

EFICACIA DE LOS LÍMITES FISCALES CONSTITUCIONALES: UN ESQUEMA DE PARTIDA*

“La democracia posee una natural proclividad a generar déficit por la sencilla razón de que los políticos, que tienden a complacer al electorado, consideran ventajoso aumentar el gasto público y, por el contrario, les resulta incómodo elevar los impuestos”.

(Buchanan, J. M. y Wagner, R. E., Déficit del sector público y democracia, Madrid, Rialp, 1983, p. 9)

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN

I. Tipos de límites fiscales

1. Etapas de la decisión fiscal
2. Actuaciones públicas
3. Niveles de Gobierno
4. Componentes del presupuesto

II. Contenido de la eficacia, efectividad y eficiencia de los límites fiscales constitucionales

1. Noción básica
2. Relación entre efectividad, eficacia y eficiencia
3. Objetivos de los límites fiscales constitucionales

III. Eficacia de los límites fiscales constitucionales

1. Alternativas
2. Diferenciación del grado de eficacia
3. Causas de la ineficacia de los límites fiscales constitucionales

Conclusión

* Diciembre 1991.

N.B. La primera versión de este artículo se presentó como Comunicación al Curso sobre Las opciones fiscales de los años 80, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Julio 1986.

No es preciso ser muy perspicaz para darse cuenta de que la década de los 80 ha sido sistemática y abundantemente estimulada, en el campo fiscal, por las ideas y valoraciones que dieron lugar y han sido consecuencia de la revuelta norteamericana de los contribuyentes. Una de estas ideas, que está recibiendo especial atención, se refiere al establecimiento de límites constitucionales a las decisiones fiscales. Se ha ampliado así la anterior discusión relativa a los límites políticos y económicos de la imposición. Esta ampliación precisamente obedece, en mi opinión, a la ineficacia de los límites fiscales no constitucionales.

Es por ello que puede uno ahora preguntarse si serán eficaces los límites constitucionales.

Antes que nada y para empezar, quizás valga la pena resumir aquí algunas ideas, conocidas pero útiles, acerca de este movimiento de ideas o de intereses fiscales. En primer lugar, se trata de un movimiento promovido y defendido por el pensamiento económico conservador; pero que puede estar introduciéndose, como simple exigencia técnica, en los esquemas analíticos de quienes no se consideran conservadores. En segundo lugar, se trata de una serie de propuestas de cambio institucional generadas dentro y desarrolladas para el contexto socio-político norteamericano; pero que, en estos últimos años y en los próximos, puede estar ampliando considerablemente su influencia a otros escenarios política y económicamente distintos. En tercer lugar, puede ser un buen punto de partida para ampliar y profundizar el análisis y formalización de una cuestión, tradicionalmente dejada en la sombra, como es el nivel absoluto de los ingresos públicos, de los gastos públicos y de la dimensión del sector público. En cuarto lugar, el análisis de las propuestas de limitaciones constitucionales fiscales puede poner sobre la mesa del analista la cuestión de la capacidad explicativa, la función educadora y la ausencia de base empírica de determinadas hipótesis explicativas del comportamiento del sector público. Por último, aunque puede ser cierto que "nos hallemos en un periodo de contención fiscal" ⁽¹⁾, también lo es que hay evidencia de la abundancia de ambigüedades en relación con la experiencia norteamericana. Y ello en tres, al menos, aspectos:

(1) Cuidadosos estudios de la opinión de los votantes no

revelan una insatisfacción generalizada con la extensión y dimensión del sector público;

- (2) de las propuestas de limitación presentadas se han rechazado tantas como se han aprobado;
- (3) hay buenas razones para pensar que el motivo básico de la aprobación no es tanto la dimensión del sector público como el desequilibrio en la estructura de ingresos públicos existente ⁽²⁾.

En cualquier caso, en esta ocasión me interesa explicitar algunas cuestiones en relación con un problema, a mi entender, previo y tan decisivo e importante como el más tratado acerca de la necesidad, conveniencia y oportunidad de los límites fiscales constitucionales; se pretende esbozar algún esquema elemental para tratar la cuestión de la eficacia de los límites fiscales constitucionales. Concretamente, y con ese fin, me interesan tres puntos:

- I. La tipología de límites fiscales
- II. El contenido de la efectividad y eficacia de los límites fiscales y su relación con la eficiencia
- III. El grado de eficacia de este tipo de límites fiscales

I. TIPOS DE LIMITES FISCALES

La presentación de una tipología puede resultar tediosa; sin embargo, es útil. Específicamente, la exposición de las distintas modalidades de límites fiscales puede permitir fundamentar la elección entre ellas para conseguir un objetivo así como para restringir el análisis a cualquiera de ellas, y realizar estudios comparativos.

Una primera dimensión a tener en cuenta para la tipología es la distinción entre aspectos económicos, políticos y constitucionales de los límites fiscales. Surge así una primera clasificación en: (1) Límites económicos; (2) Límites políticos, y (3) Límites constitucionales.⁽³⁾

Una aproximación al contenido de la diferenciación entre límites fiscales económicos, políticos y constitucionales puede hacerse a partir de la distinción hecha por J. M. Buchanan⁽⁴⁾

en la elección fiscal entre la etapa de mercado, la etapa institucional v la etapa constitucional.

El punto de partida es explicar la capacidad del ciudadano para, mediante su elección individual y colectiva, conseguir los resultados por él considerados deseables.

En esta dirección, distingue Buchanan 3 niveles o estadios de la elección fiscal individual.

1. La etapa de mercado: se trata de "*las respuestas individuales en la elección del mercado a los patrones fiscales impuestos ... El comportamiento del individuo, en cuanto elector, sigue siendo el centro del análisis; pero se trata de la elección privada del individuo ante las alternativas del mercado en cuanto se ven modificadas por la estructura fiscal impuesta*". Este sería el campo de análisis convencional de la Hacienda pública: los límites económicos de la imposición y, por ampliación, al gasto y al presupuesto. La cuestión es aplicar el análisis económico existente a la decisión colectiva para determinar el nivel y la composición de los impuestos y del presupuesto público; a partir lógicamente de los efectos que estos tienen sobre el comportamiento del mercado.

