

RESEÑAS

INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF PUBLIC FINANCE by ALAN J. AUERBACH AND DANIEL N. SHAVIRO

Carlos López Benítez*

RESUMEN

Las bases institucionales de las finanzas públicas es un libro cuyos capítulos fueron preparados como ponencias para la conferencia intitulada *Cuestiones clave de las finanzas públicas: Conferencia en honor de David Bradford* y fue dictada el 5 de mayo de 2006 en la Universidad de Nueva York. El libro, publicado en 2008, recoge la discusión sobre los modelos de elección de política fiscal, explora el Estado-del-Arte de las finanzas públicas; estudia particularmente, los sistemas impositivos, el federalismo fiscal, las finanzas corporativas y su influencia en el sector público, además del lenguaje fiscal.

ABSTRACT

Institutional Foundations of Public Finance is a seminal workbook that incorporates the expositions of the forum entitled: “Key issues in public finance: A conference in honor of David Bradford held at NYU Law School on May 5th, 2006. The book published in 2008, includes a series of discussions on public choice models in fiscal policy. Particularly, it analyzes the State-of-the-Art of Public Finance and explores tax systems, fiscal federalism, corporate finance in government, and fiscal language.

* El autor es investigador de tiempo completo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, sus áreas de interés son: elección pública, regulación económica, federalismo e ingresos públicos presupuestarios. Correo electrónico: lopwolf@googlemail.com

En homenaje póstumo, los coautores coinciden en que el trabajo de David Bradford fue pionero al trazar la ruta sobre el perfeccionamiento de los sistemas fiscales, aclarando las diferencias sobre qué tipo de sistema es mejor: si aquél que opta por los impuestos a la renta o el que considera gravar al consumo; en ambos casos, los impuestos, dice Bradford, “se vuelven un instrumento de política económica sobre las decisiones intrínsecas de las finanzas públicas”. Uno a uno, los textos coinciden, a propósito del lenguaje fiscal, que Bradford fue el fundador del “*Institucionalismo fiscal*”, integrando a la teoría contable una visión económica y legal de las finanzas públicas.

Daniel Shaviro y Alan Auerbach catalizan un esfuerzo intelectual ameno e inteligente sobre los temas en los que destacó el compromiso intelectual de Bradford. Mediante una exposición detallada, pero no por ello menos chispeante -algo realmente difícil cuando se discuten temas fiscales-, permite a expertos y estudiantes adentrarse a un campo que parecía exclusivo de los contadores y que se ha transformado en un tema transversal y multidisciplinario.

El libro, construido en dos secciones, pone a prueba las nociones básicas de las finanzas públicas. El lector notará inmediatamente que no sólo describe la teoría impositiva del ingreso o del consumo, sino que abunda en aspectos de política sobre la transición de un sistema a otro sentando los ejes para la instrumentación del impuesto al consumo. Desde el primer capítulo se hacen planteamientos sobre la elección pública del sistema fiscal, cuestionando cuál debería ser la base impositiva más eficiente; otro aspecto alentador es el ofrecimiento de un instrumental metodológico innovador para la elección pública de la política fiscal, al plantear los pasos que propician la transición hacia el impuesto al consumo.

La primera sección, “*Elección de la tasa impositiva*”, amplía la visión práctica de Bradford con el análisis de tres aportaciones importantes: la elección pública entre los dos sistemas, los métodos de instrumentación de la política fiscal y los prolegómenos de la transición. Alan Auerbach hace un examen de la literatura, enfocándose en las diferencias de los sistemas impositivos, enseguida explica que no todos los modelos del impuesto al consumo son idénticos y que varían dependiendo de los supuestos económicos implícitos, especialmente los que se refieren a la toma de riesgos, las rentas económicas y el retorno del capital. Más aún, señala cuestiones económicas fundamentales como la tasa impositiva óptima de la renta que resulta esencial en la relación gobierno-contribuyente y presenta sus conclusiones al señalar que cualquier incremento en la eficiencia derivado del desplazamiento hacia el impuesto al consumo es altamente sensible al método de instrumentación y al tratamiento de los activos durante la etapa de transición.

