

APLICACION DEL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA EN LAS FINANZAS PUBLICAS

El principio de equivalencia ha tenido gran importancia en los primeros tiempos del Estado fiscal moderno ¹. Ha servido de base para el establecimiento de la carga impositiva individual "adecuada", en una forma que expondremos más adelante, si bien a nuestro entender, ya no se puede defender tal posición. Actualmente, el principio de equivalencia parece haber perdido muchos de sus partidarios. Ha sido sustituido en gran parte por el *principio de capacidad de pago* que es actualmente el principio rector para la distribución de la carga tributaria. Su importancia sigue indiscutida solamente en los casos de tasas y contribuciones cuya importancia es relativamente reducida en el conjunto del ingreso del Estado. Por otra parte, el principio de equivalencia se menciona repetidamente para justificar ciertos impuestos locales, y finalmente —si bien a menudo no explícitamente— constituye el fundamento de los argumentos dados para defender la financiación de los gastos públicos por medio de empréstitos. Por lo tanto, el campo de acción de este principio no parece muy amplio actualmente, y podríamos preguntarnos si vale la pena dedicarle un estudio. Creemos que sí porque el principio de equivalencia está nuevamente ganando terreno, por ejemplo en el establecimiento de impuestos sobre los automoto-

¹ Su base filosófica ha sido expuesta por GROTIUS en *De Jure Belli ac Pacis*, 1625, y por HOBBS en *Elementorum Philosophiae Sectio Tertia: De Cive*, 1642.

ESTUDIOS ECONOMICOS

res, lo que invita a volver a considerar sus implicaciones y su campo de aplicación.

Ante todo, es preciso formarse una idea clara del concepto de *principio de equivalencia*. Se postula la *equivalencia* de dos cantidades: los *impuestos pagados por los ciudadanos y el valor de los servicios públicos provistos a los mismos ciudadanos*.

A falta de mejor criterio, el valor de los servicios públicos prestados puede suponerse equivalente al costo de los mismos servicios, lo que implica que, para cada ciudadano, el monto que paga debería igualar al gasto público que causa. Si los impuestos han de organizarse coherentemente según el principio de equivalencia, es necesario imputar el costo de los servicios públicos (es decir tanto los servicios como el uso de las instituciones públicas) disfrutados por cada ciudadano; en otras palabras, nos enfrentamos con un problema de asignación superdimensional de costos. Se considera entonces al Estado como una enorme empresa que produce una gran variedad de bienes y servicios disfrutados por los ciudadanos, a quienes se imputa la carga de los costos, en una proporción variable. En principio, es un problema de la misma naturaleza que la asignación de costos en la administración de empresa, cuando la elaboración de los distintos productos requiere en proporciones diferentes el uso de las instalaciones.

En la contabilidad de empresa, los costos indirectos se dividen entre los diferentes centros de costos para luego cargarlos a las distintas unidades que los causan, de acuerdo al esfuerzo que estas unidades requieren de los centros de costos. Este esfuerzo se calcula en base a los costos de producción directamente imputables a las unidades producidas. En las secciones de administración y de venta, los gastos se asignan en base a los costos de producción, incluso los gastos generales, puesto que, salvo algunos gastos especiales de venta, no se produce ningún costo particular que pueda ser directamente asignado. Es muy complicado el sistema de asignación utilizado. A pesar de todos los problemas inherentes a este método, su importancia es considerable, porque permite asignar directamente los costos decisi-

vos, y porque los gastos generales asignados adicionalmente representan una pequeña parte de los costos totales.

Son completamente diferentes las condiciones en las cuales se *asigna a los ciudadanos, como contribuyentes, los costos de producción del Estado*. En este caso se puede asignar *directamente* a cada ciudadano tan sólo una pequeña parte de los costos del Estado. En rigor de verdad, la posibilidad de tal asignación existe solamente cuando se utilizan los servicios de ciertos empleados del Estado durante un tiempo determinado, o cuando se trata de operaciones típicas cuyos costos pueden calcularse. Si se consideran como costos *directamente* computables los de todos los servicios generales del Estado, incluso sus gastos generales, el conjunto de la asignación de los costos e impuestos sería completamente insatisfactoria, puesto que la utilización de servicios *especiales*, cuyos costos son directamente computables, varía mucho de un ciudadano a otro. Ciertos ciudadanos no hacen uso, prácticamente, de ningún servicio especial que tenga costos directamente computable; otros los usan solamente en una medida muy reducida, y un tercer grupo los utiliza abundantemente. Puesto que los servicios generales provistos al público originan la mayor parte de los gastos, la asignación general arriba mencionada equivaldría a una injusta exoneración para los ciudadanos cuya demanda de servicios especiales sea inferior al promedio, y sería a la vez una carga excesiva para los demás. Solamente si todos los ciudadanos recibiesen, principalmente, servicios especiales directamente computables y servicios generales que originen costos generales relativamente bajos, surgiría la posibilidad de asignar los costos de los servicios generales, e imputar a cada ciudadano los servicios especiales que ha disfrutado con la inclusión de los gastos generales. En tal caso, se podría decir que realmente, lo que cada ciudadano tiene que pagar reflejaría en gran parte los gastos causados al Estado por su demanda de servicios públicos.

