



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA**  
**DIVISIÓN DE ESTUDIOS PROFESIONALES**



---

---

TESINA POR DIPLOMADO EN ECONOMÍA PÚBLICA

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL

QUE PARA OBTENER EL GRADO:

DE LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTA:

ANAID VALDÉS SÁENZ

ASESOR:

LIC. MIGUEL CERVANTES JIMENEZ

Ciudad Universitaria, México, septiembre, 2009.

---



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Agradecimientos:**

**A Dios**

Por regalarme la vida y su infinito amor

**A mis padres**

Por enseñarme el privilegio que tenemos de vivir, pero sobre todo por brindarme su apoyo y comprensión.

A mi Papá, por ser el mejor padre del mundo.

A mi mamá, por ser una mujer aguerrida y mi fuente de mi inspiración.

También, por ubicarme en la realidad y darme ánimos constantes.

**A mi hermana Amaranta**

Por mostrarme la fortaleza y valentía para ser feliz.

**A mis sobrinitos:**

Azul y Emiliano, por su ternura.

**A mi abuelita Hilaria**

Por todos los años que me cuidaste, pero sobre todo por tu sonrisa y tu apoyo incondicional. Gracias Lalita.

**A mi abuelita Elba**

Por los momentos compartidos y por motivarme a seguir adelante.

**A mi asesor Lic. Miguel Cervantes**

Por la paciencia que tuvo conmigo, por estos años en los que me impulsó y me ayudó a culminar un sueño.

Gracias, por todos los consejos que me dio, por recibirme siempre con una sonrisa, por ser un gran profesor y excelente ser humano.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México**

Por permitir forjarme en sus espacios.

**A la Facultad de Economía**

Por el apoyo brindado

**A mis sinodales**

Celia Guadalupe Osorno Ruiz

José Jesús Sánchez Arciniega

Rafael Daniel Navarrete Hernández

Ernesto Bravo Benítez

Gracias, por sus recomendaciones y sugerencias para mejorar este trabajo.

**A mis amigos:**

Alina, A. Edith, Ana Laura, Ángela, Brenda, Casandra, Claudio, Elvia, Francisco, Isabel, Mariana, Maricela, Mónica, Paola, Ranulfo B, Susana, Susana Reyes, gracias, por apoyarme, escucharme, y creer en mí.

A todos los que me apoyaron y compartieron algún momento conmigo en este viaje tan hermoso que es la vida.

# INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL

## CAPÍTULO 1 LA POLÍTICA FISCAL

1.1	Definición.....	1
1.2	Funciones.....	2
1.3	Importancia.....	6
1.4	Redescubrimiento.....	10
1.5	Principales Instrumentos.....	11

## CAPITULO 2 ANÁLISIS DEL INGRESO

2.1	Clasificación de los Ingresos del Sector Público.....	12
2.1.1	Ingresos ordinarios.....	13
2.1.2	Ingresos extraordinarios.....	17
2.2	Los impuestos.....	17
2.2.1	Definición.....	18
2.2.2	Objetivos de los impuestos.....	19
2.2.3	Principios de imposición.....	20
2.2.4	Características de un sistema tributario.....	21
2.2.5	Clasificación de los impuestos.....	22
2.2.6	Incidencia de los impuestos.....	26
2.3	La deuda.....	35
2.3.1	Definición de deuda pública.....	36

## CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DEL GASTO

3.1	Definición del gasto público.....	45
3.2	El gasto público y su clasificación.....	47
3.2.1	Clasificación programática.....	48
3.2.2	Clasificación administrativa o institucional.....	49
3.2.3	Clasificación económica.....	51
3.2.3.1	Gastos corrientes.....	51
3.2.3.2	Gastos de capital.....	52
3.2.4	La clasificación funcional.....	53
3.2.5	Clasificación por objeto de gasto.....	55
3.3	La importancia del gasto público y su eficiencia.....	58
3.3.1	Análisis del gasto en términos de eficiencia y equidad.....	58

## CAPÍTULO 4 EL DÉFICIT PÚBLICO

4.1	Variación de la deuda pública y déficit público.....	63
4.2	Componente cíclico y estructural del déficit público.....	64
4.3	Por qué la amortización de la deuda no se toma en el rubro de los egresos.....	69
4.4	Implicaciones macroeconómicas del déficit corregido por inflación.....	71
4.5	Financiación del déficit o de la variación de la deuda pública.....	71
4.6	Déficit público: formas de financiamiento.....	73
4.7	Otras definiciones del déficit público.....	74
4.8	El señoreaje como instrumentos de política fiscal.....	75

5.	CONCLUSIONES.....	78
----	-------------------	----

6.	BIBLIOGRAFÍA.....	85
----	-------------------	----

## INTRODUCCIÓN

Autores como Rosen Harvey, Joseph Stiglitz, Richard Musgrave, entre otros han tratado con profundidad los temas de la Hacienda Pública<sup>1</sup> con la vinculación cada vez más importante que ejerce el Estado en las economías nacionales. Señalan por qué el Estado interviene en la Economía asumiendo funciones<sup>2</sup> para mejorar la asignación, la distribución, la estabilización, así como garantizar a los agentes económicos los derechos de propiedad, a través de la provisión eficiente de bienes públicos, de programas de gasto (sanidad, seguridad social, y defensa) e ingreso, políticas sectoriales, promulgación de leyes económicas e instituciones públicas.

Todas aquellas estrategias que plantea un Gobierno para conducir a un país se plasman en metas de Política Económica, que muestran los objetivos deseables por la sociedad (desarrollo, estabilidad económica, etc.). Para llevarlos a cabo, se necesitan ciertos instrumentos. Dos de estos están contenidos en la Política Fiscal, la cual interviene en el sistema a través de un mecanismo complejo de ingreso y de gasto público para influir en la demanda agregada, además de contemplar medidas para recaudar ingresos que son necesarios para que el Sector Público opere y realice los objetivos de Política Económica. Los objetivos marcados se reflejarán en programas de gasto, los cuales, según R. Musgrave, generarán un impacto sobre la renta, el empleo, los precios y la distribución del ingreso.

En particular Joseph Stiglitz identifica a los ingresos del Estado enfocándose mayormente en los impuestos, realizando una aportación teórica a su análisis. Junto a éste, Rosen Harvey señala aquel sistema impositivo que grava a las personas físicas y morales dentro de los causes de la eficiencia económica, clasificando los impuestos y recomendando cuáles de éstos son los más convenientes para instrumentar.

Además de los ingresos derivados de los impuestos hay que considerar a la Deuda Pública, la cual es tratada por la mayoría de los autores antes

---

<sup>1</sup> Todo aquel proceso que tiene que ver con los Ingresos y Gastos del Estado.

<sup>2</sup> La existencia del Estado se ha puesto varias veces en consideración y debate, pues si bien se acepta que exista, no hay consenso en torno a las funciones que deba desarrollar ni el tamaño del mismo.

mencionados como un mecanismo más de ingreso, de ahí su importancia en cuanto a que incrementa la disponibilidad de recursos para solventar necesidades sociales. Sin embargo, el debate se centra en los efectos de la Deuda Pública así como en la forma de medirla. Cabe destacar que ésta es un instrumento más para lograr los objetivos de la Política Monetaria, por ello la Política Fiscal se vincula a ésta vía el endeudamiento.

Los programas de gasto generan impactos directos e indirectos en la distribución del ingreso, y con ello el bienestar de la sociedad mejora, cumpliendo con los objetivos del Gasto Público. Éste depende de la recolección de impuestos, los que a su vez dependen de la actividad económica. Por lo tanto, como todo recurso, el ingreso es escaso, por lo que los gastos no deben desperdiciarse sin tener una forma adecuada y eficiente. Es esta razón la que permite analizar al gasto en términos de eficiencia y equidad, es decir, ante un programa público, los agentes económicos alteran su conducta para verse beneficiados sin que realmente se necesite.

Por último, la literatura económica ha dado mayor relevancia al desajuste que existe entre ingresos y gastos, poniendo énfasis en las Finanzas Públicas sanas. Si esto no ocurriera, existirá un déficit o superávit público que finalmente debe ser financiado por algún mecanismo, ya sea por medio de la deuda o por señoreaje. Es necesario acotar que la teoría señala que tales financiamientos producen distorsiones económicas. En este punto se ha tratado de responder a cuestiones interesantes, como el impacto que tendrá dicho desajuste en las generaciones futuras y el efecto desplazamiento del Sector Público.

Con base en el planteamiento anterior, es necesario identificar dos cuestiones. La primera es que si bien los asuntos que le competen al Estado no han sido clarificados, la maquinaria estatal necesita ciertos recursos para operar, independientemente de la intervención que pueda tener en la Economía, dado que este agente garantiza certidumbre en las transacciones económicas. La segunda cuestión gira en torno a la importancia que se le ha asignado a la Política Fiscal como un instrumento que puede influir en la demanda agregada, sin embargo no es menester de este trabajo hablar de la eficacia del ingreso y gasto sobre las

variables macroeconómicas.

Por lo tanto, se ha identificado tanto a los ingresos como a los gastos públicos que requiere todo Sector Público, como los dos principales Instrumentos de la Política Fiscal. Así pues, el objetivo general de esta Tesina es describir de manera conjunta y sistemática estos instrumentos que utiliza el Sector Público para realizar sus principales funciones. Este trabajo tiene el propósito de describir a los instrumentos que consideramos como fundamentales, mencionando el desfase que existe entre ambos rubros como otro elemento de análisis.

