

LA HACIENDA PUBLICA COMO TEMA DE ESTUDIO: CUATRO PROBLEMAS ENTRE OTROS MUCHOS

**Carl S. Shoup
McVickar Professor Emeritus of Political Economy
Columbia University**

Al aceptar la invitación de expresar mi opinión “sobre la situación actual de la Hacienda Pública como tema de estudio y sobre las perspectivas que podemos ver en el futuro próximo”, ofrezco mis comentarios en torno a los problemas a los que se enfrenta nuestra disciplina, así como las medidas para resolverlos. Con este fin he seleccionado cuatro aspectos o áreas de la Hacienda Pública que merecen una atención especial, aunque pienso que habrá otras muchas que pueden igualmente ser de interés actual. Las cuatro áreas seleccionadas son: investigación en el campo de los servicios públicos, obtención de colaboración de otras disciplinas,

contestación a preguntas respecto al análisis de equilibrio general, distribución de recursos de investigación entre lo prescriptivo y lo no prescriptivo.

1.- Investigación en el campo de los Servicios Públicos

Conocemos muy poco sobre la distribución de los beneficios derivados de los servicios públicos y el valor de tales beneficios para los perceptores finales de los servicios. El servicio de reducción de la delincuencia es un ejemplo típico. Otros que son igualmente importantes en un nivel local o provincial son: reducción de daños por fuego, limpieza y alumbrado de calles, mantenimiento de parques, recogida de basuras, mantenimiento de alcantarillado y, naturalmente, educación. El Gobierno central se ocupa de lo que podemos llamar el **input** militar, lo que constituye el **output** es, dejando aparte su cuantificación, un tema dudoso (¿defensa?, ¿conquista?).

Sospechamos que estos servicios suministrados por el Estado están distribuidos en forma desigual dentro de cualquier jurisdicción que los suministre (protección policial entre varios distritos, por ejemplo). Sospechamos igualmente que los beneficios derivados de estos servicios se pierden frecuentemente por los receptores iniciales (“transferidos” entre ellos o “abandonados”) en la medida en que las fuerzas del mercado transfieren el valor monetario del servicio a personas distintas de los receptores iniciales del mismo (por ejemplo, un nuevo parque puede provocar una subida de precios en las zonas residenciales circundantes).

Uno puede ser dispensado por pensar que estos fenómenos son como mínimo tan importantes como los que se producen en el lado de los ingresos, concretamente en la imposición. Es más, de todos los estudios de Hacienda Pública realizados en los pasados, digamos, veinte años, hay relativa-

mente pocos que traten la distribución y el beneficio-incidencia de los servicios públicos. Se han realizado muchos estudios sobre técnicas de **input**, medidas de eficiencia y similares, pero no me refiero a este tipo de análisis.

Es fácil sugerir diferentes razones que expliquen esta situación, pero no es tan fácil comprender por qué tales razones han resultado ser tan poderosas.

En primer lugar, existe la dificultad de definir y medir la producción de tales servicios. La policía suministra (entre otras cosas) el servicio de reducir la delincuencia. Pero tal reducción se produce a partir de ciertos niveles de delincuencia difíciles de observar, lo que nos llevaría a determinarla bajo los supuestos de que la policía no existiese o, desde un punto de vista de análisis marginal, partiendo de la base de que la fuerza policial fuese menor. Es más, ¿en qué unidades mediríamos el nivel de delincuencia? Desde luego no otorgando igual peso a un homicidio que a un robo. La medición es realmente difícil en términos de unidades físicas, pero nadie puede dejar de reconocer que las diferencias grandes en los resultados son fácilmente percibibles.

En 1971 los residentes de color de una pequeña ciudad en el sur de los Estados Unidos (Shaw, Mississippi) lograron una resolución de la Corte de Apelación de los Estados Unidos (circuito quinto) por el cual el municipio debía suministrar servicios sobre una base racialmente igualitaria; se habían estado suministrando niveles más bajos en la pavimentación de calles, iluminación, etc., en las áreas de la ciudad habitadas total o principalmente por residentes de color. Un "manual de demandas" para uso en caso de "igualización de servicios municipales" fue preparado por un grupo de abogados para los posibles demandantes (1). Nada más parece que se haya hecho, sin embargo, en el resto del país.