En la situación actual, es imposible distribuir los costos de acuerdo a los métodos de administración de empresa y aplicar el principio de equivalencia en la forma que acabamos de informar. Los ciudadanos que no recurren a los servicios especia-

les —o solamente en una proporción despreciable— deben pagar una parte de los gastos generales causados por los servicios generales. A los gastos de los servicios especiales, directamente computables, se debe agregar solamente aquellos gastos generales que están originados por los mismos servicios especiales. En la medida en que los servicios especiales, incluso la parte correspondiente de gastos generales, pueden realmente calcularse, se les puede aplicar el principio de equivalencia. Se aplica en tal caso el principio de la *remunerabilidad especial de los servicios públicos*. Cuando además de la asignación de los costos totales de los servicios especiales, se pueden computar los costos unitarios en el sentido microeconómico (es decir la asignación de los costos directos con un recargo en concepto de gastos generales), este método no presenta problemas específicos. Se pueden imponer tasas a los servicios especiales que cubran totalmente los costos.

Pero existen también casos de servicios especiales en los cuales, aún cuando se pueden estimar los costos totales, es imposible estimar los costos unitarios porque no surge ningún gasto directo de la utilización de estos servicios ni de los beneficios que ofrecen. Uno de estos casos es el *servicio público bajo la forma de carreteras*. Se pueden estimar *costos totales* durante un período determinado para la construcción y mantenimiento de las carreteras, pero *no* el costo *especial* provocado por el uso de la carretera por un ciudadano. Si se trata, sin embargo, de hacer pagar al ciudadano su parte por el costo del uso de la carretera, de acuerdo al principio de equivalencia, sólo podrá hacerse por medio de indicadores que revelen ciertos datos sobre la participación de cada usuario de las carreteras en el uso total de las mismas durante el período considerado. Por ejemplo, para el ciudadano motorizado, este cómputo puede hacerse sobre la base de su consumo de combustible. Debe existir un vínculo de causalidad entre el indicador o los indicadores y el uso de las carreteras. Lo ideal sería el de proporcionalidad entre el indicador y el uso de las carreteras, o sea un indicador que midiese el uso de las carreteras en forma exacta. De esta manera sería indirectamente posible llegar a una estimación exacta de los cos-

APLICACION DEL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA

tos unitarios. Las condiciones reales son casi siempre más complicadas y, en general, una distribución más o menos exacta puede realizarse solamente por medio de varios indicadores.

El ejemplo de las carreteras indica otro elemento importante para fijar el límite de aplicación del principio de equivalencia. Todas las carreteras —salvo quizás las autopistas reservadas al tránsito de automóviles solamente— están destinadas al uso de todos los ciudadanos y, en realidad, están utilizadas más o menos por todos. Por lo tanto, *no* es justo cargar al automovilista la *totalidad* de los gastos periódicos causados por el uso de las carreteras; corresponde cargarle solamente una *fracción* de estos costos que es la que corresponde en forma proporcional a la totalidad de este tipo de uso. Se le puede imputar solamente una contribución que constituya la financiación parcial de una instalación, que necesariamente está a la disposición de todos los ciudadanos. Como peatones, participan del uso “normal” de la carretera en una medida que no puede ser estimada para cada ciudadano, ni siquiera aproximadamente por medio de métodos indirectos.

Los impuestos destinados a lo que se llama *costos de desarrollo de barrios residenciales*, se basan también en el supuesto que, como en el caso de los automovilistas, los propietarios de los predios situados sobre las distintas calles hacen el uso más frecuente de ellas y de las demás instalaciones relacionadas con estas calles, tales como los conductos de agua y gas, desagües, cloacas, etc. Si bien estas instalaciones se han hecho para el público en general, se considera que cada sección es usada principalmente por los propietarios de la zona residencial.

