

## La deuda pública en James M. Buchanan

Enrique Moldes Teo

Catedrático de Hacienda Pública  
Departamento de Economía Aplicada  
Universidad de Santiago

### 1. Introducción

La deuda pública, como otras diversas problemáticas económicas, puede y debe ser analizada desde la perspectiva de la elección pública. Nuestro propósito en el presente trabajo es sencillamente reflejar con la mayor fidelidad posible, la concepción de la deuda pública de J.M. Buchanan, que implica demostrar la inconsistencia lógica y falta de realismo de al menos tres enfoques alternativos responsables, según Buchanan, de la actual confusión y ambigüedad: a) El teorema de la equivalencia entre deuda pública y tributación; b) La «nueva ortodoxia» de los años 1950 y c) El teorema de la neutralidad de Robert Barro (1974).

### 2. Los principios clásicos

Desde el punto de vista positivo, los autores clásicos, con la significativa excepción de Malthus, defendieron un modelo de deuda pública del que obtuvieron dos conclusiones o principios normativos: a) el recurso a la financiación con deuda es recomendable sólo para demandas de gasto público no recurrentes y para aquellos requerimientos de gastos públicos que se consideren temporales; b) los gobiernos actuarían también bajo las normas clásicas cuando la deuda fuese emitida para financiar proyectos de capital productivo.

No podía ser otro el marco restrictivo de la utilización de la deuda que suponía desviar recursos del objetivo básico de acumulación de capital, y en este sentido se consideraba como perjudicial para el progreso económico.

### 3. El teorema ricardiano de la equivalencia

Su afirmación de que los pagos por intereses de la deuda no imponían ningún sacrificio sobre las generaciones futuras, constituye el punto de partida de extensas discusiones en torno a si los futuros impuestos para afrontar estos pagos serían totalmente capitalizados por los ciudadanos. Buchanan (1958) denominó a este enfoque, de la ausencia de carga futura por la capitalización anticipada, «Teorema ricardiano de la equivalencia».

Para Buchanan ha de fundamentarse el principio contrario de la no equivalencia en los efectos de la deuda y la tributación, porque entre ambos instrumentos de financiación hay al menos dos distinciones críticas básicas: una relativa a la naturaleza de los intercambios y otra relativa al tiempo de la responsabilidad fiscal.

## A débeda pública en James M. Buchanan

Enrique Moldes Teo

Catedrático de Facenda Pública  
Departamento de Economía Aplicada  
Universidade de Santiago

### 1.— Introducción

A calquera persoa interesada pola dinámica actual dos sectores públicos dos países occidentais, chamaránlle a atención algunhas afirmacións preocupantes do coñecido facendista norteamericano James M. Buchanan, Premio Nobel de economía de 1986 e Director Xeral, desde hai bastantes anos, do influente Centro para o Estudo da Elección Pública da Universidade de George Mason de Virxinia.

Desde os primeiros anos de 1960, a «vella relixión fiscal» baseada na adherencia ós proxectos normativos das análises clásicas, perdeu a súa forza limitadora ou constrictiva sobre os gobernantes. Pero aínda é máis grave que nos anos de 1970 e os transcorridos de 1980, os gobernos por primeira vez, explicitamente, utilizan débeda para financiar gasto de consumo público, incluíndo gasto de transferencias. Isto é en tódolos aspectos equivalente, en opinión de Buchanan, á destrución (eating up) do capital nacional (Buchanan, 1986, p. 197). Do mesmo xeito, neste proceso «xéranse dereitos legais contra os fluxos da renda disponible de períodos futuros, dereitos que non son compensados pola acumulación de ingresos procedentes, de rendementos dos activos investidos» (Buchanan, 1987, p. 361). Nas circunstancias actuais, como é sabido, estes dereitos privados, que teñen por titulares lexítimos cidadáns, en xeral, de rendas altas, alcanzan ás veces cifras tan elevadas coma o propio recadamento do imposto sobre a renda das persoas físicas.

O financiamento con débeda pública supón inevitablemente un desprazamento cara ó futuro dos custos do gasto público e por isto unha carga ou compromiso financeiro para as xeracións vindeiras, contribuíntes futuros, que no mellor dos casos, só están parcial e indirectamente representados nas estruturas das decisións políticas democráticas. Se a hipótese da traslación temporal da carga se verifica, prodúcese un fenómeno de «transferencia de riqueza dos que non poden votar ós que efectivamente poden facelo.» (Shughart, Tollison, 1987, p. 218).

Unha das razóns fundamentais polas que os gobernos utilizan débeda para financia-los déficits públicos é, sen dúbida, porque este mecanismo financeiro leva consigo menos oposición política có financiamento tributario ou por impostos (Buchanan, 1976). Menos oposición política ofrecería a emisión ou simple creación de diñeiro para os centros de decisión gubernamentais que posúen un sistema monetario independente. Neste sentido, a débeda pública transformouse nun elemento de equilibrio das inclinacións dos políticos a establecer impostos cunha man e gastar coa outra.

Non cabe dúbida que a magnitude e permanencia dos déficits presupostarios leva a teoría económica da débeda a un primeiro plano

Pero el teorema de la equivalencia es falso según Buchanan en base a los siguientes argumentos:

a) Las personas no actúan como si piensan vivir eternamente ni todas tienen motivaciones de un legado intergeneracional.

b) Los impuestos no son de tasa fija, interpersonal e intertemporalmente.

c) No hay una asignación del valor actual de la carga entre individuos.

d) El proceso de capitalización no evita las pérdidas de utilidad que se producirán inevitablemente en el momento en que los sucesivos pagos tributarios sean realizados.

e) El defecto central del teorema ricardiano proviene de la propia lógica de la deuda.

f) Existe, asimismo, una evidencia empírica en la moderna ciencia política que rechaza el teorema de la equivalencia; tributación y deuda no son tratados de manera idéntica por el voto de los electores.

#### 4. La nueva ortodoxia

La «nueva ortodoxia» (como la denominó Buchanan, 1958) lleva la problemática de la deuda al terreno de los «agregados totales que constituyen el balance nacional», adoptando una concepción orgánica de la nación o de la comunidad que es, en su opinión inherentemente inconsistente con la tradición económica individualista.