En cualquier caso, nuestra disciplina no debe buscar refugio en la medición de **input** en vez de **output** para enfrentarse con estos temas; por ejemplo, número de policías **per cápita** o por unidad de superficie. La igualdad de los **input** puede perfectamente coexistir con desigualdad en los **output**, especialmente cuando se trata de servicios preventivos (prevención de la delincuencia, prevención de daños por incendios, etc.). “Obvio” significa aquí que las diferencias son aparentes incluso considerando la nebulosa de dificultades conceptuales encontradas al tratar de definir los **output**. La medición de la producción de servicios en el sector privado no parece que haya sido de gran ayuda para el economista dedicado a la Hacienda Pública.

El tipo de investigación que necesitamos aquí es bastante diferente de los análisis estadísticos convencionales y del pensamiento altamente reflexivo que ha caracterizado gran parte de la investigación llevada a cabo hasta ahora en el tema de los servicios públicos por parte de los especialistas en Hacienda Pública. Lo que se necesita, en adición a lo ya realizado, es principalmente trabajo de campo: el estudiar la prevención de la delincuencia, entrevistas con jefes de policía, concejales, alcaldes, grupos ciudadanos que colaboran para reducir la delincuencia, etc. Hablar con estas personas, que se encuentran en la línea de fuego o en puestos de decisión, le servirá al hacendista para formular algunos conceptos cuantificables de producción de servicios que serán al menos más esclarecedores que las unidades de **input**. Charlar con jefes de policía (Scotland Yard, Policía de Chicago) me sirvió hace cierto tiempo para conocer un criterio de distribuir agentes entre distintos distritos que no se me había ocurrido antes: “igual carga de trabajo” para todos los miembros de la policía. El doctor Trevino Westendarp pudo demostrar cómo la regla de distribución mencionada, bajo presupuestos cambiantes, daba lugar a una misma distribución del **output** (2).

Existe una gran cantidad de información en nuestro alrededor, en espera de ser recogida, que nos ayudará a formular unidades cuantificables de servicio, así como un **output** también cuantificable. Pero tendrá que ser obtenida por el procedimiento difícil: zapatos de cuero y libro de notas (o magnetófono, quizá). Entrevistas repetidas, análisis de diarios económicos, revistas policiales, etc., pensando y repensando, formulando y reformulando. No será fácil convencer a los investigadores de la Hacienda Pública de esta tarea. Hacer una entrevista fructíferamente es una habilidad que debe aprenderse. No siempre es fácil hacer contactos. No es fácil conseguir ciertos datos aunque se sepa que existen: los departamentos de policía, por ejemplo, tratan reservadamente la distribución de sus agentes por distritos y el número de delitos que corresponde a los mismos. La prevalente insistencia académica en verificar estadísticamente una hipótesis nos alivia de acometer estos rudimentarios, primitivos, trabajosos y largos procedimientos encaminados a encontrar qué es lo que necesitamos estudiar y qué conceptos y unidades de medida podemos utilizar. Probablemente el progreso en esta línea será lento, a menos que alguna fundación apoye este tipo de trabajo preliminar y que tales actividades sean reconocidas por autoridades académicas y catedráticos a la hora de decidir sobre ofertas y promociones. En este momento todo esto parece que se halla lejos.

No obstante, este tipo de trabajo puede desarrollarse más rápidamente si el interés del público crece en temas como la distribución de servicios y el nivel de los mismos. Recientemente, a petición de la Oficina de Dirección y Presupuesto del Municipio de Nueva York, 46 asociaciones comunitarias de toda la ciudad establecieron una lista de 70 servicios municipales distribuidos en cinco niveles. Los cinco resúmenes diferían considerablemente. "Por encima de todo, Brooklyn y el Quens quieren más policía. El Bronx preferiría que el municipio se hiciese cargo de los parques.

Manhattan está más preocupada por la tercera edad. Y Staten Island quiere mejores alcantarillados" (3).

