



Munich Personal RePEc Archive

Tax policy and fiscal economy approaches Hayek and Brennan / Buchanan

Estrada, Fernando and González, Jorge Iván

Universidad Externando de Colombia

July 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57123/>
MPRA Paper No. 57123, posted 09 Jul 2014 15:13 UTC

POLÍTICA TRIBUTARIA Y ECONOMIA FISCAL EN LOS ENFOQUES DE HAYEK Y BRENNAN/BUCHANAN

Fernando Estrada - Cipe, Externado
Jorge Iván González - Profesor Externado
21 de junio de 14

“No hay duda de que la imposición de un tributo 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 (1763, p. 324)

Introducción

La política tributaria crea obligaciones a individuos y organizaciones. Tradicionalmente, los gobiernos han buscado dos propósitos con los impuestos. Primero, obtener recursos para financiar el gasto en bienes públicos y servicios. Este es el objetivo más conocido. Y segundo, modificar la relación entre los factores de producción. En este sentido han sido muy influyentes, por ejemplo, las afirmaciones de George (1881) sobre el impacto favorable que tendría sobre la producción un impuesto del 100% a la renta diferencial. Para Hotelling (1931) los impuestos son el instrumento más adecuado para regular el ritmo de la explotación minera. Recientemente, el BID ha insistido en el mismo aspecto (Corbacho, Fretes y Lora 2013): los impuestos no son sólo para recaudar, sino que deben ser entendidos como instrumentos para el desarrollo.

El sistema fiscal progresivo se relaciona con una situación en la que la tasa aumenta con la renta o el poder adquisitivo. En la renta y patrimonio la mayoría de los sistemas tributarios en el mundo contemporáneo son de naturaleza progresiva: en el margen, la tarifa crece a medida que se incrementa la renta¹. También es posible tener un impuesto sobre el gasto que sea progresivo, aplicando un criterio similar al de los

¹ El incremento marginal puede ser débil (la segunda derivada de la tasa con respecto al ingreso es negativa) o fuerte (la segunda derivada es positiva). La diversidad de las formas tributarias es múltiple (Pearce 1992).

ingresos: la progresividad se presenta cuando la tasa del impuesto aumenta a medida que los gastos son mayores².

Si la política tributaria es compleja también lo es la política de redistribución (Estrada 2010 a). La búsqueda de la igualdad puede resultar de una política fiscal deliberada en la que se conjugan medidas que tocan los ingresos y los gastos, o puede ser un efecto “accidental” de la dinámica económica. En el primer caso, es necesario tener presente al balance neto que cada familia realiza con el Estado. Los ciudadanos pagan impuestos pero, al mismo tiempo, reciben subsidios. En las cuentas fiscales de los países no se incluye esta relación. En sentido estricto, la progresividad se debería examinar considerando la situación del individuo antes y después de impuestos (locales y nacionales) y subsidios (locales y nacionales). Esta es la intencionalidad de la llamada Comisión Sarkozy (Stiglitz, Sen y Fitoussi 2010), cuando propone que la calidad de vida de las personas se analice teniendo presente su capacidad adquisitiva real, y ésta depende en gran medida del balance neto entre los impuestos y los subsidios³.

Para Stiglitz, Sen y Fitoussi, una intervención del Estado que contribuya a la equidad es conveniente porque mejora la situación de las personas más pobres. Para Hayek, en cambio, es necesario estar alerta frente a cualquier forma de intervención, puesto que en nombre del bien-común la intervención es la primera semilla de un proceso que puede llevar al totalitarismo.

A continuación 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: *Los Fundamentos de la Libertad* (Hayek 1960) y *Law, Legislation and Liberty* (Hayek 1979). El autor presenta uno de los alegatos más completos sobre el sistema fiscal progresivo (SFP). Muestra que la historia del sistema tributario juega en contra de este tipo de 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 (Hayek 1960, 1966, 1976, 1979) desde su concepción del orden social y la racionalidad fiscal. Hayek reflexiona alrededor de un principio clave

² Una de las obras más celebradas en defensa del impuesto fiscal progresivo ha sido el de Seligman (1908, 1913). El autor desarrolla la historia del impuesto progresivo y una evaluación de la teoría desde los socialistas Wagner, Paine, Guicciardini, Marshall, Licht. Seligman examina la teoría del beneficio (el pago fiscal se realiza en función del beneficio recibido), que contrasta con la proporcionalidad y la progresividad. Discute la teoría de los costos del servicio y su posterior decaimiento. Con base en una amplia gama de pensadores (Hobbes, Pufendorf, Turgot, Proudhon, Sartorius y Braun), Seligman identifica la línea favorable al impuesto proporcional a través de la defensa del principio del beneficio, para luego cuestionarla desde la filosofía social y económica en Gandillot, Bentham, Robespierre, Vauthier. Los componentes más sobresalientes de la obra de Seligman, los encontramos en la tercera parte en donde hace una aplicación del principio progresivo al poder fiscal en los Estados Unidos y en España. Ver, además, Wenli y Sarte (2004).

