

JAMES M. BUCHANAN Y LA ESCUELA ITALIANA DE FINANZAS PÚBLICAS

*Alejandra M. Salinas**

Resumen

El problema fiscal alude a la imposición incesante de tributos y la emisión de deuda para financiar un creciente gasto público. Las finanzas estatales se convierten así en uno de los problemas más importantes para estudiar, como lo reconoce James M. Buchanan. Por lo tanto, comprender la lógica de las decisiones fiscales y el funcionamiento de las instituciones de finanzas públicas se vuelve entonces casi un imperativo científico. Con el objetivo de contribuir a esa tarea, presentamos aquí el recorrido intelectual de Buchanan sobre el tema de las finanzas públicas, que cristaliza en el libro *El poder fiscal*. En particular, nuestro objetivo es resaltar el aporte de la escuela italiana de finanzas públicas que inspiró gran parte del trabajo de Buchanan en esta materia.

Palabras clave: James M. Buchanan, política fiscal, escuela italiana de finanzas públicas, teoría política, liberalismo.

Abstract

The fiscal problem refers to the incessant imposition of taxes and the issuance of debt to finance increasing public spending. State finances thus become one of the most important problems to study, as James M. Buchanan recognizes. Therefore,

*Profesora Titular e Investigadora en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y en UCEMA. Email: salinas22000@yahoo.com

understanding the logic of fiscal decisions and the functioning of public finance institutions becomes almost a scientific imperative. To contribute to this task, we present Buchanan's intellectual journey on public finance, which crystallizes in the book *The Power to Tax*. In particular, we aim to highlight the contribution of the Italian School of Public Finance that inspired much of Buchanan's work on this subject

Keywords: James M. Buchanan, fiscal policy, italian school of public finance, political theory, liberalism.

JEL: B31, E62, H2, H3, H6

James McGill Buchanan (1919-2013) obtuvo el título de Doctor en Economía por la Universidad de Chicago en 1948. Entre sus cargos docentes se desempeñó como profesor de economía en la Universidad de Virginia (1956-1969), en el Virginia Polytechnic Institute & State University (1969-1983), y en la Universidad George Mason (1983-1999). En 1986 recibió el Premio Nobel de Economía por desarrollar “las bases contractuales y constitucionales para la teoría de la toma de decisiones económicas y políticas”. En el discurso de recepción del premio, aclaró: “Mi propósito fue en última instancia normativo, traté de buscar el sentido económico en la relación entre el individuo y el Estado [que] es, por supuesto, el tema central de la filosofía política”¹. Enfocado en los principios y valores que deben guiar las instituciones y prácticas políticas, Buchanan buscó promover la libertad individual, asegurar la protección del individuo frente al Estado y señalar en qué sentidos la lógica y las prácticas políticas y gubernamentales deben inscribirse dentro de límites constitucionales.

El programa de investigación de Buchanan conforma un modelo o paradigma cuyo núcleo es la aplicación del método de la ciencia económica al análisis de la lógica y el funcionamiento de las instituciones políticas. Su modelo encuentra inspiración en el liberalismo clásico, caracterizado por un individualismo metodológico, los valores de la libertad individual e igualdad moral, el derecho de propiedad privada, un gobierno limitado por procedimientos y por un Estado de derecho, y la confianza en el sistema económico de mercado. Veamos cómo se relacionan estos elementos. Primero, se asume que en una democracia constitucional cada persona es libre de elegir y buscar su propio bien mediante intercambios voluntarios con los demás. Segundo, se reconoce un único tipo de institución estatal legítima, un Estado que debe principalmente proteger y garantizar los derechos individuales. Tercero, los efectos de las distintas medidas de política económica y de políticas públicas sobre el bienestar y la prosperidad individual y social deben ser evaluados en función del respeto hacia esos valores e instituciones.

En este último sentido, gran parte del trabajo de Buchanan es señalar las consecuencias no intencionales e indeseables que tienen muchas de esas políticas, lo que a su juicio

¹ “The Constitution of Economic Policy”, Discurso de recepción del Premio Nobel, 8 de diciembre de 1986.

puede ser la característica más distintiva del científico social². Se sigue un doble corolario: a) es un deber del científico prever los efectos de la política sobre la vida, la libertad y propiedad individual, y b) la tarea política es adoptar normas que introduzcan incentivos y límites para evitar las consecuencias negativas o indeseables de las acciones colectivas.

De allí que Buchanan defienda el constitucionalismo para el diseño de un gobierno limitado y para evaluar el funcionamiento de las instituciones y decisiones colectivas. Así entendida, su idea de un contrato constitucional basado en el consentimiento individual justifica, otorga legitimidad, a las “reglas del juego” de una sociedad³. En el libro *El cálculo del consenso*, escrito junto a Gordon Tullock, desarrolla argumentos para justificar un orden constitucional liberal, asentado en los principios éticos del “imperativo moral del individualismo, la regla de la libertad igual” y en el método del consentimiento individual como criterio óptimo para la toma de decisiones colectivas⁴.