2.- Ayuda de otras disciplinas

Un segundo tema de actualidad para la disciplina de Hacienda Pública es el de ordenar la ayuda de disciplinas distintas de la economía, el Derecho y la contabilidad, que son las dominantes actualmente. La sociología, la psicología social, la ciencia política y quizá la antropología me vienen a la mente. La necesidad de tal ayuda o incluso la fusión de disciplinas se deriva de las cuestiones que los políticos insisten en plantear a los hacendistas; por ejemplo, ¿cuál es el mejor sistema fiscal?, ¿cómo se puede mejorar el sistema fiscal que tenemos actualmente? Los economistas han desarrollado reglas para lograr un sistema fiscal "óptimo" (por ejemplo, la regla de Ramsey para la imposición sobre ventas) e incluso para conseguir la equidad vertical. Sin embargo, estas reglas no parece que hayan sido tomadas muy en serio por los políticos, grupos parlamentarios, ministros de Hacienda y otras personas con responsabilidades decisorias. Desde luego, la mayoría están poco familiarizados con las reglas de los economistas y, podemos sospechar les darían poca importancia si las conocieran. Otros muchos criterios y actitudes deben tomarse en consideración a la hora de decidir qué sistema fiscal es aceptable para la sociedad concreta a la que representan o al menos a la mayor parte de la misma. Puede ocurrir, por ejemplo, que los franceses desconfíen todavía de la imposición personal, ya que se abusó de la misma en el **ancien regime** (favoritismo, venganza); si es así, mucho de lo que los economistas ofrecen como pauta para lograr la equidad vertical sería irrelevante o en todo caso agobiante. Si la masa de contribuyentes americanos se vieran sorprendidos ante el espectáculo de que todas las personas con alto nivel de ingresos pudieran recibir dividendos, intereses, ganancias de capital, etc., sin tener que pagar los impuestos dado

que el impuesto progresivo sobre el gasto ha sustituido a la imposición sobre la renta, el argumento de eficiencia económica de la imposición sobre el gasto tendría que ceder el paso al fenómeno social de la inequidad sentida por el público. Los economistas fiscalistas, en general conocen aparentemente poco de estas actitudes del público, ya que están más preocupados con la asignación de recursos escasos entre fines alternativos que con la estimación del punto en el que la sensación de inequidad, constratada con la definición que el economista hace de la misma, si es que la considera, causará que un cierto sistema fiscal devenga ineficaz.

A pesar de estas consideraciones poco económicas, muchos economistas están recomendando la sustitución de la imposición sobre la renta por un impuesto sobre el gasto. El político necesita saber si estas recomendaciones se hacen exclusivamente como postulados económicos o si el economista está tomando también en cuenta otras consideraciones no estrictamente económicas.

Parecería mucho más apropiado contar con un sociólogo o con un psicólogo social trabajando con el economista, informándose recíprocamente sobre su propia disciplina. Es fácil de decir, no tan fácil de hacer. En la década de los sesenta convencí a un sociólogo para que se sentara con el equipo reclutado para estudiar la armonización fiscal entre los países de la Comunidad Económica Europea, equipo formado totalmente por economistas. Tanto él como yo confiábamos que algo se podría obtener de este intento para inyectar algún pensamiento sociológico en la formulación de recomendaciones, pero al final nada sucedió. El por qué todavía no lo he conseguido comprender. La necesidad para construir un puente era evidente, pero en todo caso todavía no teníamos las herramientas para construirlo. No ha habido ningún otro intento de esta naturaleza, al menos que yo sepa. ¿Por qué no? y ¿cuáles son las condiciones necesarias para que ta-

les intentos tengan éxito? Estas cuestiones sin contestación ilustran este segundo problema al que se enfrenta la disciplina de Hacienda Pública.

La sociología podría ayudar a estudiar el primer problema discutido aquí: el suministro de servicios públicos. La sociología ha sido definida por el profesor Albert Reiss como "el estudio de los agregados sociales y de los grupos en su organización institucional, de las instituciones y su organización y de las causas y consecuencias de los cambios en fiscal puede ser considerado una institución en este sentido, así como los departamentos gubernamentales que prestan servicios y realizan pagos de transferencias. "La orientación sociológica -se ha dicho- está dirigida hacia la caracterización de atributos, procesos, estructura y funciones o de los ambientes sociales y culturales en los que el individuo está inserto" (5) (en contraposición con la psicología, que estudia las cualidades del individuo, "con su entorno social considerado como algo dado") (6). Un sistema fiscal, un sistema de pago de transferencias, un proceso de asignación de servicios estatales son sin duda partes del ambiente social y cultural y sus "atributos, procesos, estructuras y funciones" deberían ser objeto de estudio por los sociólogos.