³ Desde el punto de vista contable, hay mucha discusión sobre la forma como se deben imputar los servicios que ofrece el Estado y que no tienen una valoración monetaria directa.

en las democracias liberales: la regla de mayorías⁴. Y extiende comentarios a la influencia de la moral en las decisiones tributarias. La segunda se orienta a la recepción del análisis de Hayek en la economía constitucional de Brennan y Buchanan (1980, 1981). En la interpretación de la política tributaria cuenta decisivamente si los gobiernos reflejan a un tirano benevolente o un Estado *Leviathan*. La *constitución fiscal* debe estar acompañada de una *constitución monetaria*. Ambas formas constitucionales están relacionadas y evitan el poder leviathánico de los gobiernos, especialmente cuando son de corta permanencia. Para los autores, “la constitución fiscal tiene importantes implicaciones para la constitución monetaria” (Brennan y Buchanan, 1981, p. 347).

Describimos la posición de Hayek en materia tributaria y sus desarrollos posteriores. Hayek defiende 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 para quienes trabajan buscando el crecimiento de la economía. En este 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 y Buchanan (1980, 1981). En la lógica de Hayek, el potencial de recaudo de un impuesto proporcional con una amplia base (por ejemplo, el IVA) tiende a ser mayor que el de un impuesto progresivo sobre una base comparable. Y desde el punto de vista político, argumentan Brennan y Buchanan (1981), la regla fiscal que favorece el impuesto proporcional puede ser más transparente que los diversos criterios que se propongan a favor de la tributación progresiva. El argumento indica que, en ciertos casos, la igualdad del tratamiento impositivo debe ser garantizada de manera preferencial frente a alternativas que limitan el ingreso absoluto.

Hayek se ubica en la perspectiva de una economía liberal de mercado inseparable de la dimensión política. La versión de Brennan y Buchanan controvierte los argumentos de una economía política hobbesiana. La teoría constitucional impone límites para evitar que el *Leviathan* se desborde. Gracias a su complementariedad, las versiones de Hayek y Brennan y Buchanan siguen teniendo relevancia en el debate fiscal contemporáneo.

⁴ Estrada (2010 b) compara la estructura tributaria y las reglas electorales en Hayek, poniendo en evidencia la diferencia del autor con respecto a la tradición económica convencional.

Argumentación de Hayek contra el sistema fiscal progresivo (SFP)

Las consideraciones que hace Hayek sobre el **SFP**⁵ se derivan de su valoración de la economía política⁶. Este sistema es contrario al espíritu de una sociedad abierta y liberal por cuanto grava con tasas superiores las mayores rentas. Establece un sesgo discriminatorio sobre la riqueza que afecta los incentivos de los grupos productivos⁷. La postura de Hayek en este capítulo es abiertamente polémica, y 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” (Hayek 1960, p. 407).

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 Hayek y las razones por las cuales sus reflexiones siguen vigentes. El acto de generar riqueza en las sociedades capitalistas es incomprensible por fuera de un esquema político que permita el ejercicio de las libertades individuales. Hayek observa que los problemas fiscales tienen parte de sus fundamentos en la filosofía moral que practica la sociedad⁸.

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 (De Vecchi 2006). Mientras una carga proporcional parece ajustarse mejor a los criterios de igualdad política, el **SFP** deteriora los incentivos básicos de competencia en los mercados, y la posibilidad de obtener riqueza queda subordinada al voto democrático de mayorías. De esta forma, la economía fiscal

⁵ Aunque en el capítulo que analizamos Hayek elabora una historia detallada del **SFP**, los avances más recientes contando con modelos axiomáticos y econométricos se pueden consultar en Damjanovic y Ulph (2010).

⁶ La obra de Friedrich Hayek constituye un auténtico paradigma en casi todos los ámbitos de la teoría económica contemporánea. Y a través de la *catalaxia* logra mostrar las interacciones complejas que existe entre la psicología humana y los mercados (Samuelson 1982, 2009, Farrant y McPhail 2009, Damjanovic y Ulph 2010, Klein 2007, Steele 2008, Caldwell 2003, Ebenstein 2003).

⁷ El concepto de *sociedad abierta* es un legado de Popper (1962) al debate político posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sabemos, por las mismas notas de Hayek, el aprecio que sentía por el filósofo de Viena. La llegada de Popper a la London School of Economics se consiguió gracias a los buenos oficios de Hayek. Algunos autores observan diferencias entre Hayek y Popper sobre el significado de la sociedad abierta (Moldofsky 1985).