La tesis de los macroeconomistas keynesianos o los representantes de la llamada Hacienda Funcional es que la deuda pública no posee una específica carga sobre las generaciones futuras, sino simplemente una transferencia de renta entre individuos que pertenecen y actúan en una misma economía. Los recursos y por tanto el coste de oportunidad que ello implica recae sobre los individuos que viven en ese período inicial.

Para Buchanan sin embargo, no existe tal coste de oportunidad en términos de sacrificio o carga. Esta concepción ignora la primera distinción crítica entre deuda y tributación que se ha hecho anteriormente. Realmente, si fuese cierta la ortodoxia keynesiana, comenta Buchanan, los economistas y los ministros de Hacienda habrían descubierto el equivalente fiscal del movimiento mecánico perpetuo.

Para Vanberg y Buchanan el fallo fundamental de la ortodoxia en su comprensión del verdadero significado de la deuda pública estriba en su incapacidad de distinguir al Estado y la sociedad (o la economía) con todas las consecuencias que ello implica, y una distinción, a través de una teoría de la organización, puede clarificar nociones centrales del debate de la deuda.

En la organización estatal, los individuos, al igual que en otras organizaciones, someten o comprometen tan sólo una parte de sus recursos y únicamente en el caso límite de una estructura perfectamente totalitaria desapare-

de actualidad. Seguen sen clarificar suficientemente os vellos temas da débeda, sobre todo se estes se reformulan á luz dos procesos políticos reais e non baixo supostos heroicos (por exemplo, previsión perfecta dos axentes económicos) e modelos estilizados, como reflecte o mundo R. J. Barro das expectativas racionais.

A débeda pública, coma outras diversas problemáticas económicas, pode e debe ser analizada desde a perspectiva da elección pública e así se vén facendo por parte dos economistas políticos de Virxinia. Neste sentido, para Rowley a «Facenda pública, sen a elección pública, constitúe unha equivocada e incluso perigosa disciplina que só pode ser estudiada por escolares carentes dunha mínima comprensión perspicaz do mundo real» (Rowley, 1987, p. 69).

O noso propósito no presente traballo é sinxelamente evidenciar, coa maior fidelidade posible, a concepción da débeda pública de J. M. Buchanan, quen, como é sabido, non variou nas súas posicións centrais desde que publicou a súa coñecida monografía «Public Principles of Public Debt» (1958). Non obstante, desde a perspectiva temporal de 1980, e nos seus traballos recentes, Buchanan aporta novos argumentos que tratan de asegura-las análises e principios tan tenazmente defendidos.

Estes principios son sustancialmente os elaborados polos economistas clásicos e coidadosamente artellados na dominante teoría da débeda desenvolvida no século pasado. A súa restauración ou reemerxencia implica demostra-la inconsistencia lóxica e falta de realismo de alomenos tres enfoques alternativos responsables, segundo Buchanan, da actual confusión e ambigüedad: a) O teorema da equivalencia entre débeda pública e tributación; b) A «nova ortodoxia» dos anos 1950 e c) O teorema da neutralidade de Robert Barro (1974).

## 2.— Os principios clásicos

Desde o punto de vista positivo, os autores clásicos, coa significativa excepción de Malthus, defenderon un modelo de débeda pública que pode sintetizarse nas seguintes proposicións:

a) A débeda pública nos seus aspectos esenciais non difire da débeda dos individuos ou das institucións non gubernamentais. En termos contables a débeda pública constitúe un pasivo na conta gubernamental e un activo nas contas dos posuidores dos instrumentos da débeda.

b) A débeda, tanto no contexto público coma no privado, cumpre o papel fundamental de axustar necesidades de gasto ós fluxos de ingresos no tempo, é dicir, permite un tráfico intertemporal de bens e servicios.

c) Para os gobernos coma para os individuos non existen fundamentos para o endebedamento, a non ser que a carga dos pagos poida ser diluída a tempo. O verdadeiro significado da débeda é o desprazamento intemporal da carga (Ricardo con certas matizacións).

Destes bases analíticas os clásicos sacaron dúas conclusións os principios normativos: Un, o recurso ó financiamento con débeda é recomendable só para demandas de gasto público non recorrentes (extraordinarias) e para aqueles requirimentos de gastos públicos que se consideran temporais. Dous, os gobernos actuarían tamén baixo as normas clásicas, cando a débeda fose emitida para financiar proxectos

cerían potencialmente los recursos de disposición privada.

La sociedad (o la economía) no constituye una organización, no es una unidad de decisión ni una unidad de cuenta.

En el caso de organizaciones privadas la libertad de entrada y salida de las mismas limita una potencial explotación de futuros miembros mediante un proceso de endeudamiento y de compromisos financieros y el derecho al voto se adquiere con la condición de miembro y el grupo de votantes es coincidente con el de miembros. En la organización estatal la calidad de miembro como derecho no es transferible, y no se adquiere normalmente por expresa decisión. Además el coste de salida es elevado y se adquiere la condición de ciudadano normalmente por el nacimiento pero el derecho al voto es aplazado hasta la madurez.

### 5. El teorema de la neutralidad

Robert J. Barro parte de la hipótesis de Modigliani (1961) de que un incremento de la deuda tendrá efectos sobre la demanda agregada si ello supone un aumento de la riqueza percibida por las economías domésticas, concluyendo que bajo ciertas circunstancias, los impuestos futuros necesarios para financiar el pago de intereses de la deuda, implicarían una neutralización total del efecto riqueza directo y positivo.

El análisis de Barro se especifica como un modelo de generaciones superpuestas en que las generaciones actuales están conectadas con las futuras por una cadena de transferencias intergeneracionales operativas y que la emisión de deuda se destina a transferencias o a la reducción de impuestos de suma fija para la generación actual.

Buchanan (1976) se opone frontalmente a las conclusiones de Barro (también Feilstein, 1976) en base a la irrealidad de los supuestos del modelo.

En primer lugar, hay una diferencia fundamental entre el teorema ricardiano y el modelo de Barro. La proposición ricardiana estriba en que los efectos sobre el ahorro y el consumo son invariantes para cualquiera de las alternativas. La proposición de Barro asegura que la emisión de deuda no tiene efectos sobre las tasas de consumo y ahorro.