En cambio, la ciencia política ha informado apreciablemente los estudios de Hacienda Pública, especialmente desde que los temas de elección colectiva se han desarrollado. En todo caso este desarrollo ha sido dirigido por economistas, principalmente por el profesor Jean Buchanan, y gran parte de la literatura sobre elección colectiva contenida en la revista de tal nombre no puede considerarse como ciencia política por los especialistas en tal disciplina. Pero en cualquier caso se ha iniciado el camino.

Dentro de las ciencias económicas, la política fiscal solía considerarse como parte integral de la Hacienda Públi-

ca, pero en fechas recientes los libros de texto de Hacienda Pública han ido omitiendo gran parte de tales temas, dejándolos para los textos de macroeconomía. El riesgo de este cambio se puede producir por la falta de familiaridad con los detalles de la estructura impositiva, que puede ser de gran importancia a la hora de calibrar las posibilidades anticíclicas de los cambios impositivos. Lo mismo es aplicable, en un menor grado, con relación al gasto público.

3. Respuesta a cuestiones que implican un análisis de equilibrio general

La forma de contestar a preguntas que implican un análisis de equilibrio general está siendo cada día un tema de interés creciente, en la medida en la cual las dificultades conceptuales de tales cuestiones emergen en forma más clara.

Un ejemplo lo tenemos en la interpretación de tablas, en las que se muestra la distribución de la carga fiscal por niveles de renta o la distribución de algunos de los impuestos más importantes; por ejemplo, el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre ventas. Para la mayoría de los autores estas tablas siguen siendo aceptadas sin grandes críticas, pero existe un grupo de hacendistas que están poniendo de manifiesto su insatisfacción en trabajos de nuestra disciplina. La muestra más reciente la tenemos en el profesor Marian Krayzaniak (7). El profesor Richard M. Bird planteó el problema vigorosamente en 1979 (8).

Dicha tabla viene a decirnos que si el impuesto sobre la renta fue derogado, este nivel de renta sería beneficiado en esta parte; el otro nivel de renta sería a su vez beneficiado en otra parte, y así sucesivamente. Después estos resultados se comparan por niveles de renta, de lo que obtenemos la conclusión que el impuesto sobre la renta se califica como

progresivo en un cierto grado. El problema reside, naturalmente, en que si el impuesto sobre la renta fuese derogado, algo tendría que hacerse: sustituirlo por otro impuesto, aumentar la deuda pública, reducir el gasto. . . Este hecho no sería de gran preocupación si asumiendo algún tipo de sustitución y comparando la nueva distribución de la renta después de impuestos con la anterior pudiéramos determinar qué parte del cambio se debe a la desaparición del impuesto sobre la renta y qué parte a la sustitución del mismo por otro impuesto.

En la práctica, esta división del cambio total para cualquiera nivel de renta entre los distintos elementos causales no es posible en el análisis de equilibrio general que se utiliza para este tipo de sustitución a larga escala. Un ejemplo interesante de este hecho se obtiene de los ejercicios elaborados por los profesores A. Asimakopulos y J. B. Burbidge (9). Su modelo está basado principalmente en el análisis de Kalecki. En él se presentan combinaciones alternativas de incrementos y reducciones de impuestos, permaneciendo constante la renta total, mostrando en cada momento si los niveles de salarios, beneficios después de impuestos, etcétera, se incrementarán, disminuirán o permanecerán invariables. No se suministran ejemplos numéricos ni la dimensión del cambio indicado, pero esta información no es estrictamente necesaria para estos fines. Es claro que grandes segmentos de la economía cambian muy variadamente, incluso en este modelo tan simple, que un resultado final, por ejemplo el cambio en los beneficios después de impuestos, no puede ser dividido claramente en la parte debida a la derogación de un impuesto y en la que se deriva del establecimiento de otro.

Otra forma de presentar el problema es considerar que la distribución de la renta antes de impuestos no necesita ser, y seguramente no lo será, la misma que la correspondiente al momento antes de la sustitución (10).