⁸ Las relaciones de Hayek con la tradición clásica son ineludibles, en particular, con Smith (1759). Ver, Klein (2007) y Witztum (2008).

queda sometida a las decisiones del poder legislativo. Uno de los objetivos de Hayek es identificar, con el liberalismo clásico, las transferencias ilegítimas del poder político⁹.

El sistema tributario progresivo es uno de los métodos fundamentales de redistribución de las rentas (Mankiw y Weinzierl 2009, Dromel y Pintus 2008). Al criticarlo, Hayek está atacando un núcleo central de los prejuicios heredados en asuntos fiscales. Para Hayek los impuestos progresivos tuvieron un origen fraudulento que invocaba falsos pretextos, como los que se observan en Marx y Engels, y otros de sus adversarios en la historia económica del liberalismo¹⁰:

“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” (Hayek 1960, p. 411).

Hayek delimita las condiciones históricas y metodológicas que dieron origen al SFP¹¹. Las duras polémicas sobre el valor han puesto en evidencia las dificultades que se presentan al tratar de comparar la utilidad sentida por sujetos distintos. Es un “un craso error”¹² soportar el apoyo al SFP sobre principios valorativos tan débiles.

Para realizar su crítica, Hayek 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 1960, pp. 414-415, énfasis añadido). Insiste en que los distintos grupos de interés presionan los cambios tributarios. Las políticas económicas dependen de intereses personales que en el mediano y largo plazo tienen consecuencias impredecibles. De todas maneras, no es conveniente que por razones ideológicas, los impuestos reduzcan los ingresos que se

⁹ Esta intencionalidad es clara en Hayek (1988). Ver, además, Hayek (1966).

¹⁰ La línea histórica del argumento seguido por Hayek va desde las políticas fiscales en Italia Renacentista, pasa por la Revolución Francesa hasta llegar al período posterior a la Segunda Guerra Mundial. El autor repasa una voluminosa tradición desde Florencia (Italia) durante la segunda mitad del siglo XVI, compara regiones geopolíticas fundamentales en Europa y Estados Unidos (Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos). Y revisa autores sobresalientes de la tradición clásica liberal como Mill, Edgeworth, Wieser, Marx, y Engels.

¹¹ Fausto (2008), historiador económico italiano, interpreta la tradición fiscal con criterios diferentes a los de Hayek. En la tradición italiana de las finanzas públicas el tema de redistribución de las riquezas y la reducción de las desigualdades mediante el SFP no obedece propiamente a una ética utilitaria aplicada a problemas fiscales. Responde, más bien, a la naturaleza igualitaria de la tradición política de Italia, más cercana al segundo principio de la justicia como imparcialidad de Rawls (1971).

¹² El SFP impide la generalización porque la capacidad de pago de cada persona es distinta (Keen, Papanagos y Shorrocks 2000).

han generado a través de actividades productivas¹³. Hayek enfatiza la naturaleza política del sistema fiscal progresivo con el fin de poner en evidencia las responsabilidades, y dejar en claro que no se trata de una aproximación científica, supuestamente libre de valores¹⁴.

Volumen de renta y porcentaje que absorbe la imposición fiscal

Renta	%
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

Fuente: Shirras y Rostas (1943, p. 416).

Al examinar el recaudo derivado del sistema fiscal progresivo, Hayek argumenta que los ingresos son mínimos si se les compara con los efectos perjudiciales sobre la producción y sobre la dinámica de las rentas de mayor volumen¹⁵. Al grabar los ingresos elevados se le causa un daño a quienes generan las mejores oportunidades de ingreso y empleo. Una de las pruebas que utiliza Hayek en contra del **SFP** son los estudios comparados entre Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Prusia (Shirras y Rostas 1943). 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” (Hayek 1960, p. 416).

Los datos reflejan el caso de Gran Bretaña (1936-37). La carga impositiva total de las familias con dos hijos y con un ingreso de 100 libras era el 18 por ciento. Este porcentaje disminuía gradualmente hasta un mínimo del 11 por ciento para un ingreso de 350 libras. A partir de allí se eleva de nuevo al 19 por ciento para un ingreso de 1.000 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”¹⁶.

¹³ La ideología es inevitable en cualquier forma de pensamiento. Estrada (2005, 2006) examina las controversias en el debate económico alrededor de la teoría y la ideología. Especialmente los argumentos expuestos por Daly y Bhagwathi sobre las ventajas del libre comercio.

¹⁴ Quienes reconozcan la estructura argumentativa del derecho moderno, en particular en el contexto de la tradición jurídico alemana - que se remonta hasta Kant - pueden observar que Hayek se propone ingresar en el terreno contrario con la finalidad de jugar con las cartas de sus adversarios. Un episodio original lo consigue Kant al escribir los prolegómenos a la *Crítica de la Razón Pura*. Para Hayek el *constructivismo kantiano* ha creado las condiciones propicias para que la aproximación positiva se pretenda libre de valores.

