

INSTITUCIONES Y SISTEMA FISCAL. REFLEXIONES DESDE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL ¹

GONZALO CABALLERO
Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Vigo

Recibido: 25 noviembre 1999

Aceptado: 15 junio 2000

Resumo: La Nueva Economía Institucional es el cuerpo teórico más relevante que surge en los últimos años en la ciencia económica. En estas páginas exponemos cómo se presenta el sistema fiscal ante la mirada de este nuevo enfoque económico. Comenzamos presentando el carácter institucional y organizacional del sistema fiscal. Señalamos cómo detrás de un sistema fiscal existe un Estado, y cómo este determina el sistema fiscal, partiendo de la teoría del Estado del Nobel Douglass North. Analizamos cómo el fenómeno fiscal es estudiado desde dos perspectivas distintas dentro del institucionalismo: una macro y una micro. A continuación, recogemos la relevancia del capital social para un sistema fiscal, lo cual constituye uno de los factores que nos permiten defender la no existencia de reglas fiscales cuya optimalidad sea general. Exponemos cómo la teoría política de los costes de transacción permite nuevas dimensiones en el análisis de cuestiones tributarias y finalizamos con una recapitulación a modo de conclusión.

Palabras clave: Instituciones / Sistema fiscal / Nueva Economía Institucional / Capital social / Política de los costes 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 **Key words:** Institutions / Fiscal system / New Institutional Economics / Social capital / Transaction cost politics.

1. INTRODUCCIÓN

La Nueva Economía Institucional (NEI) constituye el más importante cuerpo teórico que emerge en la ciencia económica en los últimos años (Harris, Hunter y

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Economía e instituciones: la Nueva Economía Institucional y el análisis de la política económica”, código PGIDT99PX130001A, financiado por la Xunta de Galicia y dirigido por el profesor X.C. Arias.

Lewis, 1995, p. 3). Ya a mediados de la década de los ochenta, R.C.O. Matthews (1986, p. 903) afirmaba en su discurso presidencial ante la Royal Economic Society que la economía de las instituciones se había convertido en una de las áreas más vivas de la disciplina económica. La concesión del Premio Nobel de Economía en 1991 a Ronald Coase y en 1993 a Douglass North supuso un considerable respaldo a este nuevo enfoque del análisis económico que, asumiendo que la realidad económica se caracteriza por la presencia de costes de transacción positivos², defiende que las instituciones³ importan en la economía y son susceptibles de ser analizadas (Williamson, 1999)⁴.

Dada la relevancia de este nuevo enfoque que va extendiéndose en la ciencia económica, el objetivo que nos proponemos en estas páginas es presentar cómo el elemento fiscal puede ser considerado desde la Nueva Economía Institucional. Conocer y, en su caso, asumir los avances que este enfoque está generando permitirá desarrollos en los programas de investigación de los estudiosos de la Hacienda Pública y de los Sistemas Fiscales, enriqueciendo los razonamientos actuales. Si conseguimos presentar un marco de reflexión institucionalista sobre los sistemas fiscales y perfilar una agenda de investigación del elemento fiscal desde la NEI, nuestro objetivo se habrá logrado.

2. EL SISTEMA FISCAL: ¿INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN?

La primera cuestión que presentamos es cómo en la delimitación del concepto de sistema fiscal existe tanto un componente institucional como uno organizacional, lo cual permite al economista enfrentarse con distintos tipos de análisis.

En primer lugar, presentamos la idea de sistema fiscal como institución⁵. La Nueva Economía Institucional asume el papel de las instituciones como “reglas de juego” del comportamiento económico en sociedad, y el sistema fiscal constituye una de esas reglas en dos sentidos:

² El concepto de costes de transacción es desarrollado en las aportaciones seminales de Coase (1937) y Coase (1960).

³ El concepto de institución es desarrollado en North (1990a).

⁴ Para situar la NEI en la ciencia económica debemos empezar distinguiendo el “nuevo” y el “viejo” institucionalismo, para lo cual los trabajos de Rutherford (1994) y Toboso (1997) resultan de indudable interés. Dentro del “nuevo institucionalismo”, Eggertsson (1990) delimita la Economía Neoinstitucional, que mantiene el núcleo duro del paradigma microeconómico moderno, de la Nueva Economía Institucional que, entre otras características, no asume estrictamente el modelo de elección racional. Tanto Eggertsson (1990) como Furutbon y Richter (1998) presentan el enfoque económico de la NEI y recopilan las contribuciones que realiza en distintas áreas de la ciencia económica. Drobak y Nye (1997) intentan presentar un conjunto de aportaciones situadas en la frontera de investigación de la NEI.

⁵ Cuando hablamos de una institución hacemos referencia a una regularidad de comportamiento o a una regla que es generalmente aceptada por miembros de un grupo social, que concreta comportamientos en situaciones específicas, y que puede ser autoimpuesta o mantenida por autoridad externa (Rutherford, 1994, p. 182). Las instituciones son las reglas formales e informales que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, así como los mecanismos de cumplimiento de esas reglas (Burki y Perry, 1998, p. 11).

- a) Como institución formal, existen una serie de leyes fiscales, reglamentos y similares con los cuales el Estado regula explícitamente cómo funciona el sistema fiscal y cómo se aplican obligaciones tributarias a los agentes económicos. Ese conjunto legal constituye una regla de juego explícita para los agentes: en función de cuál sea la actuación de éstos, así será la aplicación de tal regla, la cual moldea, por tanto, el comportamiento del jugador e incentiva unas conductas frente a otras. Las conductas determinan los resultados y, por tanto, esas reglas fiscales determinarán los resultados económicos.
- b) Como institución informal, el hecho de pagar impuestos se ha constituido, por ejemplo, en los países avanzados, en un patrón de comportamiento: se trata de una conducta socialmente aceptada. Año tras año la gente cumple con sus obligaciones tributarias, configurándose así un hábito de comportamiento. Es cierto que los individuos acuden a pagar impuestos porque es obligatorio pero, a la vez, los agentes actúan también afectados por una serie de limitaciones informales en las cuales la evolución de una sociedad tiene mucho que decir⁶.

Podemos distinguir tres tipos de limitaciones informales, siguiendo a North (1990a):

- Extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales: los ciudadanos que no conocen a fondo el funcionamiento de los impuestos que se les aplican realizan una interpretación mental sobre ese funcionamiento y según el cual determinan su conducta⁷.
- Normas sociales⁸, sancionadas socialmente: la sociedad puede premiar buenas conductas fiscales por la vía del reconocimiento o del prestigio social, mientras pueden castigar con el rechazo social o con el ostracismo otras actitudes como el fraude fiscal.
- Normas de conducta aceptadas internamente: los individuos pueden cumplir con sus obligaciones tributarias por cuestiones ideológicas o éticas, por ejemplo como compromiso con un Estado benefactor o Estado del Bienestar. Los individuos pueden autoimponerse ciertos códigos de conducta. En este sentido, Casas Pardo (1995, p. 17) señala que la gente puede pagar sus impuestos por considerarlo un

⁶ Según North (1981) y North (1990a), la historia de una civilización determina su presente, dejando un legado que se modifica y transmite de generación en generación. Ésta es una visión evolucionista que aparece en el nuevo institucionalismo como "dependencia de la senda".