La contribución de Buchanan al estudio de la política es conocida como la teoría económica de la política o teoría de la elección pública (*Public Choice*). Este enfoque complementa su teoría contractualista, y se ocupa de describir, predecir y evaluar el funcionamiento de las instituciones políticas en base a los incentivos individuales de los tomadores de decisiones. La principal idea es que los decisores políticos tenderán a pensar en satisfacer su interés propio antes que en promover el bien público. Como resultado de un modelo de funcionario público así retratado, la teoría contempla la existencia de “fallas de gobierno” entendidas como situaciones donde los costos de la intervención gubernamental son más altos que los beneficios generales (lo cual produce menos prosperidad e inequidad)⁵. Como el lector hispanoamericano seguramente ya

² “Rational Choice Models in Social Sciences”, en *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 17, Indianapolis: Liberty Fund, 2000, p. 57.

³ *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*, Buenos Aires: Katz, 2009 [1975].

⁴ con Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The Collected Works of James M. Buchanan Vol. 3, Indianapolis: Liberty Fund, 1999 [1962].

⁵ “Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicancias normativas”. En *La democracia en sus textos*, editado por Del Águila, Vallespín et al., Madrid: Alianza, 1998 [1979], pp. 305-318, en p. 306.

sepa, esos costos suelen tomar la forma de sobrepagos, privilegios y sobornos por parte de los funcionarios gubernamentales y de regulaciones burocráticas e ineficientes. También toman la forma institucionalizada y más perjudicial de déficits fiscales crónicos y políticas monetarias descontroladas. Por estas razones, Buchanan considera al Estado como un Leviatán, un monstruo enorme y amenazante que oprime a los individuos, antes que como una entidad para el ejercicio de la benevolencia o la sabiduría. De ahí que los teóricos de la elección pública no busquen asesorar a los gobernantes sino predecir cuáles serán sus peores cursos de acción y proponer maneras para evitarlos⁶.

Buchanan publicó cientos de textos que incluyen libros, capítulos de libros, artículos, notas y folletos. El tema de las finanzas públicas ocupa gran parte de su trabajo desde el comienzo de su carrera profesional (su tesis doctoral de 1948 se titula “Equidad Fiscal en un Estado Federal”⁷) y a lo largo de toda su producción académica. En esa línea de investigación se inscribe *El poder fiscal*, escrito en coautoría con Geoffrey Brennan⁸. Antes de continuar, cabe una reflexión sobre su título. A la luz del modelo de Buchanan delineado hasta aquí, el poder fiscal es entendido en realidad como un “problema”. Problematizar es otorgar una lógica a diferentes situaciones caracterizadas por una carencia, una necesidad, o un obstáculo. Cada investigador elige problematizar o estudiar aquellos aspectos que considera más relevantes. Sabemos que en la mirada liberal clásica el Estado es un problema en el sentido de que las acciones de gobierno tienden a incurrir en fallas y a avanzar sobre la libertad y la propiedad individual. En esta línea, el problema fiscal alude a la imposición incesante de tributos y la emisión de deuda para financiar un creciente gasto público. Las finanzas estatales se convierten así

⁶ con Geoffrey Brennan, *The Reason of Rules, The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 10, Indianapolis: Liberty Fund, 2000 [1985].

⁷ Parte de la tesis se publicó en 1950 con el título “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review*, Vol. 40, No. 4, pp. 583-99.

⁸ con Geoffrey Brennan, *El Poder Fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal*, trad. Juan Francisco Corona y Antonio Menduïña, Madrid: Unión Editorial, 1987, 279 pp. Fue publicado originalmente como *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge University Press, 1980) y reeditado por Liberty Fund con prólogo de Geoffrey Brennan en el año 2000.

El libro amplía el argumento presentado en su artículo en coautoría, “Towards a Tax Constitution for Leviathan”, *Journal of Public Economics* Vol. 8 (1977), pp. 255-273.

en uno de los problemas-obstáculo más importantes para estudiar, como lo reconoce Buchanan: “Creo que la discusión sobre la enmienda constitucional destinada a obtener el equilibrio del presupuesto gubernamental constituye la propuesta más constructiva de reforma política que se haya formulado en el curso de varias décadas. Habiendo vivido la destrucción de la moralidad fiscal ocasionada por los conceptos keynesianos, debemos realizar todos los esfuerzos posibles para reemplazar esta moralidad por restricciones deliberadamente elegidas”⁹.