El alcance que tiene la investigación se da en la medida en que brinda una síntesis teórica con el objetivo de apreciar las herramientas o elementos que están relacionados y que le dan coherencia o unidad al tema. Su limitación se expresa en cuanto a que solamente describe y no da cuenta del efecto de los instrumentos en la economía.

La Tesina se integra por cuatro apartados. En el primero se define la Política Fiscal y se reconoce la necesidad de contar con ella, así como la relevancia que ha tenido el Sector Público en la Economía y por qué se considera como un ente capaz de procurar satisfactores mínimos para la sociedad. Al final se menciona su redescubrimiento y sus principales instrumentos.

En el segundo apartado se exponen, describen y caracterizan los principales Ingresos del Sector Público, haciendo una mayor revisión en el instrumento tributario, y señalando sus características o propiedades y su incidencia en los agentes económicos dependiendo del mercado de que se trate y se busca conocer los impuestos más relevantes. También se exponen los ingresos originados en la Deuda con la finalidad de identificar sus tipos y formas.

En el apartado número tres se exponen y describen los instrumentos gubernamentales que se utilizan para efectuar el Gasto, mencionando su definición así como sus diferentes clasificaciones, con la finalidad de conocer a fondo cómo se expresan las prioridades del sector gubernamental. Adicionalmente se pretende comprender la relevancia de este instrumento, así como su análisis en términos de eficiencia y equidad.

En el apartado cuatro, relativo al Déficit Público, se explica su definición y clasificación, y se exponen los problemas que están asociados a tal instrumento fiscal. Por último, se destaca el financiamiento vía señoreaje como una facultad que tiene el Estado para obtener mayores ingresos. Al final se presentan conclusiones y recomendaciones.

## **JUSTIFICACIÓN**

La presente Tesina tiene la conveniencia de realizarse para que todos aquellos interesados en el tema, se auxilien de un compendio de información teórica con relación a los más importantes Instrumentos de Política Fiscal. La utilidad metodológica se presenta en la medida en que se conjunta sistemáticamente dichas herramientas. Con ello se pretende describir y comprender los elementos que integran a toda la Política Fiscal y que todo Gobierno utiliza para instrumentar racionalmente sus políticas. La finalidad descriptiva se busca para evidenciar conceptos de mayor relevancia, que son útiles y afines a todo tipo de Administración Pública. Por lo tanto, no es el fin de la investigación ahondar en torno a los efectos o resultados en el manejo de variables para la economía en su conjunto, ni tampoco se cuestionan los modelos económicos para explicar ciertos fenómenos

La base de esta investigación se sustenta en los principales libros de Hacienda Pública y de Finanzas Públicas, así como de Política Económica y Macroeconomía. En estos dos últimos se relaciona los instrumentos monetarios y fiscales con el fin de lograr un determinado crecimiento económico acompañado de una reducida tasa de inflación, buscando que la actividad económica no fluctúe respecto a su nivel potencial para evitar que impacte en empleo y precios negativamente.

Esta Tesina tiene origen en el Diplomado de Economía del Sector Público, impartida por la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Economía y es su objetivo retomar los temas vistos en él.



# CAPITULO 1

## LA POLÍTICA FISCAL

### 1.1 DEFINICIÓN

Se puede definir a la Política Fiscal como el “conjunto de variaciones en los programas de gasto e ingreso del Gobierno, realizados con el fin de colaborar al logro de los objetivos de la política macroeconómica, teniendo dos efectos sobre la demanda agregada que son de tipo expansionista o contraccionista”<sup>3</sup>. Es decir, el Gobierno busca incidir en el sistema económico vía ingresos (impuestos) y gastos (compras gubernamentales y transferencias) buscando metas como el pleno empleo o de estabilización económica, crecimiento, estabilidad de precios, etc.

La Política Fiscal contempla todas aquellas estrategias que lleva a cabo el Gobierno para cumplir ciertos objetivos, a través de sus principales Instrumentos como son el Gasto e Ingreso, buscando por un lado financiar las funciones gubernamentales e implementar acciones para corregir desviaciones o de inestabilidad macroeconómica<sup>4</sup>.

Otra definición la aportan los Nuevos Clásicos, la cual parte de la restricción presupuestaria gubernamental para señalar que cualquier variación en Ingresos (impuestos) o Gastos tiene lugar gracias a variaciones en la masa monetaria o en la deuda gubernamental.

Según la posición del Derecho Fiscal, la Política Fiscal “es un arte o proceso de decisión acerca de las contribuciones de un régimen tributario determinado, además de que en ella se determina cómo se debe gastar para lograr ciertos fines. Según esta visión, el objetivo más importante es la captación de recursos, la promoción del desarrollo económico, la dirección del gasto y el combate a la recesión económica”<sup>5</sup>.

Con el objetivo de ajustar nuestra definición a los fines de este trabajo aceptamos la definición de nuestro tema. La Política Fiscal se define entonces como:

---

3 Cf. Fernández Díaz, Parejo Gamir. Política Económica. Tercera edición. Mc Graw Hill.2002. p 414.

4 Heriberto Escobar Gallo. Diccionario Económico Financiero. LEMOINE EDITORES, 3a ed., Colombia, pp. 486, p 307.

5 Cf. Carrasco Iriarte Hugo. Derecho Fiscal, IURE, México DF, 2a ed., 2002.

El conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la Política Fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La Política Fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales<sup>6</sup>.

Como se mencionó anteriormente, la Política Fiscal puede tener diversos objetivos como la influencia en la actividad económica, pero esto es una cuestión que no se debate en este trabajo, por lo que sólo la consideramos como un conjunto de medidas o de estrategias que el Gobierno utiliza para cumplir con sus principales funciones.

Por lo anterior, los instrumentos que están presentes en toda Política Fiscal son el ingreso y el gasto público. Es así que plantearemos el estudio de los instrumentos de Política Fiscal tomando sus herramientas analíticas sólo para describir y alcanzar a comprenderla sistemáticamente.

## 1.2 FUNCIONES

Las definiciones que presentamos anteriormente pueden mostrar los objetivos que tiene la Política Fiscal, pues debe cumplir con funciones de Estado y por otro lado, puede incidir en la estabilización de la Economía.

Se considera que la Política Fiscal tiene dos vertientes, una estabilizadora y una estructural. La vertiente estructural incidirá en la estructura del sistema, cambiándolo o reformándolo en función de los fines propuestos. La vertiente estabilizadora corrige o encausa los desequilibrios o desviaciones que se produzcan conjuntamente en el nivel de actividad.

La vertiente estructural permite la mejora del Estado de Bienestar. En cambio, la estabilizadora permitirá la estabilización de las fluctuaciones transitorias

---

<sup>6</sup> Cf. Mariano Latapí Ramírez. La realidad de los impuestos en México: 30 años de perversión fiscal. Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados (SICCO), México D.F., 1998, pp140.

del ingreso. Considerando lo anterior, la Política Fiscal “será la vía más importante para mantener o mejorar el llamado Estado de Bienestar, el cual trata de garantizar cierto nivel de vida a los ciudadanos, poniendo una red protectora que aminore desigualdades”<sup>7</sup>.

En especial, el Estado otorgará satisfactorios mínimos que son indispensables para determinada sociedad. Como lo señala la Convención Nacional Hacendaria de 2004, los tributos, por ejemplo, “surgen de la teoría de la necesidad social, pues todo tributo satisface necesidades sociales que debe cumplir el Estado, como de subsistencia, espirituales (culturales) y científicas”<sup>8</sup>.

Teniendo presente las funciones que desempeña la Política Fiscal, su definición más amplia se centrará en dos aspectos: por un lado, en la incidencia que tienen tales funciones en la Economía dentro de su estructura y por otro lado, en su estabilización. Entonces hablamos de cambios, modificaciones o variaciones en gasto e impuestos, para influir tanto en el modelo económico como en el nivel de actividad económica.

Si la Política Fiscal cumple con dos funciones principales podemos desagregar sus instrumentos, comenzando por la función estructural que es la que más nos interesa para fines de este trabajo y mencionando después el aspecto de la estabilización.

Por el lado estructural sus instrumentos son: “la provisión de bienes y servicios, la redistribución de la renta y la riqueza (a través de un sistema de pensiones, programas de salud, educación pública, subsidios al desempleo, así como de la progresividad impositiva), y el estímulo o desincentivación de actividades”<sup>9</sup>.

Consiguientemente, es de vital importancia cubrir las necesidades que la población demanda al Sector Público, por constituir promesas electorales y derechos establecidos en las leyes. Por lo tanto, con ciertos ingresos públicos se otorgarán bienes sociales, los cuales serán provistos por el grupo político que esté

---

7 Fernández Díaz, Andrés. Op. Cit. p. 415

8 <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/343.htm>

9 Cf. Fernández Díaz, Andrés. Op. Cit. p. 415

en ese momento en el poder y que, a su vez, obligará a los ciudadanos a contribuir en su financiación.

La Política Fiscal tiene un papel estabilizador en las fluctuaciones económicas, que puede manifestarse como una política expansionista o contraccionista. Se presentan dos casos: a) si la Economía se encuentra en depresión y b) si se encuentra en auge.

a) Si la Economía se encuentra en depresión es necesario aplicar una Política Fiscal expansiva para aumentar el gasto total agregado e incrementar el ingreso efectivo.