Para Buchanan, solamente podría hablarse de un resultado de neutralidad si para todo individuo, el beneficio del gasto es igual al valor presente de los impuestos futuros. Esa imaginativa coincidencia no se dará de hecho. En todo caso la neutralidad se conseguiría si los efectos sobre las estructuras de consumo-ahorro en ambos grupos se compensasen.

Buchanan, Roback (1987) se sitúan todavía más cerca del centro firme del trabajo de Barro: asume que no hay ilusión fiscal. En el marco privado y en términos de relaciones in-

de capital productivo, emisión que, así e todo, debería ir acompañada dun programa financeiro que asegurase que os pagos dos diversos períodos por intereses e amortización, correspondesen cos ingresos precedentes do capital investido.

Non podía ser outro o marco restrictivo da utilización da débeda se se «contempla o aparato estatal, do xeito en que se presentaba a finais do século XVIII, coma moi ineficiente desde o punto de vista da creación de riqueza e enormemente limitativo das liberdades individuais» (Rowley, 1987, p. 59). Calquera tipo de débeda supuña desviar recursos do obxectivo básico de acumulación do capital, e neste sentido considerábase coma perxudicial para o progreso económico.

### 3.— O teorema ricardiano da equivalencia

David Ricardo (1817-1820) participou plenamente da repulsa de A. Smith (1776) cara á débeda pública e déficits públicos e incluso chegou a afirmar que a débeda era «un dos máis terribles azoutes que poideran ser inventados para aflixi-la nación» (Sraffa e Dobb, 1951, p. 197).

Sen embargo, o seu enfoque veu a respaldar, co paso do tempo, unha actitude máis permisiva con respecto á débeda pública. A súa afirmación de que os pagos por intereses da débeda non impuñan ningún sacrificio sobre as xeracións futuras, constitúe o punto de partida de extensas discusións verbo de se os futuros impostos para afrontar estes pagos serían totalmente capitalizados polos cidadáns. Buchanan (1958) denominou a este enfoque, o da ausencia de carga futura pola capitalización anticipada, «Teorema ricardiano da equivalencia».

Para Buchanan debe fundamentarse o principio contrario da non-equivalencia nos efectos da débeda e da tributación, porque entre ámbolos dous instrumentos de financiamento hai alomenos dúas distincións críticas básicas:

A) Relativa á natureza dos intercambios: Na tributación hai un único posible intercambio coactivo e de carácter político (political exchange) incorporado no proceso fiscal. Un intercambio que se efectúa vía Goberno (ou o goberno coma intermediario) entre contribuintes e beneficiarios dos programas de gasto: unhas persoas aseguran beneficios grazas ós impostos pagados por outras. E, anque o proceso fiscal no seu conxunto ou en termos individuais cumpra cos criterios de eficacia (é dicir, que toda persoa pague impostos-precios equivalentes ós beneficios que recibe do gasto), este intercambio non pode ser voluntario.

Sen embargo, a emisión de débeda pública supón unha operación fiscal combinada con dous intercambios; un, idéntico ó da tributación, polo tanto, político e coactivo, entre beneficiarios e contribuintes e dous, outro situado no marco da negociación privada e voluntario: entre o goberno e os que empresten fondos ó goberno.

B) Relativa ó tempo da responsabilidade fiscal: Nos impostos hai unha coincidencia temporal entre obrigacións tributarias e realización do gasto. En débeda, pola contra, preséntanse dous momentos ben diferenciados: o período de emisión de débeda coincidente co da operación de gasto e períodos subseguintes de pago de intereses e amortizacións coincidentes son sucesivos momentos de responsabilidade fiscal.

tergeneracionales, la deuda para financiar consumo corriente supone una decisión de reducir legados.

#### 6. Notas de conclusión

Con independencia de las extensas discusiones teóricas sobre la deuda, parece razonable admitir que la perspectiva de Buchanan para llevar el tema al terreno de los procesos reales de decisión política, es acertada y puede contrapesar operativamente los enfoques macroeconómicos y los modelos suprracionales de comportamiento individual. En todo caso, los niveles actuales de deuda, junto con las importantes cuestiones de la seguridad social, van a replantear con profundidad la más amplia problemática de las relaciones financieras intergeneracionales.

A lóxica ricardiana non rexeita a primeira distinción crítica e admite a diferenza de «status» entre o contribuínte, gravado coercitivamente polo goberno e a situación dos compradores de bonos que voluntariamente transfíren fondos ó goberno a cambio de pagos futuros por intereses e amortización. Pero o modelo ricardiano rexeita a segunda distinción apuntada: o que a responsabilidade fiscal ou os custos do gasto público sexan aprazados. Os individuos, para Ricardo, recoñecen que a débeda leva canda si compromisos financeiros futuros e, polo tanto, impostos, pero estes poden ser descontados e capitalizados segundo o seu valor actual e polo tanto, atribuídos coma unha partida negativa nos seus balances do período inicial. Así e todo, di Buchanan, este plausible cálculo só se efectuará cando os individuos pensen que van vivir eternamente ou se teñen motivacións persoais para realizar un legado positivo interxeracional.

Non existiría dentro desta lóxica ningún efecto desprazamento ou «crowding-out» do investimento privado: os individuos coma cidadáns contribuíntes incrementarán suficientemente os aforros para pagar obrigacións tributarias futuras que compensaría xustamente a drenaxe do gasto en investimento privado feito polos que deciden compra-la débeda. Deste xeito tampouco afectaría ós tipos de interese.