Glenn Hubbard y Alvin Warren comentan que las conclusiones de Auerbach proporcionan un acercamiento inicial al conjunto de los supuestos que conllevan a elegir el impuesto al ingreso o al consumo, pero es controversial ya que, como anota Hubbard, “*el diablo está en los detalles*”, al sostener que la demostración, en el ensayo de Auerbach, requiere de mayor investigación teórica y empírica para considerar la posibilidad de una propuesta de reforma fiscal norteamericana. Warren explica que la literatura académica analizada por Auerbach no tendrá influencia alguna en el debate de la política pública, a menos que se tenga precaución al explicar y justificar supuestos clave como la desagregación de los componentes conceptuales de los flujos financieros y asumiendo respuestas completas ante los cambios de la política gubernamental que afectan a todo el mercado.

Al respecto, el diseño de la elección pública adquiere una dimensión de primer orden. En el capítulo 3, David Weisbach matiza algunos de los diseños de elección pública dominantes para cada sistema y lanza una hipótesis, bajo la cual cualquiera podría tener un método correspondiente para ser instrumentado en otra base fiscal, cuya diferencia sustantiva radica en la medida de la tasa de retorno del valor y en la eficiencia de la recaudación.

Mientras tanto, Louis Kaplow, en el capítulo 4, avanza en la reflexión teórica de los impuestos al ingreso. Considera que éstos dependen de la probabilidad de su repetición, el grado de anticipación y el efecto de la recaudación en la distribución (los dos últimos puntos a cargo del gobierno). Asume que existe una razón para ser escépticos acerca de las bondades atribuibles al impuesto sobre la renta: El problema de la anticipación pudiera ser agudo y la frecuencia del ingreso resulta una preocupación muy seria; así que políticas alternativas podrían ser asequibles como resultado de la no dependencia en su aplicación (políticas no recurrentes o incrementalistas). Analiza las cuestiones subsidiarias de la transición recaudatoria como los cambios frecuentes de las tarifas de los impuestos al consumo y las compensaciones que los contribuyentes deberían tener después de la devolución de impuestos bajo el nuevo sistema (p.ej., si el contribuyente ahorró antes o justo después de la transición entre los dos tipos de base fiscal).

James Hines y Kyle Logue estudian cómo las expectativas de consumo podrían ser afectadas por la transición de la base fiscal: existen distintas posibilidades de diseño de política fiscal, dadas las dificultades de predecir el comportamiento futuro del gobierno y más aún cuando se interpretan elementos específicos de dicha predicción. Hines es persuasivo en la importancia de desarrollar un mejor entendimiento de la transición recaudatoria, particularmente a la luz del capital humano, lo que derivaría en un cambio de las leyes fiscales vigentes. Logue propo-

ne reconsiderar la factibilidad del gobierno para prevenir efectos fiscales negativos derivados de circunstancias excepcionales como la guerra y los desastres naturales, donde las necesidades por rentas son especialmente grandes.

En la segunda parte, titulada “*Federalismo Fiscal, Finanzas Corporativas y Lenguaje Fiscal*”, se hacen reflexiones sobre temas convergentes de las finanzas públicas, mismos a los que Bradford hizo notables contribuciones: en el tema de Federalismo Fiscal propuso asuntos que desafiaron la tradición jurídica norteamericana; las finanzas corporativas; y el desarrollo del lenguaje fiscal (una disciplina que había perdido influencia hasta la década de los ochenta, cobrando fuerza nuevamente gracias al desarrollo de conceptos derivados de los avances económicos, técnicos y jurídicos de las finanzas públicas).

Como resultado del estudio federalista, se aborda la descentralización fiscal a partir de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno y se rescatan contribuciones como la de Tibout (1956), quien demostró que los estados subnacionales eran capaces de detectar las preferencias de los contribuyentes ante los efectos del gasto público local de una forma que no podría llevar a cabo el gobierno central. Desarrolló la aplicación de los modelos de información ante factores de racionalidad limitada; trabajo que fue de utilidad para Oates (1972) ya que con su “*Teorema de Descentralización*”, planteó que, bajo ciertas condiciones, es más eficiente para los gobiernos locales proveer de bienes públicos, ya que éstos pueden ajustar con mayor facilidad los niveles de gasto ante variaciones en las preferencias que integra la canasta de bienes públicos, abatiendo costos por la eficiencia de la provisión de dichos bienes.