⁷ North (1990a) señala que "la forma en que la mente humana procesa información no sólo es la base de la existencia de las instituciones, sino una clave para entender cómo las limitaciones informales tienen un papel importante en la formación de la elección".

⁸ Rutherford (1994) caracteriza las normas sociales afirmando que son sostenidas por sanciones sociales, que aportan los fines próximos del esfuerzo humano y que pueden cambiar como resultado de la modificación de los patrones de vida.

deber: es el “sentido de compromiso” que conlleva una “elección contra-preferencial”, conforme a las tesis de Amartya Sen⁹.

De este modo, existe un componente informal dentro del carácter institucional del sistema fiscal. Para comprender la “regla del juego” fiscal no llega con conocer el conjunto de leyes y normas jurídicas vigentes, sino que es necesario adentrarse en ese conjunto de cuestiones sociales y culturales propias de una sociedad y analizar las instituciones informales. Claro que, al aceptar la relevancia de este tipo de instituciones, nos alejamos del *homo economicus* propio de la economía neoclásica¹⁰.

Lo que sí debemos destacar es la mutua interdependencia entre instituciones fiscales formales e informales, a la hora de configurarse como tal regla de juego. Para estudiar el sistema fiscal como institución debemos incorporar tanto el elemento formal-explicito como el informal-rasgos sociales.

En segundo lugar, analizamos cómo detrás de la institución sistema fiscal existe una organización fiscal, es decir, un conjunto de individuos que actúan de forma organizada para elaborar, mantener y aplicar las normas fiscales¹¹. En las sociedades avanzadas, la potestad fiscal recae en exclusiva en un Estado que incorpora dentro de su estructura esa organización especializada en la cuestión fiscal.

¿Quiénes forman esa organización que posee competencias sobre la cuestión fiscal? En un sentido amplio, debemos incorporar, desde los parlamentarios encargados de aprobar la legislación tributaria hasta los funcionarios de las delegaciones de los Ministerios de Hacienda: un conjunto de individuos con muy distintas actitudes, tareas y perfiles. Como decíamos, todos ellos dentro de una organización superior en la cual están definidas una serie de líneas jerárquicas: el Estado.

Por tanto, hemos distinguido qué hay de institucional y qué de organizacional en un sistema fiscal. Aunque podemos señalar en un primer momento cómo un sistema institucional fiscal puede ser compatible con diferentes organizaciones de la Hacienda Pública, o cómo una estructura organizativa estatal puede ser común a países con normativas fiscales distintas, existen diferentes cauces de vinculación y relación entre el fisco institucional y el organizacional. Desde luego, para sostener normativas fiscales complejas será necesaria una determinada organización fiscal con medios técnicos y humanos suficientes.

⁹ Sen (1987) destaca la importancia de valorar el elemento ético en el comportamiento humano a través del “aspecto de agencia”.

¹⁰ Se trata de entender al hombre como ser en sociedad, influido por factores biológicos, culturales y sociales: el *homo sociologicus* (Rutherford, 1994, p. 51), el cual puede mantener conductas economizadoras.

¹¹ Las organizaciones son entidades compuestas por individuos que actúan colectivamente en busca de un conjunto de objetivos (Burki y Perry, 1998, p. 11).

3. DETRÁS DEL FISCO, UN ESTADO

Uno de los cimientos necesarios para edificar una teoría de las instituciones es una teoría del Estado (North, 1981)¹². El estudio del Estado es relevante, porque en función de su naturaleza así será la institución y la organización fiscal.

North (1981) define al Estado como una organización que posee en monopolio el uso legítimo de la violencia y que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos. Hablar de Estado implica suponer la existencia de un sistema fiscal-impositivo.

La teoría northiana presenta dos modelos alternativos: un Estado “explotador o depredador” sería aquél que extrae ingresos de la sociedad en beneficio del grupo o clase social que lo sostiene¹³, mientras un Estado basado en la teoría del contrato es aquél que desempeña un papel de maximizador de la riqueza para la sociedad, lo cual le llevaría a implementar derechos de propiedad eficientes.

Un Estado contractual pondrá su centro de atención en reducir los costes de transacción de una sociedad y en aumentar el nivel de producción: con ello conseguirá aumentar las bases imponibles y la recaudación. La actividad fiscal intentará ser compatible con el objetivo de crecimiento que se formula al darle nacimiento mediante contrato al Estado. Si en la economía no existiesen costes de transacción positivos, el Estado depredador estaría interesado en permitir la solución eficiente del Estado contractual, pues si negociar no tiene costes lograría acuerdos que le mantuviesen, por lo menos, con el nivel de beneficios que conseguiría como Estado depredador. Pero el mundo real se caracteriza por la presencia de costes de transacción positivos.

De la teoría northiana podríamos concluir que mientras que en un Estado depredador el fisco está al servicio de los intereses de un grupo, en un Estado contractual el fisco está al servicio del crecimiento económico y del resto de objetivos que nacen del contrato social que crea al Estado. No obstante, frente a esta teoría normativa, el análisis positivo del Estado estrecha la separación entre ambos prototipos estatales¹⁴. Ni el fisco depredador puede olvidarse de que el poder estatal está limitado y de que necesita una determinada aceptación social¹⁵, ni el fisco contrac-

¹² Según North (1981), una teoría de las instituciones necesita como cimientos una teoría del Estado, una teoría de los derechos de propiedad y una teoría que explique el funcionamiento mental y la conducta del individuo.

¹³ Un Estado explotador actúa al servicio de los intereses de un grupo social buscador de rentas: el objetivo que se presenta es apropiarse de un mayor trozo de tarta, aunque sea a costa de reducir su tamaño (lo cual puede ocurrir debido a la existencia de costes de transacción positivos).

¹⁴ En este sentido, Przeworski y Limongi (1993) no encuentran conclusiones sólidas que afirmen la existencia de impactos diferentes de los regímenes políticos democráticos (contractual) y dictatoriales (depredador) sobre el crecimiento económico, tras realizar una revisión de argumentos teóricos y de estudios empíricos.

¹⁵ Un Estado depredador podría formular un sistema fiscal extremo que actuase como expropiador de toda la riqueza de un país para favorecer al grupo social que sostiene al Estado. Pero si los ciudadanos ven como su nivel de vida corre riesgos de empeorar, estarán dispuestos a apoyar a la oposición interna o a gobiernos externos. Si los impuestos que establece el Estado son abusivos, los ciudadanos pueden intentar cambiar el poder estatal o buscar fórmulas para evadirlo.

tual va a actuar en un mundo con costes de transacción positivos como un perfecto y benevolente maximizador de la eficiencia y del crecimiento económico¹⁶.