Pero o teorema da equivalencia é falso, segundo Buchanan, polos seguintes argumentos:

a) As persoas non actúan como se pensasen vivir eternamente nin todas teñen motivacións dun legado interxeracional; en realidade as persoas difíren en idade do mesmo xeito que mostran interese polas obrigacións tributarias futuras. Evidentemente, canto máis vellos menos importancia outorgarán ós impostos futuros. En opinión de Buchanan, Ricardo recoñece que o teorema non é válido coma unha descrición do comportamento real senón tan só no marco dun conxunto de circunstancias idealizadas.

b) Os impostos non son de suma fixa ou de taxa fixa (Lump-sum), interpersonal e intertemporalmente, e este requisito é necesario para proceder á capitalización anticipada.

c) Non hai unha asignación do valor actual da carga entre individuos. Estes non serían capaces de traduci-la carga engadida a participacións individuais.

d) O proceso de capitalización non evita as perdas de utilidade que se producirán inevitablemente no momento en que os sucesivos pagos tributarios sexan realizados. No financiamento tributario as perdas de utilidade do intercambio político son experimentadas totalmente no período inicial cando os fondos son empregados no gasto.

e) Así e todo, o defecto central do teorema ricardiano non provén da propia lóxica da débeda. Se alguén pide diñeiro emprestado faino porque precisa escalonar temporalmente o gasto. Se débeda e pago corrente (débeda pública e tributación) son equivalentes, falta a «raison d'être» da débeda, a súa función económica fundamental.

f) Existe, asemade, unha evidencia empírica na moderna ciencia política que rexeita o teorema da equivalencia; tributación e débeda non son tratadas de xeito idéntico polo voto dos electores. Ningún político considera estes instrumentos financeiros coma intercambia-bles e indiferentes. Os déficits federais dos Estados Unidos non pode-

## National debt in James M. Buchanan

Enrique Moldes Teo

Professor of Public Finance  
Department of Applied Economics  
University of Santiago

### 1. Introduction

National debt, like other different economic problems, can and must be analysed from the perspective of public choice. Our aim in this paper is simply to reflect as faithfully as possible J.M. Buchanan's concept of national debt, which implies showing the inconsistent logic and unrealistic nature of at least three alternative approaches responsible, according to Buchanan, for the prevailing confusion and ambiguity: a) The equivalence theorem between national debt and taxation; b) the «new orthodoxy» of the 1950's and c) Robert Barro's neutrality theorem.

### 2. Classical principles

From the positive point of view, the classical authors, with the important exception of Malthus, proposed a national debt model from which they drew two conclusions or norms: a) recourse to financing with debt is advisable only for non-recurrent public expenditure demands and for those public expenditure requests which are considered temporary, b) governments would also act in keeping with classical norms when the debt was issued to finance productive capital bills.

The restrictive framework of the use of debt, which implied diverting resources from the basic objective of accruing capital, couldn't be otherwise, and in this sense it was considered to be detrimental to economic progress.

### 3. Ricardo's equivalence theorem

His assertion that payments for interest on the debt did not constitute any sacrifice for future generations forms the basis of extensive discussion about whether future taxes to meet these payments would be totally capitalized by the public. Buchanan (1958) called this approach —i.e., the absence of future taxation owing to advance capitalization— the «Ricardian equivalence theorem».

For Buchanan, the opposing principle, that of non-equivalence, must be based on the effects of debt and taxation, because at least two fundamental distinctions exist between the two instruments of financing: one relating to the nature of exchanges and the other relating to the period of fiscal liability.

But according to Buchanan the equivalence theorem is false for the following reasons:

a) People do not act as if they thought they

would be eliminated por incrementos de impostos sen xerar un significativo conflicto político.

### 4.— A nova ortodoxia

A débeda pública, segundo Buchanan, é unha das cuestións fundamentais da Economía Política cun nivel de comprensión que experimentou un serio retroceso no transcurso das décadas centrais do século actual. Como é sabido, por esas datas cobra especial forza un enfoque alternativo ó modelo clásico. A «nova ortodoxia» (como a denominou Buchanan, 1958) leva a problemática da débeda ó terreo dos «agregados totais que constitúen o balance nacional» adoptando unha concepción orgánica da nación ou da comunidade que é, segundo el, inherentemente inconsistente coa tradición económica individualista (Buchanan, 1958, p. 36).

A tesis dos macroeconomistas keynesianos ós representantes da chamada «Hacienda Funcional» (A.H. Hansen), 1941, Lerner, 1943, 1944) é tan sinxela coma tentadora. A débeda pública non posúe unha específica carga sobre as xeracións futuras, senón simplemente unha transferencia de renda entre individuos que pertencen e actúan nunha mesma economía; os impostos que deben pagar os futuros contribuíntes para combater o servizo da débeda de épocas pasadas, devólvese en forma de intereses e amortizacións ós posuidores de títulos. A verdadeira carga da débeda localízase no momento en que se efectúa o gasto. Se o goberno toma diñeiro emprestado para fabricar armas, os recursos que implican a produción destas armas, han de ser proporcionados por algunhas persoas durante este período e non máis tarde. Estes recursos deben ter detraídos de empregos privados e polo tanto o custo de oportunidade que isto implica recae sobre os individuos que viven nese período inicial. O gasto público págase mentres se está a realizar, no sentido de que outros usos alternativos deses recursos deben ser sacrificados durante este período.

Para Buchanan sen embargo, non existe tal custo de oportunidade en termos de sacrificio ou carga. Esta concepción ignora a primeira distinción crítica entre débeda e tributación que se fixo anteriormente; a débeda supón unha operación fiscal combinada na que no período inicial hai un simple intercambio privado e voluntario; os compradores de bonos gubernamentais non «pagan para» obter beneficios dos programas públicos, senón que o fan segundo as promesas de intereses en períodos sucesivos. Os recursos son usados durante o período en que se realiza o gasto, pero os contribuíntes futuros veranse enfrontados con compromisos-financeiros que han de ser cumpridos. O feito de que compradores de bonos e contribuíntes poidan ser eventualmente membros da mesma comunidade é irrelevante para a localización temporal da carga.

Realmente, se fose certa a ortodoxia keynesiana, comenta Buchanan, os economistas e os ministros de Facenda terían descuberto o equivalente fiscal do movemento mecánico perpetuo. En efecto, no período inicial non hai ningunha transferencia coactiva e se non hai carga futura, o gasto público non require ningún sacrificio para ningún.

were going to live for ever and not all of them are motivated by an intergenerational legacy.

b) Taxes are not fixed-rate, between persons and in time.

c) There is no allocation of the present value of the tax between individuals.

d) The capitalization process does not prevent losses in utility which will inevitably be produced when the successive tax payments are made.

e) The main defect in Ricardo's theorem stems from the very logic of the debt.

f) Likewise, there is empiric evidence in modern political science which rejects the equivalence theorem; taxation and debt are not treated in the same way when the elector casts his vote.

