

INSTITUCIÓN E SISTEMA FISCAL. REFLEXIÓN DESDE A NOVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL ¹

GONZALO CABALLERO

Departamento de Economía Aplicada

Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais

Universidade de Vigo

Recibido: 25 novembro 1999

Aceptado: 15 xuño 2000

Resumo: A Nova Economía Institucional é o corpo teórico máis relevante que xorde nos últimos anos na ciencia económica. Nestas páxinas expoñemos cómo se presenta o sistema fiscal ante a mirada deste novo enfoque económico. Comezamos presentando o carácter institucional e organizacional do sistema fiscal. Sinalamos cómo detrás dun sistema fiscal existe un Estado, cómo este determina o sistema fiscal, partindo da teoría do Estado do Nobel Douglass North. Analizamos cómo o fenómeno fiscal é estudado desde dúas perspectivas distintas dentro do institucionalismo: unha macro e unha micro. A continuación, recollémo-la relevancia do capital social para un sistema fiscal, o cal constitúe un dos factores que nos permiten defende-la non existencia de regras fiscais que teñan unha optimidade xeral. Expoñemos cómo a Teoría Política dos Custos de Transacción permite novas dimensións na análise de cuestións tributarias e rematamos cunha recapitulación como conclusión.

Palabras clave: Institucións / Sistema fiscal / Nova Economía Institucional / Capital social / Política dos custos de transacción.

INSTITUTIONS AND FISCAL SYSTEM. REFLECTIONS FROM THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS

Summary: The New Institutional Economics is the most relevant body of theory to emerge in economics in recent years. In these pages, we expose how the fiscal system is seen from this new economic focus. We start presenting the institutional and organizational character of the fiscal system. We point out how, behind a fiscal system, a State exists, and how this State decides the fiscal system, setting from the Nobel Laureate Douglass North State Theory. We analyse how the fiscal phenomenon is studied from two different perspectives that form institutionalism: a macro and a micro. Next, we expose the importance of social capital for the fiscal system, which constitutes one of the factors that allows us to defend the non existence of fiscal rules the optimality of which is general. We expose how Transaction Cost Politic Theory allows new dimensions to analyse tax matters, and we finish with a recapitulation as our conclusion

Keywords: Institutions / Fiscal system / New Institutional Economics / Social capital / Transaction cost politics.

1. INTRODUCCIÓN

A Nova Economía Institucional (NEI) constitúe o máis importante corpo teórico que emerxe na ciencia económica nos últimos anos, (Harris, Hunter e Lewis, 1995, p. 3). Xa a mediados da década dos oitenta, R.C.O. Matthews (1986, p. 903)

¹ Este traballo enmárcase no proxecto de investigación “Economía e Institucións: a Nova Economía Institucional e a análise da política económica”, código PGIDT99PX130001A, financiado pola Xunta de Galicia e dirixido polo profesor X.C. Arias.

afirmaba no seu discurso presidencial ante a Royal Economic Society que a economía das institucións se convertera nunha das áreas máis vivas da disciplina económica. A concesión do Premio Nobel de Economía no 1991 a Ronald Coase e no 1993 a Douglass North supuxo un considerable apoio para este novo enfoque da análise económica que, asumindo que a realidade económica se caracteriza pola presenza de custos de transacción positivos², defende que as institucións³ importan na economía e son susceptibles de ser analizadas (Williamson, 1999)⁴.

Debido á relevancia deste novo enfoque que se vai estendendo na ciencia económica, o obxectivo que nos propoñemos nestas páxinas é presentar cómo o elemento fiscal pode ser considerado desde a Nova Economía Institucional. Coñecer e, de se-lo caso, asumir os avances que este enfoque está xerando permitirá desenvolvementos nos programas de investigación dos estudiosos da facenda pública e dos sistemas fiscais, e enriquecerá os razoamentos actuais. Se conseguimos presentar un marco de reflexión institucionalista sobre os sistemas fiscais e perfilar unha axenda de investigación do elemento fiscal desde a NEI, o noso obxectivo estará logrado.

2. O SISTEMA FISCAL: ¿INSTITUCIÓN OU ORGANIZACIÓN?

A primeira cuestión que presentamos é cómo na delimitación do concepto de sistema fiscal existe tanto un compoñente institucional como un organizacional, o que lle permite ó economista enfrontarse con distintos tipos de análise.

En primeiro lugar, presentámo-la idea de sistema fiscal como institución⁵. A Nova Economía Institucional asume o papel das institucións como “regras de xogo” do comportamento económico en sociedade, e o sistema fiscal constitúe unha desas regras en dous sentidos:

- a) Como institución formal, existen unha serie de leis fiscais, regulamentos e similares cos que o Estado regula explicitamente cómo funciona o sistema fiscal e

² O concepto de custos de transacción foi desenvolvido nas achegas seminais de Coase (1937) e Coase (1960).

³ O concepto de institución é desenvolvido en North (1990a).

⁴ Para situa-la NEI na ciencia económica debemos comezar distinguindo o “novo” e o “vello” institucionalismo, para o cal os traballos de Rutherford (1994) e Toboso (1997) resultan de indubidable interese. Dentro do “novo institucionalismo”, Eggertsson (1990) delimita a Economía Neoinstitucional, que mantén o núcleo duro do paradigma microeconómico moderno, da Nova Economía Institucional, que entre outras características non asume estrictamente o modelo de elección racional. Tanto Eggertsson (1990) como Furutbon e Richter (1998) presentan o enfoque económico da NEI e recompilan as contribucións que realizou en distintas áreas da ciencia económica. Drobak e Nye (1997) intentan presentar un conxunto de achegas situadas na fronteira de investigación da NEI.

⁵ Cando falamos dunha institución facemos referencia a unha regularidade de comportamento ou a unha regra que é xeralmente aceptada por membros dun grupo social, que concreta comportamentos en situacións específicas, e que pode ser autoimposta ou mantida por autoridade externa (Rutherford, 1994, p. 182). As institucións son as regras formais e informais que moldean o comportamento dos individuos e das organizacións, así como os mecanismos de cumprimento desas regras (Burki e Perry, 1998, p. 11).

cómo se lle aplican as obrigas tributarias ós axentes económicos. Ese con-xunto legal constitúe unha regra de xogo explícita para os axentes: en función de cál sexa a actuación destes, así será a aplicación de tal regra, que moldea, polo tanto, o comportamento do xogador e incentiva unhas condutas fronte a outras. As condutas determinan os resultados e, polo tanto, esas regras fiscais determinarán os resultados económicos.

- b) Como institución informal, o feito de pagar impostos constituíuse, por exemplo, nos países avanzados, nun patrón de comportamento: trátase dunha conducta socialmente aceptada. Ano tras ano a xente cumpre coas súas obrigas tributarias, e así configúrase un hábito de comportamento. É certo que os individuos acoden a pagar impostos porque é obrigatorio pero, á súa vez, os axentes actúan tamén afectados por unha serie de limitacións informais nas que a evolución dunha sociedade ten moito que dicir⁶.

Podemos distinguir tres tipos de limitacións informais, seguindo a North (1990a):

- Extensións, interpretacións e modificacións de normas formais: os cidadáns que non coñecen a fondo o funcionamento dos impostos que se lles aplican realizan unha interpretación mental sobre ese funcionamento e segundo o cal determinan a súa conducta⁷.
- Normas sociais⁸, sancionadas socialmente: a sociedade pode premiar boas condutas fiscais por vía de recoñecemento ou de prestixio social, mentres que se poden castigar co rexeitamento social ou co ostracismo outras actitudes como a fraude fiscal.
- Normas de conducta aceptadas internamente: os individuos poden cumprir coas súas obrigas tributarias por cuestións ideolóxicas ou éticas, por exemplo como compromiso cun Estado benfeitor ou Estado do Benestar. Os individuos poden autoimpoñerse certos códigos de conducta. Neste sentido, Casas Pardo (1995, p. 17) sinala que a xente pode paga-los seus impostos por consideralo un deber: é o “sentido de compromiso” que implica unha “elección contra-preferencial”, conforme ás teses de Amartya Sen⁹.