Por lo tanto, comprender la lógica de las decisiones fiscales y el funcionamiento de las instituciones de finanzas públicas se vuelve entonces casi un imperativo científico. Con el objetivo de contribuir a esa tarea, presentaremos aquí el recorrido intelectual de Buchanan sobre el tema de las finanzas públicas, que cristaliza en el libro *El poder fiscal*. En particular, nuestro objetivo es resaltar el aporte de la escuela italiana de finanzas públicas que inspiró gran parte del trabajo de Buchanan en materia fiscal.

Las finanzas públicas según Buchanan: el aporte de los teóricos italianos

Desde temprano, Buchanan reconoció que “el enfoque italiano de todo el problema de la deuda pública fue fundamental para dar forma a mis puntos de vista actuales, y debo, por lo tanto, reconocer esta influencia”¹⁰. Su punto de vista se basaba en una desconfianza del Estado considerado como un ente omnisciente y benevolente¹¹. Buchanan nunca dejó de reiterar la importancia de la influencia del enfoque fiscal italiano:

Otro evento ocurrió a mediados de los cincuenta que tuvo una gran influencia sobre mi forma de enfocar estos temas. Recibí una Beca Fulbright para investigación docente, para dedicar un año completo a estudiar los clásicos italianos de la teoría de finanzas públicas, en Italia. La verdadera razón por la cual me llamó la atención Italia fue porque sabía que dicho enfoque de las finanzas públicas presentaba modelos en términos de una teoría del

⁹ “La dimensión moral del financiamiento de la deuda”, *Libertas*, 1986. URL: <https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/Buchanan.pdf>

¹⁰ *Public Principles of Public Debt: A defense and restatement* [1958], The Collected Works of James M. Buchanan, Vol.2, Indianapolis: Liberty Fund, 1999, p. xix.

¹¹ “Better than Plowing” [1986], The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 1: The Logical Foundations of Constitutional Liberty, Indianapolis: Liberty Fund, 1999, 365.

Estado que constituía su premisa inicial. (...) Mi estadía en Italia moldeó mi forma de pensar sobre la toma de decisiones públicas, o lo que posteriormente se bautizó con el nombre de *Public Choice*. Estando allí, yo todavía era un poco idealista en el sentido de concebir al Estado, o al gobierno, como un aparato que funciona relativamente bien.¹²

Ahora bien, ¿cuándo conoció Buchanan las mencionadas teorías italianas? El texto consultado para responder la pregunta no lo aclara¹³. El catálogo on-line de la biblioteca de la Universidad de Chicago contiene numerosos títulos de ediciones de economistas clásicos italianos¹⁴. En su discurso de recepción del Premio Nobel, Buchanan informa que en 1948 descubrió accidentalmente en esa biblioteca la tesis sobre finanzas públicas de Knut Wicksell¹⁵, quien analiza un libro de Ugo Mazzola. Por otro lado, luego declara que leyó a Antonio De Viti di Marco en 1947 (antes de leer a Wicksell)¹⁶. Es probable que Buchanan se acercara a De Viti di Marco a través de Henry Simons, su profesor en la materia de política fiscal (1946), quien había reseñado el libro del autor italiano en 1937¹⁷. Sea como fuera, en el primer trabajo publicado de Buchanan, “La teoría pura de las finanzas públicas: un enfoque sugerido” (1949), la escuela italiana es la que mejor representa el “enfoque individualista” en el análisis de las finanzas públicas, en

¹² “Mi Peregrinaje Intelectual”, Conferencia de James M. Buchanan en la Universidad Francisco Marroquín, el 19 de enero de 2001, traducida por Carroll Ríos de Rodríguez y publicada en *Tópicos de Actualidad*, Guatemala: Centro de Estudios Económico Sociales, 43, N° 877, marzo de 2001. <https://biblioteca.cees.org.gt/topicos/web/topic-877.html>
Para más detalle sobre su estadía en Italia ver “Italian Retrospective”, *The Collected Works of James M. Buchanan*, Vol.19: Ideas, Persons and Events, Indianapolis: Liberty Fund, 2001, pp. 28-37.

¹³ Giuseppe Eusepi, “From Subjectivism to Constitutionalism: The Intellectual Journey of James Buchanan through His Italian Heroes”, *Public Choice* 183 (3), pp. 273-285.

¹⁴ La mayoría de esos textos son de Pantaleoni, y también se encuentran varios títulos de De Viti di Marco y Ferrara. La lista incluye a Einaudi, Borgatta, Gangemi, Gobbi, Pietri-Tonelli, De Stefani, Montemartini, Barone, Mazzola y Ricci.

¹⁵ Knut Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen* (Estudios teóricos financieros junto con una presentación y crítica del sistema fiscal sueco), Jena: Gustav Fischer, 1896. Buchanan cita ese libro varias veces en su tesis doctoral de 1948 (Johnson 2014: pp. 489-490).