El problema ahora en este campo consiste en dos partes: en qué medida se puede hacer uso de estudios pasados en los que se ignora o se desprecia este tema y qué debemos hacer de ahora en adelante. Nuestra disciplina continuará siendo presionada por las personas con capacidad de decisión a fin de que les digamos cuál es la incidencia, por ejemplo, de un impuesto sobre el valor añadido por niveles de renta. Y no se conformarán fácilmente con la información facilitada, ya que a veces estarán preguntando sobre temas sin contestación. Quizá podamos asombrarles con contrapreguntas: ¿Por qué no preguntan sobre la forma en que la carga de salarios está distribuida por niveles de renta? ¿Qué niveles de renta pasarían a mejor situación si no se pagasen salarios?

Algunos programas de impuestos y de gastos públicos son tan pequeños que pueden analizarse bajo un supuesto de equilibrio parcial sin necesidad de establecer supuestos contradictorios. Una de las tareas futuras es la de estimar más adecuadamente cuáles de estas medidas comúnmente discutidas entran en esta categoría.

4. Normativo - No-normativo

El cuarto problema que tratamos aquí podemos exponerlo brevemente, se ha escrito demasiado sobre el mismo, al menos con respecto a la ciencia económica en general. Se trata de la tradicional división entre lo normativo y lo positivo prescripción *versus* no-prescripción, y debemos mencionarlo aquí dado que el énfasis en la disciplina de la Hacienda Pública se ha puesto mayormente en lo normativo.

Por poner un ejemplo, mucho se ha escrito sobre la necesidad de simplificar el impuesto sobre la renta federal en los Estados Unidos y la forma de hacerlo, pero se ha dicho muy poco sobre si dicha simplificación podrá llevarse a cabo.

Recientemente he dado algunas razones en las que supongo que nunca se hará (11).

Otro ejemplo lo tenemos, cuando se sostiene que un impuesto gradual sobre el gasto es más eficiente que un impuesto sobre la renta y tan simple como éste. Pero que yo sepa nadie ha intentado explicar las complicaciones que acarrearía un impuesto sobre el gasto, pensemos en algún grupo empresarial tratando de conseguir la deducción del gasto total, computado indirectamente, de las cantidades gastadas en este o aquel bien esencial o simplemente la deducción del gasto en bienes y servicios suministrados por dichos grupos empresariales de presión.

Otro ejemplo lo encontramos en el tipo de investigación llevada recientemente a cabo en el campo de la reducción de la delincuencia ya apuntada en la Sección 1a. de esta colaboración. La tendencia de nuestra disciplina a moverse inmediatamente en el análisis normativo la tenemos en el tipo de artículos y libros que tratan de este tema y que han aparecido en las dos últimas décadas. Tales trabajos se centran en los conceptos de acción óptima, incluyendo la actividad óptima del delincuente, en vez de hacerlo en temas de asignación de recursos policiales bajo supuestos de conflictos de intereses; los problemas se resuelven de una forma u otra por los jefes policiales sin ayuda de los expertos en ciencias sociales. Gran parte de la literatura analizada se puede calificar como positiva en la medida en la cual describe lo que uno puede esperar hacer en su propio interés, pero tiende a ignorar conflictos de intereses. Kennett lo expuso claramente: "A pesar de las aportaciones recientes a los trabajos sobre revelación de demanda, el problema al que se enfrentan la mayoría de los administradores de servicios municipales suministrados públicamente es el de asignar un presupuesto determinado exógenamente entre usuarios y consumidores que compiten

entre sí. Este fenómeno de exogeneidad del presupuesto . . ." (12).

La posición que mantenemos no es contraria a la investigación normativa o prescriptiva, sino más bien un ruego para que se dedique una mayor proporción de nuestros recursos a las cuestiones positivas, no prescriptivas, incluyendo aquellas actividades que aun no siendo óptimas se dan en la realidad.

Hace cierto tiempo intenté segregar el "criterio del consenso" del "criterio de conflicto de intereses" a efectos de cuantificación en nuestra área de estudio. La adopción de los segundos no podría ser viable sin establecer previamente un determinado juicio de valor. En cambio, los criterios basados en el consenso sí podrían ser adoptados sin emitir juicios de valor, ya que se trata de criterios universalmente aceptados por la comunidad afectada. Por ejemplo, se asume que cualquiera desea ver a todas las personas de iguales circunstancias ser tratadas igualmente ("equidad horizontal") por un determinado impuesto. Por tanto, el hacendista puede tomar este postulado como algo dado y dedicarse a la tarea de diseñar los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Otro ejemplo lo tenemos en la reducción del exceso de imposición. Indudablemente, la mera adopción de uno u otro criterio por el hacendista puede tacharse de juicio de valor, pero esta terminología parece un tanto sutil.