⁶ Segundo North (1981) e North (1990a), a historia dunha civilización determina o seu presente, deixando un legado que se modifica e transmite de xeración en xeración. Esta é una visión evolucionista que aparece no novo institucionalismo como “dependencia da senda”.

⁷ North (1990a) sinala que “*a forma en que a mente humana procesa información non só é a base da existencia das institucións, senón unha clave para entender cómo as limitacións informais teñen un papel importante na formación da elección*”.

⁸ Rutherford (1994) caracteriza as normas sociais afirmando que son sostidas por sancións sociais, que achegan os fins próximos do esforzo humano e que poden cambiar como resultado da modificación dos patróns de vida.

⁹ Sen (1987) destaca a importancia de valora-lo elemento ético no comportamento humano a través do “aspecto de axencia”.

Deste xeito, existe un compoñente informal dentro do carácter institucional do sistema fiscal. Para comprender a “regra do xogo” fiscal non abonda con coñecerlo conxunto de leis e de normas xurídicas vixentes, senón que cómpre meterse nese conxunto de cuestións sociais e culturais propias dunha sociedade e analiza-las institucións informais. Claro que, ó aceptármola relevancia deste tipo de institucións, nos afastamos do *homo economicus* propio da economía neoclásica¹⁰.

O que si debemos destacar é a mutua interdependencia entre institucións fiscais, formais e informais, á hora de se configurar como tal regra de xogo. Para estudiarlo sistema fiscal como institución debemos incorporar tanto o elemento formal-explicito como o informal-trazos sociais.

En segundo lugar, analizamos cómo detrás da institución sistema fiscal existe unha organización fiscal, é dicir, un conxunto de individuos que actúan de maneira organizada para elaborar, manter e aplica-las normas fiscais¹¹. Nas sociedades avanzadas, a potestade fiscal recae en exclusiva nun Estado que incorpora dentro da súa estrutura esa organización especializada na cuestión fiscal.

¿Quen forman esa organización que posúe competencias sobre a cuestión fiscal? Nun sentido amplo, debemos incorporar, desde os parlamentarios encargados de aproba-la lexislación tributaria ata os funcionarios das delegacións dos Ministerios de Facenda: un conxunto de individuos con moi distintas actitudes, tarefas e perfís. Como dicíamos, todos eles dentro dunha organización superior na que están definidas unha serie de liñas xerárquicas: o Estado.

Polo tanto, distinguimos qué hai de institucional e qué de organizacional nun sistema fiscal. Aínda que podemos sinalar nun primeiro momento cómo un sistema institucional fiscal pode ser compatible con diferentes organizacións da facenda pública, ou cómo unha estrutura organizativa estatal pode ser común a países con normativas fiscais distintas, existen diferentes canles de vinculación e de relación entre o fisco institucional e o organizacional. Desde logo, para soste normativas fiscais complexas será necesaria unha determinada organización fiscal con medios técnicos e humanos suficientes.

3. DETRÁS DO FISCO, UN ESTADO

Un dos cimentos necesarios para edificar unha teoría das institucións é unha teoría do Estado (North, 1981)¹². O estudio do Estado é relevante, porque en función da súa natureza así será a institución e a organización fiscal.

¹⁰ Trátase de entende-lo home como ser en sociedade, influído por factores biolóxicos, culturais e sociais: o *homo sociologicus* (Rutherford, 1994, p. 51), o cal pode manter conductas economizadoras.

¹¹ As organizacións son entidades compostas por individuos que actúan colectivamente en busca dun conxunto de obxectivos (Burki e Perry, 1998, p. 11).

¹² Segundo North (1981), unha teoría das institucións necesita como cimentos unha teoría do Estado, unha teoría dos dereitos de propiedade e unha teoría que explique o funcionamento mental e a conducta do individuo.

North (1981) define ó Estado como unha organización que posúe en monopolio o uso lexítimo da violencia e que se estende sobre unha área xeográfica e cuns límites que veñen determinados polo poder de recadar impostos. Falar de Estado implica supoñe-la existencia dun sistema fiscal-impositivo.

A teoría northiana presenta dous modelos alternativos: un Estado “explotador ou depredador” sería aquel que extrae ingresos da sociedade en beneficio do grupo ou clase social que o sostén¹³, mentres un Estado baseado na teoría do contrato é aquel que desempeña un papel de maximizador da riqueza para a sociedade, o que o levaría a implantar dereitos de propiedade eficientes.

Un Estado contractual poñerá o seu centro de atención en reduci-los custos de transacción dunha sociedade e en aumenta-lo nivel de produción: con iso conseguirá aumenta-las bases impositivas e a recadación. A actividade fiscal intentará ser compatible co obxectivo de crecemento que se formula ó lle dar nacemento mediante contrato ó Estado. Se na economía non existisen custos de transacción positivos, o Estado depredador estaría interesado en permiti-la solución eficiente do Estado contractual, pois se negociar non ten custos lograría acordos que o mantivesen, cando menos, co nivel de beneficios que conseguiría como Estado depredador. Pero o mundo real caracterízase pola presenza de custos de transacción positivos.

Da teoría northiana poderíamos concluír que mentres nun Estado depredador o fisco está ó servicio dos intereses dun grupo, nun Estado contractual o fisco está ó servicio do crecemento económico e do resto de obxectivos que nacen do contrato social que crea ó Estado. Non obstante, fronte a esta teoría normativa, a análise positiva do Estado estreita a separación entre ámbolos dous prototipos estatais¹⁴. Nin o fisco depredador se pode esquecer de que o poder estatal está limitado e de que necesita unha determinada aceptación social¹⁵, nin o fisco contractual vai actuar nun mundo con custos de transacción positivos como un perfecto e benevolente maximizador da eficiencia e do crecemento económico¹⁶.

¹³ Un Estado explotador actúa ó servicio dos intereses dun grupo social buscador de rendas: o obxectivo que se presenta é apropiarse dun maior anaco de torta, aínda que sexa a custa de reduci-lo seu tamaño (o cal pode ocorrer por mor da existencia de custos de transacción positivos).

¹⁴ Neste sentido, Przeworski e Limongi (1993) non atopan conclusións sólidas que afirmen a existencia de impactos diferentes dos réximes políticos democráticos (contractual) e dictatoriais (depredador) sobre o crecemento económico, logo de realizar unha revisión de argumentos teóricos e de estudos empíricos.

¹⁵ Un Estado depredador podería formular un sistema fiscal extremo que actuase como expropiador de toda a riqueza dun país para favorecer ó grupo social que sostén ó Estado. Pero se os cidadáns ven como o seu nivel de vida corre riscos de empeorar, estarán dispostos a apoia-la oposición interna ou a gobernos externos. Se os impostos que establece o Estado son abusivos, os cidadáns poden intentar cambia-lo poder estatal ou buscar fórmulas para evadilo.

¹⁶ Eggertsson (1990) sinala que as restricións que supoñen a ameaza dos rivais, o oportunismo dos empregados e os custos de medición poden facer que o gobernante estableza sistemas de recadación de impostos e dereitos de propiedade que sitúen á economía por baixo da súa fronteira de produción técnica. Przeworski e Limongi (1993) defenden que o principal mecanismo a través do que a democracia pode dificulta-lo crecemento son as presións de consumo inmediato, as cales reducen o investimento.