Si hasta ahora hemos defendido que la naturaleza del Estado determina el sistema fiscal, podemos señalar ahora al régimen político como variable intermedia en esa relación. Przeworski y Limongi (1993, p. 58) distinguen tres tipos de regímenes políticos: la “democracia”, en la cual los ciudadanos deciden el tamaño del Estado y tienen derecho al residuo fiscal¹⁷; la “autocracia”, en la que el aparato del Estado decide su tamaño y si puede apropiarse del residuo fiscal (es el caso de las dictaduras personalizadas); y la “burocracia”, en la cual el aparato estatal decide el tamaño del Estado, pero los ciudadanos tienen derecho al residuo fiscal (como en el caso del régimen soviético)¹⁸. Si vinculamos esta clasificación con la teoría northiana del Estado, podemos señalar cómo mientras que la autocracia es el régimen político por antonomasia de un Estado depredador, la democracia lo es de un Estado contractual.

Por otra parte, podemos señalar cómo los Estados democráticos actuales, manteniendo sus rasgos distintivos de coactividad y universalidad (Stiglitz, 1989, p. 37), asumen cada vez más una condición de institución social de carácter voluntario. Desde esta perspectiva, el Estado no es “ni tan universal, ni tan coercitivo”¹⁹, lo cual debe entenderse conforme a una mayor capacidad de los ciudadanos para determinar el tipo de Estado en el que viven (bien a través del ejercicio democrático del voto o de la movilidad geográfica). Los ciudadanos se ligan a un Estado contractual a través de un pacto societal, comprometiéndose a asumir ciertas cargas fiscales a cambio de un conjunto de prestaciones y servicios públicos.

Este Estado diseñará también un conjunto de derechos de propiedad que se verá afectado por el sistema fiscal²⁰. Los impuestos suponen límites a los derechos de propiedad y podemos considerarlos como una “atenuación” de los derechos exclusivos. Unas finanzas públicas depredadoras dan paso *de facto* a derechos exclusivos incompletos. El concepto de propiedad está afectado por el sistema fiscal. De hecho, un impuesto sobre el patrimonio no supone sino una aminoración de mi propiedad, y un impuesto sobre el valor añadido modifica mi derecho a enajenar

¹⁶ Eggertsson (1990) señala que las restricciones que suponen la amenaza de los rivales, el oportunismo de los empleados y los costes de medición, pueden hacer que el gobernante establezca sistemas de recaudación de impuestos y derechos de propiedad que sitúen a la economía por debajo de su frontera de producción técnica. Przeworski y Limongi (1993) defienden que el principal mecanismo a través del cual la democracia puede dificultar el crecimiento es la presión de consumo inmediato, la cual reduce la inversión.

¹⁷ El residuo fiscal es la diferencia entre el output total y el coste del gobierno estatal (Przeworski y Limongi, 1993).

¹⁸ La burocracia y la autocracia representan diferentes formas de dictadura.

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

²⁰ Aunque dentro de los derechos de propiedad podemos considerar varias categorías, en términos generales, podemos entenderlos como reglas socialmente aceptadas que conceden a los individuos derechos para usar los recursos. Eggertsson (1990) analiza con detalle el concepto y los tipos de derechos de propiedad.

mis posesiones. De este modo, vinculamos una teoría del Estado y una teoría de los derechos de propiedad con el sistema fiscal²¹.

También, desde una perspectiva histórica, el análisis de la evolución del Estado nos facilitará la comprensión de la evolución de los sistemas fiscales. Tanzi (1997) muestra cómo el papel del Estado en la economía ha ido cambiando a lo largo de la historia. A lo largo de todo ese proceso de transformaciones, y con independencia de la estructura jurídico-política y de la legitimidad social de cada momento, la relación fiscal ha mantenido su espacio originario en la “ratio constituyente del Estado” (Diez, 1998, p. 6).

Finalmente, señalamos cómo en el contexto actual de globalización económica el Estado afronta una crisis que también compete a lo fiscal. Los Estados nacionales pierden discrecionalidad en la elaboración de sus sistemas fiscales debido a elementos como la competencia fiscal, la cual reduce especialmente el espacio para la imposición progresiva (Tanzi, 1997, p. 24), o los requisitos de estabilidad y disciplina de las políticas macroeconómicas fiscales (Boix *et al.*, 1993, p. 25).

4. EL SISTEMA FISCAL DESDE EL MACRO Y EL MICRO INSTITUCIONALISMO

En este apartado presentamos el análisis de la cuestión fiscal, tanto de la institución fiscal como de la organización encargada de ella, desde una perspectiva macroinstitucionalista y una microinstitucionalista²².

Desde una perspectiva macroinstitucionalista²³, intentamos estudiar cómo el sistema fiscal desempeña su papel y evolución institucional en una economía y qué efectos tienen las cuestiones fiscales sobre los resultados económicos.

Los efectos de la imposición sobre la eficiencia y el crecimiento económico han sido objeto de análisis desde diferentes enfoques teóricos²⁴. No obstante, la evidencia empírica sobre la relación entre imposición y crecimiento es mucho más débil que la que cabría esperar de los análisis teóricos (Tanzi y Zee, 1997, p. 187).

²¹ La vinculación entre estos tres elementos es fundamental, según North (1981), para comprender la naturaleza de los Estados nacionales de Europa cuando nacen: los derechos de propiedad que imponen y los sistemas fiscales que establecen explican las tasas diferenciales de crecimiento que se dan entre países como Francia o España y los Países Bajos.

²² Williamson (1994) distingue dos perspectivas de análisis en el seno de la NEI: una macroanalítica y otra microanalítica. Se corresponden con cierta exactitud con el segundo y con el tercer nivel de análisis social de Williamson (1999), respectivamente.

²³ El macroinstitucionalismo adopta una perspectiva macroanalítica que se centra en el estudio sobre cómo el marco institucional afecta a los resultados económicos, así como del proceso de cambio del propio marco institucional y de la evolución de la economía. Estudia la relación entre el entorno institucional y la producción-cambio-distribución.

²⁴ Tanzi y Zee (1997, pp. 182-186) revisan las relaciones entre imposición y crecimiento a través de los análisis teóricos sobre neutralidad impositiva, exceso de carga impositiva en sentido dinámico, política fiscal en la literatura de crecimiento endógeno o los incentivos fiscales.

Las investigaciones empíricas se ven limitadas por la dificultad de aislar los efectos de la imposición (Easterly y Rebelo, 1993), lo cual debe entenderse, fundamentalmente, como consecuencia de la existencia de variables fiscales no impositivas, pero dependientes de la política impositiva, que pueden afectar al crecimiento, como en el caso del gasto público o de la política presupuestaria (Tanzi y Zee, 1997).

Esta dificultad de cuantificar el efecto que un elemento del marco institucional, en nuestro caso, el sistema fiscal, tiene de forma aislada sobre los resultados económicos es asumible por un enfoque institucionalista que asume la interdependencia de factores sociales e institucionales.