#### 4. The new orthodoxy

The «new orthodoxy» (as Buchanan called it, 1958) carries the problem of debt to the field of the «total aggregate which forms the national balance», adopting an organic concept of the nation or of the community which is, in his opinion, inherently inconsistent with the economic individualist tradition.

The thesis of Keynesian macroeconomists and representatives of so-called Functional Finance is that national debt does not place any specific burden on future generations, but is simply a transfer of income between individuals who belong to and act in the same economy. The individuals who live in the initial period will have to provide the resources and bear the opportunity cost which this implies.

For Buchanan, however, no such opportunity cost exists in terms of sacrifice or burden. This concept overlooks the first basic distinction between debt and taxation which we have already referred to. In fact, if Keynesian orthodoxy were correct, Buchanan states, economists and Finance ministers would have discovered the fiscal equivalent of perpetual mechanical motion.

For Vanberg and Buchanan the basic defect in the orthodoxy, as far as its understanding of the true meaning of national debt is concerned, lies in its failure to distinguish between the State and society (or the economy) with all the consequences that this implies. If such a distinction were made by means of an organization theory, basic notions concerning the debate on debt could be clarified.

In the state organization, just as in other organizations, individuals submit or risk only a portion of their resources and only in the extreme case of a perfectly totalitarian structure would resources for private disposal disappear.

Society (or the economy) does not constitute an organization, it is neither a decision unit nor unit of account.

Nun recente traballo os profesores do Centro para o Estudio da Elección pública (Vanberg e Buchanan, 1986) emprégase unha elemental, pero suxestiva teoría da organización para chama-la atención sobre as relevantes dimensións que permanecen implícitas nos argumentos que separan a Buchanan dos seus críticos. Dificilmente entre as posicións dos agregacionistas e dos individualistas se pode establecer unha ponte de mutua comprensión, porque, en definitiva, supón concepcións distintas sobre o Estado, a sociedade e a economía. Para Vanberg e Buchanan o fallo fundamental da ortodoxia, na súa comprensión do verdadeiro significado da débeda pública estriba na súa incapacidade de distingui-lo Estado e a sociedade (ou a economía) con tódalas consecuencias que isto implica. E unha distinción, a través da organización, pode clarificar nocións centrais do debate de débeda (traslación de carga, distinción entre débeda interna e externa e incluso a potencial explotación fiscal que da débeda pode derivarse).

As organizacións (clubs, partidos políticos, empresas, etc.) constitúen conxuntos de persoas que se relacionan co obxecto de establecer decisións conxuntas e accións concertadas. Trátase de unidades de toma de decisións e accións, ás que os membros aportan unha parte dos seus recursos, posúen unha constitución que implícita ou explicitamente establece os termos de condición de membro e os dereitos dos individuos a participar no control da organización. Os individuos son membros e organizacións particulares, baixo compromisos específicos de entrega de recursos que varían segundo o tipo de organización.

Mentres que a sociedade é só unha construción conceptual que se aplica á totalidade de relacións socioeconómicas entre grupos de persoas e que se define normalmente polas súas dimensións xeográficas, o Estado é de feito unha organización, a organización política das persoas que viven en sociedade e normalmente posúe unha posición de que viven en sociedade e normalmente posúe unha posición de monopolio como «axencia protectora» establecendo e facendo cumprilo ordenamento xurídico baixo o que a interacción social se realiza. Na organización estatal, os individuos, do mesmo xeito ca en outras organizacións, someten ou comprometen só unha parte dos seus recursos e unicamente no caso límite unha estrutura perfectamente totalitaria desaparecerían potencialmente os recursos de disposición privada. A pesar de que o Estado, como organización, controla un extenso entorno institucional, hai unha separación significativa entre o que os cidadáns fan (ou poden ser requiridos para facer) como cidadáns, é dicir, membros dunha organización, e o que as persoas nas súas capacidades privadas deciden facer.

Se a organización estatal impón impostos exercendo a súa autoridade constitucional ou require os cidadáns para que compren bonos (débeda forzosa) a operación fiscal é claramente interna. Sen embargo, se a débeda gubernamental se adquire por cidadáns pero na esfera das súas capacidades privadas e voluntariamente, a débeda será externa á organización estatal. Así, a distinción tradicional de débeda interna (financiada por cidadáns) e a externa (financiada por estranxeiros), adquire unha dimensión diferente.

A sociedade (ou a economía non constitúen unha organización, non é unha unidade de decisión nin unha unidade de conta e, en tódolos países onde hai límites constitucionais, ó exercicio dos poderes

In the case of private organizations the freedom to enter and withdraw from these restricts the potential exploitation of future members through a process of indebtedness and financial commitments and the right to vote is acquired on becoming a member and the group of voters coincides with the group of members. In the case of state organizations membership is not transferable and is not normally acquired by express decision. Moreover, the cost of withdrawal is high and citizenship is normally acquired through birth but the right to vote is postponed until one comes of age.

### 5. Neutrality theorem

Robert J. Barro starts from Modigliani's hypothesis (1961) that an increase in debt will affect the aggregate demand if this implies an increase in the wealth received by domestic economies, and concludes that in certain circumstances the future taxes necessary to finance the payment of interest on the debt would involve a complete neutralization of the direct, positive wealth effect.

Barro's analysis is defined as a model of superimposed generations in which the present generations are connected to future ones by a chain of intergenerational operational transfers and in which the issue of debt is assigned to transfers or to the reduction of lump-sum tax for the present generation.

Buchanan (1976) flatly rejects Barro's conclusions (also Felstein, 1976) on the grounds that the assumptions the model is based on are unrealistic.

In the first place there is a fundamental difference between Ricardo's theorem and Barro's model. The Ricardian proposal starts from the assumption that the effects on saving and consumption are invariable for any one of the alternatives. Barro's proposal affirms that the issue of debt does not affect the rate of consumption or saving.

For Buchanan one could only talk of a neutrality result if, for every individual, the profit from expenditure were the same as the present value of future taxes. This hypothetical coincidence will never in fact occur. In any case neutrality would be attained if the effects on the consumer-savings structures in both groups were balanced.