¹⁵ Los choques fiscales tienen consecuencias macro y micro. El trabajo de Burnside, Eichenbaum y Fisher (2004) investiga los impactos sobre el mercado laboral derivados de la política fiscal en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁶ Una actualización que ilustra el comportamiento tributario y la inversión en Estados Unidos durante el último período, se puede consultar en Steigerwald y Stuart (1997).

Regla de mayorías

Desde la modernidad las democracias han fundado su poder en ideales de igualdad y participación mayoritaria. La mayoría se expresa electoralmente y el poder político refleja sus decisiones. Hayek utiliza los mismos principios del sistema democrático para criticar las fallas que se presentan en su aplicación. El la perspectiva de Hayek, el impuesto progresivo “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” (Besley y Persson 2009).

Hayek muestra que la mayoría puede llevar la sociedad a situaciones indeseables: “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 liberal¹⁷. La búsqueda de la igualdad termina subsumiendo la libertad. Convertir un logro político en un criterio de política fiscal representa una desviación de los mismos principios democráticos.

Hayek observa que el sistema fiscal progresivo puede llegar a deteriorar la estructura misma de la economía porque le causa un daño fundamental a los sistemas productivos (Lombardo y Sutherland 2004). El balance económico general derivado del impuesto progresivo muestra que los costos son mayores que sus logros. 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. En los países pobres estos obstáculos se reflejan en mayor pobreza y desigualdad¹⁸.

Para Hayek el **SFP** frena el desarrollo de la economía porque al imponer límites a los ingresos desestimula la productividad y el crecimiento. El impuesto progresivo castiga a “quienes manejan recursos propios por su cuenta y riesgo”. El mensaje para inversionistas y empresarios es negativo porque va en contra del 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” (Hayek 1960, p. 424).

Desde el punto de vista social, la tributación progresiva perpetúa las desigualdades, ya que el **SFP** crea condiciones inerciales que niegan oportunidades de

¹⁷ En casi todos sus escritos el medio empleado por Hayek contra el principio de mayorías se sostiene en una técnica de argumentación que subraya las cualidades y las diferencias. En particular, este mensaje de Hayek ha sido compartido en la tradición liberal desde Mill hasta Popper, incluyendo liberales menos radicales como Berlin o Bobbio.

¹⁸ Observaciones con aplicaciones recientes pueden encontrarse en Hashi y Mladek (2000).

movilidad social y ascenso económico¹⁹. En el diseño del impuesto progresivo se debe tener en cuenta el impacto que tiene el diferencial de ingreso en los sentimientos de envidia²⁰.

El sistema fiscal progresivo contiene una variante moral opuesta a la de los predicados de igualdad democrática. Hayek (1988) propone límites para que los gobiernos puedan disponer de instrumentos fiscales con el fin de corregir las desviaciones de los gobiernos en los temas distributivos.

“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” (Hayek 1960, p. 426).

Hayek considera que imponer límites al incremento de las rentas hace parte de un prejuicio moral, que afecta el desarrollo económico. Sobre todo, el de los países pobres, cuyas rentas serán más bajas que las máximas posibles. Y en estas circunstancias, “más difícil resultará a sus habitantes alcanzar ingresos que en países más ricos todo el mundo consideraría moderados”²¹.

Hayek (1976) rechaza el populismo como criterio rector del gasto fiscal. No hay justificación moral para que la mayoría fije los ingresos máximos posibles. Esta decisión errónea está alimentada por “quienes creen estar así beneficiando a las masas”. Al golpear tributariamente a los ricos para beneficiar a los pobres, no se logra la equidad en la distribución de riqueza, sino que se crean mayores riesgos y más desequilibrios fiscales. El efecto final va en contravía de lo que se buscaba, ya que se presenta un retraso en el crecimiento económico y se agudizan las 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” (Hayek 1960, p. 427).

¹⁹ Para Piketty y Saez (2006) en los análisis sobre la equidad se debe hacer la distinción entre la desigualdad de las rentas del capital y de los ingresos del trabajo. Estas dos dinámicas son muy diferentes y el sistema fiscal las debe tener en cuenta.

²⁰ El tema de la envidia en la esfera económica sigue una venerable tradición que se remonta a los griegos. En Dante y Santo Tomás la envidia se inscribe en el portafolio de los pecados mortales. En Maquiavelo expresa una conducta opuesta a las virtudes morales de la vida cívica. Mandeville y Smith hacen referencias a la envidia y a sus efectos en la experiencia individual y colectiva. La envidia es también tema en Descartes, Hobbes, Hume y Kant. Ver, además, Rawls (1971), Nozick (1974).