La mayor precaución es necesaria cuando se usa este argumento. Si todos los lugares dentro de una zona de residencia disponen de las mismas comodidades, no se puede hablar de ninguna ventaja especial para tal o cual propietario de la zona. Desde luego, los propietarios usan sus calles y sus cañerías y cloacas más que los demás habitantes, pero lo mismo se puede decir de los vecinos de todas las demás calles. Por un lado, el uso es más intenso pero, por el otro las comodidades de los otros sectores de la red son menos usadas. La situación es diferente si

solamente unas secciones de la zona residencial están provistas de estas comodidades. Si en un barrio ya existente, se construye gradualmente, es decir, sección por sección, una buena red de calles y cloacas, los propietarios de las calles ya provistas de cloacas y de cañerías disfrutan provisoriamente una ventaja que se expresa, por ejemplo, en un aumento del valor de sus terrenos, y en este caso parece correcto y justo hacer pagar esta ventaja, imponiéndoles una contribución. Por otra parte, una zona residencial completamente nueva, y provista totalmente de estas comodidades, no tiene ninguna ventaja especial, de modo que el establecimiento de contribuciones para estos servicios no puede considerarse como un método de imposición apoyado en el principio de equivalencia.

El caso que acabamos de presentar se refiere a la aplicación del principio de equivalencia a las ventajas locales. Como ya lo hemos indicado, este principio ha sido siempre mencionado en tales casos². Se ha dicho que los impuestos o tasas municipales representan la compensación de las ventajas especiales dadas a un negocio por la comunidad en la cual está situado, y esta razón ha sido indicada como la más importante para hacer de este impuesto un impuesto local. Se supone que, por medio de este impuesto, un negocio paga los "costos sociales" que causa a la comunidad. Es probable que tal argumento sea correcto, y el establecimiento de este impuesto parece justificado si la base de asignación elegida asegura cierto grado de equivalencia entre el importe cobrado y los beneficios recibidos. Que el impuesto citado se compute en los costos, y que se permita —y se realice— su traspaso a los precios, no resta nada a esta verdad. Más bien, es justo que los compradores de los productos del caso, independientemente de que vivan en la zona del negocio o fuera de ella, tengan que hacerse cargo no solamente de los costos privados según la economía privada, sino también

² Varios autores que rechazan la idea de la aplicación general del principio de equivalencia reconocen, sin embargo, la importancia, para las comunidades del "principio de dar y tomar". Cfr., por ejemplo, *Die Communalsteuerfrage*, Schriften des Vereins für Social politik, Vol. 12, 1877, y Adolph WAGNER, *Die Communalsteuerfrage*, Leipzig y Heidelberg 1878.

APLICACION DEL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA

de los costos sociales que corresponden a la comunidad en la cual está situado el negocio.

Sin embargo, ventajas locales o regionales pueden presentarse de una manera más general, por ejemplo cuando los habitantes de ciertas subdivisiones administrativas —comunidades o provincias— disfrutan comodidades que no existen en todas las zonas, o por lo menos no en la misma calidad. Por ejemplo, los habitantes de una localidad que posee un buen teatro y gran número de parques, disfrutan una ventaja con respecto a los habitantes que no poseen estas comodidades, o las poseen en menor cantidad. De acuerdo al principio de equivalencia, los habitantes de tal comunidad privilegiada deben llevar una parte mayor de la carga impositiva que los habitantes de las comunidades no tan aventajadas. La medida en la cual cada individuo disfruta de estas ventajas puede establecerse solamente donde se cobra un derecho de entrada que cubra totalmente los gastos; así la asignación de los costos estará en correspondencia con los servicios recibidos. Donde no es posible calcular un derecho por cada acto o unidad de uso, las ventajas públicas locales pueden compensarse solamente por el establecimiento de impuestos locales más elevados. Por lo tanto, no se puede defender el principio de establecer el monto de la contribución independientemente del lugar de domicilio del contribuyente.

Finalmente, el principio de equivalencia es importante por su relación con un período determinado. Exige que, en cada período, la población tenga que pagar solamente los costos que corresponden a los servicios del Estado y al uso de sus instalaciones *durante el mismo período*. Cuando, en un período o varios períodos consecutivos, se presentan costos especiales, de los cuales los ciudadanos se benefician *durante un período largo* (por ejemplo, inversiones especiales temporarias, gastos especiales en armamentos, etc.), el principio de equivalencia exige que en cada período, se cargue a la población solamente los gastos proporcionales al período total respectivo. Los demás gastos deben financiarse por medio de empréstitos que se amortizarán durante todo el período en el cual se obtienen los beneficios de estos servicios, hechos posibles por este gasto especial. El fondo

de amortización debe surgir de los impuestos correspondientes que pagarán los ciudadanos que participen de estos beneficios en períodos ulteriores. De tal manera, se realiza una asignación adecuada de la carga impositiva en forma periódica, una especie de "equidad entre las generaciones"³.