2. La etapa institucional (límites fiscales políticos o electorales): "*... respuestas individuales en la elección colectiva fiscal bajo unas instituciones fiscales impuestas ...*" En un orden político democrático, los individuos elegirán también la cantidad de bienes y servicios públicos que la comunidad adquirirá y suministrará a sus ciudadanos. Conjuntamente con sus conciudadanos, el individuo efectúa elecciones en materia de bienes públicos, al igual que ocurre respecto a los bienes privados y las instituciones a través de las cuales se organizan estas elecciones pueden influir sobre su comportamiento".

Evidentemente mediante estas elecciones, están generando y determinando los ciudadanos límites a las actuaciones fiscales, desde la efectividad, eficacia y eficiencia. Serían las limitaciones políticas. Estas podrían tener un sentido ampliado, en la medida en que los ciudadanos en virtud de sus preferencias colectivas, votan a unos representantes para la toma de decisiones colectivas.

3. La etapa constitucional (límites fiscales constitucionales):

"... los individuos hacen algo más que elegir en el mercado y participar en la elección colectiva, dadas determinadas instituciones; en algún momento "constitucional" de la decisión... deben elegir las instituciones bajo las cuales se llevan a cabo tanto las elecciones de mercado diarias como las elecciones políticas ordinarias".

En segundo lugar, los límites fiscales pueden analizarse en relación con cada una de las diferentes formas en que puede ordenarse la actividad pública. Si está se clasifica en cuatro apartados: producción, provisión, financiación, y regulación públicas, los límites fiscales podrían presentarse según el cuadro siguiente:⁽⁵⁾

Límites Fiscales	Actuaciones Públicas			
	Producción	Provisión	Financiación	Regulación
Económicos	1	2	3	4
Políticos	5	6	7	8
Constitucionales	9	10	11	12

Aparecen así 12 combinaciones distintas de límites fiscales, que pueden ayudar a aislar determinados aspectos del fenómeno objeto de estudio. El análisis puede hacerse: (a) por filas, estudiando los límites fiscales económicos, políticos o constitucionales en relación con cada una de las actividades públicas; (b) por columnas, estudiando cómo cada una de las actuaciones públicas (producción, provisión, financiación y regulación) pueden quedar afectadas por las distintas modalidades de límites fiscales.

Quizás no resulte superfluo señalar que entre las 12 combinaciones separadas en el cuadro existe -y puede analizarse- cierto nivel de dependencia y complementariedad.

En tercer lugar, es conveniente introducir los distintos niveles de gobierno en que tienen lugar las actuaciones públicas y sobre los que pueden hacerse recaer los límites: (1) límites fiscales sobre el gobierno federal o central; (2) límites fiscales sobre el gobierno estatal, autonómico o regio-

nal; y (3) límites fiscales sobre los gobiernos locales.

Teniendo en cuenta las dos alternativas anteriores, se dispone de 36 casos de análisis diferenciados, como señala el cuadro siguiente:

Límites Fiscales	Actuaciones Públicas											
	Producción			Provisión			Financiación			Regulación		
	Centr	Auton	Local	Centr	Auton	Local	Centr	Auton	Local	Centr	Auton	Local
Económicos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Políticos	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Constitucionales	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36

Esta tercera perspectiva hace entrar en el análisis la potencial tendencia de los ciudadanos a sentirse insatisfechos con la distribución de las actuaciones entre los distintos niveles de gobierno. De ello se ha ocupado la literatura específica en relación con la explicación de la revuelta fiscal americana de los años 70.

En cuarto lugar, es importante tener en cuenta los componentes del Presupuesto público: Generalmente,⁽⁶⁾ se seleccionan 3:

- 1) los impuestos,
- 2) los gastos, y
- 3) la regla del presupuesto equilibrado.

Se puede así elaborar un cuadro de 9 combinaciones de límites fiscales como sigue:

Límites Fiscales	Técnicas presupuestarias		
	Impuestos	Gastos Públicos	Equilibrio presupuestario
Económicos	1	2	3
Políticos	4	5	6
Constitucionales	7	8	9

Quizás puede ser útil diferenciar tres formas aplicables tanto a los impuestos como a los gastos públicos:

1) límites sobre el poder de establecer impuestos o decidir gastos públicos;

2) límites referidos a los procedimientos de decisión impositiva o de gasto: exigencia de unanimidad, mayoría o necesidad de decidir los ingresos y los gastos;

3) límites referidos a los resultados de la decisión presupuestaria: sobre tipos impositivos, sobre bases, sobre recaudación.

Ilustrativo al efecto puede resultar el cuadro siguiente elaborado con los datos ofrecidos por Bails, D. G.⁽⁷⁾ (7), en que se sitúan los distintos Estados y sus correspondientes tipos de límites fiscales constitucionales en los años de la "revuelta del contribuyente".

Estados	Año de adopción	Método de aprobación	Tipos de limitación	Base para el límite
19	1976 (1)	Constitucional (6)	Ingresos (4)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crecimiento de la renta personal (10) ▪ % de la renta (3) ▪ Presión fiscal (2) ▪ Inflación e incremento de la población (3)
	1977 (1)			
	1978 (5)			
	1979 (7)	Estatutario (13)	Gastos (15)	
	1980 (3)			
	1981 (1)			
	1982 (1)			

Puede tener interés dejar constancia aquí de algunas comparaciones que los analistas suelen hacer entre estas tres técnicas de limitaciones fiscales. En relación con la imposición y los gastos públicos, J. M. Buchanan⁽⁸⁾ indica dos asimetrías.

Primera, en las sociedades avanzadas de occidente, hay restricciones constitucionales a los poderes impositivos de los gobiernos; por ejemplo, en lo que se refiere a la distribución de los impuestos entre la población; pero no existen de igual forma limitaciones constitucionales sobre el nivel global de la imposición.

Segunda, constitucionalmente, los gobiernos no pueden discriminar en los impuestos; pero es posible hacerlo en los gastos, a través de la distribución de sus beneficios.

Frey, B.⁽⁹⁾ se refiere al grado de conocimiento disponible en relación con las distintas propuestas disponibles de limitación fiscal. En su opinión, sabemos bastante de las limitaciones a la imposición; sabemos poco de las limitaciones a los gastos públicos y no sabemos nada en relación con el establecimiento de limitaciones a la actividad reguladora pública.