Buchanan and Roback (1987) are even closer to the hard-core of Barro's work, which assumes that there is no tax illusion. In the private field and in terms of intergenerational relations, debt to finance common consumption implies a decision to reduce legacies.

### 6. Notes in conclusion

Independently of the extensive theoretical discussions concerning debt, it seems reasonable to affirm that Buchanan's perspective of carrying the theme to the field of the real

gubernamentais sobre os individuos, é erróneo agregar ou contabilizar compensatoriamente dereitos e obrigacións como se faría no balance dunha empresa. E cando Lerner di que a débeda nacional non ten acredor externo, porque uns cidadáns débena a outros, está eliminando unha distinción fundamental entre organización estatal e sociedade, distinción que trascende o marco da débeda pública e que é fundamental para a convivencia democrática.

No caso de organizacións privadas a liberdade de entrada e saída das mesmas limita unha potencial explotación de futuros membros mediante un proceso de endebedamento e de compromisos financeiros. Na organización estatal a calidade de membro como dereito non é transferible, e non se adquire normalmente por expresa decisión. Amais o custo de saída é elevado, xa que a condición de cidadán vai unida xeralmente á residencia. Por isto, a tentación dalgún grupo dos actuais membros de trasladar custos temporalmente vese reforzada por esas circunstancias. Por outra parte, nunha organización privada o dereito ó voto adquirese coa condición de membro e o grupo de votantes é coincidente só de membros. Na organización estatal adquirese a condición de cidadán normalmente polo nacemento, pero dereito ó voto, aprázase ata a madurez. Deste xeito o proceso de decisión estará sesgado cara ós intereses dos membros efectivamente participantes.

Na aproximación macroeconómica de Lerner e sucesivas, este tipo de matizacións non son necesarias, a débeda pública comporta exclusivamente transferencia de rendas nas xeracións futuras e non interesan para nada os dereitos individuais ou a diferenza de status de beneficiarios do gasto, rendiñas de bonos e contribuíntes.

## 5.— O Teorema da Neutralidade

O teorema clásico ricardiano da equivalencia entre tributación e débeda experimentou unha sorprendente reemerxencia na moderna análise da política económica. Este interese xurde en parte dos problemas tradicionais dos efectos diferenciais do financiamento tributario e por débeda con fins de política macroeconómica e en parte, asemade, polas cuestións que se refiren ós efectos das obrigacións da futura seguridade social sobre a actual acumulación de capital. (Brenan e Buchanan, 1987, p. 79).

Foi Robert J. Barro no seu polémico artigo titulado: «¿Son os bonos gubernamentais riqueza neta?» (1974) quen cumpriu aquel papel, iniciando unha análise da débeda pública baixo os condicionantes metodolóxicos da chamada Nova Macroeconomía Clásica ou paradigma das expectativas racionais. Como é sabido, o centro firme deste programa de investigación estriba na non relaxación do postulado das prediccións informadas da conducta racional; noutros termos, no postulado das expectativas racionais fundadas na máxima información, suposto radicalmente contrario á conducta baixo ilusión fiscal.

Barro parte da hipótese de Modigliani (1961) de que un incremento da débeda terá efectos sobre a demanda engadida se isto supón un aumento da riqueza percibida polas economías domésticas. Tanto en pleno emprego coma no contexto de non pleno emprego, un incremento da riqueza individual tradúcese nunha expansión do consumo

processes involved in political decision is correct and can in practice offset macroeconomic approaches and over-rational models of individual behaviour. In any case the present levels of debt, together with the important questions posed by social security, are going to raise once more the broader question of intergenerational financial relations.

(compoñente da demanda engadida) fronte ó aforro; de ahí un aumento dos tipos de interese e finalmente un descenso da fracción de produción destinado a acumulación de capital.

Resultaba polo tanto crucial determinar esa primeira cuestión de partida. Barro recolle os interrogantes de Tobin (1971) segundo os cales, ¿como é posible que a sociedade, co novo artificio de endebedarse consigo mesma, poda enganarse crendo que é máis rica? ¿Acaso os impostos adicionais necesarios para afronta-la carga de intereses non reducen o valor doutras compoñentes da riqueza privada? Dentro desta liña argumental, Barro constitúe un modelo de análise, concluíndo que baixo certas circunstancias, os impostos futuros necesarios para financia-lo pago de intereses da débeda, implicarían unha neutralización total do efecto riqueza directo e positivo. Os bonos do goberno, polo tanto, non constitúen riqueza neta e, xa que logo, os efectos fiscais que entrañan cambios das cantidades relativas de financiamento con impostos e con débeda dunha determinada cantidade de gasto público non terán efectos sobre a demanda engadida, sobre os tipos de interese e sobre a formación de capital.

A análise de Barro especificase a) coma un modelo de xeracións superpostas nas que as vidas finitas non serán relevantes para a capitalización das débedas impositivas futuras, na medida en que as xeracións actuais estean conectadas coas futuras por unha cadea de transformacións interxeracionais operativas (desde os vellos ós mozos e viceversa). b) A emisión de débeda destínase a transferencias ou á redución de impostos de suma fixa para a xeración actual e, por isto, os individuos poden usar estes fondos recibidos para compra-los títulos do goberno, co que non hai desprazamento do investimento privado nin aumento dos tipos de interese.

Baixo estas condicións o modelo de Barro é máis amplo có da simple comparación de efectos entre débeda e tributación xa que poden aplicarse ó funcionamento do sistema de seguridade social no que os gobernos contraen obrigacións de pagos futuros sen asegura-la dispoñibilidade de fondos no período inicial.

Buchanan (1976) oponse frontalmente ás conclusións de Barro (tamén Felstein, 1976) partindo da irrealidade dos supostos do modelo (mercado de capitais competitivo ou perfecto, conducta das persoas coma se tivesen vidas infinitas, é dicir tendo vidas finitas pero con motivacións dun legado interxeracional positivo e especialmente (o defecto básico, coma o teorema de Ricardo) de que se admite sen discusión que as persoas con previsión perfecta capitalizan completamente as débedas impositivas futuras.