El hecho de detraer recursos de los agentes económicos en una sociedad a través de la aplicación de impuestos no es por sí sólo un factor de impulso del crecimiento económico²⁵. Pero el Estado no entierra los recursos que consigue a través de la recaudación fiscal, sino que llevará a cabo unas políticas de gasto público que pueden tener efectos negativos y positivos para el crecimiento, por ejemplo, un efecto *crowding-out* y un efecto externalidad positiva (Tanzi y Zee, 1997, pp. 187-188). Gastos e ingresos públicos son la cara y la cruz de una misma moneda, y debemos analizar el efecto de ambos sobre los resultados económicos.

Si analizamos y evaluamos la evidencia existente sobre la relación entre gastos públicos e imposición, por un lado, y prosperidad y crecimiento económico, por otro, podemos constatar un par de evidencias empíricas (Slemrod, 1995):

- a) En todos los países del mundo desarrollado hemos asistido en las últimas décadas a una fuerte relación entre crecimiento y volumen impositivo: en un mismo período han coincidido niveles sin precedentes en crecimiento de prosperidad con niveles sin precedentes de crecimiento del tamaño del Estado y del nivel de presión fiscal.
- b) La relación entre prosperidad y tamaño del gobierno, en particular para nuestros intereses, presión fiscal, no resulta tan clara en muestras de corte transversal.

Por otra parte, Slemrod (1995) destaca la no existencia de estudios académicos que tiendan a demostrar una significativa relación causal negativa entre el tamaño del Estado y el nivel de prosperidad. Lo que sí existen son investigaciones que muestran una relación negativa entre medidas del tamaño gubernamental y la tasa

²⁵ La estructura de la imposición sí puede determinar, según algunos modelos teóricos, si los efectos sobre el crecimiento son negativos (modelo de Rebelo) o nulos (modelo de Lucas), tal y como exponen Tanzi y Zee (1997, pp. 184-185).

de crecimiento de la renta real per cápita, pero esta relación es no robusta y sensible a la especificación del modelo (Tanzi y Zee, 1997)²⁶.

William Easterly (Slemrod, 1995, p. 419) señala que la principal conclusión de Slemrod (1995) podría ser la respuesta a la pregunta que titula su artículo: “¿Qué nos enseñan los estudios de corte transversal sobre países en lo referente a tamaño estatal, imposición, prosperidad y crecimiento?”. No mucho”.

Esa conclusión es acorde con las exposiciones de la NEI: los resultados económicos son fruto de un marco institucional que determina los incentivos con los que se encuentran los agentes económicos, de forma que el análisis aislado del elemento fiscal resulta insuficiente para estudiar los efectos sobre el crecimiento al prescindir de otros elementos institucionales relevantes.

En este sentido, la existencia de correlación entre cuestiones fiscales y niveles de prosperidad o crecimiento no debería concluir sobre relaciones de causalidad, pues para poder comprender tales relaciones se hace necesaria la valoración del marco institucional presente y de la evolución institucional histórica en una visión agregada²⁷.

La dependencia de la senda (“*path's dependence*”) implica que la situación actual de la economía viene influida por la historia económica e institucional de esa sociedad, y caracterizada por la presencia de rendimientos crecientes en el marco institucional (North, 1990a)²⁸. En este sentido, cabe estudiar la relación entre la posición de una sociedad en su senda evolutiva y la institución sistema fiscal. Easterly y Rebelo (1993) constatan una fuerte asociación entre el nivel de desarrollo y la estructura fiscal, y concluyen que los países pobres dependen mucho más de impuestos sobre el comercio internacional, mientras que los impuestos sobre la renta solamente son importantes en las economías desarrolladas.

Además de estudiar los efectos del marco institucional sobre los resultados económicos, el macroinstitucionalismo analiza la propia evolución de las instituciones. Así, podemos destacar que para comprender al sistema fiscal, tanto como institución formal como informal, la senda es relevante²⁹. Por una parte, cuando el

²⁶ Estas investigaciones han sido desarrolladas en Barro (1991), quien encuentra esa relación negativa cuando se dan un conjunto de variables condicionantes. Slemrod (1995, p. 378) también destaca cómo, si cambiamos ese conjunto, la asociación estadística pierde la robustez.

²⁷ Comín (1996, pp. 115-121) estudia los efectos del sistema fiscal sobre el crecimiento económico en España centrándose en dos hitos tributarios de nuestra historia: la reforma Mon-Santillán de 1845, que instauró un régimen fiscal liberal mucho más propicio al ahorro y al crecimiento que el mosaico tributario del Antiguo Régimen, y la reforma iniciada en 1977 por Francisco Fernández Ordóñez, la cual apostó por una progresividad que incorporaba la redistribución de la renta como objetivo tributario, aún a costa de asumir un desincentivo al ahorro privado.

²⁸ Los rendimientos crecientes en el marco institucional implican que incrementos proporcionales en la eficiencia de ese marco provocan incrementos proporcionales mayores en los resultados económicos de un país.

²⁹ “El sistema tributario de un país es un resultado histórico, consecuencia de múltiples decisiones adoptadas en un contexto de tensión entre los distintos grupos sociales llamados a soportar los tributos y, por tanto, expresivo del tipo de equilibrios y de compromisos existentes en cada momento” (Vallejo, 1999, p. 50).

legislador aprueba un conjunto de leyes impositivas valora la situación fiscal de ese país en los últimos años y analiza tanto la legislación que estaba vigente como su funcionamiento. Además, las políticas pasadas suponen una restricción para la decisión fiscal actual (Tanzi, 1997). Por otra, los patrones de comportamiento fiscal de una sociedad vienen determinados por la experiencia de años anteriores³⁰. Una perspectiva dinámica e histórica será enriquecedora.

Al incorporar el análisis dinámico del sistema fiscal, la incertidumbre sobre el régimen impositivo futuro aparece como un elemento que introduce volatilidad sobre los rendimientos esperados de la inversión y que, por tanto, puede reducir o posponer esa inversión. Esto motiva un impacto adverso sobre el crecimiento, el cual puede atenuarse a través de mecanismos institucionales que den certeza sobre la política impositiva futura (Tanzi y Zee, 1997, pp. 192-195).

Desde una perspectiva microinstitucionalista³¹ se analiza al sistema fiscal como organización. De este modo, se abre la “caja negra” de esa parte del aparato estatal que tiene en sus manos la elaboración, aprobación y aplicación de las normas tributarias, y se estudia cómo esa organización estatal hacendística afronta la reducción de los costes de transacción.

El Estado como organización tiene establecida una línea de jerarquía³², y lo mismo ocurre con la parte del Estado dedicada a cuestiones hacendísticas. El modelo tradicional de Administración Pública es el modelo jerárquico que apareció en el siglo XIX en los países europeos, y que se fundamenta en un sistema de “*check and balances*” (el cual busca limitar la interferencia política en la Administración Pública) y en una forma jerárquica de organización con control centralizado (conforme al modelo weberiano³³). Ante el crecimiento histórico de la organización pública, ésta empieza a perder flexibilidad y eficiencia debido al aumento de los costes de transacción y a la dificultad de solventar los problemas de información y de control, lo cual hace aparecer nuevas ideas para la Administración Pública. En varios países avanzados se llevan a cabo reformas en las burocracias tradicionales buscando aumentar la competencia (a través de la introducción de mecanismos de mercado), así como la discrecionalidad de los gestores (creando

³⁰ Los ciudadanos observan, por ejemplo, la posibilidad de ser descubiertos si cometen fraude fiscal.