Se ata agora defendemos que a natureza do Estado determina o sistema fiscal, podemos sinalar, agora tamén, o réxime político como variable intermedia nesa relación. Przeworski e Limongi (1993, p. 58) distinguen tres tipos de réximes políticos: a “democracia”, na que os cidadáns deciden o tamaño do Estado e teñen dereito ó residuo fiscal¹⁷; a “autocracia”, na que o aparato do Estado decide o seu tamaño e se pode apropiarse do residuo fiscal (é o caso das dictaduras personalizadas); e a “burocracia”, na que o aparato estatal decide o tamaño do Estado, pero os cidadáns teñen dereito ó residuo fiscal (como no caso do réxime soviético)¹⁸. Se vinculamos esta clasificación coa teoría northiana do Estado, podemos sinalar cómo mentres que a autocracia é o réxime político por antonomasia dun Estado depredador, a democracia o é dun Estado contractual.

Por outra parte, podemos sinalar cómo os Estados democráticos actuais, mantendo os seus trazos distintivos de coactividade e universalidade (Stiglitz, 1989, p. 37) asumen, cada vez máis, unha condición de institución social de carácter voluntario. Desde esta perspectiva o Estado non é “nin tan universal, nin tan coercitivo”¹⁹, o cal debe entenderse conforme a unha maior capacidade dos cidadáns para determina-lo tipo de Estado no que viven (ben a través do exercicio democrático do voto ou da mobilidade xeográfica). Os cidadáns líganse a un Estado contractual a través dun pacto societal, comprometéndose a asumir certas cargas fiscais a cambio dun conxunto de prestacións e servizos públicos.

Este Estado deseñará tamén un conxunto de dereitos de propiedade que se verá afectado polo sistema fiscal²⁰. Os impostos supoñen límites para os dereitos de propiedade e podemos consideralos como unha “atenuación” dos dereitos exclusivos. Unhas finanzas públicas depredadoras dan paso *de facto* a dereitos exclusivos incompletos. O concepto de propiedade está afectado polo sistema fiscal. De feito, un imposto sobre o patrimonio non supón senón unha minoración da miña propiedade, e un imposto sobre o valor engadido modifica o meu dereito a allea-las miñas posesións. Desta maneira, vinculamos unha teoría do Estado e unha teoría dos dereitos de propiedade co sistema fiscal²¹.

Tamén, desde unha perspectiva histórica, a análise da evolución do Estado facilitaránola comprensión da evolución dos sistemas fiscais. Tanzi (1997) mostra cómo o papel do Estado na economía foi cambiando ó longo da historia. Ó longo

¹⁷ O residuo fiscal é a diferenza entre o output total e o custo do goberno estatal (Przeworski e Limongi, 1993).

¹⁸ A burocracia e a autocracia representan diferentes formas de dictadura.

¹⁹ Tal e como defende Dieter Bos (Stiglitz *et al.*, 1989, p. 29).

²⁰ Aínda que dentro dos dereitos de propiedade podemos considerar varias categorías, en termos xerais, podemos entendelos como regras socialmente aceptadas que conceden ós individuos dereitos para usa-los recursos. Eggertsson (1990) analiza con detalle o concepto e os tipos de dereitos de propiedade.

²¹ A vinculación entre estes tres elementos é fundamental, segundo North (1981), para comprender a natureza dos Estados nacionais de Europa cando nacen: os dereitos de propiedade que imponen e os sistemas fiscais que establecen, explican as taxas diferenciais de crecemento que se dan entre países como Francia ou España e os Países Baixos.

de todo ese proceso de transformacións, e con independencia da estrutura xurídico-política e da lexitimidade social de cada momento, a relación fiscal mantivo o seu espazo orixinario na “ratio constituínte do Estado” (Díez, 1998, p. 6).

Finalmente, sinalamos cómo no contexto actual de globalización económica o Estado afronta unha crise que tamén lle compete ó fiscal. Os Estados nacionais perden discrecionalidade na elaboración dos seus sistemas fiscais debido a elementos como a competencia fiscal, a que reduce especialmente o espazo para a imposición progresiva (Tanzi, 1997, p. 24), ou os requisitos de estabilidade e disciplina das políticas macroeconómicas fiscais (Boix *et al.*, 1993, p. 25).

4. O SISTEMA FISCAL DESDE O MACRO E O MICRO INSTITUCIONALISMO

Neste apartado presentámo-la análise da cuestión fiscal, tanto da institución fiscal como da organización encargada dela, desde unha perspectiva macroinstitucionalista e unha microinstitucionalista²².

Desde unha perspectiva macroinstitucionalista²³, intentamos estudar cómo o sistema fiscal desempeña o seu papel e evolución institucional nunha economía e qué efectos teñen as cuestións fiscais sobre os resultados económicos.

Os efectos da imposición sobre a eficiencia e o crecemento económico foron obxecto de análise desde diferentes enfoques teóricos²⁴. Non obstante, a evidencia empírica sobre a relación entre imposición e crecemento é moito máis débil que a que se podería esperar das análises teóricas (Tanzi e Zee, 1997, p. 187). As investigacións empíricas vense limitadas pola dificultade de illa-los efectos da imposición (Easterly e Rebelo, 1993), o que se debe entender, fundamentalmente, como consecuencia da existencia de variables fiscais non-impositivas, pero dependentes da política impositiva, que poden afectar ó crecemento, como no caso do gasto público ou da política orzamentaria (Tanzi e Zee, 1997).

Esta dificultade de cuantifica-lo efecto que un elemento do marco institucional, no noso caso, o sistema fiscal, ten de forma illada sobre os resultados económicos é asumible por un enfoque institucionalista que asume a interdependencia de factores sociais e institucionais.

²² Williamson (1994) distingue dúas perspectivas de análise no seo da NEI: unha macroanalítica e outra microanalítica. Correspóndense con certa exactitude co segundo e co terceiro nivel de análise social de Williamson (1999), respectivamente.

²³ O macroinstitucionalismo adopta unha perspectiva macroanalítica que se centra no estudio sobre cómo o marco institucional afecta ós resultados económicos, así como do proceso de cambio do propio marco institucional e da evolución da economía. Estudia a relación entre o entorno institucional e a produción-cambio-distribución.

²⁴ Tanzi e Zee (1997, pp. 182-186) revisan as relacións entre imposición e crecemento a través das análises teóricas sobre neutralidade impositiva, exceso de carga impositiva en sentido dinámico, política fiscal na literatura de crecemento endóxeno ou os incentivos fiscais.

O feito de detraer recursos dos axentes económicos nunha sociedade a través da aplicación de impostos non é por si só un factor de impulso do crecemento económico²⁵. Pero o Estado non enterra os recursos que consegue a través da recadación fiscal, senón que levará a cabo unhas políticas de gasto público que poden ter efectos negativos e positivos para o crecemento, por exemplo, un efecto *crowding-out* e un efecto de exterioridade positiva (Tanzi e Zee, 1997, pp. 187-188). Gastos e ingresos públicos son a cara e a cruz dunha mesma moeda, e debemos analiza-lo efecto de ámbolos dous sobre os resultados económicos.