La política expansiva se aplica en torno a cuatro principales ejes:

1. A través de la reducción de impuestos, lo que hace incrementar el ingreso disponible de las familias, lo que impacta, a su vez, en el consumo al incrementarse el gasto total.
2. A través del aumento de los gastos del Gobierno, que hace también incrementar el gasto agregado.
3. Con estímulos a la inversión privada (bonificaciones y exenciones fiscales) que incrementen la demanda agregada.
4. Con incentivos para estimular la demanda de los no residentes<sup>10</sup>.

b) Si la Economía se encuentra en auge ante presiones inflacionarias (exceso de demanda agregada), se aplicará entonces una política contraccionista a través del incremento de impuestos, de la disminución del gasto gubernamental, de pocos estímulos a la inversión privada o de falta de incentivos en la demanda para los no residentes.

La Política Fiscal estabilizadora que ya hemos explicado puede ser expansiva o contractiva y se puede dar de manera automática o de forma discrecional. Esta última se refiere a las variaciones de gasto e ingreso conforme a lo que estimen necesario las autoridades del Sector Público de acuerdo a sus objetivos o problemas del momento. En cambio, la primera se refiere a dichas variaciones conforme al comportamiento de los estabilizadores automáticos. Éstos

---

<sup>10</sup> Ibidem.

son instrumentos fiscales que por su sola existencia inciden anticíclicamente en la Economía.

Se definen los estabilizadores automáticos como “cualquier mecanismo del sistema económico que reduce la intensidad de las recesiones y de las expansiones, sin que se produzca ningún cambio deliberado en la Política Fiscal”<sup>11</sup>. Pueden ser: a) impuestos, b) transferencias y c) precios de garantía.

a) Los impuestos que mayor impacto ejercen sobre la estabilización económica son los impuestos directos progresivos, a diferencia de los impuestos directos de tasa única o los indirectos. Así, cuando existe auge económico, la recaudación impositiva se incrementa, lo que estabiliza o compensa el exceso de demanda. Es decir, el ingreso nacional disponible disminuye haciendo disminuir a su vez la demanda y actividad económica.

Esta actuación anticíclica no es generada por las autoridades sino que se da de manera automática. Por el contrario, si existe recesión, el ingreso nacional disminuye y por tanto también la recaudación junto con la demanda efectiva y actividad económica.

b) Los pagos de transferencia<sup>12</sup> también logran ejercer la estabilización económica pues cuando el nivel de actividad se expande el empleo se expande también, por ello las transferencias del Estado disminuyen, no así cuando la actividad económica se contrae.

c) Los precios de garantía también actúan como estabilizadores automáticos ya que si el nivel de actividad económica disminuye, la demanda privada de dichos productos (garantizados por el Gobierno con un precio mínimo) disminuye y también sus precios, de manera que las autoridades gubernamentales garantizarán el precio pactado antes de su caída. La compra de los productos por parte de las autoridades actúa como un incremento en la demanda de dichos productos. Si por el contrario, el nivel de actividad económica se incrementa, la demanda también y consiguientemente los precios superan a los de garantía, es

---

<sup>11</sup> Cuadrado Rouara. Política económica: objetivos e instrumentos 3ª ed., McGraw-Hill Interamericana, México, 2006, p 367.

<sup>12</sup> i.e Impuestos negativos

por ello que no existirá demanda gubernamental y tal situación compensará la gran cantidad de demanda privada.

Los estabilizadores automáticos tienen poco alcance debido a la necesidad de adoptar medidas correctivas antes de que se produzcan cambios en la demanda agregada. Sus efectos son negativos debido a los lags o desfases de los estabilizadores. El hecho de que sus efectos carecen normalmente de la intensidad necesaria para paliar al menos los problemas planteados, son algunas de las consideraciones que pueden hacerse para poner de relieve el alcance limitado de dichos instrumentos<sup>13</sup>. Por lo anterior, se dice que las medidas discrecionales son más factibles de implementarse además de que los multiplicadores de los estabilizadores automáticos son menores que los multiplicadores de las medidas fiscales discrecionales.

Ahora bien, cuando la actividad económica varía, por ejemplo, si existe una recesión, es probable que aparezca un déficit o que aumente. Tal situación puede derivarse de dos hechos: 1) que provenga de una disminución de la recaudación o 2) que el gasto se haya incrementado para enfrentar la recesión. La primera medida es automática y la segunda es discrecional. Para identificar la estabilización económica automática de la discrecional, se ha utilizado el concepto de “saldo presupuestario” de pleno empleo. Este tema se retomará en el concepto de déficit público.

### 1.3 IMPORTANCIA

Como hemos señalado, las funciones que desempeña toda Política Fiscal inciden en la estructura y estabilización del modelo económico. Finalmente la que nos interesa es la parte estructural para mejorar el Estado de Bienestar que logre otorgar beneficios mínimos que requiere toda sociedad.

Mejorar el bienestar de la población no es tarea fácil, es producto del cada vez mayor peso que ha tenido el Sector Público en la Economía y de su capacidad de acción, por ello es que la Política Fiscal adquiere importancia en la medida en que el Gobierno puede influir en el nivel de vida de la población.

---

13 Fernández Díaz, Andrés. Op. Cit. 418

La importancia de la Política Fiscal se ha reforzado primordialmente debido a los fallos de mercado, pues la justificación teórica de la intervención del Estado en la Economía<sup>14</sup> se centra en la existencia de tales ineficiencias. Es decir, que gracias a estas no es posible que se den asignaciones eficientes u óptimos paretianos ya que aún existen posibilidades de mejorar el bienestar. Acto seguido, el Gobierno puede llevar a cabo la intervención que le permita corregir el problema, logrando pasar de una situación subóptima a una óptima.

El Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar establece que “un sistema competitivo<sup>15</sup> que funcione correctamente conduce a una asignación situada en la curva de posibilidades de utilidad. Sin embargo, no existe razón para que sea el punto que maximice el bienestar de la sociedad”<sup>16</sup>, lo cual da pie a la intervención pública<sup>17</sup>.

Después se advierte que no se cumplen con los supuestos del modelo y por tanto tampoco el primer Teorema del Bienestar, el cual señala que si los mercados son perfectos, la asignación es eficiente en el sentido paretiano. Todo equilibrio competitivo es óptimo paretiano en el sentido de que no es posible mejorar el bienestar de una persona sin que empeore el de otra. Se dice que, si la eficiencia falla, entonces alguien puede redistribuir los recursos (el cual puede ser el Gobierno) buscando generar resultados eficientes.

Al hablar del equilibrio competitivo se debe tener en cuenta que se obtiene bajo la presencia de supuestos muy restrictivos. El equilibrio se garantiza para productores y consumidores en el punto en el que el precio es igual al costo marginal. Si dichos supuestos no se cumplen entonces los precios no reflejan el costo marginal del bien, por lo que existen fallos de mercado.

De manera general podemos señalarlos como: bienes públicos, la existencia de poder mercado, información imperfecta, externalidades o una inadecuada distribución de los recursos. A continuación se detallan:

---

14 Fernández Díaz Op. Cit. p 51.

15 En este sistema se producen bienes privados que son consumidos individualmente y que pueden venderse o no dependiendo del precio que se pague por ellos. Para éstos, existe un mercado (oferta, demanda, precio).

16 Rosen, Harvey. Hacienda Pública, traduc. Jesús Ruiz, 5ª edición, México, McGraw-Hill, 2003, 556 pp.

17 Concesión de subvenciones, regulación económica, existencia de empresas públicas entre otras.

1. Los bienes públicos por sus características se dice que “no son rivales” y “no son excluyentes”, es decir, el consumo es colectivo, en cuanto a que su provisión satisface las necesidades de una comunidad determinada, además de que no existe posibilidad de excluir del consumo a una persona que paga por el bien de otro que no lo hace (free-rider). Con esto, se observa que no todos los consumidores estarían dispuestos a pagar por dicho bien y el productor por tanto no aseguraría su costo. Aquí surge una importante distinción entre lo que es un bien privado y un bien público en el sentido en que el primero lo puede proveer el sector privado al existir realmente un comprador y un vendedor. En el segundo es necesario que lo provea el Sector Público<sup>18</sup> ya que no está garantizado que todos los consumidores paguen por dicho bien, lo que significa que no están dispuestos a revelar sus preferencias para obtenerlo, propiciándose una menor dotación del mismo, lo cual puede considerarse no benéfico para la sociedad. Es así que el poder del Gobierno obligará a los ciudadanos a contribuir con la financiación eficiente<sup>19</sup> de los bienes públicos a través de distintos medios.

En la actualidad se plantea el debate acerca de la existencia de los bienes públicos. Para algunos autores dichos bienes no son considerados como tales porque no cumplen con las características a las que ya hemos hecho referencia. Otra postura nos señala lo contrario a este planteamiento. Nos dice que el Estado Moderno por su naturaleza posee obligaciones que le son inherentes o intrínsecas, pues surge desde tiempos muy remotos para proteger los intereses de la clase media en ascenso y, por lo tanto, como un “ente que puede proporcionar seguridad, educación, salud”<sup>20</sup>, etc., que son satisfactores mínimos que requiere determinada sociedad y que son indispensables para la vida. Pueden ser provistos por el Gobierno, ya que son necesarios y el mercado no puede generarlos.