¹⁶ Manuela Mosca, *Antonio de Viti de Marco: A Story Worth Remembering*. New York: Palgrave Macmillan, 2016 [2011], 127-132. Mosca cita una declaración de Buchanan en una entrevista de 2008: “Debo haber leído [a de Viti di Marco] en mi primer año en Chicago... en 1947” (p. 129).

¹⁷ Henry Simons, “Review of the First Principles of Public Finance, by Antonio de Viti di Marco ... New York: Harcourt Brace & Co., 1936”. En: *Journal of Political Economy* 45 (5) (Oct. 1937): 712–717.

particular “la idea de una relación fiscal quid pro quo entre el individuo y el gobierno”¹⁸.

A continuación se ofrece un análisis cronológico y temático de la influencia italiana en la obra de Buchanan. El propósito de resaltar esas fuentes es señalar que Buchanan se nutrió de teorías desarrolladas por pensadores insertos en una realidad políticamente compleja, que condujo a esos autores a cuestionar la noción tradicional de un Estado al servicio del bien común y reemplazarla por una teoría crítica de alcance general sobre la lógica y el funcionamiento de la política, y de las cuentas fiscales en particular. En lo que sigue, antes que una mirada puramente económica o fiscalista, nuestra presentación es de tipo política, y pone énfasis en la concepción teórica del Estado.

La teoría pura de las finanzas públicas (1949)

Su primer trabajo sobre finanzas públicas contiene los temas que ocuparán su futuro trabajo académico en el campo ético, filosófico y económico. El autor describe y analiza las instituciones financieras de recursos y gastos estatales, sus tipos y clasificaciones, las teorías sobre la actividad fiscal y los principios doctrinarios en que la misma se fundamenta. Buchanan distingue dos criterios para llevar adelante los análisis en ese campo. Por un lado, critica la visión “organísmica” u holista, donde el Estado y los individuos son concebidos como una sola entidad y las finanzas públicas se guían por el concepto del “mínimo sacrificio agregado”, en función de la maximización del “bienestar general” o la “utilidad social” tal como es calculada por el “cerebro fiscal”. Este criterio es aplicado principalmente en el diseño o el análisis del presupuesto público al evaluar la asignación de los impuestos y la distribución del gasto.

Por otro lado, en el enfoque “individualista”, “las decisiones del Estado son, en última instancia, las decisiones colectivas de los individuos. Los ingresos del Estado representan el pago que hacen los individuos con sus recursos económicos a cambio de

¹⁸ “The pure theory of public finance: a suggested approach”, *Journal of Political Economy*, vol. 57, 1949, pp. 496-505, en 496n1, 499n7.

los servicios prestados”¹⁹. Buchanan adopta este enfoque, lo asocia a la Escuela italiana de finanzas públicas y cita el texto de De Viti di Marco, *First Principles of Public Finance* (Primeros principios de las finanzas públicas), traducido y publicado en inglés en 1936. A futuro recurrirá con frecuencia a los teóricos italianos en su abordaje de las finanzas públicas.

Según Buchanan, siguiendo a De Viti di Marco, la relación fiscal deseable entre el individuo y el Estado debe guiarse por “el principio del beneficio”, esto es, el Estado debe prestar servicios que beneficien a los contribuyentes individuales aproximadamente en proporción a los impuestos que les cobran. Por ello critica la visión tradicional de que los impuestos deben contemplarse como sustracciones sin necesidad de una contraprestación o beneficio recibido por los individuos en forma igual²⁰.

Buchanan luego clasifica los sistemas fiscales en tres grupos, según sus efectos en la distribución del ingreso. Los “agravantes”, que aumentan la desigualdad (por ejemplo, cuando los impuestos pagados por la población sostienen a los reyes y la nobleza); los de “*statu quo*”, donde los individuos reciben el equivalente de sus contribuciones (en el siglo XIX la mayor parte de los impuestos recaía sobre la propiedad y se gastaba en servicios de protección de ésta), y los “igualitarios” o “redistributivos”, donde los grupos de bajos ingresos reciben más beneficios que lo que pagan en impuestos, y los grupos de ingresos altos aportan más de lo que reciben (situación típica del Estado moderno). La redistribución dependerá de cómo se gasta el dinero de los impuestos, qué beneficios se brindan y quiénes los reciben. Su análisis concluye que los efectos de un sistema fiscal sobre el ingreso sólo se pueden conocer si se computan los beneficios y las cargas a nivel individual²¹.

Por último, afirma que los fines de un sistema fiscal, esto es, los efectos que pretende conseguir, están determinados por decisiones políticas y que la tarea de los científicos es

¹⁹ Ibid. p. 498.