Se analizamos e avaliámo-la evidencia existente sobre a relación entre gastos públicos e imposición, por unha banda, e prosperidade e crecemento económico, pola outra, podemos constatar un par de evidencias empíricas (Slemrod, 1995):

- a) En tódolos países do mundo desenvolvido asistimos nas últimas décadas a unha forte relación entre crecemento e volume impositivo: nun mesmo período coincidiron niveis sen precedentes en crecemento de prosperidade con niveis sen precedentes de crecemento do tamaño do Estado e do nivel de presión fiscal.
- b) A relación entre prosperidade e tamaño do goberno, en particular para os nosos intereses, presión fiscal, non resulta tan clara en mostras de corte transversal.

Por outra parte, Slemrod (1995) destaca a non-existencia de estudos académicos que tendan a demostrar unha significativa relación causal negativa entre o tamaño do Estado e o nivel de prosperidade. O que si existen son investigacións que mostran unha relación negativa entre medidas do tamaño gobernamental e a taxa de crecemento da renda real per cápita, pero esta relación é non robusta e sensible á especificación do modelo (Tanzi e Zee, 1997)²⁶.

William Easterly (Slemrod, 1995, p. 419) sinala que a principal conclusión de Slemrod (1995) podería se-la resposta á pregunta que titula o seu artigo: “*¿Que nos ensinan os estudos de corte transversal sobre países no referente a tamaño estatal, imposición, prosperidade e crecemento?. Non moito*”.

Esa conclusión é acorde coas exposicións da NEI: os resultados económicos son froito dun marco institucional que determina os incentivos cos que se atopan os axentes económicos, de maneira que a análise illada do elemento fiscal resulta insuficiente para estudia-los efectos sobre o crecemento ó prescindir doutros elementos institucionais relevantes.

²⁵ A estrutura da imposición si pode determinar, segundo algúns modelos teóricos, se os efectos sobre o crecemento son negativos (modelo de Rebelo) ou nulos (modelo de Lucas), tal e como expoñen Tanzi e Zee (1997, pp. 184-185).

²⁶ Estas investigacións foron desenvolvidas en Barro (1991), quen atopa esa relación negativa cando se dan un conxunto de variables condicionantes. Slemrod (1995, p. 378) tamén destaca cómo, se cambiamos ese conxunto, a asociación estatística perde a robustez.

Neste sentido, a existencia de correlación entre cuestións fiscais e niveis de prosperidade ou crecemento non debería concluír sobre relacións de causalidade, pois para poder comprender esas relacións faise necesaria a valoración do marco institucional presente e unha valoración da evolución institucional histórica nunha visión agregada²⁷.

A dependencia da senda (“*path’s dependence*”) implica que a situación actual da economía vén influída pola historia económica e institucional desa sociedade, e caracterizada pola presenza de rendementos crecentes no marco institucional (North, 1990a)²⁸. Neste sentido cómpre estudia-la relación entre a posición dunha sociedade na súa senda evolutiva e a institución sistema fiscal. Easterly e Rebelo (1993) constatan unha forte asociación entre o nivel de desenvolvemento e a estrutura fiscal, e conclúen que os países pobres dependen moito máis de impostos sobre o comercio internacional, mentres os impostos sobre a renda só son importantes nas economías desenvolvidas.

Ademais de estudia-los efectos do marco institucional sobre os resultados económicos, o macroinstitucionalismo analiza a propia evolución das institucións. Así, podemos destacar que para comprende-lo sistema fiscal, tanto como institución formal como informal, a senda é relevante²⁹. Por unha parte, cando o lexislador aproba un conxunto de leis impositivas valora a situación fiscal dese país nos últimos anos e analiza tanto a lexislación que estaba vixente como o seu funcionamento. Ademais, as políticas pasadas supoñen unha restricción para a decisión fiscal actual (Tanzi, 1997). Por outra, os patróns de comportamento fiscal dunha sociedade veñen determinados pola experiencia de anos anteriores³⁰. Unha perspectiva dinámica e histórica será enriquecedora.

Ó incorpora-la análise dinámica do sistema fiscal, a incerteza sobre o réxime impositivo futuro aparece como un elemento que introduce volatilidade sobre os rendementos esperados do investimento e que, polo tanto, pode reducir ou pospoñer ese investimento. Isto motiva un impacto adverso sobre o crecemento, o cal se pode atenuar a través de mecanismos institucionais que dean certeza sobre a política impositiva futura (Tanzi e Zee, 1997, pp. 192-195).

²⁷ Comín (1996, pp. 115-121) estudia os efectos do sistema fiscal sobre o crecemento económico en España centrándose en dous fitos tributarios da nosa historia: a reforma Mon-Santillán de 1845, que instaurou un réxime fiscal liberal moito máis propicio ó aforro e ó crecemento que o mosaico tributario do Antigo Réxime, e a reforma iniciada en 1977 por Francisco Fernández Ordóñez, a cal apostou por unha progresividade que incorporaba a redistribución da renda como obxectivo tributario, aínda a costa de asumir un desincentivo ó aforro privado.

²⁸ Os rendementos crecentes no marco institucional implican que incrementos proporcionais na eficiencia dese marco provocan incrementos proporcionais maiores nos resultados económicos dun país.

²⁹ “O sistema tributario dun país é un resultado histórico, consecuencia de múltiples decisións adoptadas nun contexto de tensión entre os distintos grupos sociais chamados a soporta-los tributos e, polo tanto, expresivo do tipo de equilibrios e de compromisos existentes en cada momento” (Vallejo, 1999, p. 50).

³⁰ Os cidadáns observan, por exemplo, a posibilidade de ser descubertos se cometen fraude fiscal.

Desde unha perspectiva microinstitucionalista³¹, analízase ó sistema fiscal como organización. Deste xeito, ábrese a “caixa negra” desa parte do aparato estatal que ten nas súas mans a elaboración, aprobación e aplicación das normas tributarias, e estúdase cómo esa organización estatal facendística afronta a redución dos custos de transacción.

O Estado como organización ten establecida unha liña de xerarquía³², e o mesmo ocorre coa parte do Estado dedicado a cuestións facendísticas. O modelo tradicional de administración pública é o modelo xerárquico que apareceu no século XIX nos países europeos, e que se fundamenta nun sistema de “*check and balances*” (o cal busca limita-la interferencia política na administración pública) e nunha forma xerárquica de organización con control centralizado (conforme ó modelo weberiano³³). Ante o crecemento histórico da organización pública, esta comeza a perder flexibilidade e eficiencia por mor do aumento dos custos de transacción e da dificultade de resolver-los problemas de información e de control, e isto fai aparecer novas ideas para a administración pública. En varios países avanzados lévanse a cabo reformas nas burocracias tradicionais e búscase aumenta-la competencia (a través da introducción de mecanismos de mercado), así como a discrecionalidade dos xestores (creando paralelamente un escenario de maior transparencia e responsabilidade no que se pasen a controla-los outputs no canto dos inputs).

Esa nova xestión pública reduce as regras xerárquicas ó achega-la decisión ós individuos, orienta o control ós outputs, céntrase nos clientes e nas súas demandas e introduce unha orientación de mercado³⁴.

Podemos sinalar dúas grandes tendencias que ante o declive das burocracias tradicionais inducen a revisa-lo *statu quo* organizativo na xestión pública: unha orientación eficientista sesgada para a loita contra o déficit público, e outra de “servicio público” que busca conectar mellor coa demanda social dos cidadáns (Longo, 1999). Ámbalas dúas tendencias se derivan da existencia de custos de

³¹ O microinstitucionalismo adopta unha perspectiva microanalítica que estudia cómo dado un marco institucional, as unidades económicas deciden cooperar ou competir en función dos custos de transacción. O obxectivo é analiza-los mecanismos de “*governance*” e estudia-las organizacións, para o cal as achegas de Williamson (1974, 1985) son centrais.

