, una dimensión relativa del sector público, se puede continuar con las tasas de crecimiento económico presenciadas durante la década. Como se indica más arriba, la lógica de esta posición es completa. Es de destacar que los efectos descritos arriba de manera alguna dependen del impacto de tasas impositivas más altas sobre los incentivos. Pero la política no se inclina al argumento lógico. La política democrática, en especial, responde a las preferencias de los electores, y no parece que haya evidencia que los grupos beneficiados (los lechoncitos en el bebedero del gasto público) estén dispuestos a sacrificar sus intereses en aras del bien general. Y, ¿dónde está la protesta del contribuyente que debería reflejar iniciativas por reducir los impuestos?

Incluso aquellos pocos dirigentes políticos que piden una reducción en la tasa impositiva actual, parecen estar demasiado ocupados con los resultados inmediatos más que en cualquier reforma institucional-constitucional permanente. Si la inercia institucional actúa de manera que genera una verdadera carga impositiva en aumento, una reforma genuina debería actuar en forma directa sobre la estructura más que sobre los espasmódicos ajustes en sacabocado que produce la tasa impositiva. La estructura impositiva debe indexarse, de algún modo, contra los efectos del verdadero crecimiento económico del mismo modo que se ha indexado contra el crecimiento nominal de la inflación.

Un medio para lograr tal protección estructural contra la participación fiscal automática generada por el crecimiento en el valor del producto sería la de introducir un único impuesto o de tasa plana sobre todo ingreso o gasto. Es de destacar, sin embargo, que tal esquema tendría que incluir toda la base, sin porción mínima o exención de impuestos. Cualquier estructura que contenga elementos progresivos en sus tasas asignará mal los recursos, distorsionará precios relativos y, a la postre, contribuirá a aumentar la participación del sector público.

### **Retrospectiva y perspectiva**

El argumento presentado hasta ahora es tal vez indebidamente pesimista en cuanto a las perspectivas. Cuando analizamos en forma retrospectiva a las dos décadas que nos precedieron, no podemos dejar de notar el marcado progreso en muchas de las áreas que son relevantes para el bienestar de los ciudadanos comunes. La inflación, casi en todos lados, ha sido domesticada y no ofrece a los gobiernos avenidas para un excesivo crecimiento en sus ingresos. La confianza en la gestión monetaria, al menos por ahora, ha sido parcialmente restaurada debido a la dependencia en aumento de los mercados financieros mundiales de la estabilidad relativa del dólar norteamericano. Los déficits fiscales han sido reducidos en muchas partes en gran medida debido al potencial de generar ingresos de crecimiento económico por sí mismo.

No debemos subvaluar estos avances genuinos dentro del ámbito socioeconómico, algunos de los cuales van a tener un impacto duradero. Pero de ningún modo debemos

volvemos complacientes con nuestro fracaso en reconocer y comprender la vulnerabilidad continua de shocks inesperados a medida que tratamos de proyectar nuestra visión dentro del nuevo siglo. Nuestros políticos responden a nuestras presiones. Lamentablemente en este fin de siglo, estas presiones se encuentran dominadas por la mentalidad de los tiempos del “aquí-y-ahora”. Como un soldado que defiende su territorio, se requieren muchos esfuerzos que provengan de quienes trabajan en el terreno de las ideas que participan de los principios del liberalismo clásico, si es que se pretende un genuino cambio en la opinión. Quizás debamos atravesar la madurez de la generación de los años 60, aquéllos que pertenecen a la “era de Acuario” antes de poder comenzar, en cierto modo, a pensar en términos de tasas de descuento menores, antes que la perspectiva a largo plazo sobre un cambio institucional pueda convertirse en una realidad política.

El desafío nos confronta a todos, a través de todos los países. ¿Es posible esperar, con realismo, que un conjunto de genuinas actitudes del electorado nos brindará información sobre el pensamiento del nuevo siglo? ¿pueden nuestras instituciones, descritas de diversas maneras bajo los términos globales “democracia y mercados” sobrevivir la posible turbulencia que pueda ocurrir en el lapso de tiempo intermedio, en cualquier lugar, antes de lograr la requerida transición de actitudes? Como reza el siguiente pensamiento que se le ha atribuido a Confucio: “El hombre que no tiene una visión de futuro, tendrá problemas en el presente”. Gracias.

\* Conferencia pronunciada el 2 de junio de 1999 durante el acto académico de entrega de diplomas a los profesionales que completaron una de las cuatro carreras de posgrado de ESEADE.