Por su parte, Brimmer, A. F.⁽¹⁰⁾ se refiere a la diferenciación del apoyo popular recibido por las distintas propuestas de limitación fiscal. Según él, el apoyo sigue el orden siguiente: 1º. limitación de los impuestos; 2º. limitación de los gastos; 3º. limitación mediante el presupuesto equilibrado.

Para Stubblebine, W. C.⁽¹¹⁾: a) La limitación de los gastos públicos proporciona más beneficios con menores costes que lo puede hacer la limitación mediante el equilibrio presupuestario; b) La limitación de impuestos puede ser el único método eficaz de limitar el crecimiento de los gastos.

Wagner, R. E. y Tollison, R. D.⁽¹²⁾ consideran que entre las limitaciones a la imposición y la referida al equilibrio del Presupuesto existen una fuerte complementariedad y una marcada diferencia.

En efecto, en ausencia de una enmienda de Presupuesto equilibrado, la limitación impositiva llevaría probablemente a déficits todavía mayores y a la creación monetaria en un esfuerzo para escapar de la limitación impositiva. Si se combina con el requerimiento del equilibrio presupuestario, puede ejercerse un mayor control sobre la dimensión del Presupuesto.

Hay, sin embargo, una muy importante diferencia entre ellas. La limitación impositiva no se ocupa de las razones por las que el Gobierno ha llegado a ser excesivo; se ocupa más de los síntomas que de las causas del mal. No pretende corregir los defectos institucionales que crean esta situación. La limitación del presupuesto equilibrado refleja una conciencia de los defectos institucionales y la voluntad de poner remedio a estas deficiencias.

Por último, reséñanos la propuesta de Buchanan y Wagner⁽¹³⁾ para quienes existe una clara prioridad por la enmienda referida al equilibrio presupuestario.

En su opinión, *"hay dos pasos muy distintos que han de darse hacia una reforma fiscal genuinamente efectiva. El principio es el reconocimiento explícito de que es precisa una norma constitucional significativa... Los Presupuestos no pueden dejarse a la deriva en el mar de la política democrática..."*

Para ser efectiva una regla tal ha de ser:

- a) relativamente sencilla y clara;
- b) ofrecer un criterio claro acerca de su mantenimiento y su violación;
- c) debe reflejar valores que entienda la ciudadanía;
- d) debe tener sentido para el votante ordinario.

El segundo paso, el establecimiento explícito del equilibrio presupuestario, como limitación decisiva de los gastos públicos. El equilibrio presupuestario *"tiene la gran ventaja de su simplicidad. Ha sido, es y pretende ser comprendido por todo el mundo, y la traducción de los principios de responsabilidad financiera privada al campo gubernamental tiende a facilitar su comprensión"*.

II. CONTENIDO DE LA EFICACIA Y EFECTIVIDAD DE LOS LÍMITES FISCALES CONSTITUCIONALES

En la literatura económica hay cierta imprecisión y variedad confusa en la utilización de conceptos, habituales por otra parte, tales como eficacia, efectividad y eficiencia.

Quizás valga la pena intentar alguna precisión del contenido terminológico, que impida hablar de distintos fenómenos con las mismas expresiones o tratar el mismo comportamiento con expresiones distintas. Sería algo así como un segundo paso en la identificación del problema que nos ocupa.

EFECTIVIDAD. Un comportamiento, una institución o una política es más o menos efectiva, tiene un nivel de efectividad mayor o menor en la medida en que es más operati-

va, en que da lugar a efectos relevantes; en la medida en que modifica o altera los comportamientos o el contexto en que se toman las decisiones de los agentes; en la medida en que existe una distancia, un recorrido, entre una situación de partida y otra distinta de llegada. Así, pues, cuando se pregunta por la efectividad, se está buscando una descripción sistemática de los efectos, implicaciones o resultados de un comportamiento, de una institución o de una política sobre un campo determinado.

En relación con la efectividad, las propuestas de limitación fiscal constitucional subrayan un supuesto de especial interés: aquel en que las limitaciones no dan lugar a efecto alguno. Al menos en dos hipótesis, esto es probable.

1) Las decisiones fiscales parlamentarias, es decir, las tomadas puramente dentro del sistema de competencia electoral en la práctica no llevan las variables fiscales más allá de los niveles deseados por los ciudadanos; en otras palabras no existe explotación fiscal en el volumen presupuestario.

Buchanan⁽¹⁴⁾ dirá que las limitaciones constitucionales no precisan que se dé de hecho ni sistemáticamente la explotación fiscal; de este modo *"los controles internos de los sistemas políticos y los controles constitucionales impuestos, externos al proceso legislativo ordinario, son más complementarios que sustitutivos"*.

La efectividad de las limitaciones fiscales constitucionales puede tener así como contenido analítico de interés la frecuencia con que, en un sistema fiscal existente, existe una tendencia a la explotación presupuestaria o al incremento de los niveles fiscales más allá de lo que en la comunidad aparece como deseable.

2) Los techos o límites establecidos son tan altos en relación con los existentes que, con toda probabilidad, las limitaciones no operarán.

Este es precisamente el contenido asignado por Buchanan a los límites no constitucionales que justifican las propuestas de las limitaciones constitucionales; el carecer de efectividad las limitaciones existentes: *"Las restricciones que sobre los resultados fiscales ejercen los actuales procedimientos de decisión política y/o las normas legales existentes"*

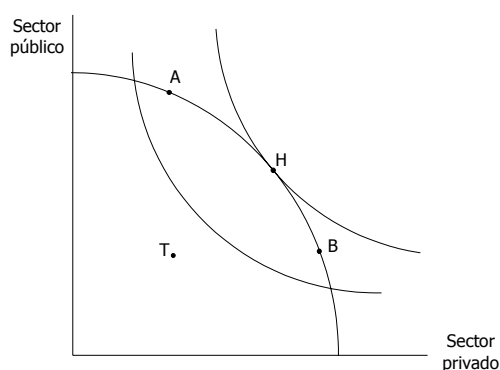
son mínimas. En consecuencia, parece que habrá que dictar restricciones más explícitas sobre los poderes gubernamentales de gasto y de imposición" ⁽¹⁵⁾.