²¹ Parte de estos prejuicios los encuentra Hayek en la evolución histórica y en las relaciones que se establecieron con *el misterioso mundo del comercio y del dinero*. El desprecio inicial hacia los asuntos comerciales se expresaba frecuentemente en la ignorancia *económica* de los intelectuales, y el recelo hacia el dinero y las finanzas. Se condena el beneficio y se critica la actividad comercial. El tema es tratado por Hayek (1988, pp. 149-171).

Si un predicado central del liberalismo consiste en la defensa de los derechos individuales, es ilógico que la mayoría le imponga cargas fiscales a una minoría. La democracia no puede desconocer los méritos, ni crear obstáculos a la inversión.

Hayek defiende la autonomía de los mercados como respuesta a los excesos intervencionistas de los gobiernos. Observa que el impuesto progresivo fue creando una serie de mecanismos excepcionales, que terminaron desajustando la estructura fiscal²². La experiencia nos enseña “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” (Hayek 1960, p. 428).

La política tributaria es incomprensible por fuera de los sentimientos morales. En la perspectiva de Hayek la envidia establece una barrera infranqueable al crecimiento. Se trata de una concepción invertida del sistema fiscal que considera malo lo que hacen quienes arriesgan a través de la inversión.

Hayek emplea la *retorsión al absurdo* al colocar la responsabilidad fiscal en 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” (Hayek 1960, p. 428).

En contra del **SFP** Hayek defiende una carga tributaria proporcional. Su argumentación se mueve entre la técnica disociativa (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 si se busca resolver la posición de los menos aventajados, la proporcionalidad es un mecanismo adecuado.

La progresividad es perversa en el tiempo. El defecto no resulta de las cantidades asignadas ni de la discriminación fiscal específica, sino de la propia naturaleza del principio progresivo. Esta idea la reitera en *El 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

²² Las formas ingeniosas de la elusión pueden llevar a la conclusión de que el remedio resultaba peor que la enfermedad.

y sociales cuya influencia se hace sentir crecientemente conforme se extiende la planificación” (Hayek 1944).

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 que sea igual al porcentaje de la renta nacional que el Estado absorbe con sus gastos. Por ejemplo, si la carga fiscal corresponde al 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.

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

En el trabajo sobre economía constitucional de Brennan y Buchanan (1980, 1981) se observa una extensión de los argumentos originales de Hayek con variaciones inéditas dentro de la filosofía neocontractualista. Recordemos que los autores adoptan la perspectiva contractual (hobbesiana), y estrechan vínculos con 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” (Brennan y Buchanan 1980, p. 18).

El pasaje citado menciona dos aspectos que están 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 nivel impositivo adecuado. Y el control de la estructura se logra limitando los poderes de los gobiernos para modificar la distribución de la carga fiscal. Se frena también la tentación parlamentaria para arbitrar cambios de tipo fiscal a nivel macroeconómico. Y como la emisión monetaria tiene efectos fiscales, el control también se tiene que extender al manejo del dinero (Brennan y Buchanan, 1981). De allí nace la necesidad de que la *constitución fiscal* esté acompañada de un *constitución monetaria*.

Para Brennan y Buchanan (1980) es necesario ir más allá de Hayek con el fin de proponer reglas que definan los límites del poder fiscal y monetario de los gobiernos. *La constitución fiscal* puede introducir restricciones tanto sobre el nivel, como sobre la estructura de la carga impositiva. La concepción subyacente a la regla fiscal de Brennan y Buchanan es consecuente con la estructura básica expuesta por el modelo Hayek.

Brennan y Buchanan proponen reglas fiscales para evitar el gigantismo en el gasto de los gobiernos. La tendencia a manipular el poder de acuerdo con intereses particulares es una tentación inevitable, así que 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). La tentación leviathánica de los gobiernos tiene que ser controlada a través de las constituciones fiscal y monetaria.

Las constituciones protegen 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. En la tradición de economía constitucional la creación de barreras normativas tiene como objeto principal evitar desviaciones del comportamiento racional de los agentes²³.

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” (Buchanan 1979).

Si se exige al gobierno que recaude impuestos de acuerdo con unas reglas generales, se le está dando protección a los ciudadanos en contra de una explotación fiscal arbitraria. Brennan y Buchanan complementan la idea de una política tributaria con arreglo a los principios generales desarrollados por Hayek.

La constitución fiscal sirve también para regular el gasto si actúa en consonancia con la constitución monetaria. Tanto para Hayek, como para Brennan y Buchanan, se trata de evitar los abusos del poder central. Aunque la proporcionalidad hayekiana facilita la fijación de reglas, tiene límites. Buchanan observa que

“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” (Buchanan 1979, p. 172).