Si las inversiones permanecen constantes durante varios períodos o crecen lentamente, el principio de equivalencia no está satisfecho cuando se financian inmediatamente los gastos finales, porque el importe de un impuesto para un período excede el valor del beneficio durante el mismo período. Esto no constituye, sin embargo, una desventaja para los contribuyentes del período considerado, porque no se paga más en un período que en otro. Si bien en cada período las contribuciones son más elevadas que el beneficio obtenido, esta realidad es permanente y no crea desventaja para ningún período ni para ninguna generación. Cada generación tiene a su cargo el pago de comodidades futuras, por lo menos en la misma proporción que la generación precedente. Veremos que una asignación justa de la carga fiscal a los sucesivos períodos (generaciones) en el caso de inversiones netas públicas, constantes o levemente crecientes, no requiere una aplicación del principio de equivalencia ligada al período respectivo; esto significaría financiar las nuevas inversiones mediante empréstitos y el pago definitivo de las necesidades de reposición y de las reposiciones mediante gastos definitivos. Se puede aplicar el principio de equivalencia solamente en el caso descrito anteriormente, de una acumulación momentánea de gastos, para realizar una asignación adecuada y periódica de la carga fiscal, sin embargo, —como se ve por los comentarios anteriores— no en el sentido estricto de querer realizar la igualdad entre contribuciones y beneficios en cada período, sino solamente financiando por medio de empréstitos la gran inversión que excede la tendencia secular de los gastos, y por la financiación final mediante contribuciones solamente en el período correspondiente a los beneficios creados con la ayuda de contribuciones excepcionales. Huelga demostrar que,

³ Cf. R. A. MUSGRAVE, *Theorie der öffentlichen Schuld*, en Handbuch der Finanzwissenschaft, 2ª ed., Vol. 3, 1958, p. 76.

en la práctica, no será fácil proceder de esta manera. Será totalmente imposible realizar una sincronización exacta entre las contribuciones pagadas y los beneficios gozados durante un período determinado. Por este motivo, hemos simplificado el problema, y considerado solamente la exigencia de no recargar con impuestos unos períodos o generaciones en beneficio de otros, y de hacer llevar a todos —por lo menos aproximadamente— una proporción igual de la carga fiscal.

Cuando se aplica el principio de equivalencia con respecto al período, la carga periódica “equivalente” es llevada por la población entera; cuando se aplica este mismo principio en la escala local o regional, la carga fiscal simultánea equivalente es llevada por diferentes grupos locales o regionales de la población. Pero hemos empezado nuestra investigación desde el enfoque de la aplicación del principio de equivalencia a cada ciudadano, y hemos mostrado que, en este caso, es limitado su campo de aplicación: el principio de equivalencia es aplicable solamente cuando se puede estimar directa o indirectamente, y con cierto grado de exactitud, la utilización de servicios y beneficios especiales. Por derechos que se cobran para cubrir los gastos, se carga a los beneficiarios el costo total (incluso los gastos generales correspondientes) de los servicios especiales, y la parte de carga soportada por cada individuo está en proporción con la parte del beneficio que disfruta el mismo contribuyente. En el cobro de las contribuciones, grupos especiales de beneficiarios favorecidos de los servicios tienen que pagar fracciones diferentes de los gastos totales originados por los servicios y ventajas provistas; aquí también, se supone que cada individuo tendrá que pagar una contribución proporcional a los servicios que recibe. En tal caso podemos hablar de una aplicación parcial del principio de equivalencia, o del intento de realizar una *equivalencia parcial*. Queda en pie el problema de la asignación a los beneficiarios que no gozan de ninguna preferencia, del resto del costo de los servicios para los cuales se pagan contribuciones. En este caso es imposible una asignación con ayuda de indicadores estrechamente aso-

ciados a la proporción del servicio recibido⁴. Sin embargo, ya hemos visto que este problema es mucho más general. La mayoría de los servicios públicos son "servicios generales" para los cuales es imposible establecer hasta qué punto cada ciudadano los disfruta. Antes de proseguir el estudio de este problema, para averiguar si se puede aplicar el principio de equivalencia, es preciso aclarar sus efectos en los casos en los cuales su aplicación es posible.