³¹ El microinstitucionalismo adopta una perspectiva microanalítica que estudia cómo, dado un marco institucional, las unidades económicas deciden cooperar o competir en función de los costes de transacción. El objetivo es analizar los mecanismos de “*governance*” y estudiar las organizaciones, para lo cual las aportaciones de Williamson (1974, 1985) son centrales.

³² Williamson (1985) define la jerarquía como conjunto de reglas para hacer transacciones, reglas basadas en líneas verticales de decisión por autoridad. Asimismo, delimita los conceptos de mercado y jerarquía: “*en tanto que las transacciones de mercado implican el intercambio entre entidades económicas autónomas, las transacciones jerárquicas son aquellas para las que una sola entidad administrativa se extiende hacia ambos lados de la transacción, en las que prevalece alguna forma de subordinación y en las que se logra una propiedad consolidada*”.

³³ Este modelo se basa en unidades especializadas a las que se asignan unas funciones, en presupuestos previstos con exactitud, en una escala de puestos de trabajo correlada a una escala de salarios y en registros exactos.

paralelamente un escenario de mayor transparencia y responsabilidad en el cual se pasen a controlar los outputs en vez de los inputs).

Esa nueva gestión pública reduce las reglas jerárquicas al acercar la decisión a los individuos, orienta el control a los outputs, se centra en los clientes y en sus demandas e introduce una orientación de mercado³⁴.

Podemos señalar dos grandes tendencias que ante el declive de las burocracias tradicionales inducen a revisar el *statu quo* organizativo en la gestión pública: una orientación eficientista sesgada hacia la lucha contra el déficit público, y otra de “servicio público” que busca conectar mejor con la demanda social de los ciudadanos (Longo, 1999). Ambas tendencias se derivan de la existencia de costes de transacción positivos, los cuales dificultan la contratación e impiden la eficiencia en la Administración y en la satisfacción de las demandas sociales.

En la línea de los postulados de esta nueva gestión pública, Boix *et al.* (1993) defienden la necesidad de una reconversión del sector público español desde un modelo garantista hacia una Administración prestadora de servicios y orientada al cliente. Su línea argumental señala la necesidad de la modernización institucional y organizativa de este sector para conseguir ciertos objetivos centrales de la política económica española, entre los cuales se encuentra el aumento de los niveles de cumplimiento tributario. En este sentido, podemos señalar cómo históricamente la evasión fiscal en España estuvo muy ligada a la corrupción administrativa, tanto a través de comisiones o gratificaciones a actores políticos, como a través del control de recaudadores o inspectores³⁵ (Comín, 1996, pp. 109-115).

En toda esta tendencia microinstitucionalista, la aportación central de Aoki (1990) sobre la economía japonesa aborda también el análisis de la estructura de la burocracia de este país, concluyendo la existencia de características comunes a la empresa japonesa clásica (aunque en la burocracia la centralización de la administración de personal sólo llega al nivel del ministerio)³⁶.

Mercados y jerarquías son opciones para organizar la actividad económica, y cada una de ellas ocasiona determinados beneficios y costes frente a la otra. La organización de la Hacienda Pública mediante jerarquía frente a mercado debe buscar la estructura más adecuada para lograr la minimización de los costes de tran-

³⁴ La cuestión de la Administración Pública desde una perspectiva institucional es presentada con detalle por Burki y Perry (1998, pp. 122-126).

³⁵ Comín (1996) defiende que la causa de la permanencia del binomio corrupción-fraude fiscal en España durante mucho tiempo debe buscarse en una estructura política y social que sostenía unos gobiernos que sólo atendían a los intereses de las clases poseedoras del poder político (es una visión claramente de un Estado depredador northiano).

³⁶ Aoki (1990) describe a la burocracia japonesa en un papel intermedio entre los intereses privados y la promoción del interés público, y describe el “pluralismo burocrático” como fruto de la alianza entre el PLD y la burocracia.

sacción³⁷. Esto puede exigirle incorporar condiciones similares a las de mercado en la Administración Pública, pero para ello es necesario que exista un marco institucional adecuado (aspecto sobre el cual llaman la atención Burki y Perry (1998)).

De este modo, se abre un campo de investigación para los hacendistas públicos: estudiar cuán eficiente es la estructura hacendística de un Estado, tarea en la cual habrá puntos de conexión con la política de los costes de transacción, tal como veremos.

5. SISTEMA FISCAL Y CAPITAL SOCIAL

El concepto de capital social hace referencia a rasgos de la organización social, como la confianza, las normas cooperativas y cívicas o el asociacionismo, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar las acciones coordinadas (Putnam *et al.*, 1993). La literatura del capital social defiende la relevancia de este elemento en los análisis político y económico, y nuestro objetivo en este epígrafe es vincular la idea de capital social con la cuestión tributaria.

Knack y Keefer (1997) miden el capital social a través de dos índices que cuantifican por separado el nivel de confianza y el de cooperación cívica que existe en una sociedad. Mientras el primero mide hasta qué punto la gente se fía del resto de ciudadanos, el segundo mide el grado de cooperación que los individuos asumen para resolver asuntos sociales del tipo del dilema del prisionero³⁸.

Uno de los indicadores que Knack y Keefer (1997) usan para medir el nivel de cooperación cívica en una sociedad es la disponibilidad de los contribuyentes a defraudar a Hacienda cuando tienen la oportunidad. Es un caso de dilema del prisionero. Frente a la opción de cumplir con las obligaciones tributarias, lo cual permitiría alcanzar la eficiencia paretiana, los contribuyentes pueden decidir no cooperar y defraudar al fisco³⁹. El grado de cooperación que manifiesta el cumplimiento tributario vendrá dado por la norma de reciprocidad generalizada, la cual supone un altruismo en el corto plazo y un interés propio en el largo (Putnam *et al.*, 1993).

Con el fondo de un Estado basado en un contrato, los contribuyentes deberían cumplir con el pago de impuestos, que es una de las obligaciones estipuladas en el contrato para los firmantes. Claro que, una vez firmado, la cláusula que obliga a

³⁷ Por ejemplo, a la hora de definir su estructura organizativa, la Hacienda Pública podría contratar a trabajadores autónomos para realizar inspecciones fiscales, pero para reducir costes de transacción opta por incorporar en la plantilla de su organización a los inspectores.

³⁸ La confianza y la cooperación cívica favorecen el desarrollo económico al crear un entorno más seguro y estable en el que aumentan el esfuerzo en innovación, la acumulación de capital físico y la tasa de retorno del capital humano. Confianza y cooperación reducen costes de transacción: se contrata especificando menos contingencias y se abaratan las transacciones económicas. La confianza permite estabilidad y reduce incertidumbre.