²⁰ Ibid. pp. 499-501.

²¹ Ibid. pp. 502-504.

señalar la interdependencia de los efectos de los impuestos y gastos en el cálculo fiscal para justificar o no esas decisiones. Puede inferirse entonces que la conexión entre ciencia y política se vuelve interdependiente, en la medida en que los políticos atienden las observaciones científicas sobre las consecuencias en el ingreso individual que se espera de cada sistema fiscal.

Los principios de la deuda pública (1958)

Durante su estadía en Italia en 1955 y 1956 Buchanan estudió las teorías italianas de las finanzas públicas, con foco en los efectos de los impuestos y la deuda pública en la economía. Como fruto inmediato de esa experiencia de investigación, en los años subsiguientes publicó varias reseñas sobre libros de economistas italianos.

A fines del siglo XIX y principios del XX, la teoría de la deuda pública fue desarrollada por los autores italianos a partir de los debates sobre la supuesta equivalencia entre los impuestos extraordinarios y los préstamos públicos en términos de sus efectos en los contribuyentes. Buchanan vuelve a mencionar a De Viti di Marco²², quien pensaba que la emisión de deuda pública no afecta a las futuras generaciones, es decir, no les impone una carga fiscal, ya que ésta solamente se aplica a las personas viviendo en el momento inicial de la decisión de tomar deuda. En contraste, siguiendo a Griziotti²³, Buchanan opina que en realidad son los intereses a pagar a futuro los que representan el peso mayor de una deuda, ya que existen otros grupos de individuos (la mayoría) que no poseen el capital para comprar la deuda y que se verán afectados a futuro con el pago de impuestos para solventar los intereses de esa deuda.

En suma, trasladar el costo del gasto público a las próximas generaciones constituye un problema económico y ético, ya que reduce el ingreso futuro en aras de un objetivo

²² Ibid. p. 91n22. Las referencias son: Antonio De Viti di Marco, “La pressione tributaria dell’imposta e del prestito”, *Giornale degli economisti* (1893), y *First Principles of Public Finance*. Trad. E. Marget (New York, 1938) [Harcourt, Brace & Co. Inc, 1936].

²³ Ibid. La referencia es: Benvenuto Griziotti, “La diversa pressione tributaria del prestito e dell’imposta”, *Giornale degli economisti* (1917), reimpresso en *Studi de scienza delle finanze e diritto finanziario* (Milan, 1956), pp. 193-261.

actual. Por supuesto, la justificación de esa reducción dependerá si el gasto es asignado al consumo o a la inversión, lo cual en todo caso queda sujeto a una prueba empírica.

La scienza delle finanze (1960)

Buchanan luego publica un detallado artículo donde analiza “la tradición italiana de la teoría fiscal” desarrollada entre 1880 y 1940²⁴. A diferencia del texto de 1958, donde dice que el enfoque italiano fue para él “fundamental”, ahora aclara que su teoría de las finanzas públicas ya se había completado antes de conocer a los italianos. Sin embargo, como ya mencionamos, su primer artículo de 1949 incluye a De Viti di Marco y Pantaleoni como referentes en esta materia, con lo cual la influencia italiana puede retrotraerse a ese primer artículo y no queda claro sobre la base de qué otros textos inéditos su teoría estaba ya “completa”.

Los otros autores italianos que Buchanan menciona en 1960 son F. Ferrara, M. Fasiani, E. Barone, L. Einaudi y A. Puviani. Su caracterización general es que todos ellos son individualistas metodológicos, y que se concentraron en principios generales, a diferencia del perfil institucionalista y pragmático de los teóricos ingleses y norteamericanos. Así, escribe que “la teoría fiscal italiana esté mucho más alejada de las cuestiones políticas reales que en el caso de Inglaterra o los Estados Unidos. Con raras excepciones, los italianos no han estado muy interesados en las reformas fiscales”²⁵.

Adentrándose en los respectivos aportes, Francesco Ferrara (1810-1900) figura como el padre intelectual de estas teorías²⁶. Su teoría del valor recala en el concepto de utilidad marginal subjetiva; el Estado es visto como un mero productor de servicios (justicia,

²⁴ “La scienza delle finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory”, en J. Buchanan, *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy*, comp. y prefacio R. D. Tollison y V. J. Vanberg, Texas: A&M University Press, 1987, pp. 317-356. El artículo fue originalmente publicado en *Fiscal Theory and Political Economy*, Durham: The Seeman Printery, 1960, y luego compilado en *Externalities and Public Expenditure Theory*, The Collected Works of James Buchanan Vol. 15, Indianapolis: Liberty Fund, 2001, pp. 59–108.

²⁵ “La scienza delle finanze”, pp. 324, 326-327.