Actualmente, se oye a menudo la queja, muy justificada, que ciertos grupos tratan constantemente de aumentar el gasto público, y que muy a menudo logran sus fines por medios políticos. Estos piensan que el dinero necesario para el incremento del gasto saldrá de las arcas comunes del Estado, de manera que el aumento de las contribuciones casi no se notará, y que ellos, los beneficiarios, en todo caso sólo tendrán que llevar una pequeña parte de la carga nueva. Si se llevara a su extremo límite la idea de imponer contribuciones especiales (cargas de "favorecidos") a los beneficiarios de los servicios, se podría muy bien evitar toda demanda de tales servicios. Además a menudo se atribuye el curso no deseado por los contribuyentes que toman los gastos del Estado al hecho que la voluntad de los políticos puede ser influida solamente una vez cada tantos años por el ciudadano, y que entre los períodos electorales su marcha es independiente. También desde este punto de vista el aumento de cargas tendientes a cubrir los gastos puede llevar a una mejora de las condiciones. En forma análoga al abastecimiento de bienes en un mercado libre, las comodidades públicas que se cobran de acuerdo al criterio de equivalencia son sujetas a la "demanda" de los clientes. El Estado puede solamente prever esta "demanda" y, de acuerdo a su estimación, fijar la compensación necesaria para cubrir el gasto total. Pero puede ocurrir que la "demanda" sea insuficiente y que, por lo tanto, no se pueda compensar los gastos. La hipótesis opuesta es también posible: que la demanda sea tan grande, que muchos interesados queden insatisfechos. De acuerdo a la

⁴ Así, por ejemplo, las partes de uso de las calles correspondientes a los usuarios no motorizados.

reacción del público, el Estado sabe entonces cuáles son los servicios y comodidades que se deben proveer en mayor cantidad y cuáles deben restringirse. Si estos servicios se ofrecen gratis y son pagados por las contribuciones generales, no existe contacto inmediato con los interesados y, según las decisiones políticas, la provisión de estos servicios puede hacerse en una forma que no esté de acuerdo con los deseos del pueblo. Veremos que la "forma del libre mercado" de las decisiones económicas presenta ciertas ventajas en los servicios públicos en los cuales es aplicable. Cuando existe un equilibrio completo entre el pago de los gastos y la capacidad de los servicios, la composición de las comodidades ofrecidas está a la medida de los deseos de los ciudadanos; en tal caso, el principio de equivalencia está satisfecho no solamente en el aspecto de la igualdad entre costos ocasionados y compensación pagable, sino también en el aspecto más amplio que se encuentra en el pensamiento de "los teóricos partidarios del sistema de mercado libre aplicado a las finanzas públicas", como Emil Sax: como en el mercado, cada uno pagó no solamente los costos de los servicios que disfruta; éstos, en la medida en que son costos marginales, corresponden también al valor subjetivo de los servicios considerados y el abastecimiento global corresponde exactamente a la demanda derivada de la suma de las estimaciones subjetivas⁵.

Sin embargo, el Estado no querrá o no podrá cumplir tan escrupulosamente los deseos de sus ciudadanos, y con razón considerará como parte de su misión defender ciertos valores que el ciudadano no aprecia en absoluto, o por lo menos no aprecia bastante como para aceptar voluntariamente los sacrificios económicos que cuestan. Si un Estado ofrece servicios que pueden ser "vendidos" para cubrir los costos, es legítimo preguntarse si estos servicios no serían mejor prestados por

⁵ Cf. Emil SAX, *Die Grundlegung der Theoretischen Staatswirtschaftslehre*, Viena, 1887. Sin embargo, estos teóricos, entre los cuales se encuentran también italianos como Mazzola y suecos como E. Lindhal, piden una identidad aún más estricta entre el importe de las contribuciones y el valor subjetivo de los servicios recibidos: una identidad para cada individuo que se beneficia de los servicios públicos, tal que pueda realizarse solamente por "precios individuales".