EFICACIA. Se entiende por tal la medida en que un comportamiento, una institución, una política, etc. consiguen los objetivos propuestos; la medida en que tienen lugar los efectos consecuencias o resultados pretendidos y buscados. El concepto y contenido de eficacia pretende aislar y separar dos tipos de consecuencias de las limitaciones fiscales: a) los efectos directos y buscados, cuya consecución indicaría el grado de eficacia; y b) los efectos indirectos o residuales, que formarían parte del grado de efectividad.

La característica de eficacia, referida a un comportamiento, una institución o a una política, pretende establecer relaciones entre los efectos buscados o directos y los resultados conseguidos.

EFICIENCIA. Esta característica de los comportamientos, de las instituciones, de las políticas, etc. relaciona los resultados, los efectos obtenidos, en general buscados, con los recursos o actividades utilizadas; pero de acuerdo o según un criterio de valoración (en el análisis económico, en términos de costes y beneficios) tanto si se trata de eficiencia técnica como de eficiencia económica.

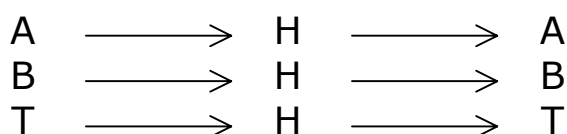
Si se utiliza la forma convencional de expresar las posibilidades de combinar los recursos de una comunidad (su curva de transformación) y las preferencias de los ciudadanos (el mapa de las curvas de indiferencia), se pueden indicar algunos puntos y recorridos que resultan útiles en la exposición de las nociones de eficiencia, eficacia y efectividad.



El punto H señala el óptimo o de equilibrio: se trata de una combinación de recursos eficiente técnica y económicamente. Coinciden y tienen la misma pendiente la curva de transformación y una curva de indiferencia, o, de otra manera, la relación marginal de sustitución es igual a la relación marginal de transformación.

Los puntos y las combinaciones A y B son técnicamente eficientes (están sobre la curva de transformación), pero son económicamente ineficientes (están sobre una curva de indiferencia de índice inferior al punto H).

El punto T es una combinación ineficiente desde una perspectiva técnica y económica: no está sobre la curva de transformación y la curva de indiferencia a la que pertenece es de índice inferior al punto H. Los movimientos posibles a consecuencia de las limitaciones fiscales pueden ser entre los cuatro puntos señalados o equivalentes, lo que indicarían la efectividad:



A su vez, según los objetivos buscados, los diferentes movimientos y situaciones pueden exponer el nivel o grado de eficacia; y, según las curvas utilizadas, nos indican el nivel o grado de eficiencia.

Es posible, pues, establecer dos grupos de características a analizar en las propuestas de limitaciones fiscales constitucionales: el primero formado por la efectividad y la eficacia de las limitaciones fiscales constitucionales; el segundo, constituido por la eficiencia técnica y económica.

El primero fundamentalmente pretende una descripción y análisis de las consecuencias y resultados de las limitaciones, con independencia de su valoración relativa de acuerdo con un criterio periódicamente establecido; se trata más bien de analizar si es posible conseguir determinados objetivos o resultados y qué técnicas pueden ser preferibles desde el puro criterio de viabilidad en relación con los efectos o resultados buscados (eficacia) y teniendo en cuenta además los efectos o resultados residuales o no buscados (efectividad).

Por lo que se refiere a la característica de eficiencia, se trata de ordenar y seleccionar comportamientos, institucionales y políticas según un criterio económico: sea el de minimizar el coste o maximizar el beneficio.

A estos dos tipos de cuestiones probablemente se están refiriendo Brennan G. y Buchanan J. M.⁽¹⁶⁾, cuando se preguntan si los límites a la imposición plantean algún problema puramente técnico. Su respuesta es que hay dos particularmente importantes: uno, referido a si los límites son efectivos, y otro, a si estos límites se consiguen de la forma deseable.

Relación entre efectividad, eficacia y eficiencia

La diferenciación entre efectividad y eficacia pone sobre la mesa del analista la distinción entre efectos y consecuencias buscadas y planificadas de una decisión privada o pública y los efectos y consecuencias que cualquier decisión tiene sobre el propio decisor y sobre cualquier otro, al margen e incluso en contra de la voluntad de quien toma la decisión.

Sitúa en primer plano la distinción de las consecuencias de una decisión entre efectos buscados y efectos residuales. Hay muchos indicios de que los efectos residuales están adquiriendo cada día mayor peso e interés en la conciencia ciudadana, en los investigadores y en las decisiones políticas; que el progreso analítico y la creciente complicación social en la forma de interdependencias más complejas e intensas hace perder relevancia a los análisis de los efectos planeados exclusivamente.

Puede, pues, afirmarse que se está ensanchando e intensificando el análisis y el interés de la efectividad aunque sin perder el interés por la eficacia.

En este proceso, sin embargo, quizás valga la pena señalar dos características.

En primer lugar, este planteamiento comprensivo, de aproximación gradual mayor entre los contenidos de la efectividad y la eficacia, es aplicable tanto a las decisiones privadas como a las públicas, individuales y colectivas; pero adquieren una especial preponderancia en las decisiones colectivas y públicas; ya que, por definición, es más patente que

deberían abarcar, en los costes y beneficios sociales, la totalidad de consecuencias positivas o negativas, planeadas o residuales de los componentes de una comunidad.

En segundo lugar, en campos en que el nivel analítico y la información empírica disponibles sean relativamente bajos, la eficacia puede constituir un buen criterio de análisis.

Parece claro, por otra parte, que la noción de eficiencia tiene una marcada vinculación nocional con los contenidos asignables a la eficacia y a la efectividad.

El análisis económico ha podido basarse más que nada en la idea de eficacia, es decir, de tener en consideración únicamente los objetivos buscados y pretendidos en sus acciones y comportamientos por el decisor, sea este consumidor, empresario o Estado. Lo que no es buscado o pretendido no existe para el análisis económico. De hecho, se ha tardado en incorporar la noción de efectos externos, que en realidad no son otra cosa que toda la serie de consecuencias no buscadas por quien toma la decisión. La teoría económica se ha ido configurando sólo con los efectos buscados, con los objetivos de los decisores, los efectos internos.

Con este contenido, se ha elaborado la noción de eficiencia, conectando la relación coste-beneficio a la noción de eficacia: se definen las decisiones eficientes o ineficientes únicamente en relación con los efectos buscados por los decisores. La relación entre eficiencia y efectividad sigue en la obscuridad y en la sombra, esperando un analista despierto que la rescate del silencio.