Oates considera que la literatura reciente se ha enfocado más en la política económica del federalismo fiscal y en las relaciones intergubernamentales. Plantea fuertes críticas al papel del gobierno central como agente que impone restricciones presupuestales a los gobiernos locales (cuando se les ha cedido la toma de decisiones respecto del gasto público). Aunque Oates también advierte que si se permite a los gobiernos subnacionales determinar completamente el gasto, se podría incurrir en un relajamiento de la disciplina presupuestal, generando una contrariedad frente a los objetivos fiscales de la Federación. Por un lado, los gobiernos centrales fuertes establecen fácilmente políticas para reforzar las restricciones presupuestales, restando margen a los gobiernos locales en materia de gasto fiscal; por el otro, el mercado también restringe el gasto de los estados al castigar las malas decisiones fiscales y el endeudamiento de los gobiernos locales.

Charles McLure y Harvey Rosen hacen una crítica del Teorema de Descentralización de Oates. McLure se concentra en tres aspectos de la descentralización:

impuestos a la exportación, asignación de los ingresos y la influencia de los sindicatos de los servidores públicos. Él señala que los impuestos a la exportación son endógenos respecto de la política del gobierno federal y alinean la eficiencia entre jurisdicciones al mejorar el comportamiento económico de los estados y municipios, manteniendo una sola política de carácter federal; también observa a la política fiscal federal como una medida para el bienestar de los estados subnacionales y concluye que los sindicatos de trabajadores del sector público sólo podrían contribuir a esta mejora suavizando las restricciones presupuestarias que pesan en los gobiernos estatales y municipales; en otras palabras, adelgazando la burocracia de los gobiernos subnacionales.

Rosen desestima dos de las principales críticas del gobierno central a los estados subnacionales: a) la provisión local no es suficiente para predecir el dispendio que sí es factible inferir mediante el control de los impuestos federales; y, b) cuando interviene el gobierno federal en las decisiones locales hay evidencia de ineficiencias presupuestales. En contrapartida, advierte que hay argumentos a favor de la descentralización de la provisión de los bienes públicos locales (incluyendo las asimetrías de la información sobre la dotación centralizada y las variantes de la elección de los bienes públicos). Detrás de la posición del gobierno central habría, de acuerdo con la línea de Rosen, incentivos monopólicos para la dotación de bienes públicos y dificultades para que el gobierno central se mueva del *estatus quo* paternalista.

En el capítulo 6, “*Dividendos e impuestos*”, se establece que el gravamen a los dividendos de las empresas fue pensado para desalentar el reparto de utilidades, mientras que ejercen la presión a la baja sobre valores accionarios durante un período de ajuste en los sistemas fiscales. Esta perspectiva llegó del “*New view*” o nueva visión (King, 1977; Auerbach, 1979; y, Bradford, 1981). Los tres plantean que tales impuestos deben aplicarse como no distorsionadores de las decisiones de las empresas para retener las utilidades lo suficiente como para suministrar los fondos necesarios para un nuevo período de inversión.

Roger Gordon y Martin Dietz establecen el soporte empírico del impuesto a los dividendos, mediante el “*modelo de señalización*”. Sus hallazgos sostienen que cada modelo es consistente sólo con determinada evidencia empírica. Por ejemplo, el modelo de señalización explica la coexistencia de las utilidades y los dividendos; no obstante, es incapaz de predecir el impacto negativo que tienen los impuestos a los dividendos en las utilidades de la empresa; tampoco señala por qué las firmas podrían incrementar los dividendos en respuesta a la reducción de la tasa impositiva de los mismos, y mucho menos pronostica por qué las empresas combinan

las participaciones y el pago de dividendos simultáneamente, como sucede en la realidad. Entonces, cada modelo tiene un soporte parcial de los datos, sugiriendo que la econometría debería capturar el impacto integral de los impuestos a los dividendos.

William Andrews y George Zodrow consideran que se exagera la evidencia en contra del “*new view*” y que la estabilidad de los dividendos es consistente con los supuestos planteados por King, Auerbach y Bradford. El uso continuo de éstos en lugar de los impuestos a las ventas accionarias se transforma en un rompecabezas para otros modelos y es por ello que el “*new view*” captura el grado en que los impuestos a los dividendos modifican el comportamiento de las corporaciones financieras.