A Buchanan continúa a preocupalo as implicacións de política económica da teoría e matizada análise de Barro. Deste xeito, a) distingue entre a equivalencia ricardiana e a neutralidade de Barro, b) desenvolve un modelo de votación con dous tipos de individuos sen ilusión fiscal para demostrar que a débeda ten consecuencias redistributivas que algúns votantes prefiren racionalmente débeda a impostos, c) tenta verifica-la proposición de que a emisión de débeda que redistribúe rendas non é neutral respecto ós aforros e ós consumos (Buchanan, Roback, 1987).

En primeiro lugar, hai unha diferenza fundamental entre o teorema ricardiano e o modelo de Barro. A proposición ricardiana estriba na equivalencia de efectos entre débeda e tributación como medios

alternativos para financiar gastos públicos, é dicir, cos efectos sobre o aforro e o consumo son invariantes para calquera das alternativas. A proposición de Barro vai máis aló, é máis forte e arriscada, xa que asegura que a emisión de débeda coma tal é neutral nos seus efectos sobre as taxas de consumo e aforro.

Para Buchanan, incluso admitindo os supostos restrictivos de Barro, entre eles, que a débeda se destina a transferencias monetarias, soamente se podería falar dun resultado de neutralidade se os individuos son capaces de equilibrar ou iguala-lo valor actual da parte de carga inducida da débeda que lles corresponde, coas transferencias recibidas. Por isto que para todo individuo, os beneficios do gasto (en forma de transferencias) sexan iguais ó valor presente dos impostos futuros. Esta imaxinativa coincidencia non se dará de feito, e algunhas persoas experimentarán un incremento de riqueza neta, mentres para outras resultará o contrario. Así e todo a neutralidade conseguiríase se os efectos sobre as estruturas de consumo-aforro en ámbolos grupos se compensasen.

Se a débeda se gasta en bens e servicios públicos (non en transferencias) as persoas terían que xulgar por si mesmas, como consecuencia do gasto, están mellor ou peor. E, desde logo, se os fondos conseguidos coa venda de bonos se «malgasta nunha viaxe exótica ó estranxeiro dos membros do Congreso» tódolos cidadáns experimentarán descensos netos na súa riqueza percibida. De calquera xeito os efectos sobre o consumo e o aforro e a dirección de tales efectos non pode ser prexulgada sen o coñecemento da función de utilidade intertemporal de cada un dos individuos.

Buchanan, Roback, (1987) sitúanse aínda máis preto do centro firme do traballo de Barro: asume que non hai ilusión fiscal, que o gasto financiado dos pais depende do benestar dos seus fillos, é dicir, hai un legado positivo interxeracional. Supoñamos que cumpríndose eses requisitos se produce a neutralidade. Queda daquela unha pregunta boiando no aire. ¿Por que os gobernos se endebedan? Barro no seu último artigo de 1979 recoñeceu que esta pregunta era importante, aínda que, en opinión de Buchanan, acudiu a argumentos aplanadores ou suavizantes de segunda e terceira orde nun intento de clarificar a súa ambigüidade que emerxe coma consecuencia da proposición de plena neutralidade.

No marco privado e en termos de relación interxeracionais, a débeda para financiar consumo corrente supón unha decisión de reducir legados. Neste sentido Drazen (1978) afirmaba que se as persoas desexan reduci-los seus legados poden usar débeda pública para facelo, poden incrementa-lo seu consumo presente xa que os impostos requiridos son cargas contra o consumo futuro.

Seguindo a Buchanan e Rocak supoñamos que na comunidade existen dous conxuntos diferenciados de individuos. O conxunto A, cun equilibrio intertemporal que encerra un legado positivo ós seus herdeiros e cesionarios e o conxunto B, cun equilibrio intertemporal que non implica legados. (No teorema de Barro estas persoas non existen, o conxunto B estaría baleiro). Coma inciso pódese indicar que a institución da débeda pública positiva as persoas para deixar legados negativos, o que non é factible polo dereito que establece o chamado beneficio de inventario nas herdanzas.

Pódense analizar (como o fai Buchanan a Roback, 1987, p. 14 e ss.) tres presupostos:

1. Un suposto de identidade total de circunstancias para o grupo A e para o B. A única diferenza entre eles é a apuntada de que o grupo A ten motivacións interxeracionais positivas e o B non as ten, son cero ou negativas.

Ámbolos dous conxuntos: a) pagan impostos no período corrente e nos futuros iguais per cápita, b) posúen a mesma dimensión e esperan ter igual número de descendentes, c) a débeda que se emite devólvese en forma de gasto público de transferencias iguais per cápita.

¿Cal será a conduta previsible de A e B asumindo a hipótese das expectativas racionais? Evidentemente, o conxunto A comportarase de acordo co axuste ricardiano e xerará os aforros suficientes para compensa-lo valor actual da carga fiscal dos seus herdeiros. Manterán o nivel de consumo acadado e aforrarán as transferencias monetarias que lles corresponden. O conxunto B polo contrario utilizará as transferencias para a expansión do consumo xa que non lle preocupa o futuro. Nestes termos, o incremento da débeda, que supón un descenso no aforro público, só se compensará na metade gracias ó aforro privado do conxunto A. Hai nesa parte un inevitable crowding-out efectos secundarios sobre o tipo de interese. Neste contexto o teorema de Ricardo e o de Barro non son válidos, xa que con tributación o conxunto B non incrementaría o consumo e existiría plena neutralidade.

Pero, ¿cal será a conduta previsible de A e B no momento da toma de decisións, é dicir, no momento de vota-lo programa de financiamento con débeda? Evidentemente A, debido a que non gaña nin perde, non terá ningún incentivo para se opor á débeda. O grupo B apoiará a débeda para reducir impostos correntes ou financiar programas de transferencia.

2. O segundo suposto formulado por Buchanan e Roback é idéntico ó anterior, coa única diferenza de que B non paga impostos. A paga tódolos impostos no período inicial e os seus fillos pagarán os correspondentes no período futuro. Neste caso, A incorporará totalmente ó valor das anticipadas cargas futuras nas súas carteiras de títulos experimentando un descenso da súa riqueza neta e o novo aforro que a operación fiscal conleva será inferior ó montante da débeda. De feito prodúcese unha transferencia de renda de A, que paga impostos, a B que non os paga. Dado que A ten unha maior propensión ó aforro agregado da economía.