³⁹ Es el equilibrio de Nash: defraudar es la estrategia dominante, porque si pago a Hacienda corro el riesgo de que los demás defrauden.

pagar impuestos no es la que más favorece directamente al ciudadano. Según North (1990a), el cumplimiento obligatorio de esos deberes fiscales puede ser motivado por posibles represalias sociales, por códigos de conducta del individuo o por la intervención coercitiva del Estado.

Si suponemos la voluntariedad del pago de impuestos, los individuos saldrían beneficiados de la estrategia cooperativa que es pagar impuestos, pues ello permite la actuación del Estado para mejorar el bienestar social⁴⁰. En cambio, los individuos resolverían el dilema del prisionero no haciendo frente a sus deberes tributarios. Ante este problema de “*free-rider*”, que al extenderse no permitiría la financiación estatal, la solución que da el Estado es el uso de su poder coercitivo estableciendo el pago obligatorio de impuestos.

Claro que el Estado tendría amplios problemas de información y costes administrativos para desarrollar las obligaciones tributarias de todos y de cada uno de los contribuyentes: aparecen impuestos autodeclaratorios, reservándose el Estado el papel de vigilante del cumplimiento y, en su caso, de sancionador⁴¹.

No obstante, a pesar de los mecanismos de cumplimiento que impone el Estado (investigación y sanción), no hacerle frente a las obligaciones tributarias le permitiría a muchos ciudadanos que cumplen con Hacienda aumentar su rendimiento esperado⁴². Esa voluntariedad en el cumplimiento se debe a una “honestidad patológica” o a un comportamiento de “buena ciudadanía” (Slemrod, 1998, pp. 485-486)⁴³. El capital social incorpora esos conceptos.

El capital social facilita la recaudación impositiva al favorecer la aceptación voluntaria del impuesto, por lo que será relevante intentar preservarlo si nos proponemos conseguir un sistema fiscal eficiente, especialmente debido a la existencia de círculos virtuosos y viciosos del capital social, según Putnam *et al.* (1993)⁴⁴.

Por tanto, a la hora de diseñar un sistema fiscal, debemos tener en cuenta el nivel de capital social existente: será una restricción al nivel de eficiencia de nuestros impuestos, pero también un elemento para conservar o incrementar políticamente.

Finalmente, señalemos que al elaborar la política impositiva debe tenerse en cuenta que reformas fiscales continuas, que hagan percibir a los agentes económicos una situación de riesgo sobre las obligaciones tributarias futuras, pueden crear

⁴⁰ Hemos configurado ya una teoría del Estado contractual.

⁴¹ Según Slemrod (1998), existe una clara correlación positiva entre la tasa de aceptación voluntaria y la presencia de mecanismos de cumplimiento de los impuestos.

⁴² En la conducta del contribuyente no sólo pesa la conducta maximizadora del *homo economicus*. En la medida en que los individuos no tengan la misma actitud frente al riesgo o la misma responsabilidad cívica pueden surgir problemas de inequidad horizontal.

⁴³ Díez (1998) analiza la cultura fiscal de los españoles.

⁴⁴ En este sentido, cabría interpretar la persistencia del fraude fiscal en la España contemporánea (Comín, 1996, pp. 93-108) conforme a un círculo vicioso del capital social en el cumplimiento tributario.

un marco de inestabilidad y de desconfianza que daña el capital social y que no resulta favorable para la inversión ni para el crecimiento. En esta línea, Knack y Keefer (1997) señalan cómo las instituciones formales de un país, en nuestro caso la legislación tributaria, influyen en el nivel de confianza y de cooperación cívica, es decir, en el volumen de capital social. Si el Gobierno es creíble en su compromiso de no modificar la legislación impositiva, esto favorecerá el nivel de capital social. La credibilidad de las políticas es relevante para favorecer entornos de seguridad y confianza.

6. NO HAY REGLA FISCAL ÓPTIMA UNIVERSAL

La economía neoclásica estudia un mundo sin costes de transacción y sin instituciones en el cual los individuos son *homo economicus*, racionalmente perfectos. Estudia un mundo idealizado sin fricciones que no existe.

La Nueva Economía Institucional intenta estudiar, desde una perspectiva positiva, una realidad económica caracterizada por la presencia de instituciones y costes de transacción positivos, también al analizar los sistemas fiscales. De este modo, la Hacienda Pública no puede menospreciar las instituciones, tales como la cultura cívica o el capital social de una sociedad, o los costes de transacción, tales como la información asimétrica entre sujeto pasivo y autoridades fiscales.

Y es que si la teoría económica tiende a la abstracción para centrar la atención en los aspectos que pretende estudiar, podemos asumir el avance fundamental que la teoría económica neoclásica ha supuesto para la ciencia económica a la vez que comprendemos que sus conclusiones no pueden aplicarse directamente. El salto del análisis teórico al propio de la economía aplicada debe impregnarse del marco institucional. La gran variabilidad de marcos institucionales en las distintas sociedades implica que las conclusiones teóricas neoclásicas, al no considerar esos marcos, no tengan una aplicabilidad clara. Por ejemplo, no incorpora el análisis de los procesos políticos como factores de la realidad del sistema fiscal: sobre esta cuestión en particular incidiremos en el apartado siguiente.

Por ello, el nuevo institucionalismo niega la universalidad de las conclusiones del análisis económico, universalidad que parece impregnar la economía neoclásica⁴⁵. Sociedades distintas con marcos institucionales distintos exigen análisis particulares.

La dependencia de la senda o el capital social nos permiten entender cómo difieren los marcos institucionales. Desde una perspectiva normativa no convendrá realizar recomendaciones generales a diferentes sociedades. Normas fiscales idénticas pueden provocar resultados muy diferentes si son aplicadas a diferentes so-

⁴⁵ Por ejemplo, en el respaldo al mercado que da el primer teorema del bienestar.

ciudades. En esta línea, podemos defender que no hay regla fiscal universal óptima⁴⁶.

Además, a la hora de proponer una reforma fiscal, hay que valorar el proceso de dependencia de la senda de la economía en cuestión. El legado institucional de una economía acota el margen de maniobra para emprender una reforma fiscal. El conjunto de reformas fiscales viables será más o menos amplio en función de la evolución institucional y, en particular impositiva, de esa sociedad. Con distintos conjuntos de elección de reformas fiscales, la mejor reforma fiscal no será la misma en distintas economías.

No obstante, reconocemos que el modelo neoclásico sin costes de transacción se adecúa al mundo desarrollado actual mejor que a ninguna otra sociedad de cualquier tiempo o lugar. Los mercados políticos y económicos funcionan en el “primer mundo” de forma más eficiente y con menores costes de transacción que en ningún otro sitio. Por ello, los análisis neoclásicos pueden ajustarse mejor en este entorno: con las instituciones de estos países podemos aplicar mejor sus conclusiones. Desde esta perspectiva, la teoría de la imposición óptima es más relevante a la hora de diseñar un sistema fiscal en un país como España que en países como Colombia o Rusia, donde otros elementos institucionales acaparen mayor protagonismo.