la economía privada. Pero aún en tal caso, el Estado puede tener poderosos motivos para prestar el servicio: por ejemplo, prevenir la baja del nivel de calidad, y evitar ciertos peligros que pueden estar ligados a la prestación de estos servicios por la economía privada (el caso de la educación general y técnica); eliminar ventajas desleales debidas a posiciones de monopolio; asegurar el abastecimiento ininterrumpido, o la aparición de complicaciones graves susceptibles de producirse por razones técnicas, si ciertos servicios fuesen confiados a una sola sociedad privada, etc. Indudablemente, uno de los motivos particularmente importantes para que un Estado ofrezca servicios especiales es el deseo de asegurar su uso, a un precio reducido, al mayor número posible de ciudadanos. Desde este punto de vista, es imposible sostener el requisito de cubrir completamente los gastos. Si, por los motivos expuestos, se aplica el principio de equivalencia en toda la extensión posible, parece imponerse la solución siguiente: *Los ciudadanos que disponen de ingresos elevados deben pagar contribuciones que cubran completamente los costos. Los usuarios de los estratos de ingreso más bajos deberán pagar contribuciones inferiores o ninguna contribución*, según el monto de sus ingresos. En este último caso, los servicios con los cuales se benefician se cubrirían con subsidios cargados a las rentas públicas. No parece oportuno poner estos subsidios a cargo de los beneficiarios que gozan de altos ingresos, los cuales tendrían que afrontar así contribuciones que excederían los costos. Por este motivo, en regla general, es generalmente imposible que el costo total de tales servicios sea cubierto por todos los beneficiarios. Pero el principio de equivalencia puede aplicarse de la mejor manera, tratando que los ciudadanos en buena situación económica paguen contribuciones que cubran los costos⁶.

Otra objeción importante a la aplicación del principio de equivalencia es que el gasto ocasionado por la estimación de los costos de ciertos servicios públicos es demasiado elevado.

⁶ Si las contribuciones fuesen organizadas de esta manera, caería también la objeción social que se suele oponer al principio de equivalencia.

APLICACION DEL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA

Evidentemente, esta objeción está justificada: llegamos aquí a los límites de aplicación del principio. Si se quiere llevarlo al extremo, pueden ser demasiado altos, tanto el gasto de estimación de los costos como el gasto de medición del uso del servicio y los gastos de cobranza. Por otra parte, no se debe olvidar que desde mucho tiempo existe el afán de computar los costos de los servicios públicos disfrutados individualmente, para calcular el precio individual de estos servicios. La división del gasto nacional por ministerios no es muy satisfactoria. El establecimiento de una contabilidad nacional de costos en la cual ciertos gastos generales tendrán también su asignación, y se tomarán en cuenta los entrelazamientos de servicios entre los distintos organismos del Estado se revelará probablemente cada vez más urgente, también en relación con la integración de las cuentas fiscales en las cuentas nacionales. Pues bien, si por este lado una contabilización fiscal de los costos es necesaria de todos modos, los gastos adicionales no se pueden cargar únicamente al esfuerzo por dar mayor aplicación al principio de equivalencia, si bien esto hará necesaria una estimación de los costos más amplia que si se aplicara el sistema funcional de calcular los costos.

Recordamos que la mayor parte de los servicios públicos consisten en "servicios generales", de los cuales es imposible decir hasta qué punto cada ciudadano los aprovecha. Si se quiere aplicar también el principio de equivalencia a estos servicios, será necesario utilizar indicadores muy generales y postular una conexión entre el valor de estos servicios, medible para cada ciudadano en particular, y el cobro proporcional de los servicios generales. Para asignar los costos en la contabilidad de empresa, cualquier indicador general —por ejemplo números que se refieren al valor o a la calidad— se utiliza cada vez que no se puede encontrar un indicador especial para la demanda proporcional de los costos considerados. Aunque se sabe que este método tiene sus dificultades se utiliza para realizar de todos modos una asignación completa. En tal caso, este método no es demasiado dudoso, puesto que la mayor parte de los costos puede ser estimada directamente, y por consecuencia asignada exactamente.

Es mucho más criticable la aplicación de cualquier *indicador general* para asignar los costos de los servicios públicos generales, que representan la parte principal de los servicios públicos. El intento de recomendar tales indicadores generales y de probar que son instrumentos valederos de medición para la asignación de los gastos públicos generales a los ciudadanos o, en otras palabras, para la utilización proporcional de los respectivos servicios, es la misma médula de la antigua teoría de la equivalencia. Un breve análisis de los posibles indicadores y de su importancia, nos demostrará que tal problema no tiene solución.