²⁶ F. Ferrara, *Lezioni di economia politica*, 2 vols., G. De Mauro Tesoro (ed.), Bologna: Zanichelli, 1934 [póstuma].

defensa, escuelas, asilos, hospitales, puertos) y los impuestos como el pago de esos servicios. De ahí la necesidad de examinar si el gasto público es eficiente o no, y la observación de que la recaudación de impuestos tiende a ser opresiva²⁷. Para Ferrara, quienes deciden si el monto pagado como impuesto es adecuado son los contribuyentes, no los funcionarios estatales.

Las ideas de Ferrara influyeron en Pantaleoni y De Viti di Marco, quienes aplicaron la teoría de la utilidad marginal a las finanzas públicas²⁸. Según el primero, si el impuesto excede “lo que el individuo sacrificaría libremente por el servicio público” es un “saqueo”. Según De Viti di Marco, los servicios públicos deben ser productivos, son insumos en el mecanismo económico, por lo cual el beneficio neto estimado de los impuestos debe ser al menos igual a los costos. Para Buchanan, esta es la piedra angular de la tradición italiana de la teoría fiscal²⁹.

Otro autor analizado por Buchanan es Luigi Einaudi, de quien destaca el principio de igualdad en las cargas fiscales y la exención de impuestos de los ahorros, ya que “el impuesto debe ser considerado como algo que destruye los recursos económicos o los sustrae de la economía de una vez por todas, sin más repercusiones ni efectos”³⁰. Para Einaudi, no hay impuesto óptimo en términos de minimización de sacrificio, porque no existe la comparabilidad interpersonal ni una medida de “sacrificio social”. Buchanan anota laudatoriamente que “el pensamiento fiscal italiano nunca ha estado plagado de la herencia del utilitarismo que tanto ha influido en el desarrollo de la teoría fiscal en Inglaterra y Estados Unidos”³¹.

²⁷ “La scienza delle finanze”, pp. 320-321.

²⁸ Pantaleoni, M. (1883). “Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche”, en R.A. Musgrave y A.T. Peacock (comp.), *Classics in the Theory of Public Finance*, London: Macmillan, 1994 [1958]. pp. 16-27. La compilación también incluye los siguientes artículos de otros tres italianos: Ugo Mazzola, “The Formation of the Prices of Public Goods”, pp. 37-47; Giovanni Montemartini, “Le basi fondamentali della scienza finanziaria pura”, pp. 137-151, y Enrico Barone, “On Public Needs” pp. 165-167. Los compiladores agradecen “al profesor James Buchanan de la Universidad de Virginia, por su ayuda en las selecciones italianas”.

²⁹ “La scienza delle finanze”, pp. 328-330.

³⁰ Luigi Einaudi, *Saggi sul risparmio e l'imposta* [Ensayos sobre el ahorro y el impuesto], Turin: 1941.

³¹ “La scienza delle finanze”, pp. 332-334.

Un elemento adicional recogido por Buchanan es la idea de Pareto y otros, de que la actividad fiscal obedece a los intereses de la clase dominante. Según Puviani, la clase gobernante se esfuerza por crear una “ilusión fiscal” para hacer pensar a los contribuyentes que la carga tributaria es menor de lo que es, y que los beneficios otorgados por la prestación de servicios públicos son mayores de lo que en realidad son. De modo que el gobierno siempre actúa para ocultar al público la carga de los impuestos y magnificar los beneficios del gasto público, por ejemplo creando impuestos indirectos antes que directos, tributos específicos sobre las transferencias de riqueza y otros gravámenes pequeños que pasan desapercibidos. Si bien lo de Puviani es una descripción de cómo funcionan las cosas, en la visión de Buchanan puede tener implicancias normativas a la hora de diseñar un sistema de normas fiscales³². Por ello indica: “El énfasis italiano en el Estado o la entidad pública como el objeto de análisis, más que la economía privada, ha obligado a prestar atención al problema de la elección, en referencia tanto a la unidad colectiva como al individuo beneficiario contribuyente. Queda mucho por hacer aquí, pero los estudiantes deben mirar a las fuentes italianas y de otros continentes, en particular Wicksell, en busca de pistas y direcciones”³³.

En conclusión, los elementos teóricos de los autores italianos señalados por Buchanan constituyen el tronco de su propio análisis anclado en el individualismo metodológico, el interés por los principios generales, el foco en la lógica de las decisiones colectivas y sus implicancias para el contribuyente-beneficiario individual, y la crítica del Estado monopolista y sus prácticas fiscales.

Las finanzas públicas en el proceso democrático (1967) ³⁴

Buchanan vuelve a señalar en este libro que los autores italianos son los únicos en explicitar los modelos políticos en su discusión sobre la organización fiscal. Esos

³² Ibid., pp. 325-326, 343-346.