³² Williamson (1985) define a xerarquía como o conxunto de regras para facer transaccións, regras baseadas en liñas verticais de decisión por autoridade. Así mesmo, delimita os conceptos de mercado e xerarquía: “*en tanto que as transaccións de mercado implican o intercambio entre entidades económicas autónomas, as transaccións xerárquicas son aquelas para as que una soa entidade administrativa se estende cara ámbolos dous lados da transacción, nas que prevalece algunha forma de subordinación e nas que se logra unha propiedade consolidada*”.

³³ Este modelo baséase en unidades especializadas ás que se lles asignan unhas funcións, en orzamentos previstos con exactitude, nunha escala de postos de traballo correlada a unha escala de salarios e en rexistros exactos.

³⁴ A cuestión da administración pública desde unha perspectiva institucional preséntana con detalle por Burki e Perry (1998, pp. 122-126).

transacción positivos, os cales dificultan a contratación e impiden a eficiencia na administración e na satisfacción das demandas sociais.

Na liña dos postulados desta nova xestión pública, Boix *et al.* (1993) defenden a necesidade dunha reconversión do sector público español desde un modelo garantista cara a administración prestadora de servizos e orientada ó cliente. A súa liña argumental sinala a necesidade da modernización institucional e organizativa deste sector para conseguir certos obxectivos centrais da política económica española, entre os que se atopa o aumento dos niveis de cumprimento tributario. Neste sentido, podemos sinalar cómo historicamente a evasión fiscal en España estivo moi ligada á corrupción administrativa, tanto a través de comisións ou gratificacións a actores políticos, como a través do control de recadadores ou inspectores³⁵ (Comín, 1996, pp. 109-115).

En toda esta tendencia microinstitucionalista, a achega central de Aoki (1990) sobre a economía xaponesa aborda tamén a análise da estrutura da burocracia deste país, concluindo a existencia de características comúns á empresa xaponesa clásica (aínda que na burocracia a centralización da administración de persoal só chega ó nivel do ministerio)³⁶.

Mercados e xerarquías son opcións para organiza-la actividade económica, e cada unha delas ocasiona determinados beneficios e custos fronte á outra. A organización da facenda pública mediante xerarquía fronte a mercado debe busca-la estrutura máis axeitada para logra-la minimización dos custos de transacción³⁷. Isto pode esixirlle incorporar condicións similares ás de mercado na administración pública, pero para iso cómpre que exista un marco institucional axeitado (aspecto sobre o que chaman a atención Burki e Perry (1998)).

Desta maneira, ábrese un campo de investigación para os facendistas públicos: estudar todo o eficiente que é a estrutura facendística dun Estado, tarefa na que haberá puntos de conexión coa Política dos Custos de Transacción, tal e como veremos.

5. SISTEMA FISCAL E CAPITAL SOCIAL

O concepto de capital social fai referencia a trazos da organización social, como a confianza, as normas cooperativas e cívicas ou o asociacionismo, que poden mellora-la eficiencia dunha sociedade ó facilita-las accións coordinadas (Putnam *et*

³⁵ Comín (1996) defende que a causa da permanencia do binomio corrupción-fraude fiscal en España durante moito tempo se debe buscar nunha estrutura política e social que sostíña uns gobernos que só atendían ós intereses das clases posuidoras do poder político (é unha visión claramente dun Estado depredador northiano).

³⁶ Aoki (1990) describe á burocracia xaponesa nun papel intermedio entre os intereses privados e a promoción do interese público, e describe o “pluralismo burocrático” froito da alianza entre o PLD e a burocracia.

³⁷ Por exemplo, á hora de defini-la súa estrutura organizativa, a Facenda Pública podería contratar traballadores autónomos para realizar inspeccións fiscais, pero para reducir custos de transacción opta por incorporar no cadro de persoal da súa organización ós inspectores.

al., 1993). A literatura do capital social defende a relevancia deste elemento nas análises política e económica, e o noso obxectivo neste epígrafe é vincula-la idea de capital social coa cuestión tributaria.

Knack e Keefer (1997) miden o capital social a través de dous índices que cuantifican por separado o nivel de confianza e o de cooperación cívica que existe nunha sociedade. Mentres o primeiro mide ata qué punto a xente se fía do resto dos cidadáns, o segundo mide o grao de cooperación que os individuos asumen para resolver asuntos sociais do tipo do dilema do prisioneiro³⁸.

Un dos indicadores que Knack e Keefer (1997) usan para medi-lo nivel de cooperación cívica nunha sociedade é a dispoñibilidade dos contribuíntes a defraudar a facenda cando teñen a oportunidade. É un caso de dilema do prisioneiro. Fronte á opción de cumprir coas obrigas tributarias, o que permitiría alcanza-la eficiencia paretiana, os contribuíntes poden decidir non cooperar e defraudar ó fisco³⁹. O grao de cooperación que manifesta o cumprimento tributario virá dado pola norma de reciprocidade xeneralizada, que supón un altruísmo no curto prazo e un interese propio no longo (Putnam *et al.*, 1993).

Co fondo dun Estado baseado nun contrato, os contribuíntes deberían cumprir co pagamento de impostos, que é unha das obrigas estipuladas no contrato para os asinantes. Claro que, unha vez asinado, a cláusula que obriga a pagar impostos non é a que máis favorece directamente ó cidadán. Segundo North (1990a), o cumprimento obrigatorio deses deberes fiscais pode estar motivado por posibles repesalias sociais, por códigos de conducta do individuo ou pola intervención coercitiva do Estado.

Se supoñémo-la voluntariedade do pagamento de impostos, os individuos sairían beneficiados da estratexia cooperativa que é pagar impostos, pois iso permite a actuación do Estado para mellora-lo benestar social⁴⁰. En cambio, os individuos resolverían o dilema do prisioneiro ó non lle facer fronte ós seus deberes tributarios. Ante este problema de “*free-rider*”, que ó se estender non permitiría o financiamento estatal, a solución que dá o Estado é o uso do seu poder coercitivo establecendo o pagamento obrigatorio de impostos.

Claro que o Estado tería amplos problemas de información e custos administrativos para desenvolve-las obrigas tributarias de todos e cada un dos contribuíntes:

³⁸ A confianza e a cooperación cívica favorecen o desenvolvemento económico ó crear un contorno máis seguro e estable no que aumentan o esforzo en innovación, a acumulación de capital físico e a taxa de retorno do capital humano. Confianza e cooperación reducen custos de transacción: contrátase especificando menos continxencias e abarátanse as transaccións económicas. A confianza permite estabilidade e reduce incerteza.

³⁹ É o equilibrio de Nash: defraudar é a estratexia dominante, porque se pago a Facenda corro o risco de que os demais defrauden.

⁴⁰ Configuramos xa unha teoría do Estado contractual.

aparecen impostos autodeclaratorios, reservándose o Estado o papel de vixiante do cumprimento e, se é o caso, de sancionador⁴¹.

Non obstante, malia dos mecanismos de cumprimento que impón o Estado (investigación e sanción), non lle facer fronte ás obrigas tributarias permitiríalle a moitos cidadáns que cumpren con facenda aumenta-lo seu rendemento esperado⁴². Esa voluntariedade no cumprimento débese a unha “honestidade patolóxica” ou a un comportamento de “boa cidadanía” (Slemrod, 1998, pp. 485-486)⁴³. O capital social incorpora eses conceptos.

O capital social facilita a recadación impositiva ó favorece-la aceptación voluntaria do imposto, polo que será relevante intentar preservalo se nos propoñemos conseguir un sistema fiscal eficiente, especialmente debido á existencia de círculos virtuosos e viciosos do capital social, segundo Putnam *et al.* (1993)⁴⁴.