La evaluación de la política fiscal depende del desarrollo del lenguaje en la disciplina, tal y como lo enfatizó Bradford (2003). El lenguaje fiscal no siempre resulta directo y preciso; por lo tanto, puede haber confusión en la instrumentación de las políticas, pero es más alarmante en la descripción de los resultados: la diferencia entre métodos, de acuerdo con esta perspectiva, resulta irrelevante, pero las conclusiones basadas en impactos en el déficit presupuestal y en los estudios de incidencia si tienen grandes consecuencias en la explicación de los resultados. En el capítulo 7, “*Sobre la relatividad general del lenguaje fiscal*”, Jerry Green y Laurence Kotlikoff consideran que el rango de las medidas fiscales estandarizadas, incluyendo el déficit, los impuestos y las transacciones, están económicamente mal definidas y esto se debe a una política no formal del gobierno. Cada concepto puede tomar valores arbitrarios: medidas derivadas del ingreso disponible, los activos privados y el ahorro personal podrían cambiar arbitrariamente como consecuencia de etiquetas y convencionalismos que plagan la política gubernamental informal.

En sus comentarios Daniel Shaviro y Kent Smetters aceptan la lógica del análisis Green-Kotlikoff, pero cuestionan sus generalizaciones y su significancia empírica. Shaviro establece que aún el concepto de impuestos netos utilizado en la contabilidad general resulta ambiguo si el derecho inicial sobre las rentas del mercado son asignadas arbitrariamente por el gobierno o los individuos; sin embargo refiere que se presenta un óptimo cuando el gobierno establece la tarifa de los impuestos sin pedir parte de los ingresos individuales, dado que el gobierno, al desconocer las dotaciones iniciales, no tiene incentivos a castigar al mercado con altas tasas. Smetters explica que la noción de estandarización de medidas fiscales es inoperante, siendo inadecuada en términos empíricos, indicando que hay que

buscar diariamente las novedades del lenguaje fiscal en los derechos de propiedad o cuando se involucra la relación entre los agentes privados y el gobierno.

Corolario. *Las bases institucionales de las finanzas públicas* es una obra que celebra las aportaciones de David Bradford y se compromete con el “*Institucionalismo fiscal*”, brinda una noción práctica con argumentos modernos, cuyo tema no es exclusivo de las visiones clásicas de contadores y economistas. Tiene la misión de retar la tradición y obliga a la elaboración de conceptos que deben moverse en el sentido de las relaciones existentes entre los niveles de gobierno a través del comportamiento de los agentes económicos, ante las expectativas de consumo (que incluyen la canasta de bienes públicos), y por la vía de las finanzas corporativas que impactan y son impactadas por la política fiscal y el ejercicio del gasto. Bradford quizá agradecería que se honre su trabajo liderando mejoras en las políticas públicas, ya que este libro desprende con gratitud un sinnúmero de nuevas interrogantes que le viene bien al entendimiento de lo público y lo privado; nos pone en el camino correcto sobre el trabajo multidisciplinario y en la búsqueda constante de evidencia empírica con una evaluación mucho más sensata de los modelos cuantitativos que no son herramientas definitivas si no se tiende a valorar que en la realidad están las respuestas sobre el desempeño de las finanzas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Auerbach, Alan J. (1979), “Wealth Maximization and the Cost of Capital”, *Quarterly Journal of Economics*, NUM. 93, pp. 433-446.
- Auerbach, Alan J. and Shaviro, Daniel N. (eds.), (2008), *Institutional foundations of public finance*, Harvard University Press, USA.
- Bradford, David (1981), “The incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions”, *Journal of Public Economics*, núm. 15, pp. 1-22.
- Bradford, David (2003), “Reforming budgetary language”, In Sigbren Cnossen and Hans-Werner Sinn (eds.), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, MIT Press, Cambridge, MA, USA.
- King, Mervyn (1977), *Public Policy and the Corporation*, Chapman and Hall, London, UK.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York., USA.
- Tiebout, Charles (1956), “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, núm. 64, (October), pp. 416-424.