---

18 La primera idea de que el bien privado es suministrado por el sector privado y el bien público por el Sector Público no es considerada en el análisis que realiza Rosen en el libro de Hacienda Pública ya que puede suceder que un bien público sea provisto por el sector privado y bienes privados provistos por el Sector Público.

19 Los agentes maximizan en sus decisiones.

20 Según Tobin la posibilidad de que todas las personas adquieran un bien o servicio es cuestión de justicia. Para el caso de la educación se dice que debe ser provista públicamente hasta la enseñanza básica.



Para garantizar la provisión de bienes públicos, el Sector Público tendrá la máxima tarea de allegarse de recursos o ingresos para realizarlos en compras gubernamentales o de transferencias destinadas a las familias.

2. Las externalidades son acciones relacionadas con la producción y el consumo que afectan a los agentes económicos (consumidor-productor), generándoles un costo o beneficio para los consumidores o empresas que no intervienen directamente en dicha producción. Son los efectos que se generan por las actividades que realizan unos individuos y afectan a otros, sin necesidad de que dicho costo o beneficio se manifieste en los precios. Dicha situación no genera asignaciones eficientes de los recursos debido a que los precios no recaban la información suficiente que se deriva de las actividades de producción o consumo. Por ello, el Gobierno justifica su intervención en la política de regulación de sectores económicos y de implementación de gravámenes o subvenciones para corregir dicha ineficiencia<sup>21</sup>.

3. El poder de mercado señala la facultad que tienen ciertos sectores para generar economías de escala e imposibilitar la competencia perfecta. Es decir, los costos disminuyen a medida que la producción se incrementa, generando pérdidas para los competidores e incentivos para abandonar el mercado, facilitando su acaparamiento por una sola empresa. Para evitarlo, históricamente el Estado se ha concentrado en sectores como energía, telecomunicaciones, servicios postales, transportes aéreos y ferroviarios, entre otros, a través de la creación de monopolios estatales o a través de la regulación estatal de monopolios privados.

4. El problema de información incompleta y asimétrica también ha podido generar argumentos a favor de la intervención pública, por ejemplo, en los seguros sanitarios públicos o la regulación y vigilancia del sistema financiero.

Para Joseph Stiglitz, “incluso, aunque la Economía competitiva sea eficiente, la distribución de la renta puede considerarse no deseable, por lo que

---

21 Fernández Díaz. Op. Cit. p. 50.

uno de los principales objetivos de la intervención pública es alterarla”<sup>22</sup>.

La existencia de los fallos de mercado no garantiza que el Estado pueda intervenir tan fácilmente en la Economía, pues primero se deben considerar los costos presupuestarios, de administración y de posibles distorsiones, derivadas de tal intervención, aunado al costo del proceso político burocrático, es decir, a las fallas del Sector Público. Considerando todos los costos en relación a los beneficios que se pretenden obtener, se deberá analizar si es posible o no llevar a cabo una mayor participación del Estado<sup>23</sup>.

Si la intervención es válida, entonces el Gobierno tomará los ajustes necesarios para contemplarlos en su presupuesto por medio de distintas formas, ya sea por la imposición que afecte a los agentes participantes de tales fallos, a la ciudadanía en general o a las personas de altos ingresos, así como por medio de la contratación de la deuda, tomando en cuenta la importancia de cada bien o servicio que el Estado considera como prioritario o digno de ocupar una partida en sus egresos.

#### 1.4 REDESCUBRIMIENTO

Para finalizar, es importante destacar que la Política Fiscal es un tema de actualidad en el contexto de la crisis económica mundial por la que estamos pasando. A partir de esta situación, Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional han recomendado medidas fiscales expansivas, lo cual no había sucedido así toda vez que existía un escepticismo en cuanto a que la Política Fiscal podría ser un buen instrumento para estabilizar el ciclo económico.

Dicho escepticismo se daba por dos argumentos: la integración mundial del comercio y la globalización de los mercados financieros. El primer argumento señala que la expansión fiscal (aumento del gasto o disminución de impuestos) genera producción y empleo que se traslada al extranjero, además de ser una medida costosa para el ejecutor porque conlleva a un déficit comercial.

Según el artículo de Giancarlo Corsetti, es la segunda razón la que más

---

22 Stiglitz, Joseph E. La Economía del Sector Público, 3ª Ed. Antoni Bosch editor, 2000. p. 111.  
23 Fernández Díaz, Andrés. Op. Cit. 52

pesa para entender el redescubrimiento de la Política Fiscal, pues es a partir de agosto de 2007 que comenzaron las turbulencias financieras y que se comenzó a limitar el acceso al crédito y de liquidez para los hogares y empresas. Con ello, las decisiones de gasto de estos individuos se volvieron dependientes de los ingresos disponibles y, por lo tanto, el consumo se vería seriamente afectado dadas las fluctuaciones transitorias del ingreso<sup>24</sup>.

La importancia de la Política Fiscal desde el punto estabilizador está cada vez más presente en el contexto de la crisis, pues según el Banco Mundial, el planeta contraerá su producto en un 3%, hecho no visto desde la Segunda Guerra Mundial. Desde el inicio de tales acontecimientos, el FMI ya venía recomendando a los Gobiernos del mundo utilizar políticas fiscales expansivas, pidiendo la instrumentación de estímulos fiscales con la finalidad de regresar al producto potencial.

## 1.5 PRINCIPALES INSTRUMENTOS

Los instrumentos de Política Fiscal o de Finanzas Públicas abarcan principalmente: la política presupuestaria (ingreso público-gasto público) y la política de endeudamiento. Esta última se sitúa dentro de los ingresos dependiendo de si el Gobierno accede a la deuda de forma constante o es una medida pasajera para lograr obtener mayores ingresos.

Los principales pilares de la Política Fiscal puede decirse que son:

- a) Ingreso
- b) Gasto

---

<sup>24</sup> ¿El redescubrimiento de la Política Fiscal? Giancarlo Corsetti. <http://sociedadabierta.es/2008/02/22/%C2%BFel-redescubrimiento-de-la-politica-fiscal/>

## CAPITULO 2

### ANÁLISIS DEL INGRESO

Hablar de ingresos públicos es referirse a toda aquella entrada de recursos del Sector Público (sector gubernamental y sector paraestatal) por impuestos, cobro de bienes y servicios públicos, así como cualquier otra vía, los cuales se utilizan para llevar a cabo las funciones que tiene previstas en los planes y programas. Cabe destacar que todo ingreso público debe ser suficiente en la medida en que ayude al Gobierno a financiar los servicios públicos.

En general, los ingresos se obtienen primordialmente vía impuestos, estos como ya vimos, pueden ser considerados como mecanismos de estabilización de la Economía, los cuales pueden ser automáticos o discrecionales. Además de los impuestos, se considera ingreso toda aquella entrada que esté vinculada con el Sector Público, por ello, para el caso de México los ingresos petroleros constituyen una fuente de recursos importante. Según la cuenta de la Hacienda Pública Federal los ingresos se pueden clasificar en: a) tributarios y no tributarios, b) petroleros y no petroleros y c) ingresos del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal<sup>25</sup>.

#### 2.1 CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

José Ayala Espino clasifica a los ingresos públicos por su naturaleza económica, por voluntad de los particulares, por beneficio de los particulares, por fuente económica y por periodicidad. Esta última clasificación consiste en dividirlos en ordinarios y extraordinarios, en donde los primeros son aquellos que se perciben regularmente en cada ejercicio fiscal y los segundos se reciben una sola vez.

Los ingresos ordinarios se dividen en ingresos corrientes (tributarios o no tributarios) y en ingresos de capital (realización del patrimonio estatal), esta clasificación según J. Ayala es por naturaleza económica. La clasificación mencionada es la más utilizada pero con fines expositivos se presentan todas.

---

25 Cf. Amieva Huerta, Juan. Finanzas Públicas en México. Ed. Porrúa, México, 2004, p 61.

Por voluntad de particulares pueden ser ingresos de derecho privado u originarios (productos) y de derecho público o derivados (impuestos y derechos). En cuanto a la clasificación de beneficio de los particulares están los precios públicos, impuestos, tasas especiales, y contribuciones especiales. En cuanto a la clasificación por fuente económica se dividen en ingresos que provienen del Sector Público nacional y como transferencias del extranjero, así como los ingresos provenientes de la economía privada por contraprestación (precios y tarifas de bienes públicos)<sup>26</sup>.

Por ser el criterio por periodicidad el más utilizado se expondrá en los siguientes apartados con mayor detalle.

### 2.1.1 INGRESOS ORDINARIOS

Por un lado, los ingresos ordinarios se reciben regularmente en un ejercicio fiscal y son fuentes normales que recibe el Estado para cubrir gastos normales. Los ingresos ordinarios se dividen en ingresos corrientes e ingresos de capital.

#### 2.1.1.1 INGRESOS ORDINARIOS CORRIENTES

Los ingresos corrientes provienen de la actividad estatal, por ello son estimados bajo sus condiciones endógenas dadas las fuentes normales y periódicas con que se obtienen. Se reciben de manera constante por parte del Gobierno central y del sector paraestatal y provienen de la actividad fiscalizadora y de operaciones de servicio o venta de organismos y empresas paraestatales, por ello pueden ser clasificados como ingresos del Gobierno Federal o ingresos del sector paraestatal, así como tributarios y no tributarios.