²³ Dentro de una extensa tradición que vincula la influencia tanto de los factores macroestructurales (diseño institucional, economía política y cultura), como de los microestructurales (incentivos, moral, normas de conducta). Elster (1989, 1997, 2000) ha recogido estos componentes con una argumentación epistemológica sólida.

La ecuación fiscal tiene el componente de los impuestos y de los gastos. Y la proporcionalidad que se consiga por un lado puede ser contrarrestada por el otro. Los recursos obtenidos a través de un impuesto proporcional pueden terminar en un gasto progresivo. Buchanan pone un ejemplo relativamente simple en el que las transferencias pecuniarias directas pero generales son financiadas a través del **SFP** sobre la renta. Supongamos que se trata de una comunidad de tres personas con ingresos antes de impuestos de 1.000, 100 y 100 dólares. Siguiendo a Hayek digamos que el impuesto es proporcional e igual al 100%. El gobierno recauda 1.200 dólares, y decide que los transfiere de manera igualitaria, así que cada persona recibe 400 dólares. La proporcionalidad en el impuesto acompañada de una repartición igualitaria del recaudo, termina modificando de manera sustantiva las condiciones iniciales de la distribución. La inequidad inicial se transforma en igualdad perfecta. Esta forma de intervención del Estado desvirtúa completamente los propósitos de la proporcionalidad hayekiana.

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. Las restricciones fiscales tiene que tocar a los impuestos y al gasto.

Como hemos observado, Brennan y 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 explorado por la economía: la teoría política, en el contexto 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” (Brennan y Buchanan 1980, p. 236).

El uso que realizan los autores del modelo del *Leviathan* no supone recomendaciones de heurística para los gobiernos. En *The Power to Tax* no se formula un ideario de políticas públicas. En el texto se pone en evidencia una secuencia de resultados: “los peores posibles”, que se derivarían de los abusos del *Leviathan*. Los órdenes constitucionales evitan que esa clase de resultados, “los peores posibles”, no se materialicen. Gracias al marco constitucional, el contribuyente no es vulnerable a la explotación por parte del gobierno, que de otra manera buscaría aumentar los impuestos hasta el límite máximo de su capacidad de pago²⁴. Por su perspectiva deontológica, Brennan y Buchanan se pueden ubicar en el horizonte analítico de Rawls (1971).

²⁴ Las instituciones impositivas, una vez vigentes, tienden a ser relativamente perdurables. Buchanan comenta en este caso el reconocido refrán popular: *An old tax is good tax*, como actitud general hacia la práctica impositiva, independientemente de las implicaciones que tenga el tributo en la dinámica de la economía. Sobre este tema, ver Buchanan (1967, 1988).

Hayek (1979) propone una reforma a los procesos políticos que se relacionan directamente con el poder fiscal. La distribución de las participaciones impositivas debe ser adoptada mediante las deliberaciones de una asamblea nueva, elegida de forma diferente y con una organización distinta. Se trataría de 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.

Las *leyes generales* de Hayek son equivalentes a las denominadas “normas constitucionales” de Brennan y Buchanan. 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, teniendo presente los debates sobre política redistributiva entre usos alternativos²⁵. 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 periódicas sobre la distribución de las participaciones impositivas relativas. Brennan y 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.

Ingeniería social y regla fiscal

En el campo de la política económica hay una diferencia abismal entre la perspectiva hayekiana y la formulación práctica de las reglas fiscales. Para Hayek es importante la neutralidad, y por esta razón la política económica debe respetar la dinámica del mercado como *catalaxia*. Y como el mercado es incomprensible por fuera de las interacciones humanas, las decisiones de los individuos autónomos tienen implicaciones que no se pueden predecir. La *Acción Humana*, en el lenguaje de Mises (1949) es incierta. Y en la perspectiva de Mises y Hayek, la incertidumbre de la acción humana deja sin piso cualquier pretensión positivista. Por tanto, la ingeniería social no tiene cabida. Y Hayek es enfático en su crítica a Saint Simon porque pretende organizar la sociedad.

El afán de Brennan y Buchanan por concretar la constitución fiscal y la constitución monetaria, ha llevado a la tecnocracia a precisar fórmulas de comportamiento marcada por un positivismo ingenuo. A las reglas que orientan las políticas fiscal y monetaria se les ha dado una función que va mucho más allá de controlar las tendencias leviathánicas de los gobiernos. Con ellas se busca condicionar todas las decisiones de gasto público y amarrar la discrecionalidad de los gobiernos a unas proyecciones que se elaboran con los instrumentos propios de la más burda ingeniería social. Argumentando que los gobiernos son irresponsables, un grupo de

²⁵ Es oportuno observar que la estructura política que Hayek sugiere modificar es la de un gobierno parlamentario análogo al británico. Su contexto de reflexión no son los Estados Unidos, y menos América Latina.

tecnócratas logra convertir, a través de la regla fiscal, su posición política en normas de obligatorio cumplimiento. Este camino, que no tiene nada que ver con Hayek, es el secuestro de la democracia política por parte de la burocracia saint-simoniana.