Se supomos que só o conxunto A é posuidor do capital, a operación de débeda equivale a unha leva de capital sobre A. Neste caso, o teorema de Ricardo é válido, pero o da neutralidade de Barro non, xa que se reduce o aforro e polo tanto, o valor actual da corrente de ganancias para o conxunto da economía.

Naturalmente en tal situación o grupo A oporase á emisión de débeda, mentres que B apoiaraa. A débeda será aprobada baixo distintos modelos de maioría en que o grupo B sexa máis numeroso có grupo A. Así e todo, abonda cunha pequena relaxación co postulado das expectativas racionais para que unha parte de A sufra ilusión fiscal e asuma a votación da débeda.

3. Suposto idéntico ó primeiro pero no que B non ten descendentes e ámbolos A e B pagan os impostos do período corrente. Neste

caso, o grupo A realizará os axustes precisos nas súas taxas de consumo e aforro en caso de emisión de débeda, pero o grupo B limitarase a consumir as transferencias. Evidentemente, neste suposto, non é válido nin o teorema de Ricardo nin o de Barro.

## 6.— Notas de conclusión

Con independencia das extensas discusións teóricas sobre a débeda, parece razoable admitir que a perspectiva de Buchanan para levarlo tema ó terreo dos procesos reais de decisión política, é acertada e pode contrapesar operativamente os enfoques macroeconómicos e os modelos supranacionais de comportamento individual. Amais de que a débeda xera menos oposición política cós impostos, é evidente que enfoques coma a nova ortodoxia e modelos coma o de Barro, proporcionan certos efectos externos políticos (political spillovers) dunha actitude máis permisiva en torno ó endebedamento público. Así e todo, o simple lóxica de cuantificar os gastos polos intentos e amortizacións levará sen dúbida os políticos e votantes a enfrontarse coa alternativa de incrementar os impostos ou reducir os gastos. Tamén os efectos redistributivos da débeda, non tan favorables ás rendas baixas como se pensaba, constituirán un factor decisivo. En todo caso, os niveis actuais de débeda, canda ás importantes cuestións da seguridade social, van reformular con profundidade a máis ampla problemática das relacións financeiras interxeracionais.

## Referencias bibliográficas

BARRO R. (1974) «Are government bonds net wealth?», *Journal of Political Economy*, vol. 82, núm. 6, pp. 1095-1117, traducido no libro *La Deuda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 671-698.

BARRO, R. (1976) «Reply to Feldstein and Buchanan», *Journal of Political Economy*, núm. 2, pp. 343-349.

BARRO, R.J. (1979), «On the determination of public debt», *Journal of Political Economy*, núm. 5, pp. 940-971.

FERGUSON, J.M. (ed.) (1974), «Public debt and future generations», *University of North Carolina Press*.

BRENNAN, G. e BUCHANAN, J.M. (1980), «The Power to tax», *Cambridge University Press*.

BRENNAN, G. e BUCHANAN, J.M. (1987), «The logic of ricardian equivalence theorem», Buchanan, Rowley, Tollison, *Deficits*, op. cit., pp. 79-92.

BUCHANAN, J.M. (1958), «Public principles of public debt», Richard D. Irwin Homewood, Illinois.

BUCHANAN, J.M. (1976), «Barro on the ricardian equivalence theorem», *Journal of Political Economy*, núm. 2, pp. 337-342, traducción no libro sobre *Deuda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 715-721.

BUCHANAN, J.M. e WAGNER, R.E. (1977), «Democracy in Deficit», *The Political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, traducido ó castelán, ed. Rialp, Madrid, 1983.

BUCHANAN, J.M. (1983), «Debt, demos, and the welfare state», publicado en alemán en 1983, reproducido en *Liberty, market and state*, op. cit., pp. 210-221.

BUCHANAN, J.M. (1986), «Public debt and capital formation», publicado inicialmente en D.R. (ed.), (1985), *The political economy of capital formation: direct and indirect effects of taxation*, San Francisco, reproducido no capítulo 18 do libro de Buchanan *Liberty, market and state*, Harvester Press, 1986, pp. 195-209.

BUCHANAN, J.M. (1985), «The moral dimension of debt financing», *Economic Inquiry*, xaneiro, pp. 1-6.

BUCHANAN, J.M. (1987), Rowley, Ch. K e Tollison, R.D., «Deficits», Basil Blackwell.

BUCHANAN, J.M. (1987), «The ethics of debt default, en Buchanan, Rowley, Tollison». *Deficits*, ob. cit., pp. 361-373.

BUCHANAN, J.M., POBACK, J. (1987), «The incidence and effects of public debt in the absence of fiscal illusion» *Public Finance Quarterly*, vol. 15, pp. 5-25.

LERNER, A.P. (1943), «La Hacienda funcional y la deuda federal», en Smithies e Butters, *Lecturas sobre política fiscal*, Revista de Occidente, Madrid, 1959.

LERNER, A.P. (1944), «Teoría económica del control», Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

LERNER, A.P. (1948), «The burden of the national debt», en *Income, Employment and public policy: Essays in honor Alvin H. Hansen*, Norrton, New York, 1984.

O'DRISCOLL, Jr., GERALD, P. (1987), «The ricardian none-

quivalence Theorem», *Journal of Political Economy*, núm. 85, 1987, pp. 207-210.

ROWLEY, Ch. K. (1987), «Classical Political Economy and the debt issue» Cap. 3 da obra de Buchanan, Rowley, Tollison, *Deficits*, op. cit. pp. 49-74.

SHUGHART, W.F., TOLLISON, R.D. (1987), «The vote motive and the debt: a contingent liability approach», en *Deficits*, op. cit., pp. 218-235.

SRAFFA, P., DOBB, M. (eds.) (1951), «The Works and correspondence of David Ricardo», Cambridge University Press.

VANBERG, V., BUCHANAN, J.M. (1986), «Organization theory and fiscal economics: society, state and public debt», *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 2, núm. 2, pp. 215-227.