La extensión en el cambio de la distribución de la renta después de impuestos derivada de un cambio en el sistema fiscal, es por el contrario, un criterio de conflicto de intereses. Este no va a ser obtenido por el hacendista, ni siquiera incluso de una función de bienestar social. El servicio a prestar en este caso es diseñar un cambio en el sistema fiscal que origine el cambio establecido en la distribución de la renta después de impuestos.

5. Conclusión

La lista que hemos analizado no es realmente exhaustiva, e incluso si lo fuera, lo sería sólo momentáneamente. La Hacienda Pública como disciplina es una industria en crecimiento, donde existen cantidad de temas para todos los que queramos analizarlos, y nuestra principal preocupación sigue siendo la asignación de nuestros recursos de investigación entre distintas alternativas. Afortunadamente, nuestra disciplina parece no tener problemas en atraer mente brillantes y enérgicas, y su futuro se nos presenta como mínimo interesante y muy probablemente apasionante.

- N.B. El original inglés ha sido traducido por R. S. Ortiz Calzadilla.
- (1) Carta al autor de Charles E. Williams III. NAACP Legal Defense and Educational Fund. inc., 10 Columbus Circle, New York, N.Y., 10019, abril 22, 1976.
 - (2) Raúl Treviño Westendarp, **On the Distribution of Free Governmental Services (Police Protection in New York City)**, tesis doctoral, Columbia University, New York City, June, 1970, 153 páginas (B. Domínguez, No. 1920, Colonia Obispedo, Monterrey, N. L. México). Se ha publicado una cantidad limitada de análisis e investigación a partir de mi artículo de 1964 ("Standards for the Distribution of a Free Police Service". *Public Finance*, volumen 19, número 4, pp. 383-394) y del comentario del profesor Dosser (*ibid.*), "Notes on Carl S. Shoup's "Standards" . . .", páginas 395-401. Para el último de estos análisis y una bibliografía sobre el tema, véase David Kennett, "Standards and Procedures for the Distribution of a Public Service: Shoup Revisted" *Public Finance*, vol. 37, núm. 1, 1982, pp. 80-95.
 - (3) David W. Dunlap. "The Borouhg Give City Hail Their Priorities", *New York Times*, enero 6, 1984, pp. B-1, B-4.
 - (4) Albert J. Reiss, Jr., "Sociology: The Field", *International Encyclopedia of the Social Spiences*, David L. Sills, ed., vol. 15, página (U.S.A.; Macmillan and Free Press, 1968).
 - (5) Robert K. Merton, George G. Reader, M.D., and Patricia L. Kendall, eds., *The Student-Physician: Introductory Studies in the Sociology of Medical Education* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1959), p. 56. I am indebted to Professor John E. Mayer for this reference.
 - (6) *Ibid.*, p. 57.
 - (7) Marian Krzyzaniak. "Impossibility Theorems and Incidence of the Government Size: An Effort at Reconstruction of Modern incidence Theory" *Public Finance*, vol. 36, núm. 3, 1981, páginas 311-336.

- (8) Richard M. Bird, "Income Redistribution Through the Fiscal System: The Limits of Knowledge", *American Economic Review*, vol. 70, núm. 2 (mayo 1980), pp. 77-81. Para otras referencias, véanse los artículos de Bird y Krzyzaniak.
- (9) A. Asimakopulos and J. B. Burbidge, "The Short-Period Incidence of Taxation", *Economic Journal*, vol. 84, junio 1974, páginas 267-288.
- (10) Carl S. Shoup, *Public Finance* (Chicago: Aldine, 1969), página 22.
- (11) Carl S. Shoup, "The Schanz Concept of Income and the United States Federal Income Tax", *Finanzarchiv* (forthcoming, 1984).
- (12) Kennett, *loc. cit.*, p. 80.

Separata de la Revista
"Hacienda Pública Española
Num. 91/1984
Instituto de Estudios Fiscales
Madrid