Bibliografía

BESLEY Timothy., PERSSON Torsten., 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics", *American Economic Review*, vol. 99, no. 4, pp. 1218-1244.

BRENNAN Geoffrey., BUCHANAN James., 1980. *El Poder Fiscal, Fundamentos Analíticos de una Constitución Fiscal*, Unión Editorial, Madrid, 1987.

BRENNAN Geoffrey., BUCHANAN James., 1981. "Revenue Implications of Money Creation under Leviathan", *American Economic Review*, vol. 71, no. 2, may, pp. 347-351.

BUCHANAN James., 1967. *Public Finances in Democratic Process*, North Caroline Press, Chapel Hill.

BUCHANAN James., 1979. "Constitutional on Governmental Taxing Power", *Ordo*, vol. 30, no. 88, pp. 349-359.

BUCHANAN James., 1988. *Economía y Política. Escritos Seleccionados*, en **CASAS José., BRU Segundo.**, ed. *Economía y Política. Escritos Seleccionados. James Buchanan*, Universitat de Valencia, Valencia.

BURNSIDE Craig., EICHENBAUM Martin., FISHER Jonas., 2004. "Fiscal Shocks and Their Consequences", *Journal of Economic Theory*, no. 115, pp. 89-117.

CALDWELL Bruce., 2003. *Hayek's Challenge: An Intellectual Biography of F. A. Hayek*, University of Chicago Press, Chicago.

CORBACHO Ana., FRETES Vicente., LORA Eduardo., 2013, ed. *Recaudar no Basta. Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo*, BID, Washington.

DAMJANOVIC Tatiana., ULPH David., 2010. "Tax Progressivity, Income Distribution and Tax Non-Compliance", *European Economic Review*, vol. 54, no. 4, may, pp. 594-607.

DE VECCHI Nicholó., 2006. "Hayek and the General Theory", *European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 13, no. 2, pp. 233-258.

DROMEL Nicolás., PINTUS Patrick., 2008. "Are Progressive Income Taxes Stabilizing?", *Journal of Public Economic Theory*, vol. 10, no. 3, pp. 329-349.

EBENSTEIN Alan., 2003. *Hayek's Journey: The Mind of Friedrich Hayek*, Macmillan, London.

- ELSTER Jon.**, 1989. *Tuercas y Tornillos. Una Introducción a los Conceptos Básicos de las Ciencias Sociales*, Gedisa, Barcelona, 1991.
- ELSTER Jon.**, 1997. *Economics. Análisis de la Interacción Individual y sus Desviaciones*, Gedisa, Madrid.
- ELSTER Jon.**, 2000. *Ulises Desatado. Estudios sobre Racionalidad, Precompromiso y Restricciones*, Gedisa, Barcelona, 2002.
- ESTRADA Fernando.**, 2005. "Dialéctica de la Argumentación Económica", *Economía Institucional*, vol. 7, no. 12, pp. 113-135.
- ESTRADA Fernando.**, 2006. "Argumentation Schemes in Economics", *Opera*, no. 8, pp. 149-174.
- ESTRADA Fernando.**, 2010. a. "Antinomies of Capitalism. Review of Globalization and Its Discontents, Joseph Stiglitz", *Social Science Research Network*, vol. 2, no. 15, pp. 1-8.
- ESTRADA Fernando.**, 2010. b. "Electoral System and Political Parties. Preliminary Notes to the Colombia Case", *Social Science Research Network*, vol. 4, no. 8, pp. 1-20.
- FARRANT Andrew., McPHAIL Edward.**, 2009. "Hayek, Samuelson, and the Logic of the Mixed Economy?", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 69, no. 1, pp. 5-16.
- FAUSTO Domenicantonio.**, 2008. "The Italian Theories of Progressive Taxation", *Journal of the History of Economic Thought*, vol. 15, no. 2, pp. 293-315.
- GEORGE Henry.**, 1881. *The Land Question and Related Writings. Viewpoint and Counterviewpoint on the Need for Land Reform*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1982.
- HASHI Irah., MLADEK Jan.**, 2000. "Fiscal and Regulatory Impediments to the Entry of New Firms in Five Transition Economies", *Journal of East-West Business*, vol. 6, no. 2, pp. 59-94.
- HAYEK Friedrich von.**, 1944. *Camino de Servidumbre*, Unión Editorial, Madrid, 2006.
- HAYEK Friedrich von.**, 1960. *Los Fundamentos de la Libertad*, Folio, Barcelona, 1997.
- HAYEK Friedrich von.**, 1966. *Los Principios de un Orden Social Liberal*, Ponencia presentada en el "Encuentro de la Sociedad Mont Pelerin" en Tokyo, Estudios Públicos, Madrid, 2001.
- HAYEK Friedrich von.**, 1976. *Law, Legislation and Liberty. The Mirage of Social Justice*, vol. 2, University of Chicago Press, Chicago.
- HAYEK Friedrich von.**, 1979. *Law, Legislation and Liberty. The Political Order of a Free People*, vol. 3, University of Chicago Press, Chicago.
- HAYEK Friedrich von.**, 1988. *The Fatal Conceit. The Errors of Socialism. The Collected Works of F. A. Hayek*, vol. 1, W. W. Bartley III, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