##### 2.1.1.1.1 TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

Los ingresos tributarios son todos aquellos que son recaudados en forma de impuestos y que por ser la fuente principal de ingresos del Sector Público se tratarán en un apartado posterior. Ahora bien, en contraposición a los ingresos

---

<sup>26</sup> Ayala Espino, José. Economía pública: una guía para entender al estado. Op. Cit. p 156.

tributarios, los no tributarios son denominados así porque no tienen un carácter coercitivo y son bilaterales dado que existe una remuneración o contraprestación, es decir, al cubrirse determinado pago por su aplicación, se recibe un bien o servicio<sup>27</sup>. En general el Sector Público obtiene ingresos no tributarios porque presta un servicio público o permite el uso o explotación de bienes públicos y/o aplica multas y recargos.

Para el caso mexicano, según el artículo 2 y 3 del Código Fiscal de la Federación, establece a los impuestos como contribuciones. Los ingresos que no se derivan de los impuestos se asocian a las contribuciones, las cuales pueden ser: aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. En el artículo 3 se establece la definición de los aprovechamientos, los cuales también agrupan a los productos. A continuación se cita la legislación fiscal mencionada.

Artículo 2: Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

---

27 Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas publicas de México. México: IPN, 1992, p145.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1o.

Artículo 3o.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a

la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado<sup>28</sup>.

En general, son ingresos no tributarios los que se derivan de los derechos, productos y aprovechamientos. Los primeros son los de mayor importancia dentro de los ingresos no tributarios del Gobierno Federal, los cuales se describen a continuación:

1. Derechos: pagos que se hacen por el uso de los bienes de dominio público de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. También se pagan a los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Ejemplo: el pago que se realiza por la explotación/extracción de hidrocarburos y el pago que hacen los ciudadanos por las visas o pasaportes.

2. Productos: son los pagos que se hacen por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado, tales como enajenación o venta de inmuebles, arrendamiento o subarrendamiento de bienes del Estado o municipios.

Ejemplos de productos: explotación de tierras, y aguas, arrendamiento de tierras locales y construcciones, intereses de valores y crédito, utilidades de organismos descentralizados, empresas de participación estatal<sup>29</sup>.

3. Aprovechamientos: ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público, diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Se destinan a cubrir gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión de la entidad que genera dichos ingresos.

---

<sup>28</sup> Código Fiscal de la Federación. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981)  
<sup>29</sup> Ayala Espino, José. Economía del Sector Público mexicano. Op. Cit. p. 276.



Ejemplos: reintegros, aportaciones a los Estados, municipios y particulares, desincorporaciones, rendimientos excedentes del petróleo etc.

### 2.1.1.2 INGRESOS ORDINARIOS DE CAPITAL

Además de los ingresos corrientes tenemos a los ingresos de capital, los cuales provienen de la realización del patrimonio estatal (venta de activos fijos y valores financieros). Éste se puede modificar en dos sentidos: por medio de una “disminución del pasivo (uso del crédito público) o por disminución del activo (venta de activos fijos)”<sup>30</sup>.

### 2.1.2 INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Los ingresos extraordinarios no se consideran en un ejercicio fiscal regular y se originan por fuerzas exógenas que intervienen con mayor fuerza. Por ejemplo, por cuestiones de índole geo-política los ingresos petroleros varían si el precio del energético tiene repuntes o bajas.

En general son recursos que se perciben de gastos excepcionales o eventuales, de necesidades inesperadas o imprevistas. Los ingresos extraordinarios se denominan también como ajenos y pueden provenir de la enajenación de bienes de la nación, créditos o emisión de deuda, así como de la emisión de moneda por el Banco Central. Se presentan como empréstitos, impuestos extraordinarios, expropiación e ingresos destinados a la reconstrucción<sup>31</sup>. Más adelante hablaremos de la deuda como una forma de ingreso extraordinario.

## 2.2 LOS IMPUESTOS

En el caso de México, la facultad que tiene un Estado para recaudar se basa en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo señala lo siguiente:

---

<sup>30</sup> Núñez Miñana, Horacio, Finanzas Publicas, 2ª edición, Buenos Aires, Argentina, Macchi, 1998, p 29.  
<sup>31</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas. México, Porrúa, 1995, p. 10.

“Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipios en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”<sup>32</sup>

## 2.2.1 DEFINICIÓN

Los impuestos se conocen también como tributos o tasas y son: prestaciones por lo regular en dinero (también pueden ser en especie), al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer necesidades colectivas<sup>33</sup>.

### 2.2.1.1 ELEMENTOS QUE LOS DEFINEN

La aplicación del impuesto debe ser de “observancia y de carácter general, y está definido por su objeto, sujeto, impacto y traslación”<sup>34</sup>.

- El objeto del impuesto: es la situación, actividad o cosa que la ley señala como hecho que origina el gravamen. Puede ser un mueble o inmueble, acto o cosa, documento o persona<sup>35</sup>.
- El sujeto puede ser de dos clases: el sujeto activo (quien cobra el impuesto) y sujeto pasivo (quien lo cobra).
- El sujeto activo tiene derecho de exigir el tributo, para el caso de México puede ser la Federación, las entidades locales y los municipios (estos tienen derecho a recaudarlo pero no a establecer el impuesto).
- El sujeto pasivo: es la persona física o moral, mexicana o extranjera que está directamente obligada al pago del impuesto conforme lo asignan las leyes<sup>36</sup>.
- La base: monto sobre el que se determina la cantidad del impuesto, Ejemplo: monto del ingreso, valor de la proporción hereditaria, el número de litros producidos, etc.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Arriaga Conchas Enrique. Finanzas Públicas de México. Op. Cit. P 215

<sup>33</sup> Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas públicas de México. Op. Cit. p145.

<sup>34</sup> Cf. Ayala Espino, José. Economía pública: una guía para entender al estado. Op. Cit. p 143.

<sup>35</sup>Cf. Ibíd. p.159

<sup>36</sup> Cf. Ibíd. p.162

<sup>37</sup>Cf. Ayala Espino, José. Economía pública: una guía para entender al estado. Op Cit. p139.

- Cuota: es el monto del impuesto recibido por unidad tributaria. Cuando es expresado en porcentaje se le denomina tasa. Esta puede ser cuota fija, proporcional, progresiva o regresiva
  - a) Fija. Se establece la cantidad exacta que se debe pagar por unidad tributaria.
  - b) Proporcional: cuando se señala un porcentaje fijo independientemente del valor de la base.
  - c) Progresiva: cuando la cuota se incrementa y la base también.
  - d) Regresiva: cuando la cuota decrece cuando la base aumenta<sup>38</sup>.
- El impacto: lugar donde la ley impone la exacción (el cobro). En general se refiere al concepto administrativo o legal diferente al de incidencia económica del impuesto, pues este último es en donde recae realmente el impuesto<sup>39</sup>.
- Traslación: el proceso por medio del cual se obliga a otro sujeto a pagarlo (dependiendo de la elasticidad de la oferta y la demanda), y puede ser hacia adelante o hacia atrás. Hacia adelante significa que el impuesto se dirige al consumidor final, y es hacia atrás cuando se traslada al proveedor asumiendo mayores costos<sup>40</sup>.

### 2.2.2 OBJETIVOS DE LOS IMPUESTOS

Los objetivos de todo impuesto pueden ser fiscales y extrafiscales, los primeros tienen que ver con la financiación de gastos en bienes y servicios para la población. Los segundos cumplen objetivos económicos o sociales.

La tributación es una obligación legítima que tiene el Estado de recaudar ingresos de los agentes por la actividad económica que generan. Finalmente el tributo encubre una relación entre el Estado y el ciudadano<sup>41</sup>, pues este último comparte su ingreso, inversión o gasto con el primero para que pueda sostener su funcionamiento y financiar tanto bienes como servicios públicos que proporciona a la sociedad (objetivos fiscales). Su principal finalidad es transferir recursos al Estado para que cubra con sus gastos principales, pero también tiene el propósito

---

38 Cf. Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas públicas de México. Op. Cit. p. 147 y 148.

39 Cf. Ayala José. Economía pública: una guía para entender al estado Op. Cit. p. 143.

40 Cf. Ibidem. p 163

41 Cf. Stiglitz, Joseph E. Op. Cit. p.111.

de influir en la distribución del ingreso y de estimular o inhibir el consumo de ciertos bienes (objetivos extra fiscales)<sup>42</sup>.

Los impuestos perseguirán objetivos de política económica con la finalidad de condicionar la conducta de los agentes, es decir, si lo que se busca es redistribuir el ingreso o la riqueza, se utilizarán tasas progresivas, mientras que si se quiere simplificar o no alterar la eficiencia económica, se utilizarán tasas uniformes<sup>43</sup>.

Además de que los impuestos son instrumentos de ingreso del Gobierno también resuelven cuestiones de eficiencia económica, ya que pueden corregir fallas de mercado. Por ejemplo, cuando existen externalidades (por ejemplo, en la afectación al medio ambiente) se pueden implementar los llamados impuestos verdes. Estos últimos, según Stiglitz, son impuestos correctores porque recaudan ingresos y mejoran al mismo tiempo la eficiencia<sup>44</sup>.