Objetivos de los límites constitucionales

Al analizar la eficacia de los límites fiscales constitucionales, evidentemente resulta decisivo identificar con la mayor claridad posible los objetivos a conseguir con ellos. Una rápida descripción de estos sería:

- 1) Reducir o contener el volumen o la tasa de crecimiento del sector público, del Presupuesto público o del déficit público;
- 2) Modificar la composición o distribución entre los distintos niveles de gobierno de los Presupuestos públicos;
- 3) Ajustar las intervenciones públicas en nivel, creci-

miento y composición a las preferencias de los ciudadanos de la comunidad objeto de estudio.

Con frecuencia, suele partirse del supuesto de que el objetivo de las propuestas de limitación constitucional de las variables fiscales es el menor Gobierno: "*su propósito esencial, escriben Toma, M. y Toma, E. F.⁽¹⁷⁾, es dar a los votantes el derecho a determinar el límite superior de la dimensión del Presupuesto*".

Formulado así, el objetivo permite cualquier contenido. Simplemente despierta la idea paralela de que también los ciudadanos necesitan fijar un límite inferior a la dimensión de los recursos gestionados colectivamente. Ocurre, sin embargo, que la teorización de los límites fiscales constitucionales nacen y crecen en un clima de supuestos en el sentido de una dimensión y ritmo de crecimiento excesivo de las intervenciones públicas.

A mi modo de ver, el objetivo formulado así, resulta suficientemente heterogéneo o difuso para ser estudiado en relación con la eficacia. Hay en esta formulación del objetivo dos supuestos: uno, que la producción burocrática tiende a resultar en un nivel de gastos gubernamentales que superan el nivel deseado por los ciudadanos. Y una enmienda constitucional se diseña para corregir este defecto; dos, deja de separar y distinguir los objetivos de las propuestas, según los agentes implicados y considerados (los ciudadanos, los políticos, los funcionarios, los grupos de presión, etc.).

Cuando se plantean cuestiones en relación con los objetivos o los efectos buscados, es conveniente separar y diferenciar los diferentes agentes cuyos objetivos o efectos buscados se analizan. Como indica Gates, W. E.⁽¹⁸⁾, el objetivo más utilizado de la revuelta del contribuyente ha sido la de contener la dimensión del presupuesto del Estado: sin embargo, no es claro que sea ese precisamente el objetivo que tenga "in mente" el ciudadano representativo. No parece haber consenso generalizado de que los servicios públicos sean excesivos. El acuerdo más bien va en el sentido de que existen despilfarros y que pueden conseguirse los mismos servicios con menos gasto: se trataría de una cuestión de eficiencia.

Inman, R. P.⁽¹⁹⁾ separa cuatro posibles hipótesis explica-

tivas del apoyo electoral dado por los ciudadanos a las limitaciones constitucionales fiscales:

1) sienten que el gobierno es excesivo, porque suministra más servicios que ellos desean;

2) se gasta demasiado en actuaciones redistributivas;

3) están descontentos con el sistema impositivo, no con el nivel de actuación pública, sino con el reparto del coste colectivo;

4) consideran que hay despilfarro en exceso, no actuaciones demasiadas.

Tendríamos aquí un caso más de la disyuntiva y separación entre las ideas de los economistas y las ideas económicas que el ciudadano medio tiene, que recientemente utiliza Henderson, D.⁽²⁰⁾ para analizar la influencia que las ideas económicas tienen en la configuración de la Economía y de las instituciones.

Simplificando el problema, y aceptando una corriente relativamente general, se presentan tres objetivos o efectos directos de las propuestas de limitación constitucional fiscal:

1. Reducir el crecimiento (en valor absoluto y ritmo) del déficit presupuestario público.
2. Reducir el crecimiento (en valor absoluto y ritmo) del Presupuesto del Estado.
3. Reducir el crecimiento (en valor absoluto y ritmo) del sector público.

De pasada vale la pena señalar que:

a) Existe una frecuente utilización indiscriminada, en la literatura económica que se ocupa del problema, de las limitaciones fiscales constitucionales en relación con el déficit público, con el Presupuesto del Estado y con el sector público.

b) Puede existir una cierta valoración relativa de su interés e importancia en relación con los problemas económicos actuales.

Para Friedman, M.⁽²¹⁾, *"la prensa diaria y las noticias de TV dan la falsa impresión de que nuestros mayores problemas en relación con el Presupuesto Federal son la dimensión*

del déficit, en primer lugar y la deuda pública en segundo lugar. Y no es así. Los reales culpables son los impuestos y los gastos, no el déficit y la deuda".

c) Probablemente, la eficacia de las limitaciones constitucionales puede ser de diferente grado según sea el objetivo analizado: mayor en el caso del déficit, menor en el caso del Presupuesto Público y nula en el caso del sector público.

d) No puede identificarse ninguno de los tres objetivos con: 1) el bienestar mayor o menor de los ciudadanos, de modo que la reducción del volumen o crecimiento implique sin más una mejora o pérdida del bienestar; 2) con la dimensión óptima de los Presupuestos públicos o del sector público; 3) con lo que los ciudadanos consideran como deseable o evitable.

Si partimos de los tres objetivos señalados y los relacionamos con los tres elementos de la fórmula presupuestaria seleccionados, se diferencian una serie de combinaciones que permiten situar e identificar el contenido de la eficacia de las limitaciones fiscales institucionales:

Limitaciones sobre	Reducir la dimensión o crecimiento del		
	Déficit	Presupuesto	Sector Público
Impuestos	1	2	3
Gastos	4	5	6
Presupuesto equilibrado	7	8	9

El análisis pormenorizado de la eficacia puede hacerse en todas y cada una de las combinaciones. Si se hace por filas, se analiza la eficacia de las limitaciones sobre impuestos, sobre gastos y de presupuesto equilibrado sobre los diversos objetivos: déficit, presupuesto o sector público. Si el análisis se hace por columnas, se pretende especificar la eficacia de las distintas propuestas de limitaciones fiscales sobre cada uno de los objetivos.

Sin embargo, la mayoría de la literatura disponible hasta ahora analiza la eficacia: (a) en términos de la medida en que las limitaciones a la imposición consigue reducir los impuestos recaudados en los distintos niveles de gobierno; (b) en términos de la medida en que las limitaciones sobre gastos consigue reducir estos o su crecimiento; (c) en términos de la medida en que las propuestas de equilibrio presupuestario consiguen este.