Polo tanto, á hora de deseñar un sistema fiscal, debemos ter en conta o nivel de capital social existente: será unha restricción para o nivel de eficiencia dos nosos impostos, pero tamén un elemento para conservar ou incrementar politicamente.

Finalmente, sinalamos que ó elabora-la política impositiva se debe ter en conta que reformas fiscais continuas, que fagan percibir ós axentes económicos unha situación de risco sobre as obrigas tributarias futuras, poden crear un marco de inestabilidade e desconfianza que dana o capital social e que non resulta favorable para o investimento nin para o crecemento. Nesta liña, Knack e Keefer (1997) sinalan cómo as institucións formais dun país, no noso caso a lexislación tributaria, inflúen no nivel de confianza e cooperación cívica, é dicir, no volume de capital social. Se o goberno é crible no seu compromiso de non modifica-la lexislación impositiva, isto favorecerá o nivel de capital social. A credibilidade das políticas é relevante para favorecer contornos de seguridade e confianza.

6. NON HAI REGRA FISCAL ÓPTIMA UNIVERSAL

A economía neoclásica estudia un mundo sen custos de transacción e sen institucións no que os individuos son, *homo economicus*, racionalmente perfectos. Estudia un mundo idealizado sen friccións que non existe.

A Nova Economía Institucional intenta estudar, desde unha perspectiva positiva, unha realidade económica caracterizada pola presenza de institucións e custos de transacción positivos, tamén ó analiza-os sistemas fiscais. Deste xeito, a facen-

⁴¹ Segundo Slemrod (1998), existe una clara correlación positiva entre a taxa de aceptación voluntaria e a presenza de mecanismos de cumprimento dos impostos.

⁴² Na conducta do contribuínte non só pesa a conducta maximizadora do *homo economicus*. Na medida en que os individuos non teñan a mesma actitude fronte ó risco ou a mesma responsabilidade cívica poderán xurdir problemas de iniquidade horizontal.

⁴³ Díez (1998) analiza a cultura fiscal dos españois.

⁴⁴ Neste sentido, cabería interpreta-la persistencia da fraude fiscal na España contemporánea (Comín, 1996, pp. 93-108) conforme a un círculo vicioso do capital social no cumprimento tributario.

da pública non pode menospreza-las institucións, tales como a cultura cívica ou o capital social dunha sociedade, ou os custos de transacción, tales como a información asimétrica entre suxeito pasivo e autoridades fiscais.

E é que se a teoría económica tende á abstracción para centra-la atención nos aspectos que pretende estudar, podemos asumi-lo avance fundamental que a teoría económica neoclásica supuxo para a ciencia económica á vez que comprendemos que as súas conclusións non se poden aplicar directamente. O salto da análise teórica ó propio da economía aplicada debe impregnarse do marco institucional. A gran variabilidade de marcos institucionais nas distintas sociedades implica que as conclusións teóricas neoclásicas, ó non considerar eses marcos, non teñan unha aplicabilidade clara. Por exemplo, non incorpora a análise dos procesos políticos como factores da realidade do sistema fiscal: sobre esta cuestión en particular incidiremos no apartado seguinte.

Por iso, o novo institucionalismo nega a universalidade das conclusións da análise económica, universalidade que parece impregna-la economía neoclásica⁴⁵. Sociedades distintas con marcos institucionais distintos esixen análises particulares.

A dependencia da senda ou o capital social permítenos entender cómo difiren os marcos institucionais. Desde unha perspectiva normativa non convirá realizar recomendacións xerais a diferentes sociedades. Normas fiscais idénticas poden provocar resultados moi diferentes se son aplicadas a diferentes sociedades. Nesta liña, podemos defender que non hai regra fiscal universal óptima⁴⁶.

Ademais, á hora de propoñer unha reforma fiscal, cómpre valora-lo proceso de dependencia da senda da economía en cuestión. O legado institucional dunha economía acouta a marxe de manobra para emprender unha reforma fiscal. O conxunto de reformas fiscais viables será máis ou menos amplo en función da evolución institucional e, en particular impositiva, desa sociedade. Con distintos conxuntos de elección de reformas fiscais, a mellor reforma fiscal non será a mesma en distintas economías.

Non obstante, recoñecemos que o modelo neoclásico sen custos de transacción se adecúa ó mundo desenvolvido actual mellor que a ningunha outra sociedade de calquera tempo ou lugar. Os mercados políticos e económicos funcionan no “primeiro mundo” de maneira máis eficiente e con menores custos de transacción que en ningún outro sitio. Por iso, as análises neoclásicas se poden axustar mellor neste entorno: coas institucións destes países podemos aplicar mellor as súas conclusións. Desde esta perspectiva, a Teoría da Imposición Óptima é máis relevante á hora de deseñar un sistema fiscal nun país como España que en países como Colombia ou Rusia, onde outros elementos institucionais acaparen maior protagonismo.

⁴⁵ Por exemplo, no respaldo ó mercado que dá o primeiro teorema do benestar.

⁴⁶ A distancia deste enfoque coa teoría da imposición óptima é nítida.

Pero a NEI pretende elaborar un corpo teórico que serva para analizar calquera sociedade e marco institucional. Desde esta perspectiva, non é difícil entender que as reformas fiscais da Unión Europea pouco deben ter que ver coa implantación dun sistema fiscal nun país socialista como Cuba, onde durante as últimas décadas non se pagaron impostos. As institucións importan, tal como titulan Burki e Perry (1998) o seu informe e, en función de cómo sexan esas institucións, as actuacións políticas irán nun sentido ou noutro, incluídas as políticas impositivas⁴⁷.

7. SISTEMA FISCAL NA POLÍTICA DE CUSTOS DE TRANSACCIÓN

A teoría política dos custos de transacción supón unha aplicación da análise realizada pola economía dos custos de transacción⁴⁸ ós procesos políticos, partindo da base da relevancia deste tipo de custos tanto na política como na economía.

Fronte á perspectiva normativa da análise económica que non valora o proceso político⁴⁹, a política dos custos de transacción introdúcese na estrutura e composición do Estado, debullando os factores que inflúen na formación da política (Dixit, 1996, pp. 4-12).

Desta forma, os tratamentos normativos da Facenda Pública deben incorporalo proceso político: o deseño do sistema fiscal non pode supoñer un Estado maximizador do benestar social que se poida eludir nos programas facendísticos⁵⁰. Cómpre abri-la “caixa negra” que elabora e aplica as políticas tributarias e impositivas.⁵¹ Nin a teoría do exceso de gravame, nin a teoría da imposición óptima, por exemplo, incorporan estas restriccións que os facendistas dos custos de transacción si establecerían.

Fronte á visión positiva da economía política que defende que é a constitución a que goberna todo o proceso político (visión encabezada polo Nobel James Buchanan), a política dos custos de transacción defende que a distinción entre constitución e actos non é nítida e adopta unha perspectiva evolucionista (Dixit, 1996, pp. 13-31).

⁴⁷ O contexto institucional debe considerarse ó explicar por qué en España a reforma fiscal de Fernández Ordóñez de 1977 sufriu unha paralización coa “Facenda débil” despois das eleccións de 1979, sendo os Gobernos socialistas os que reemprenderon as reformas, sobre todo desde 1985, segundo Fuentes (1990) e Comín (1996).

⁴⁸ Coas achegas centrais de Williamson (1974) e Williamson (1985).

⁴⁹ Como se a política a fíxese un omnipotente, omnisciente e benévolo dictador.