Uno de los indicadores sugeridos es *el nivel de riqueza del ciudadano*. Naturalmente, se pueden tomar en consideración solamente magnitudes cuyo valor puede establecerse con relativa facilidad. Para justificar este indicador, se ha afirmado que, en última instancia, los servicios generales de un Estado constituyen la garantía de protección de la propiedad privada. Esta protección es el efecto real de un orden legal y garantiza la seguridad interna y externa; representa, por lo tanto, el beneficio principal disfrutado por cada ciudadano de los servicios generales del Estado. Por consiguiente, el tamaño del patrimonio personal indica la parte que cabe a cada ciudadano, en el beneficio que ofrecen los servicios públicos generales⁷. No es difícil refutar este argumento que se refiere a la llamada *teoría del seguro* en la cual se considera que el Estado es una compañía de seguros contra el riesgo de perder la propiedad a raíz de una acción ilegal ajena. Esta protección de la propiedad es, sin duda, uno de los resultados de la eficacia del Estado, pero tiene también muchas otras aplicaciones importantes para el ciudadano. El Estado protege no solamente los derechos de propiedad, sino también la vida, la libertad personal, y cantidad de otros bienes y derechos del ciudadano contra las acciones arbitrarias de terceros. Asegura gran número de servicios y de beneficios que no tienen ninguna relación con la protección

⁷ Con respecto a esta argumentación y a su crítica, véase D. KREHL, *Das Steuersystem nach den Grundsätzen des Staatsrechts und der Staatswirtschaft*, Erlangen 1816, p. 146 y ss.

de la propiedad, y muchas veces los ofrece en un grado más alto a los ciudadanos cuya situación financiera es débil. Salvo en el enfoque de la teoría del seguro, para la cual el Estado aparece como una institución destinada a proteger los privilegios de los ricos, no se puede discutir que la protección de la propiedad sea el papel principal del Estado, y por lo tanto, que la participación del individuo en los gastos de este servicio deba medirse por el tamaño de su fortuna. Cuanto más, se podrá decir que la protección de la propiedad es un servicio entre muchos, y que el indicador "activo" debe considerarse como un indicador parcial. Pero la teoría de la equivalencia, en el sentido bajo el cual la tratamos aquí, necesita un indicador general. Si se empleara un sistema de indicadores parciales, se llegaría al problema de la ponderación de los indicadores parciales, problema que no tiene solución.

Todos los demás valores económicos usados como indicadores generales son por lo menos tan inadecuados como la propiedad. Por ejemplo, si se considera el *ingreso*, y se trata de justificarlo diciendo que el servicio principal prestado por el Estado consiste en permitir al individuo realizar una actividad económica y ganarse la vida, de manera que el tamaño de su ingreso refleje las ventajas gozadas por un individuo como resultado de los servicios públicos generales, suponemos una asociación que no se acerca más a la realidad que la que hemos expuesto anteriormente⁸. Desde luego, si el individuo puede realizar sin interrupción indebida la actividad económica que le permite obtener cierto ingreso, es porque el Estado cumple su "función de establecer y preservar el orden y la seguridad". Pero el cumplimiento de esta función estatal crea además para el ciudadano otras condiciones de subsistencia, de no menor importancia.

De ninguna manera puede considerarse el nivel del ingreso

⁸ De Viti de Marco afirma con ciertas reservas "que el consumo de servicios públicos generales es proporcional al ingreso de cada individuo" y que, por lo tanto, el ingreso es un indicador particularmente adecuado en el sentido de la teoría del beneficio. (Cfr. *DE VITI DEPMARCO, Grundlehren der Finanzwirtschaft*, Tubinga, 1932, p. 69.

como medida de provecho que el ciudadano puede sacar de la actuación del Estado en sentido puramente económico. El nivel del ingreso depende de las "aptitudes" económicas de cada uno así como de una serie de otras circunstancias, y nada tiene que ver con la protección que ofrece el Estado a la actividad económica contra los elementos que podrían estorbarla: esta protección se ofrece a todos en la misma medida. La aplicación de tal criterio podría llevar a la consecuencia absurda que la utilidad que tiene el ciudadano por la actuación del Estado fluctuaría con los ingresos; en años de pérdidas, por parte del ciudadano, una contribución negativa o sea un recargo a pagarse por el Estado. Esta construcción es, pues, menos sostenible aún que la teoría del seguro. El análisis de la aplicabilidad de otros posibles indicadores que puedan ser expresados en valores monetarios resulta innecesario.

Al buscar otros indicadores que reflejen las ventajas de los ciudadanos contribuyentes, sólo podemos enfocar el estudio desde el punto de vista de las *necesidades*. Podemos pensar en establecer criterios que indiquen hasta qué punto están satisfechas aquellas necesidades de los ciudadanos que pueden realizarse solamente gracias a las actividades del Estado. Es fácil advertir que es imposible encontrar tales criterios, excepción hecha de aquellos servicios especiales, cuyo aprovechamiento por el individuo pueda establecerse directa o indirectamente, como ya hemos expuesto en detalle.