"El propósito principal de este estudio, escribe Bails, D.⁽²²⁾, es investigar el impacto probable de las limitaciones a la imposición y a los gastos sobre la presión fiscal y sobre los gastos de los Estados". Enfocada así la cuestión, se trataría más del análisis de ejecución de las limitaciones o de algún aspecto de su efectividad que de su eficacia.

Puede ser de interés conocer y analizar la efectividad y eficacia relativa de las limitaciones fiscales constitucionales sobre los distintos niveles de gobierno y en relación a cada uno de los objetivos habituales que se proponen conseguir con el establecimiento de este tipo de limitaciones fiscales. La casuística a explicitar sería de la forma siguiente:

Objetivo	Eficacia relativa de las limitaciones constitucionales		
	G. central	G. autonómico	G. local
Reducción del déficit	1	2	3
Reducción de la dimensión del presupuesto público	4	5	6
Reducción del sector público	7	8	9

Estas limitaciones fiscales constitucionales pueden desdoblarse lógicamente en varios esquemas o cuadros, tantos como modalidades de estas queramos o consideremos útil diferenciar. Siguiendo la diferenciación hecha anteriormente entre limitaciones sobre impuestos, sobre gastos y sobre el equilibrio presupuestario, puede dar lugar a tres esquemas o cuadros y a 36 casos o combinaciones.

Supongamos que se trata de limitaciones sobre los im-

puestos. La combinación o caso significa el efecto que sobre la reducción del déficit tiene los límites constitucionales a (1), establecimiento de impuestos por parte del gobierno central; (2), lo mismo por el gobierno autonómico y el (3), lo mismo por el gobierno local.

Significa que el análisis puede hacerse por filas o por columnas. El análisis por filas nos indica la eficacia relativa en cada objetivo de los distintos niveles de gobierno. El análisis por columnas señala la eficacia de cada nivel de gobierno en los distintos objetivos perseguidos.

III. EFICACIA DE LOS LÍMITES FISCALES CONSTITUCIONALES

Expuestos los tipos de límites fiscales y los contenidos de las categorías analíticas efectividad, eficacia y eficiencia, es posible ahora identificar mejor el problema real que nos ocupa. Se tratan únicamente los límites fiscales constitucionales, dejando fuera los económicos y políticos. Dentro de ellos, se prescinde de los problemas relativos a la eficiencia, es decir, si los límites fiscales constitucionales conforman las decisiones presupuestarias públicas más o menos con las preferencias ciudadanas o si reducen o no los niveles de despilfarró y mala asignación de que se suele acusar al sector público.

No se pretende tampoco analizar la compleja serie de efectos y consecuencias sociales, positivas y negativas, que los límites fiscales constitucionales pueden tener, es decir, se prescinde también de la efectividad de tales límites. Son muchos los estudios realizados en EE.UU. con ocasión de la revuelta fiscal en este sentido, que básicamente insisten en tres tipos de efectos:⁽²³⁾

1) el traslado de la responsabilidad de la financiación pública de las autoridades locales a las estatales;

2) la modificación de la importancia relativa de las fuentes de financiación pública, adquiriendo más peso las tasas,

los impuestos estatales y las transferencias federales;

3) la erosión de la responsabilidad local es posible que vaya acompañada de una erosión del control sobre la asignación de recursos en la provisión de bienes públicos.

Únicamente se trata, pues, la eficacia de los límites constitucionales. *"Durante los últimos años, escriben Courant, P. N. y Rubinfeld, D. L., se ha escrito mucho sobre la cuestión de si el sector público se ha hecho demasiado grande. Buena parte de esta literatura ha intentado identificar los medios por los que el Gobierno puede alcanzar una dimensión excesiva. Sin embargo se ha prestado poca atención a la cuestión de si existen mecanismos que tiendan a limitar el crecimiento del Gobierno"*⁽²⁴⁾.

En estas líneas, se pretende elaborar un esquema del paso siguiente; suponemos que existen esos mecanismos, y seleccionamos tres (los impuestos, los gastos y el equilibrio presupuestario) que pretenden limitar y reducir el crecimiento del Gobierno; pero interesa saber si son capaces de ello, y en que medida; es decir, interesa fijar el grado de eficacia de esos mecanismos.

A partir de este planteamiento, surgen varias alternativas a elegir en la búsqueda de la eficacia de los límites fiscales constitucionales:

1.- Es posible elegir cualquier objetivo; pero, limitando la elección a los tres citados anteriormente, la eficacia puede ser diferente en el caso de la reducción del sector público, del Presupuesto público o del déficit público. Es de destacar que los estudios disponibles suelen estar faltos de una adecuada precisión de esta elección de objetivos.

2.- Es igualmente posible elegir cualquiera de las variables presupuestarias; pero limitando las alternativas a las tres seleccionadas antes, es necesario separar en el análisis de las limitaciones constitucionales sobre ingresos públicos, y dentro de ellos los impuestos, los gastos públicos y el equilibrio presupuestario. Hay unas relaciones relativamente fuertes entre el nivel y composición de los ingresos públicos, los gastos públicos y los niveles y variación del déficit público. Es elegir, pues, una variable presupuestaria u otra no es en modo alguno indiferente en la determinación del grado de efica-

cia de los límites constitucionales.

3.- Las actuaciones públicas y sus cuatro modalidades son otro elemento de la serie compleja del análisis de la eficacia de los límites fiscales constitucionales. La respuesta de cada una de ellas a cualquiera de variables presupuestarias limitables puede ser distinta en la consecución de los diferentes objetivos pretendidos. Es, pues, necesario especificar que tipo de modificaciones se tienen en cada una de las actuaciones públicas así como las relaciones entre ellas. Es poco frecuente, en los estudios disponibles hasta ahora, encontrar referencias explícitas a esta distinción, salvo la reciente insistencia en la regulación.