⁵⁰ As análises da economía normativa supoñen un voluntarismo político que non valora adecuadamente as restriccións institucionais informais e as organizacionais. A historia da fiscalidade española está impregnada de episodios gobernamentais caracterizadas por ese voluntarismo, tal e como as experiencias das Cortes de Cádiz, do Trienio Liberal, de Martín de Garay, do Bienio Progresista, de Laureano Figuerola, de Jaume Carner e de Navarro Rubio (Comín, 1996). E é que, como sinala Vallejo (1999, p. 49), os factores estruturais dun país inflúen no desenvolvemento fiscal, tanto no que afecta ás figuras propostas como á capacidade de xestión.

⁵¹ O deseño do sistema fiscal debe ter en conta os “fallos do Estado”.

As constitucións non son contratos completos, e entre as cuestións que non especifican está a política tributaria e impositiva, de maneira que si hai marxe para certa discrecionalidade. Non obstante, a política dos custos de transacción argumenta que os límites para a discrecionalidade na política fiscal non veñen dados só pola norma constitucional, senón tamén pola inercia da política impositiva adoptada en anos anteriores. Por exemplo, un trato impositivo favorable a certo tipo de contribuíntes pode facer que estes se organicen como grupo de presión para dificultar a modificación dese trato. Con isto límitase o campo de elección do decisor político-económico⁵².

Esta política dos custos de transacción identifica o proceso de formación da política económica como un problema de “axencia común”⁵³: estamos ante un proceso dinámico en evolución, incompleto e imperfecto (Dixit, 1996, p. 98).

Así, ó analiza-la Facenda Pública atopamos problemas de axencia de distinto tipo que se solapan, tanto no proceso político como no administrativo. En particular, podemos sinalar como exemplo:

- Un problema de axencia votantes-lexislador. O corpo lexislativo é o encargado de formular e de aproba-las leis impositivas, actuando como representante da soberanía popular: o corpo de votantes é o principal e “contrata” cuns congresistas-axentes para que desenvolvan certas políticas. Pero ese contrato non é completo e nin sequera de execución obrigatoria. A normativa fiscal que aproba o lexislador, se cadra, non se corresponde coa desexada polo corpo electoral: os problemas de información e de contratación veñen dados por custos de transacción que dificultan a eficiencia⁵⁴.
- Un problema de axencia lexislador-administración tributaria. O lexislador necesita da Administración tributaria para elaborar e aplica-las leis fiscais: tampouco aquí a contratación é perfecta, o que supón unha perda de eficiencia. A Administración tributaria ten máis información que o lexislador sobre cuestións fiscais, e pode ser que estea máis interesada, por exemplo, na maximización da súa partida orzamentaria como burócrata que na consecución dos obxectivos que establece o lexislador.
- Un problema de axencia Facenda Pública-contribuíntes. Englobamos aquí a lexislador e administración no termo facenda pública para deseñármolos unha relación de axencia cos contribuíntes: pagar impostos. Tamén aquí os problemas de información son relevantes.

⁵² Tanzi (1997) reflexiona sobre cómo “a política económica actual é escrava de decisións políticas pasadas”.

⁵³ Moitos principais intentan afectar ó axente, por exemplo ó decisor político.

⁵⁴ Na medida en que o xogo electoral se repita, se os votantes castigan ós lexisladores que aproban normas impositivas non desexadas non volviendo a votalos, se consegue atenuar-lo problema de axencia. Ante a ameaza da non-reelección, o lexislador tenderá a aproba-los impostos que a sociedade desexa.

Todos estes problemas de axencia supoñen, por unha banda, unha perda de eficiencia e, por outra, un esforzo no deseño de contratos para afrontar os problemas de información⁵⁵.

Non obstante, a complexidade da análise se pon de manifesto ó comprobar cómo en cada unha das relacións o axente non se enfrenta con ese único principal, senón con varios. Así, o axente lexislador intenta ser influído na súa acción por grupos de presión, administración pública...⁵⁶.

Se existisen fórmulas ideais de contratación, poderíamos afrontar os problemas de axencia, pero esas fórmulas non existen, e os problemas de información implican custos de transacción especialmente relevantes nos procesos políticos. Para reducir os problemas de axencia, a política dos custos de transacción resalta a importancia da credibilidade que se pode conseguir, por exemplo, con mecanismos de compromiso que restrinxan a liberdade oportunista *ex-post*. Así, entre estes mecanismos, poderíamos sinalar os compromisos que un país adopte co Banco Mundial sobre política fiscal-tributaria, ou as normas constitucionais que restrinxan a discrecionalidade política á hora de establecer a normativa fiscal. Tamén unha sociedade que penaliza socialmente a fraude constitúe unha fórmula de reducir o problema de axencia facenda pública-contribuíntes. Por todo isto, para comprender un sistema fiscal, debemos analizar o proceso político desde unha perspectiva de política de custos de transacción.

Dixit (1996) ilustra a importancia desta perspectiva cunha serie de casos e, entre eles, analiza os procedementos que en Estados Unidos deben seguir a aprobación de impostos e gastos nas comisións correspondentes ó longo deste século, para con iso explicar a política fiscal e orzamentaria nos distintos momentos da historia americana⁵⁷. En concreto, cando en Estados Unidos se concentra o poder de decisión sobre a autorización de gastos nunha soa comisión, iso supón unha maior disciplina fiscal que nos períodos nos que varias comisións teñen capacidade de decisión orzamentaria. Nestes períodos, as comisións atópanse cun problema de dilema do prisioneiro no que se impón o equilibrio de Nash. Ademais, a estrutura e o poder das comisións vixentes en cada momento correspóndense cos intereses das forzas dominantes no proceso político americano: estas forzas establecen unha estrutura organizacional en comisións que permita e favoreza a toma das decisións

⁵⁵ Estes dous tipos de efectos da relación de axencia son analizados desde dúas perspectivas distintas: a teoría positiva de axencia e a literatura principal-axente, respectivamente, tal e como expón Eggertsson (1990).

⁵⁶ Esta perspectiva resulta máis microanalítica que a adoptada pola análise tradicional do mercado político, a cal pode servirnos como primeira referencia e é usada para cuestións fiscais españolas, por exemplo, en varios momentos nas análises de Fuentes (1983), Fuentes (1990), Comín (1996) ou Vallejo (1999). De feito os tres problemas de axencia que citamos son englobados dentro do elemento demanda de reformas fiscais no interesante análise de Fuentes (1983) sobre a reforma fiscal da transición española.

⁵⁷ O estudo do sistema das comisións parlamentarias do Congreso dos Estados Unidos é recorrente no novo institucionalismo desde que Weingast e Marshall (1988) presentaron cómo ese sistema permitía a redución de custos de transacción no proceso político.

políticas que lles interesan. Polo tanto, a estrutura organizacional do Estado e da facenda pública é determinante das políticas impositivas: o factor organizacional determina a institución formal sistema fiscal⁵⁸.

8. CONCLUSIÓN

Ó longo destas páxinas, situámo-lo sistema fiscal na axenda de investigación da Nova Economía Institucional, que constitúe o corpo teórico máis relevante que xorde nos últimos anos na ciencia económica e se vai introducindo con forza nos ambientes económicos. O seu enfoque de estudio dos fenómenos económicos é o suficientemente amplo como para aportar elementos de análise a calquera área do coñecemento económico. Desta forma, permitiu desenvolvementos especialmente importantes de campos tan distintos como a Organización Empresarial en Williamson (1974) e Williamson (1985), a Historia Económica en North (1981), o Desenvolvemento Económico en Harris, Hunter e Lewis (1995), ou a Política Económica en North (1990b) ou Dixit (1996).