### 2.2.3 PRINCIPIOS DE IMPOSICIÓN

El Estado gravara a los ciudadanos de acuerdo a los siguientes principios impositivos:

- A) Principio de capacidad de pago: se establece con la finalidad de mejorar la distribución del ingreso obligando a pagar más a aquél cuya riqueza o ingreso sea mayor.
- B) Principio de beneficio: se establece en virtud de los beneficios que se reciben del Estado en forma de gastos públicos. El impuesto es de observancia general y es difícil identificarlo, sólo podría darse en la medida en que el contribuyente recibe un servicio.
- C) Principio del crédito por ingreso ganado: recibe un tratamiento más favorable el ingreso obtenido por factor trabajo que por otro tipo de fuente, como por ejemplo, los intereses.
- D) Principio de ocupación plena: se establecen con la finalidad de incentivar la actividad económica.

---

42 Cf. Ayala Espino José. Economía pública: una guía para entender al estado. Op. Cit. p.148.

43 Cf. Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p. 5.

44 Cf. Stiglitz, Joseph, Op.cit. p 478.

E) Principio de conveniencia: se establece para que se pueda recaudar más fácilmente<sup>45</sup>.

#### 2.2.4 CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO

Los ciudadanos finalmente reducen su nivel de satisfacción porque comparten con el Estado aportaciones monetarias, por ello se buscará que el sistema tributario sea eficiente, equitativo, flexible, sencillo y transparente.

1. En el primer término es eficiente en la medida en que la implementación de cualquier impuesto no afecte la asignación de los recursos del sistema económico, es decir, los impuestos deben ser neutrales en el sentido de que no deben afectar las decisiones económicas de los agentes (trabajo, consumo, ahorro e inversión).

2. En segundo lugar, debe ser justo, es decir, debe señalar la manera en cómo se pague el impuesto, ya sea tratando a los sujetos como iguales (o con una misma capacidad de pago) o como sujetos con situación desigual. A esto se refiere la equidad horizontal y vertical respectivamente.

Un sistema justo debe ser proporcional, esto quiere decir que, se debe gravar según la capacidad contributiva de cada individuo.

3. La flexibilidad nos habla de los cambios a los que debe responder el sistema tributario ante modificaciones en la coyuntura económica.

4. La sencillez administrativa señala la facilidad o costo con que el aparato tributario cobra los impuestos pero sin descuidar la evasión (el contribuyente elude el impuesto contra la ley) e ilusión fiscal (se aprovecha la ley para evitar pagar el impuesto).

5. La última propiedad es la de la responsabilidad política, que señala el respaldo político que se necesita para su aplicación e instrumentación en la medida en que la sociedad conoce al que paga y al que se beneficia del impuesto en forma de bienes públicos.

Según Jean B. Colbert, Ministro del rey Luis XIV de Francia, el arte de tributar consiste en desplumar al ganso de tal forma que se le pueda quitar el

---

45 Cf. Arriaga Concha, Enrique. Finanzas públicas de México. Op Cit. p150.

mayor número de plumas con la menor cantidad posible de ruido. En este caso, el impuesto al valor agregado es un buen ejemplo de lo que significa que la población no observe tan fácilmente el impuesto.

Según Amieva-Huerta, un sistema tributario debe favorecer la generación del ahorro interno y, por lo tanto, favorecer el crecimiento económico, además de proveer al Gobierno Federal de los ingresos para financiar al gasto público<sup>46</sup>.

#### 2.2.5 CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS :

Se distinguen tres clasificaciones, una por sujeto pasivo o contribuyente, la otra según el criterio de capacidad contributiva y la tercera por el cobro a la capacidad económica.

##### 2.2.5.1 SEGÚN EL SUJETO PASIVO O CONTRIBUYENTE

a) Impuestos personales: son aquellos que recaen sobre las personas físicas<sup>47</sup> en cuanto a su ingreso, consumo o gasto.

b) Impuestos empresariales: son aquellos que recaen sobre los ingresos declarados por las personas morales<sup>48</sup>.

##### 2.2.5.2 SEGÚN EL CRITERIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA<sup>49</sup>

Se dividen en impuestos directos e indirectos si la capacidad contributiva se observa directamente o indirectamente, bien porque que la riqueza es cierta (ingreso o patrimonio) o presunta (consumos o transferencias).

a) Impuestos directos: corresponden al gravamen sobre el ingreso de los individuos económicos (personas físicas y morales) y se caracterizan porque un contribuyente no puede transferirlo a otro. Ejemplos de estos pueden ser: impuesto sobre la renta a personas físicas y morales; contribuciones a la

---

46 Amieva Huerta, Juan. Op Cit. p 4.

47 Cualquier persona con capacidad jurídica que adquiere con el nacimiento y pierde con la muerte.

48 Se refiere a la entidad facultada para realizar actividades sociales con capacidad jurídica. Son ejemplos para el caso de México; la nación, los estados y municipios, corporaciones públicas, sociedades civiles y mercantiles, sindicatos, asociaciones profesionales, y cualquier asociación reconocida por ley.

49 Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, 2a ed., Ed. Harla: Oxford University Press, México 2002, p. 68

seguridad social; impuesto sobre nómina; impuesto sobre la propiedad e; impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

Impuestos a las personas físicas: impuestos al patrimonio y al ingreso (sueldos y salarios; pagos de capital).

Dentro de los impuestos a las personas morales distinguimos las utilidades de la empresa, las ganancias de capital o el impuesto mínimo al valor del activo<sup>50</sup>.

Cuadro No 1. Principales impuestos directos<sup>51</sup>

IMPUESTOS DIRECTOS	DEFINICIÓN
Impuesto al Ingreso Personal	Se calcula tomando en cuenta todos los ingresos, desde los sueldos, dividendos, intereses, hasta ganancias de capital para el caso de algunos países. El ingreso gravable se obtiene al deducir algunos rubros como gastos médicos y gastos mayores. El tipo impositivo marginal es el impuesto adicional que paga una persona cuando gana una unidad más en su ingreso. Las tasas en México van del 3% al 33% dependiendo del tramo de que se trate. Un impuesto al ingreso distorsiona la decisión en cuanto a trabajo y ocio, debido a que si el impuesto es progresivo, el incentivo para no trabajar es mayor.
Impuesto al Patrimonio	Este impuesto no ha tenido gran difusión en el mundo porque la mayoría de los Gobiernos que aplican el impuesto a la propiedad son Gobiernos locales. Aparece como tarifa o derecho (tenencia de autos) o como impuesto normal (impuesto al activo).
Impuesto sobre Herencias y Donaciones	Sirven para redistribuir la riqueza y son ingresos adicionales para las finanzas públicas. Los impuestos de este tipo son generalmente progresivos, en donde se distinguen varias escalas. El mejor trato lo tienen las donaciones entre esposos e hijos, no así para el caso de los beneficiarios no relacionados. Lo que se grava en este tipo de impuesto son los bienes que constituyen la herencia o legado.
Impuesto al Ingreso Corporativo	Es un impuesto de tipo uniforme y su base gravable son las utilidades de las empresas. Se entiende por utilidades a la diferencia o residuo entre las ventas de bienes y servicios y sus costos de producción.
Impuesto a las Ganancias de Capital	El impuesto sobre las ganancias de capital afecta las decisiones de financiamiento de las empresas, sus decisiones de reparto de dividendos y por tanto su decisión de invertir. La base gravable es la diferencia entre el precio de venta y el precio de adquisición del activo, ponderado por el tiempo de tenencia.
Impuesto Mínimo	Es considerado un complemento al impuesto sobre la renta, cuyo objetivo es asegurar que las empresas no evadan impuestos o que se pague el mínimo de impuesto sobre la renta. En general, un impuesto mínimo tiene una tasa baja. Su base la constituye la capacidad productiva, activos y el patrimonio de la empresa. En el caso de México, es el impuesto sobre el activo (IMPAC) en el cual se considera como base gravable a los activos, es decir, a los inventarios, cuentas por cobrar, depósitos y a los activos fijos netos.
Impuesto sobre nóminas	Generalmente, es un impuesto estatal que se presenta en la ley de cada Estado. Grava la realización de pagos en dinero o en especie por concepto de remuneraciones al trabajo personal.

50 Amieva Huerta, Juan. Op Cit. p. 8.

51 Elaboración propia con base en: J. Amieva. Finanzas Públicas en México. Ed. Porrúa, México, 2004, p26.

b) Impuestos indirectos<sup>52</sup>: corresponden al gravamen en el gasto y son aquéllos cuyo pago se puede transferir de un contribuyente a otro, del productor al consumidor (señalado por la ley o no). En general, los impuestos indirectos gravan el comercio exterior y la compra de bienes y servicios (a las ventas finales, al valor agregado y a bienes selectivos), y se dice que éstos son mucho más fáciles de administrar que los impuestos directos.

- Impuesto a las ventas finales: como su nombre lo indica el impuesto a las ventas finales grava la venta final de los bienes y servicios.
- Impuesto al valor agregado: grava el valor que se va incorporando en cada etapa productiva (valor de la producción menos el valor de sus insumos).
- El impuesto selectivo se refiere al gravamen a un bien particular, cuyo consumo no es deseable a la sociedad, ya sea que se busque mejorar la salud pública o redistribuir la riqueza. Ejemplos de este tipo de impuestos son los aplicados sobre el tabaco, bebidas alcohólicas o bienes suntuarios.