4.- El análisis de la eficacia de los límites fiscales constitucionales puede referirse a cada uno de los tres niveles en que pueden dividirse las administraciones públicas: central, autonómica y local. La falta de ambigüedad en los términos de esta alternativa resulta decisiva en al menos dos aspectos: a) No hay por que suponer que las respuestas a las limitaciones fiscales son iguales o parecidas en los distintos niveles de gobierno; b) pero además existe o puede existir una serie de interdependencias entre las distintas jurisdicciones fiscales de modo que los límites establecidos sobre un nivel fiscal pueden significar una variación del mismo o de distinto signo en otro nivel, superior o inferior.

"Si se enfoca la cuestión, escriben Joyce, P. G. y Mullins, D. R., sobre si las limitaciones dan lugar a un menor gobierno, ignorando el tipo de gobierno que estimulan, se pierde un efecto potencialmente importante..."⁽²⁵⁾. Los análisis con ocasión de la revuelta del contribuyente americana se han ocupado en su mayor parte de las limitaciones fiscales constitucionales en los Estados y en las Administraciones locales.

Quizás no esté de más señalar aquí, para completar la enumeración de alternativas sobre las que orientar los análisis económicos, que caben dos grandes cuestiones: una, el grado de eficacia; y dos, las causas de su potencial ineficacia.

Todas estas alternativas pueden, por último, analizarse en dos escenarios distintos: uno, el correspondiente al sector público de EE.UU. en los años 70, en que se promulgan varias enmiendas constitucionales tratando de limitar las variables presupuestarias, y que ha originado una literatura al respec-

to; dos, los análisis más deductivos, dirigidos especialmente por los partidarios y simpatizantes de la escuela de la Public Choice.

Determinación del grado de eficacia

La lectura detenida de la bibliografía disponible sobre la materia puede fundamentar la idea de que hoy por hoy disponemos solo de tanteos en este sentido. Hay una falta de consenso entre analistas. Y no es de sorprender este estado de la cuestión: 1) Es muy reciente la experiencia limitadora constitucional; 2) los datos disponibles son relativamente limitados; 3) se carece de un cuerpo analítico mínimo que permita dar consistencia a los análisis y a los datos disponibles. Es perceptible incluso una rica ambigüedad terminológica y de alternativas que dificultan los análisis y que básicamente se ha pretendido aportar alguna precisión con estas líneas.

Como muestra de esta falta de consenso pueden utilizarse algunas citas:

a) *"el primero e inicialmente muy poderoso impacto político de la Proposición 13 fue reducir la dimensión del sector público de California"*⁽²⁶⁾

b) *"la aprobación de la Proposición 13 dio lugar a resultados muy diferentes de los pretendidos por quienes la propusieron y por los que la votaron"*⁽²⁷⁾

c) *"la Proposición 13 ha tenido y probablemente tendrá un modesto, si no es insignificante, impacto sobre la dimensión del sector público en California"*⁽²⁸⁾

d) Gold considera que las limitaciones constitucionales han sido eficaces en Colorado y en Hawai, pero en la mayoría de los Estados los límites no han restringido el volumen de los gastos.⁽²⁹⁾

Esta falta de consenso entre los analistas del problema se refleja especialmente en los dos artículos escritos por Bails en 1982 y 1990. Precisamente en el segundo estudio, hecho para corregir el primero, Bails llega a las conclusiones que pueden expresar el actual estado de la determinación del grado de eficacia de los límites fiscales constitucionales:

1.- Las limitaciones fiscales tal y como se estructuran tienen un impacto muy limitado en la restricción de la dimensión o el crecimiento del Presupuesto de los Estados;

2.- Las limitaciones existentes han funcionado más como mínimos que como máximos;

3.- El porcentaje relativamente bajo de ingresos y gastos que son implicados por las limitaciones constitucionales parece dejar a disposición de los políticos medios suficientes para continuar expandiendo el sector público en relación con el sector privado.

Causas de la ineficacia de las limitaciones constitucionales

Sobre la segunda cuestión relativa a la eficacia de los límites constitucionales, es decir, a las posibles causas explicativas de la ineficacia suele haber más acuerdo entre los analistas. A falta de estudios empíricos adecuados y de una teoría consistente, estas razones y esta búsqueda suele ser el refugio de los analistas.

En primer lugar, con frecuencia son las mismas o próximas las instituciones y personas que deciden las limitaciones y quienes deciden las variables a limitar. Si los responsables de establecer el volumen de gastos y de ingresos son los mismos que los responsables de diseñar y establecer los límites, es de esperar que establecerán aquellas modalidades que minimice el impacto real de las limitaciones.⁽³⁰⁾

En segundo lugar, aunque sean distintas instituciones e incluso sean tomadas en serio por quienes las establecen, *"la historia enseña -escribe Frey, B.- que, aunque los gobiernos no son conocidos como grandes innovadores, muestran una notable capacidad para encontrar nuevas formas de financiación"*⁽³¹⁾ o de gasto.

En tercer lugar, se indican diferentes formas de cláusulas de escape, que las Administraciones pueden practicar para eludir las limitaciones. Así el recurso a contrataciones con el sector privado, la definición de los ingresos, los gastos o el equilibrio presupuestario de forma que sean menos afectados por las limitaciones vigentes.

En cuarto lugar, el comportamiento de considerar los máximos permitidos como mínimos legales; especialmente si

los límites se sitúan suficientemente altos, las limitaciones pueden terminar siendo un estímulo al crecimiento de los ingresos, de los gastos, del déficit, etc. *"Los techos, escribe Musgrave, tienden rápidamente a transformarse en suelos y establecen de hecho una cuota constante como norma"*.⁽³²⁾

En quinto lugar, hay una actuación pública, como la regulación que es especialmente resistente a las limitaciones constitucionales tanto sobre los ingresos, como sobre los gastos y el déficit presupuestario. Es más, ante límites potencialmente eficaces, el Ejecutivo puede optar por incrementar la actividad reguladora pública que precisa pocos medios financieros y de gasto público en proporción a los resultados de intervención pública.

Frey, B. señala que *"el verdadero problema se halla en el crecimiento de las regulaciones públicas... por su propia naturaleza resultan difíciles y aún imposibles de controlar constitucionalmente. Hay una necesidad urgente de encontrar, si existen, límites naturales al crecimiento de las regulaciones públicas, cuya actuación puede ser apoyada por adecuadas reglas constitucionales"*.⁽³³⁾

En la misma línea se orientan Brennan, G. y Buchanan, J. M.⁽³⁴⁾ para quienes *"el éxito de cualquier forma de limitación de ingresos... depende de la existencia de restricciones adicionales al poder regulador del Gobierno... los límites a los ingresos y los límites a la regulación son de alguna manera complementarios... en una reforma constitucional genuina"*.