Ante a paulatina expansión deste novo institucionalismo no mundo da ciencia económica, intentamos amosar cómo sitúa os problemas da Facenda Pública. Para iso recompilamos de distintos autores desta corrente as súas consideracións sobre cuestións fiscais e, noutros casos, estendemos razoamentos institucionalistas que non chegaran á Economía Pública.

Desta maneira, amosamos cómo o novo institucionalismo centra a súa atención en enfoques e aspectos das cuestións fiscais que non sempre son adecuadamente valorados. Isto permite abrir un novo campo de traballo para os estudiosos da Facenda Pública e dos Sistemas Fiscais.

Sen dúbida ningunha, estas páxinas non son senón unas reflexións iniciais sobre o obxectivo proposto, e non constitúen máis que unha achega que ten como logro máximo realizar unha proposta de traballo sobre a que non se fixeron con anterioridade achegas relevantes. Nisto que constitúe o seu máximo logro, residiu tamén a súa maior dificultade. O campo para que os novos institucionalistas aborden de distintas formas as cuestións fiscais está aberto.

A xeito de recapitulación, sinalamos cómo, logo de presenta-lo obxectivo deste artigo, analizamos cómo o sistema fiscal é unha institución e cómo unha organización e delimitamos ámbolos dous conceptos.

Desde a NEI, o modelo de Estado que formulamos é relevante para estudia-lo sistema fiscal: en función de cómo sexa o Estado así será o fisco. Neste punto expuxémo-la teoría do Estado de North como marco de reflexión e, sobre ela, incor-

⁵⁸ Neste sentido, podemos sinalar cómo ó longo da historia española os proxectos de reforma fiscal que defendían a imposición persoal só foron adiante en etapas democráticas, en concreto en 1869, 1932 e 1978 (nos demais casos foron bloqueados): sen democracia a Facenda Pública non era capaz de altera-lo reparto da imposición. Esta análise é presentada en Fuentes (1983), Fuentes (1990) ou Comín (1996).

poramos algúns elementos relevantes sobre a realidade estatal para achegármolos á cuestión fiscal.

A continuación presentámo-la análise do sistema fiscal desde unha perspectiva macroinstitucionalista e desde unha microinstitucionalista. Desde unha perspectiva macro, estudíamo-lo sistema fiscal e a súa evolución como institución e, ó analiza-los seus efectos sobre a actividade económica, constatámo-la conveniencia dun enfoque institucionalista ante a dificultade de obter evidencia empírica concluínte de carácter universal. Desde unha perspectiva micro, estúdiase a Facenda Pública Estatal como organización e, sobre esta cuestión, incorpóranse os debates sobre a xestión da administración pública.

No seguinte punto, destacámo-la relevancia do capital social para o estudo do sistema fiscal na medida en que as institucións informais son determinantes do bo funcionamento das formais. Deste xeito xustificámo-la inexistencia de conclusións fiscais universais tanto na análise positiva como na normativa.

Finalmente, presentamos cómo a política dos custos de transacción supón un novo enfoque para estudia-los sistemas fiscais, pois defende a necesidade de incorporar-lo proceso político para comprender ou propoñer normativas fiscais e resalta os problemas de axencia, os custos de transacción presentes na actividade política e a importancia das institucións para lle facer fronte a eses custos.

BIBLIOGRAFÍA

- AOKI, M. (1990): *La estructura da economía japónsa*. México DC: Fondo de Cultura Económica.
- BARRO, R.J. (1991): “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, (maio), pp. 407-443.
- BOIX, C. ET AL. (1993): “Crecimento económico y modernización institucional del sector público”, *Ekonomiaz*, núm. 26, pp. 16-43.
- BURKI, J.; PERRY, G.E. (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington DC: World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints Series.
- CASAS PARDO, J. (1995): “Estudio introductorio a Amartya Sen”, en A. Sen: *Nueva economía del bienestar. Estudios seleccionados*, pp. 11-33. Valencia: Universidad de Valencia, Servicio de Publicaciones.
- COASE, R.H. (1937): “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4, (novembro), pp. 386-405.
- COASE, R.H. (1960): “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, núm. 1, pp. 1-44.
- COMÍN, F. (1996): *Historia de la Hacienda Pública*, 2. España (1808-1995). Barcelona: Crítica.
- DÍEZ, M. (1998): “La relación con el Estado: la cultura fiscal y las actitudes hacia lo público”, *Sistema*, núm. 144, (maio), pp. 5-41.
- DIXIT, A.K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction- Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.

- DROBAK, J.N.; NYE, V.C. [ed.] (1997): *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego: Academic Press.
- EASTERLY, W.; REBELO, S. (1993): "Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, (diciembre), pp. 417-458.
- EGGERTSSON, T. (1990): *Economic Behaviour and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FUENTES QUINTANA, E. (1983): "Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance da reciente experiencia histórica española", en Anes, Rojo e Tedde [ed.]: *Historia económica y pensamiento social*, pp. 475- 521. Madrid: Alianza.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990): *Las reformas tributarias en España*. Barcelona: Crítica.
- FURUTBON, E.G.; RICHTER, R. (1998): *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Michigan: The University of Michigan Press.
- HARRIS, J.; HUNTER, J.; LEWIS, C.M. [ed.] (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge Economics.
- KNACK, S.; KEEFER, P. (1997): "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, 112, núm. 4, pp. 1251-1288.
- LONGO, F. (1999): "Modelos organizativos postburocráticos en los procesos de modernización del Estado", *Temas*, núm. 54, pp. 39-41.
- MATTHEWS, R.C.O. (1986): "The Economics of Institutions and the Sources of Economic Growth", *Economic Journal*, 96, (diciembre), pp. 903-918.
- NORTH, D.C. (1981): *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- NORTH, D.C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, D.C. (1990b): "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, 2, núm. 4, pp. 355-367.
- PUTNAM, R. ET AL. (1993): *Making Democracy Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. (1993): "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economics Perspectives*, vol. 7, núm. 3, (verán), pp. 51-69.
- RUTHERFORD, M. (1994): *Institutions in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEN, A. (1987): *Sobre Ética y Economía*. Madrid: Alianza.
- SLEMROD, J. (1995): "What Do Cross -Country Studies Teach about Taxes, Prosperity, and Economic Growth?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 373-415
- SLEMROD, J. (1998): "On Voluntary Compliance, Voluntary Taxes, and Social Capital", *National Tax Journal*, vol. LI, núm. 3, pp. 485-491.
- STIGLITZ, J. ET AL. (1989): *El papel económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscais.
- TANZI, V. (1997): *The Changing Role of the State: A Historical Perspective*. (Working Paper, núm. 114). International Monetary Fund.
- TANZI, V.; ZEE, H.H. (1997): "Fiscal Policy and Long Run Growth", *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 44, núm. 2, (xuíño), pp. 179-209.
- TOBOSO, F. (1997): "¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?", *Hacienda Pública Española*, núm. 143, pp. 175-192.

- VALLEJO, R. (1999): “La Hacienda Española durante la Restauración (1875-1900): ¿quietismo fiscal?”, *Hacienda Pública Española*. Monografías, núm. 2, pp.47-71.
- WEINGAST, B.R.; MARSHALL, W.J. (1988): “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”, *Journal of political Economy*, vol. 96, núm. 1, pp. 132-163.
- WILLIAMSON, O.E. (1974): *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- WILLIAMSON, O.E. (1985): *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- WILLIAMSON, O.E. (1994): “The Institutions and Governance of Economic Development and Reform”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994*. Washington DC: World Bank.
- WILLIAMSON, O.E. (1999): “The New Institutional Economics: Taking Stock/Looking ahead”, *ISNIE Newsletter*, vol. 2, núm. 2, pp.9-20.