### 2.2.5.3 POR EL COBRO A SU CAPACIDAD ECONÓMICA.

Un sistema tributario debe ser justo en la medida en que trata por igual a aquéllas personas con la misma capacidad económica y con un trato proporcional a los desiguales. Es decir, el tributo se establece en relación proporcional a su capacidad económica. Por ejemplo, los que menos ganan pagan menos impuestos, en relación a los que adquieren mayores ingresos. Por tanto, el sistema tributario es progresivo cuando aumenta el cociente entre los pagos del impuesto y el ingreso<sup>53</sup>.

Un sistema regresivo será aquel cuyo cociente de impuestos e ingreso disminuye, es decir, los que en relación a su ingreso ganan menos pagan más impuestos.

Según P. Krugman<sup>54</sup>, en un sistema impositivo progresivo el tipo impositivo marginal es superior al tipo impositivo medio y, para un sistema regresivo, el tipo impositivo marginal es menor al tipo impositivo medio:

- Tipo impositivo medio: el total de los impuestos pagados entre el ingreso.
- Tipo impositivo marginal: impuesto adicional por el ingreso adicional ganado.

---

52 Los impuestos indirectos se pueden clasificar a su vez en dos tipos: si es un impuesto unitario o sobre la cantidad y como impuesto *ad valorem*. El primero grava *el consumo* (cantidad fija por unidad) del bien lo que se traduce en un incremento del precio unitario. El segundo se grava sobre *el precio* (porcentaje del valor) del bien, que se traduce en un incremento del gasto de dicho bien. Consultado en: José Luis Calvo González, et al. Análisis microeconómico: Teoría y ejercicios, Editorial Ramón Areces, España, 1997. p27

53 Cf. Hernández Trillo F, Zamudio A. y Guerrero Amparán J. Los impuestos en México, ¿quién los paga o cómo?, CIDE, México, 2000.

54 Cf. Krugman P. and Robin Wells. Introducción a la Microeconomía. Ed. Reverte, 2006, p. 500.



Con el siguiente cuadro<sup>55</sup> nos apoyaremos para explicar los sistemas impositivos.

**Cuadro No 2**  
**Sistema impositivo proporcional**

INDIVIDUO	TASA MARGINAL = T*	INGRESO ADICIONAL (Y)	IMPUESTOS PAGADOS	TASA PROMEDIO
A	0.2	\$ 0 - 10,000	0.2*10,000= \$2,000	\$2,000/10,000= 0.2
B	0.2	\$ 10,001- 20,000	0.2*20,000= \$4,000	\$4,000/10,000= 0.2
C	0.2	\$ 20,001 -30,000	0.2*30,000= \$6,000	\$6,000/10,000= 0.2

**Sistema impositivo progresivo**

INDIVIDUO	TASA MARGINAL = T*	INGRESO	IMPUESTOS PAGADOS	TASA PROMEDIO
A	0.1	\$0 -10,000	0.1*10,000= \$1,000	\$ 1,000/10,000 = 0.1
B	0.1	\$0-10,000	0.1*10,000= \$1,000	\$ 3,000/20,000 = 0.15
	0.2	\$10,001- 20,000	0.2*10,000= \$2,000	
C	0.1	\$0-10,000	0.1*10,000= \$1,000	\$ 6,000/30,000 =0.2
	0.2	\$10,001-20,000	0.2*10,000= \$2,000	
	0.3	\$20,001- 30,000	0.3*10,000= \$3,000	

**Sistema impositivo regresivo**

INDIVIDUO	TASA MARGINAL = T*	INGRESO	IMPUESTOS PAGADOS	TASA PROMEDIO
A	0.1	\$0 -10,000	0.1*10,000= \$1,000	\$ 1,000/10,000 = 0.1
B	0.1	\$0-10,000	0.1*10,000= \$1,000	\$ 1,500/20,000 =0.075
	0.05	\$10,001- 20,000	0.05*10,000= \$ 500	
C	0.1	\$0-10,000	0.1*10,000= \$1,000	\$ 1,750/30,000 =0.06
	0.05	\$10,001-20,000	0.05*10,000= \$ 500	
	0.025	\$20,001- 30,000	0.025*10,000= \$ 250	

En el primer caso se ilustra el sistema impositivo proporcional. Este tiene tres individuos que ganan 10, 20 y 30 mil pesos cada uno; la tasa marginal es de 20%, por lo que el primer individuo termina pagando 2 mil pesos, el segundo 4 mil y el tercero 6 mil. En este ejemplo se aplica una tasa marginal igual a cada individuo por cada 10 mil pesos en que se incremente la renta. Por tanto, la tasa promedio será de 20% igual a la tasa marginal.

En el segundo caso se ilustra el sistema progresivo. El individuo A gana 10 mil, el B gana 20 mil, el C gana 30 mil. La tasa marginal de los primeros 10 mil pesos es de 10%, de los siguientes 10 mil será de 20%, es decir, la tasa marginal se incrementa cuando se adquiere un peso adicional en ingreso. Por lo tanto el individuo B pagará mil pesos por los primeros 10 mil que gane y 2 mil pesos por

<sup>55</sup> Elaborado con base a LeRoy Miller. pp. 173

los siguientes 10 mil. El individuo termina pagando un total de 3 mil pesos que representan una tasa media de 15%. Al final se observa que la tasa marginal (20%) es mayor que la tasa media (15%) cuando el sistema es progresivo.

En el sistema regresivo la tasa marginal disminuye cuando el ingreso adicional se incrementa, así la tasa marginal de B es de 5% y su tasa promedio de 7.5%. La tasa marginal de C es 2.5% y su media es 6%.

Como se puede observar en el sistema regresivo, la persona C que gana 30 mil pesos paga 1.8 mil pesos a diferencia del que se encuentra en el sistema progresivo, el cual paga 6 mil por los 30 mil que gana.

Suponiendo que se estableciera un impuesto de mil pesos como un impuesto fijo (independiente del ingreso), el individuo del sistema progresivo C pagaría mil pesos de los 6 mil que pagaba, por ello se dice que el sistema proporcional es regresivo dado que no grava acorde con lo que se gana.

## 2.2.6 INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

La incidencia de los impuestos se refiere a quien termina pagando realmente el impuesto, pues si bien está establecido por la autoridad, es el mercado el que termina respondiendo a la pregunta de sobre quién recaen los impuestos. Ahora hablaremos de la incidencia de impuestos directos e indirectos.

### 2.2.6.1 INCIDENCIA DE IMPUESTOS INDIRECTOS EN MERCADOS COMPETITIVOS

En los impuestos indirectos se gravan las transacciones al gasto. Pero pueden ser al consumo, producción o ventas. La respuesta a la incidencia en este tipo de mercado depende de la forma que tenga la curva de oferta y demanda. Existen 3 casos:

- a) Cuando el impuesto recae en el consumidor y productor
- b) Cuando recae en el consumidor.
- c) Cuando recae en el productor

a. Cuando recaen en el consumidor y el productor:

Si la ley estableciera que se debe colocar un impuesto al productor de 10% por unidad con curvas de demanda y oferta elásticas, el impuesto recaería tanto en el productor como en el consumidor.

b. Cuando recae en el consumidor:

Cuanto más inclinada sea la curva de demanda (perfectamente inelástica o vertical) o más horizontal la curva de oferta (perfectamente elástica u horizontal), mayor es el efecto del impuesto sobre los consumidores, pues el precio sube en la cuantía del impuesto<sup>56</sup>.

C. Cuando recae en el productor.

Cuanto menos inclinada sea la curva de demanda o más horizontal (perfectamente elástica) y más inclinada la curva de oferta (perfectamente inelástica) el impuesto recae sobre los productores.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Ayala Espino José. Economía Pública: una guía para entender al estado. Op Cit. p.154.

<sup>57</sup> Ver panel 1.

Cuadro No 3

a) EL IMPUESTO INDIRECTO RECAE EN EL <b>CONSUMIDOR</b>	
<p>Si la curva de oferta es totalmente elástica, es decir, si al cambiar el precio se ofrece cualquier cantidad de producto, entonces el impuesto recae sobre los consumidores. En la gráfica se muestra un impuesto de 10% por unidad, así, la curva de oferta se desplaza hacia arriba en esa cuantía. El consumidor termina pagando 110 pesos, el productor retiene 100 y destina 10 como impuesto. La cantidad demandada se reduce de <math>q_1</math> a <math>q_{-1}</math></p>	<p>Si la demanda es completamente inelástica, (por ej. bienes de primera necesidad) el impuesto es pagado por los consumidores en su totalidad. Con el mismo impuesto de 10% por unidad vendida y si partimos del punto A, la curva de oferta se desplaza a la izquierda, restableciéndose el equilibrio en el punto B. El consumidor paga 110 pesos, el productor recibe 100 y entrega 10 de impuesto</p>
b) EL IMPUESTO INDIRECTO RECAE EN EL <b>PRODUCTOR</b>	
<p>Cuando la curva de oferta es vertical y se aplica el impuesto, el precio no sube, por lo que es en el productor en quien finalmente recae el tributo y la cantidad producida no varía.</p>	<p>Cuando la curva de demanda es completamente elástica, (horizontal) el precio no sube cuando se aplica el impuesto. La curva de oferta se desplaza a la izquierda como se muestra y la cantidad producida disminuye de <math>q_1</math> a <math>q_{-1}</math>, por lo que el precio no sube, así, el productor tiene que pagar en su totalidad el impuesto.</p>

Suponiendo que la economía se encuentra en competencia perfecta, la incidencia fiscal real dependerá entonces de la elasticidad de la demanda y de la oferta. Los bienes con oferta perfectamente elástica serían aquéllos que se producen con relativa facilidad, por ejemplo, cuando se puede producir trigo al igual que maíz en diferentes terrenos (con costos por unidad constantes). Los bienes cuya oferta es inelástica están representados por aquéllos cuya producción no varía o con los que el productor no puede hacer nada para que puedan ofrecerse. Un ejemplo puede ser una obra pictórica.