Pero la NEI pretende elaborar un cuerpo teórico que sirva para analizar cualquier sociedad y marco institucional. Desde esta perspectiva, no es difícil entender que las reformas fiscales de la Unión Europea poco deben tener que ver con la implantación de un sistema fiscal en un país socialista como Cuba, en donde durante las últimas décadas no se han pagado impuestos. Las instituciones importan, tal como titulan Burki y Perry (1998) su informe, y en función de cómo sean esas instituciones, las actuaciones políticas irán en un sentido u otro, incluidas las políticas impositivas⁴⁷.

7. SISTEMA FISCAL EN LA POLÍTICA DE COSTES DE TRANSACCIÓN

La teoría política de los costes de transacción supone una aplicación del análisis realizado por la economía de los costes de transacción⁴⁸ a los procesos políticos, partiendo de la base de la relevancia de este tipo de costes tanto en la política como en la economía.

⁴⁶ La distancia de este enfoque con la teoría de la imposición óptima es nítida.

⁴⁷ El contexto institucional debe considerarse al explicar por qué en España la reforma fiscal de Fernández Ordóñez de 1977 sufrió una paralización con la “Hacienda débil” después de las elecciones de 1979, siendo los Gobiernos socialistas los que reemprendieron las reformas, sobre todo desde 1985, según Fuentes (1990) y Comín (1996).

⁴⁸ Con las aportaciones centrales de Williamson (1974) y Williamson (1985).

Frente a la perspectiva normativa del análisis económico que no valora el proceso político⁴⁹, la política de los costes de transacción se introduce en la estructura y en la composición del Estado, desgranando los factores que influyen en la formación de la política (Dixit, 1996, pp. 4-12).

De esta forma, los tratamientos normativos de la Hacienda Pública deben incorporar el proceso político: el diseño del sistema fiscal no puede suponer un Estado maximizador del bienestar social que se pueda eludir en los programas hacendísticos⁵⁰. Hay que abrir la “caja negra” que elabora y aplica las políticas tributarias e impositivas.⁵¹ Ni la teoría del exceso de gravamen, ni la teoría de la imposición óptima, por ejemplo, incorporan estas restricciones que los hacendistas de los costes de transacción sí establecerían.

Frente a la visión positiva de la economía política que defiende que es la constitución la que gobierna todo el proceso político (visión encabezada por el Nobel James Buchanan), la política de los costes de transacción defiende que la distinción entre constitución y actos no es nítida y adopta una perspectiva evolucionista (Dixit, 1996, pp. 13-31).

Las constituciones no son contratos completos, y entre las cuestiones que no especifican está la política tributaria e impositiva, de forma que sí hay margen para cierta discrecionalidad. No obstante, la política de los costes de transacción argumenta que los límites a la discrecionalidad en la política fiscal no vienen dados solamente por la norma constitucional, sino también por la inercia de la política impositiva adoptada en años anteriores. Por ejemplo, un trato impositivo favorable a cierto tipo de contribuyentes puede hacer que éstos se organicen como grupo de presión para dificultar la modificación de ese trato. Con ello se limita el campo de elección del decisor político-económico⁵².

Esta política de los costes de transacción identifica el proceso de formación de la política económica como un problema de “agencia común”⁵³: estamos ante un proceso dinámico en evolución, incompleto e imperfecto (Dixit, 1996, p. 98).

Así, al analizar la Hacienda Pública encontramos problemas de agencia de distinto tipo que se solapan, tanto en el proceso político como en el administrativo. En particular, podemos señalar a modo de ejemplo:

⁴⁹ Como si la política la hiciese un omnipotente, omnisciente y benévolo dictador.

⁵⁰ Los análisis de la economía normativa suponen un voluntarismo político que no valora adecuadamente las restricciones institucionales informales y las organizacionales. La historia de la fiscalidad española está impregnada de episodios gubernamentales caracterizados por ese voluntarismo, tal como las experiencias de las Cortes de Cádiz, del Trienio Liberal, de Martín de Garay, del Bienio Progresista, de Laureano Figuerola, de Jaume Carner y de Navarro Rubio (Comín, 1996). Y es que, como señala Vallejo (1999, p. 49), los factores estructurales de un país influyen en el desarrollo fiscal, tanto en lo que afecta a las figuras propuestas como a la capacidad de gestión.

⁵¹ El diseño del sistema fiscal debe tener en cuenta los “fallos del Estado”.

⁵² Tanzi (1997) reflexiona sobre cómo “la política económica actual es esclava de decisiones políticas pasadas”.

⁵³ Muchos principales intentan afectar al agente, por ejemplo al decisor político.

- Un problema de agencia votantes-legislador. El cuerpo legislativo es el encargado de formular y de aprobar las leyes impositivas, actuando como representante de la soberanía popular: el cuerpo de votantes es el principal y “contrata” con unos congresistas-agentes para que desarrollen ciertas políticas. Pero ese contrato no es completo y ni siquiera de ejecución obligatoria. La normativa fiscal que aprueba el legislador, quizás, no se corresponda con la deseada por el cuerpo electoral: los problemas de información y de contratación vienen dados por costes de transacción que dificultan la eficiencia⁵⁴.
- Un problema de agencia legislador-Administración Tributaria. El legislador necesita de la Administración Tributaria para elaborar y aplicar las leyes fiscales: tampoco aquí la contratación es perfecta, lo que supone una pérdida de eficiencia. La Administración Tributaria tiene más información que el legislador sobre cuestiones fiscales, y puede ser que esté más interesada, por ejemplo, en la maximización de su partida presupuestaria como burócrata que en la consecución de los objetivos que establece el legislador.
- Un problema de agencia Hacienda Pública-contribuyentes. Englobamos aquí a legislador y Administración en el término hacienda pública para diseñar una relación de agencia con los contribuyentes: pagar impuestos. También aquí los problemas informacionales son relevantes.

Todos estos problemas de agencia suponen, por una parte, una pérdida de eficiencia y, por otra, un esfuerzo en el diseño de contratos para afrontar los problemas de información⁵⁵.

No obstante, la complejidad del análisis se pone de manifiesto al comprobar cómo en cada una de esas relaciones el agente no se enfrenta con ese único principal, sino con varios. Así, el agente legislador intenta ser influido en su acción por grupos de presión, Administración Pública...⁵⁶.

Si existiesen fórmulas ideales de contratación, podríamos afrontar los problemas de agencia, pero esas fórmulas no existen, y los problemas de información implican costes de transacción especialmente relevantes en los procesos políticos. Para reducir los problemas de agencia, la política de los costes de transacción enfatiza la importancia de la credibilidad que se puede conseguir, por ejemplo, con

⁵⁴ En la medida en que el juego electoral se repita, si los votantes castigan a los legisladores que aprueban normas impositivas no deseadas no volviendo a votarlos, se consigue atenuar el problema de agencia. Ante la amenaza de la no reelección, el legislador tenderá a aprobar los impuestos que la sociedad desea.