CONCLUSIÓN

Está siendo abundante la literatura que nos llega sobre la amenaza del Leviatán, de los fallos y limitaciones de las actuaciones públicas. No es claro que la teorización sobre el exceso del sector público esté bien y suficientemente fundada. Nos hemos limitado a una, la más simple, cuestión de las diversas que plantean las limitaciones constitucionales en la dimensión y crecimiento de las variables fiscales: la eficacia. Y hay poca base para considerarlas eficaces, por lo menos hasta el presente. Se ha pretendido explicitar las diversas vías de acceso a ese resultado. Y puede además sospecharse

que la ineficacia puede no ser un mal social en este caso.

Como escribe Musgrave, R. A.⁽³⁵⁾ *"hay que andarse con pies de plomo en el tema de las restricciones constitucionales que reducen las opciones, particularmente allí donde los límites propuestos (verbi gratia, limitaciones presupuestarias) pueden basarse en una mala interpretación de los actuales defectos del sistema imperante"*.

NOTAS

(1) Pascal, R. et al. (eds.): Fiscal continent of local and State government. California: Rand Corporation, 1976.

(2) Oates, W. E.: "Fiscal limitations: an assessment of the U.S. experience", en Gramlich, E. M. et al. (eds.). Control of local government. Stockholm: Almsquist, 1985, p. 93.

(3) Buchanan, J. M. considera un cuarto tipo de limitaciones fiscales, las limitaciones éticas. Ver *"The ethical limits of taxation"*, The Scandinavian Journal of Economics, 1984, nº 2, 102-114. Traducción castellana en Buchanan, J. M., Economía y política, Valencia, Universidad de Valencia, 1988 (y la revista Hacienda Pública Española nº 114).

(4) Buchanan, J. M.: La hacienda pública en un proceso democrático, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 237-250.

(5) Bruno, Frey: "Are there natural limits to the growth of government"?, en Forte, F. y Peacock (eds.): Public expenditures and government growth, Oxford: Basil Blackwell, 1985, p. 101, presenta un cuadro diferente:

Límites	Imposición	G. Público	Regulación
Naturales			
Constitucionales			

Y hace un intento de analizar las limitaciones a la actividad reguladora estatal, utilizando la posibilidad de la salida, es decir, de evadir las regulaciones, trasladando la actividad de un sector regulado a otro no regulado.

(6) Marlow, M. L. y Orzechowski, W.: "Controlling Leviathan through tax reduction", Public Choice, 1988, 237. Seleccionan cuatro: equilibrio presupuestario, descentralización fiscal, privatización y reducción de impuestos.

(7) Bails, D. G.: "The effectiveness of tax-expenditure limitations: a reevaluation", American journal of economics and Sociologics, abril 1990.

(8) Buchanan, J. M.: "Límites constitucionales del poder fiscal del Estado", en Buchanan, J. M. et al.: El análisis económico de lo político, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1984, p. 139-172.

(9) Frey, B., cit. p. 2.

(10) Brimmer, A. F.: "The political economy of limitation of federal spending", Challenge, jan.-april, 1980, p. 8.

(11) Stubblebine, W. C.: "Balancing the budget... versus limiting spending", en Moore, W. S. and Penner, R. G. (eds.): The constitution and the budget, Washington: American Enterprise Institute, 1980, pp. 50-56.

(12) Wagner, R. E. and Tollison, R.D.: "Balanced budgets, fiscal responsibility, and the constitution"

(13) Buchanan, J. M. y Wagner R. E.: Déficit del sector público y democracia, Madrid: Rialp, 1983, pp. 292-293.

-
- (14) Buchanan, J. M.: "Límites constitucionales...", cit. pp. 143-144.
- (15) Idem, p. 161.
- (16) Brennan, G. and Buchanan, J. M.: "The logic of tax limits: alternative constitutional constraints on the power to tax", National Tax Journal, june 1979, supplement, pp. 11-12.
- (17) Toma, M. and Toma, E. F.: "Bureaucratic response to tax limitation amendments", Public Choice, 1980, pp. 333-348.
- (18) Gates, W. E.: "Fiscal limitations...", cit. p. 97.
- (19) Inman, R. P.: "The economic case for limits to government", American Economic Review, may 1982.
- (20) Henderson, D.: Innocence and design, Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- (21) Fridman, M. R.: La tiranía del statu quo, Barcelona: Ariel, 1984.
- (22) Bails, D.: "A critique of the effectiveness of tax-expenditure limitations", Public Choice, 1982, nº 2, p. 130.
- (23) Shapiro, P., Puvyear, D. and Ross, J.: "Tax and expenditure limitation in retrospect and prospect", National Tax Journal, 1979, pp. 1-10.
- (24) Courant, P. N. and Rubinfeld, D. L.: "On the welfare effects of tax limitation", Journal of Public Economics, dec. 1981, 289.
- (25) Joyce, P. G. and Mullins, D. R.: "The changing fiscal structure of the State and local public sector: the impact of tax and expenditure limitation", Public Administration Review, 1991, nº 3.
- (26) Kirilin, J. J.: The political economy of fiscal limits. Lexington: Lexington Books, 1982, p. 95.
- (27) Hirsch, W. Z.: "The post-proposition 13 environment in California and its consequences for education", Public Choice, 1981, nº 3.
- (28) Oakland, W. H.: "Proposition 13: genesis and consequences", National Tax Journal, june 1979, supplement, 395.
- (29) Gold, S. D.: "State tax increases of 1983: prelude to another tax revolt?", National Tax Journal, 1984, nº 1, 9-22.
- (30) Bails, D.: "A critique...", cit. p. 129.
- (31) Frey, B.: "Are there natural limits..." cit. p. 104.
- (32) Musgrave, R. A.: "¿Viene o no viene el Leviatán?", en Fernández Caínzos (ed.): El Estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal, Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, 1986, p. 548.
- (33) Frey, B. "Are there natural limits...", cit. p. 106.
- (34) Brennan, G. and Buchanan, J. M., "The logic of tax limits...", cit. p. 18.
- (35) Musgrave, R. A.: "¿Viene o no viene el Leviatán", cit. p. 558.