- HOTELLING Harold.**, 1931. "The Economics of Exhaustible Resources", *Journal of Political Economy*, vol. 39, no. 2, apr., pp. 137-175.
- KEEN Michael., PAPAPANAGOS Harry., SHORROCKS Anthony.**, 2000. "Tax Reform and Progressivity", *Economic Journal*, vol. 110, no. 460, pp. 50-68.
- KLEIN Daniel.**, 2007. "The Smith-Hayek Economist: From Character to Identity", *Economic Affairs*, vol. 27, no. 3, pp. 91-95.
- LOMBARDO Giovanni., SUTHERLAND Alan.**, 2004. "Monetary and Fiscal Interactions in Open Economies", *Journal of Macroeconomics*, vol. 26, no. 2, pp. 319-347.
- MANKIW Gregory., WEINZIERL Matthew.**, 2009. *The Optimal Taxation of Height: A Case Study of Utilitarian Income Redistribution*, Working Paper, no. 09-139, Harvard Business School, Boston.
- MISES Ludwig von.**, 1949. *La Acción Humana. Tratado de Economía*, 2 vol., Fundación Ignacio Villalonga, Valencia, 1960.
- MOLDOFSKY Naomi.**, 1985. "Open Society: Hayek vs. Popper?", *Economic Affairs*, vol. 5, no. 3, pp. 38-43.
- NOZICK Robert.**, 1974. *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York.
- PEARCE David.**, 1992, ed. *MacMillan Dictionary of Modern Economics*, MacMillan, London.
- PIKETTY Thomas., SAEZ Emmanuel.**, 2006. "The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspectives", *AEA Papers and Proceedings*, vol. 96, no. 2, may, pp. 200-205.
- POPPER Karl.**, 1962. *The Open Society and its Enemies. The Spell of Plato. Vol. 1*, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- RAWLS John.**, 1971. *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- SAMUELSON Paul.**, 1982. *Economía desde el Corazón. Un Muestrario de Samuelson*, Folio, Barcelona, 1997.
- SAMUELSON Paul.**, 2009. "A Few Remembrances of Friedrich von Hayek (1899-1992)", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 69, no. 1, pp. 1-4.
- SELIGMAN Edwin.**, 1908. *El Impuesto Progresivo en la Teoría y en la Práctica*, Víctor Paret, Madrid, 1913.
- SELIGMAN Edwin.**, 1913. *The Income Tax: A Study of the History, Theory, and Practice of Income Taxation at Home and Abroad*, Lawbook Exchange, New Jersey, 2011.
- SHIRRAS Findlay., ROSTAS L.**, 1943. *The Burden of British Taxation*, Cambridge University Press, Cambridge.

- SMITH Adam.**, 1759. *The Theory of Moral Sentiments*, Prometheus Books, New York, 2000.
- SMITH Adam.**, 1763. *Lectures on Jurisprudence*, en **MEEK R. L., RAPHAEL D. D., STEIN P. G.**, 1982, ed. *Adam Smith. Lectures on Jurisprudence*, Liberty Fund, Indianapolis.
- STEELE Gerald.**, 2008. "Friedrich Hayek: The Complete Economist", *Economic Affairs*, vol. 28, no. 2, jun., pp. 67-69.
- STEIGERWALD Douglas., STUART Charles.**, 1997. "Econometric Estimation of Foresight: Tax Policy and Investment in the United States", *Review of Economic and Statistics*, vol. 79, no. 1, pp. 32-40.
- STIGLITZ Joseph., SEN Amartya., FITOUSSI Jean-Paul.**, 2010. *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Resumen*, L'Institut d'Etudes Politiques, IEP, Paris.
- WENLI Li., SARTE Pierre-Daniel.**, 2004. "Progressive Taxation and Long-Run Growth", *American Economic Review*, vol. 94, no. 5, dec., pp. 1705-1716.
- WITZTUM Amos.**, 2008. "Smith's Theory of Actions and the Moral Significance of Unintended", *European Journal of the History of Economic Thought*, vol.15, no. 3, pp. 401-432.