⁵⁵ Estos dos tipos de efectos de la relación de agencia son analizados desde dos perspectivas distintas: la teoría positiva de agencia y la literatura principal-agente, respectivamente, tal y como expone Eggertsson (1990).

⁵⁶ Esta perspectiva resulta más microanalítica que la adoptada por el análisis tradicional del mercado político, la cual puede servirnos como primera referencia, y es usada para cuestiones fiscales españolas, por ejemplo, en varios momentos en los análisis de Fuentes (1983), Fuentes (1990), Comín (1996) o Vallejo (1999). De hecho, los tres problemas de agencia que hemos citado son englobados dentro del elemento demanda de reformas fiscales en el interesante análisis de Fuentes (1983) sobre la reforma fiscal de la transición española.

mecanismos de compromiso que restrinjan la libertad oportunista *ex-post*. Así, entre estos mecanismos, podríamos señalar los compromisos que un país adopte con el Banco Mundial sobre política fiscal-tributaria, o las normas constitucionales que restrinjan la discrecionalidad política a la hora de establecer la normativa fiscal. También una sociedad que penaliza socialmente el fraude constituye una fórmula de reducir el problema de agencia Hacienda Pública-contribuyentes. Por todo ello, para comprender un sistema fiscal, debemos analizar el proceso político desde una perspectiva de política de costes de transacción.

Dixit (1996) ilustra la importancia de esta perspectiva con una serie de casos y, entre ellos, analiza los procedimientos que en Estados Unidos deben seguir la aprobación de impuestos y gastos en las comisiones correspondientes a lo largo de este siglo, para con ello explicar la política fiscal y presupuestaria en los distintos momentos de la historia americana⁵⁷. En concreto, cuando en Estados Unidos se concentra el poder de decisión sobre la autorización de gastos en una sola comisión, ello supone una mayor disciplina fiscal que en los períodos en los cuales varias comisiones tienen capacidad de decisión presupuestaria. En estos períodos, las comisiones se encuentran con un problema de dilema del prisionero en el que se impone el equilibrio de Nash. Además, la estructura y el poder de las comisiones vigentes en cada momento se corresponden con los intereses de las fuerzas dominantes en el proceso político americano: estas fuerzas establecen una estructura organizacional en comisiones que permita y favorezca la toma de las decisiones políticas que les interesan. Por tanto, la estructura organizacional del Estado y de la Hacienda Pública es determinante de las políticas impositivas: el factor organizacional determina la institución formal sistema fiscal⁵⁸.

7. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas, hemos situado al sistema fiscal en la agenda de investigación de la Nueva Economía Institucional, la cual constituye el cuerpo teórico más relevante que surge en los últimos años en la ciencia económica y que va introduciéndose con fuerza en los ambientes económicos. Su enfoque de estudio de los fenómenos económicos es lo suficientemente amplio como para aportar elementos de análisis a cualquier área del conocimiento económico. De esta forma, ha permitido desarrollos especialmente importantes de campos tan distintos como la

⁵⁷ El estudio del sistema de las comisiones parlamentarias del Congreso de los Estados Unidos es recurrente en el nuevo institucionalismo desde que Weingast y Marshall (1988) mostraron cómo ese sistema permitía la reducción de costes de transacción en el proceso político.

⁵⁸ En este sentido, podemos señalar cómo a lo largo de la historia española los proyectos de reforma fiscal que defendían la imposición personal sólo fueron adelante en etapas democráticas, en concreto en 1869, 1932 y 1978 (en los demás casos fueron bloqueados): sin democracia la Hacienda Pública no era capaz de alterar el reparto de la imposición. Este análisis es presentado en Fuentes (1983), Fuentes (1990) o Comín (1996).

Organización Empresarial en Williamson (1974) y Williamson (1985), la Historia Económica en North (1981), el Desarrollo Económico en Harris, Hunter y Lewis (1995), o la Política Económica en North (1990b) o Dixit (1996).

Ante la paulatina expansión de este nuevo institucionalismo en el mundo de la ciencia económica, hemos intentado mostrar cómo sitúa los problemas de la Hacienda Pública. Para ello hemos recopilado de distintos autores de esta corriente sus consideraciones sobre cuestiones fiscales y, en otros casos, hemos extendido razonamientos institucionalistas que no habían llegado a la Economía Pública.

De esta forma, mostramos cómo el nuevo institucionalismo centra su atención en enfoques y aspectos de las cuestiones fiscales que no siempre son adecuadamente valorados. Esto permite abrir un nuevo campo de trabajo para los estudiosos de la Hacienda Pública y de los Sistemas Fiscales.

Sin duda, estas páginas no son sino unas reflexiones iniciales sobre el objetivo propuesto, las cuales no constituyen más que una aportación cuyo máximo logro es realizar una propuesta de trabajo sobre la cual no se han hecho aportaciones relevantes previas. En esto, que constituye su máximo logro, ha residido también su mayor dificultad. El campo para que los nuevos institucionalistas aborden de distintas formas las cuestiones fiscales está abierto.

A modo de recapitulación, señalamos cómo, tras presentar el objetivo de este artículo, analizamos cómo el sistema fiscal es una institución y cómo una organización y delimitamos ambos conceptos.

Desde la NEI, el modelo de Estado que formulemos es relevante para estudiar el sistema fiscal: en función de cómo sea el Estado así será el fisco. En este punto expusimos la teoría del Estado de North como marco de reflexión y, sobre ella, incorporamos algunos elementos relevantes sobre la realidad estatal para aproximarnos a la cuestión fiscal.

A continuación presentamos el análisis del sistema fiscal desde una perspectiva macroinstitucionalista y desde una microinstitucionalista. Desde una perspectiva macro, estudiamos el sistema fiscal y su evolución como institución y, al analizar sus efectos sobre la actividad económica, constatamos la conveniencia de un enfoque institucionalista ante la dificultad de obtener evidencia empírica concluyente de carácter universal. Desde una perspectiva micro, se estudia la Hacienda Pública estatal como organización, incorporándose sobre esta cuestión los debates sobre la gestión de la Administración Pública.

En el siguiente punto, destacamos la relevancia del capital social para el estudio del sistema fiscal en la medida en que las instituciones informales son determinantes del buen funcionamiento de las formales. De este modo justificamos la inexistencia de conclusiones fiscales universales tanto en el análisis positivo como en el normativo.

Finalmente, presentamos cómo la política de los costes de transacción supone un nuevo enfoque para estudiar los sistemas fiscales, pues defiende la necesidad de

incorporar el proceso político para comprender o proponer normativas fiscales, resaltando los problemas de agencia, los costes de transacción presentes en la actividad política y la importancia de las instituciones para hacer frente a esos costes.

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, (mayo), pp. 407-443.
- BOIX, C. ET AL. (1993): “Crecimiento 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, (noviembre), 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, (mayo), 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 y 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, (verano), 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 Fiscales.
- 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, (junio), 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.