³³ Ibid., p. 352.

³⁴ *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice* [1967], The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 4. URL: <https://oll.libertyfund.org/title/brennan-the-collected-works-of-james-m-buchanan-vol-4-public-finance-in-democratic-process>

modelos son el democrático, cooperativo, voluntario o individualista, por un lado, y el tiránico, monopolista, elitista o monárquico, por el otro. Para Puviani, por ejemplo, el Estado es una agencia a través de la cual un grupo de personas en el gobierno ejerce su voluntad sobre los demás. Esta es una teoría política de la fuerza, un modelo de “clase dominante”. Desde este ángulo, “la estructura fiscal es una institución a través de la cual esta clase, que son los que toman las decisiones para el conjunto de la comunidad, puede exigir fondos del grupo dominado o gobernado, para proporcionar o financiar aquellos bienes y servicios que el primer grupo desea proporcionar”³⁵.

En el artículo de 1960 Buchanan había señalado que la visión del Estado monopolista se parece a la idea marxista del Estado, en el sentido de que en ambas teorías “las decisiones sociales siempre las toma un grupo más pequeño que la ciudadanía total”³⁶. Pero se trata de una similitud formal, no de “una generalización de la concepción marxista del Estado”, como se ha afirmado³⁷. De hecho, la visión del Estado de Buchanan no solo es independiente sino radicalmente opuesta a la concepción marxista, en tanto y en cuanto quien domina no es la clase propietaria sino la clase política. En un segundo aspecto, su noción de Estado monopolista es distinta a la idea marxista de una dictadura del proletariado con capacidad y voluntad para servir en el “interés público”, puesto que, siguiendo a Puviani, afirma: “el déspota omnisciente y benévolo no existe”³⁸.

³⁵ Ibid., pp. 128-129.

³⁶ “La scienza delle finanze”, p. 324.

³⁷ Ricardo Faucci, “Gli Scienziati Delle Finanze Italiani: Fra Impegno Politico e Riflessione Teorica (1850-1943)”, *Quaderni di storia dell'economia politica*, Vol. 3, No. 2 (1985), pp. 103-114 en p. 109. <https://www.jstor.org/stable/43317273>.

Por otra parte, R. Faucci reconstruye y cuestiona la observación de Buchanan de que la teoría de los italianos está alejada de los problemas de la política real. Faucci lo objeta con el argumento de que “los científicos financieros y economistas italianos participaron en la vida pública de su tiempo (...) en el gobierno, el parlamento, la administración pública, haciendo una contribución destacada a la política y legislación financiera y tributaria del país” (p.103). Sin embargo, su objeción confunde dos planos, el teórico y el práctico. Buchanan se refiere a los contenidos de las teorías en sí mismos, alejados del análisis puntual de los temas de las políticas públicas italianas del momento; no se refiere a la actividad pública de los científicos, quienes bien podían estar activamente relacionados con la coyuntura política de su país.

³⁸ *Public Finance in Democratic Process*, p.4.

Más aún, no solo la clase dominante atiende sus propios intereses, sino que se ve en la necesidad de ocultarlo ante la comunidad. De ahí que la estructura de impuestos y gastos se organice para crear una “ilusión fiscal” y hacer creer a los contribuyentes que los impuestos son menos gravosos de lo que realmente son³⁹. El engaño producido por la ilusión fiscal queda, además, reforzado por la complejidad de los sistemas impositivos y sus efectos, cuyo análisis escapa a la comprensión del ciudadano promedio⁴⁰.

El poder fiscal (1980)

El libro que nos ocupa reintroduce a los teóricos italianos de las finanzas públicas, de quienes nuevamente Buchanan afirma que “tienen algunas características comunes con nuestra construcción”, entre ellas un modelo de Estado “despótico” o “monopolista” en manos de funcionarios egoístas, indiferentes e incluso malevolentes. Esta premisa motivacional exige explorar formas de limitar la acción de esos funcionarios, o sea de “restringir las inclinaciones naturales del gobierno para lograr resultados que estén en consonancia con los deseados por el potencial contribuyente-votante-beneficiario”⁴¹.

En el capítulo primero del libro se identifican los actores de ese modelo político. Por un lado el Estado monopolista, con el poder de imposición, de apropiación y de coerción; por el otro lado, los ciudadanos, pagadores de impuestos, electores y beneficiarios. Todos se modelan bajo el presupuesto predictivo de la maximización neta del ingreso o la riqueza individual.

En contraste con la visión ortodoxa que busca brindar consejos sobre el nivel óptimo de imposición, la perspectiva adoptada por los autores es la adopción de reglas del juego que limiten la capacidad estatal a un nivel al mínimo, mediante restricciones constitucionales fiscales. Se trata de limitar las acciones que suban los costos de vivir en

³⁹ Ibid., pp. 130-135.