Pero existen también *diferencias que dependen de situaciones objetivas en el aprovechamiento de los servicios públicos*. Si partimos del punto de vista que sólo se puede pedir una contribución a los perceptores de ingresos, y si además consideramos que, en general, más de la mitad de la población —los familiares de los primeros— carece de ellos, podremos decir que los ciudadanos que perciben ingresos y que tienen a su cargo varios familiares que carecen de ingreso propio, se benefician de los servicios públicos generales no solamente para sí mismos, sino también para sus familiares que no pagan contribuciones. Cuando no se pueden establecer indicadores adecuados para la participación subjetiva (individual) de cada per-

sona en los servicios públicos generales, queda solamente por suponer que todos se benefician en parte igual de estos servicios. Por lo tanto, al aplicar el principio de equivalencia, se llega a la conclusión que *cada perceptor de ingresos tiene que pagar contribuciones de acuerdo al número de personas que tiene a su cargo*, y que estas contribuciones deben estimarse en un nivel uniforme, por cabeza, en toda la población. Así, un ciudadano que vive solo y tiene ingreso, debe pagar su contribución per capita para sí solo, mientras los padres de familia deben pagar las contribuciones de los miembros de su familia que carecen de ingreso propio. Suponiendo que los niños no hacen uso total de los servicios públicos, se puede reducir su contribución per capita. Procedemos así de acuerdo al método adoptado en la economía industrial cuando se distribuyen los costos entre gran número de productos con respecto a los cuales nada indica que los costos difieren de un producto a otro. Allí también se calcula el costo unitario por una simple división, si bien en realidad no se puede suponer que cada producto cause el mismo gasto. La contribución que varía per capita, entre adultos y niños, se ajusta al método de los números ponderados en la teoría de la equivalencia.

El método per capita no es más que una aplicación del principio de equivalencia en el cual se excluyen las asignaciones irreales y, por lo tanto, injustificadas. Si se tomara solamente a los perceptores de ingreso para estimar la contribución per capita y para cobrar una contribución uniforme, esto correspondería en forma muy imperfecta al principio de equivalencia, porque evidentemente los dependientes de una familia gozan de una parte igual de los servicios. El resultado al cual se llega aplicando el principio de equivalencia al problema de asignación de los gastos de los servicios generales prestados por el Estado, está en contradicción total con las consecuencias del principio de la capacidad de pago para la distribución de las cargas fiscales. De acuerdo al principio de la capacidad de pago, los perceptores de ingreso que tienen familiares a su cargo deberán llevar una carga menor que los demás. Aparecen más claros ahora los límites de la aplicación más general del principio de equivalencia: no se puede aplicar a aquellos ser-

vicios de los cuales cada ciudadano saca, en principio, las mismas ventajas. Las contribuciones que el Estado debe cargar a sus ciudadanos para financiar estos servicios no pueden considerarse como compensaciones equivalentes a los servicios. Tal interpretación simplifica indebidamente la relación entre Estado y ciudadano, y las transformaría en una relación comercial. En realidad, la relación entre Estado y ciudadanos no puede justificarse sin recurrir a la idea de sacrificio. Desde luego, la palabra "sacrificio" contiene entre sus connotaciones la aceptación voluntaria de una carga. Si se pudiese contar con ciudadanos animados del espíritu comunitario ideal y dispuestos a sacrificarse, el sacrificio voluntario sería la forma ideal de contribución. Sin embargo, en las condiciones no ideales de la vida real, el Estado debe excluir desde el principio todo conflicto entre el pensamiento egoísta y la disposición a soportar sacrificios. Puede hacerlo dando a cada ciudadano su sacrificio personal; pero aquí la vara no puede ser la utilidad recibida personalmente; el sacrificio debe orientarse hacia la "equidad fiscal", es decir en último análisis la "capacidad de pago" del individuo. Cómo se puede averiguar la capacidad de pago de los ciudadanos y de qué manera las contribuciones pueden ser graduadas de acuerdo a esta capacidad de pago, es un problema extremadamente difícil, que está fuera del tema de este artículo.

Universidad de Hedielsberg

Heinz Haller

La versión original alemana de este artículo ha sido publicada en la revista *Finanzarchiv* v de Tubinga bajo el título "Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, en el volumen 21, Nº 2 (setiembre 1961). Una versión inglesa titulada "The Significance of the Principle of Benefit for Public Finance" ha sido publicada en *The German Economic Review* de Tubinga, Vol. 1, Nº 3 (1963). Agradecemos a las direcciones de ambas revistas y al autor la autorización de publicar esta versión española, que se apoya a la vez en el texto alemán y el texto inglés.

Versión española de Pablo Gallez