⁴⁰ G. Sensini, *Corrispondenza di Vilfredo Pareto*, Padua, 1948, citado en Mauro Fasiani, “Contributi di Pareto alla scienza delle finanze”, *Giornale degli economisti* (1949), p. 156.

⁴¹ *The Power to Tax*, op. cit., pp. xvi, 18-20.

sociedad y explorar las maneras de implementar esas limitaciones, como por ejemplo adoptando el recurso a los referéndums, ya que “la ausencia de los mismos conduce a un mayor poder discrecional por parte del gobierno”⁴². Resulta claro a partir de la evidencia empírica que las reglas parlamentarias de mayoría no pueden evitar que la burocracia actúe como monopolista y fije la agenda sin control ciudadano⁴³. Tampoco las elecciones son suficientes para limitar el tamaño del Estado, de ahí la necesidad de introducir límites a las restricciones fiscales y regulatorias.

Como el lector podrá constatar, a lo largo del libro se analizan restricciones procedimentales, tales como los presupuestos balanceados, y algunas de las consecuencias previsibles de esas restricciones sobre las decisiones estatales (por ejemplo, frente a límites en el gasto se crearán incentivos para la apropiación directa de bienes y servicios).

Finalmente, la discusión sobre el poder fiscal presentada en el libro se inscribe en un marco teórico más amplio, que defiende economías abiertas, migraciones libres y un sistema federal como control del poder central. Ese marco permite recolectar impuestos de los consumidores y productores extranjeros, reduciendo la carga fiscal a los locales, y al mismo tiempo permite que el comercio y las migraciones libres funcionen como un control indirecto sobre la voracidad fiscal.

Conclusión

La crítica de Buchanan al romanticismo de creer en un Estado benevolente y eficiente encontró fuerte inspiración en el “realismo político duro” de la tradición teórica italiana de las finanzas públicas⁴⁴. Tanto Buchanan como los teóricos italianos modelan al Estado como un ente monopolista, incluso despótico, en manos de grupos o minorías dominantes –la clase política– que tiende a imponer sus decisiones fiscales sin tomar en cuenta el cálculo costo-beneficio para los ciudadanos. Las consecuencias de esas

⁴² Ibid., 25n10.

⁴³ Ibid., 29-30.

⁴⁴ Buchanan en Mosca op. cit., 132.

decisiones las sufre la mayoría de la población, actual y futura. Buchanan critica los múltiples aspectos negativos de esas consecuencias, que entre otras cosas, lesionan el consenso constitucional, promueven la irresponsabilidad fiscal, y agobian a los contribuyentes con impuestos y deudas.

En definitiva, el Estado monopolista convierte al individuo en un súbdito. En su versión más leve ese modelo presenta la forma del Estado keynesiano, que se esconde detrás de la ilusión fiscal para promover la expansión estatal a expensas de la creación genuina de riqueza y del progreso individual. En el extremo, el Estado monopolista es la versión autoritaria explicitada, por ejemplo, en las palabras de Mussolini: “Mientras que los individuos, empujados por sus egoísmos, tienden al atomismo social, el Estado representa una organización y una limitación. El individuo tiende continuamente a evadir. Tiende a desobedecer las leyes, a no pagar tributos, a no hacer la guerra. Son pocos los que –como los héroes o los santos– sacrifican su ego sobre el altar del Estado. Todos los demás se encuentran en un estado de rebelión potencial contra el Estado”⁴⁵.

Frente a tan escandaloso retrato, celebramos los dos epígrafes ilustrativos del liberalismo elegidos por Buchanan para su libro y que resulta oportuno citar a modo de cierre: “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se inclina a abusar de él; va a avanzar hasta donde encuentre límites” (Montesquieu), y “El poder de imponer gravámenes implica el poder de destruir” (John Marshall).

Este texto se propuso presentar algunas ideas esgrimidas por Buchanan y los pensadores italianos que lo inspiraron a realizar una contribución teórica al estudio de las finanzas públicas. El espíritu y el contenido de *El poder fiscal* son testimonio de su esfuerzo por promover el constitucionalismo como una manera de limitar a los gobiernos y así evitar los abusos del poder fiscal, que siempre conducen a la disminución del capital humano.

⁴⁵ Benito Mussolini, “Preludio al Machiavelli”, *Gerarchia*, III, N°4, 1924, en *Scritti e Discorsi di Benito Mussolini*, vol. IV, Milan: Hoepli, 1934, pp. 108-109, citado por Franco Savarino Roggero, “El prólogo a El Príncipe de Benito Mussolini”, *Revista Inclusiones*, vol.2, 2015, pp. 91-101.