Para el caso de la demanda, si ésta es inelástica, se dice que los bienes son necesarios, y por el contrario, si es más elástica, los bienes son innecesarios o se puede evitar su consumo.

#### 2.2.6.2 INCIDENCIA DE IMPUESTOS INDIRECTOS EN MERCADOS NO COMPETITIVOS.

Cuando los mercados no son competitivos, por ejemplo en el caso de un monopolio y si las curvas de oferta y demanda son lineales, el precio que pagan los consumidores sube en la mitad del impuesto, y así, la carga tributaria recae por igual en consumidores y productores.

Si la curva de costo marginal es vertical o si es más inelástica, la variación de la producción y del precio será menor, así el impuesto recaería en mayor medida en el productor. En cambio, si la curva de oferta es horizontal y si la curva de demanda es de elasticidad constante, el precio sube mucho más que el monto del impuesto, de tal manera que es en el consumidor en quien recae mayormente el impuesto<sup>58</sup>.

Lo anterior sucederá también si se considera el caso del oligopolio, pues el impuesto es absorbido también en su totalidad por los consumidores para conservar el margen de su beneficio. Según Caballero Urdiales los impuestos al

---

58 Cf. Caballero Urdiales Emilio. Los ingresos tributarios del Sector Público en México, UNAM, Ed. Facultad de Economía, México, p 37, 2007

consumo o impuestos indirectos son pagados en su mayoría por los consumidores independientemente del tipo de mercado que se analice<sup>59</sup>.

#### 2.2.6.3 INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS

Al igual que en el caso de los impuestos a las mercancías, para determinar la incidencia del impuesto directo, se debe considerar la elasticidad de las curvas de oferta y de demanda del trabajo y capital. Tales rubros constituyen fuente de ingreso o riqueza para su poseedor. La incidencia de un impuesto al trabajo depende de la elasticidad que tengan la curva de oferta y demanda de trabajo. Aquí los oferentes o productores de la fuerza de trabajo son los trabajadores que reciben un salario y los demandantes o consumidores son los empresarios que demandan cierta cantidad de trabajo por determinado salario.

Las conclusiones son que, si la curva de oferta de fuerza de trabajo es totalmente rígida (elevado desempleo), significa que los trabajadores están dispuestos a trabajar por cualquier salario y, por lo tanto, el impuesto recae totalmente en sus productores. En cambio, si la curva de oferta de fuerza de trabajo tiene una inflexión hacia atrás<sup>60</sup>, el impuesto al trabajo produce una sobre carga en los trabajadores, puesto que la reducción de los salarios es mayor que el impuesto implementado.

#### 2.2.7 LOS IMPUESTOS Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

La eficiencia económica es un proceso en el que los recursos escasos como los factores productivos (tierra, trabajo, capital) se asignan a distintos fines a través del sistema de precios. Este proceso se lleva a cabo en mercados de trabajo, capital y de bienes y servicios, en donde los agentes económicos (trabajador, empresario, consumidor) toman decisiones libres e independientes. Cuando los impuestos se establecen, las decisiones de los agentes se ven alteradas, por lo que la eficiencia también se modifica, generando dos efectos, a saber: efecto ingreso y efecto sustitución.

El efecto ingreso se refiere a la decisión que toma el agente económico cuando su nivel de bienestar disminuye porque sus ingresos también

---

<sup>59</sup> Ibidem p. 38.

<sup>60</sup> Ibidem p. 39

disminuyeron. Dicho efecto se puede expresar en una reducción de la demanda en bienes y servicios o en el incremento de la cantidad de horas que se está dispuesto a ofrecer como trabajo.

El efecto sustitución señala que al establecerse un impuesto sobre el ingreso que genera un determinado factor (tierra, trabajo o capital), puede desincentivar su uso, propiciando la sustitución en su consumo. Por ejemplo, si se grava al trabajo, los individuos pueden preferir el ocio en mayor medida. Un impuesto al trabajo equivale a un impuesto al consumo, por lo que los trabajadores sustituirán los bienes gravados por otros que no lo están.

#### 2.2.7.1 LOS IMPUESTOS INDIRECTOS Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

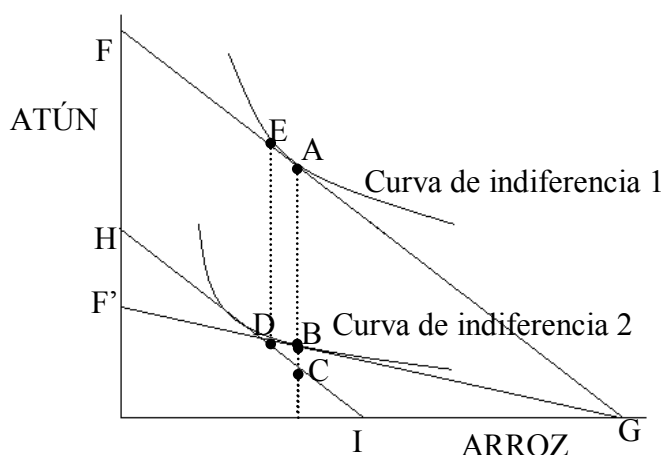
Los impuestos indirectos o los que gravan a las mercancías, generan ineficiencia o son distorsionadores dado que se puede evitar su pago. Por ejemplo, si se grava al atún, generará un efecto ingreso y un efecto sustitución, es decir, el precio del bien gravado incrementará su precio y por lo tanto, un mismo nivel de ingreso comprará menos bienes. Así, el consumidor puede cambiar su conducta comprando la mercancía no gravada (en la medida en que sean sustitutos cercanos). Por lo tanto, el consumidor perderá capacidad de compra y decidirá consumir más de aquel bien no gravado. Como se muestra en la gráfica 1<sup>61</sup>, el consumidor reparte su ingreso (recta presupuestaria FG) en atún y arroz, pero cuando se implementa un impuesto, por ejemplo, al atún, el bienestar del individuo disminuye y pasa de una curva de indiferencia mayor a una menor.

El efecto ingreso es parecido al impuesto de cuantía fija, el cual se representa en la misma gráfica por el paso del segmento FG al segmento IH. En cambio, el impuesto a las mercancías considera tanto el efecto ingreso como el efecto sustitución y está representado por el paso del punto D al punto B. La diferencia entre ambos impuestos no es la pérdida de nivel de utilidad sino que el de cuantía fija genera más ingresos que el de las mercancías en un segmento BC mayor, el cual se considera como exceso de gravamen.

---

<sup>61</sup> Vid. Infra.

Gráfica No 1

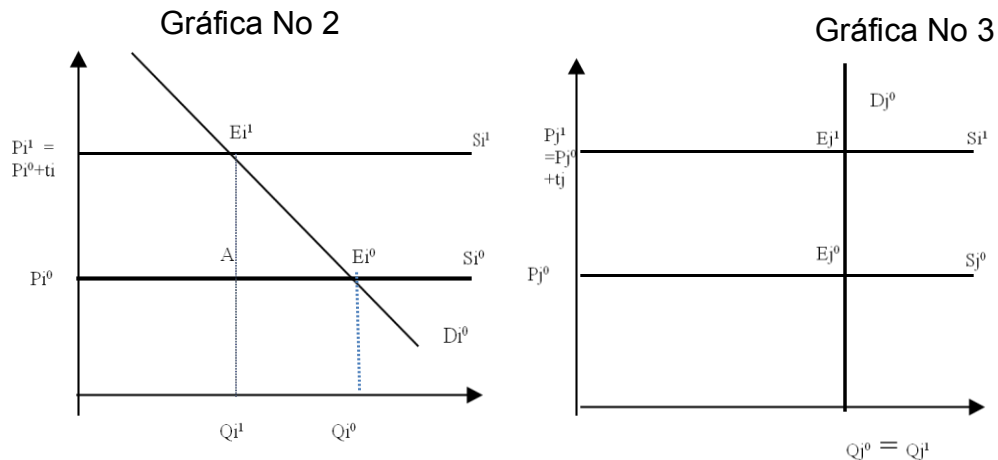


También la eficiencia económica se puede observar a través de la pérdida de utilidad global. Si la elasticidad precio de la demanda es “no nula” o elástica como la gráfica 2, quiere decir que si se incorpora un impuesto, la cantidad consumida disminuye; en cambio, con una elasticidad precio nula o rígida como la gráfica 3, la cantidad consumida no varía. Es decir, para el bien de la gráfica 2 es más fácil encontrar un sustituto o dejar de consumirlo, éste es el caso de los bienes no necesarios.

En cambio, con un bien como el de la gráfica 3 es más difícil dejarlo de consumir o encontrar algún sustituto, éste es el caso de los bienes de primera necesidad. Por tanto, la pérdida de utilidad global es mayor para el caso de la gráfica 2 que el de la 3. Consiguientemente, es mejor gravar al bien de demanda rígida. El problema es que gravar a un bien necesario es regresivo en la medida en que personas de baja renta dedican una gran cantidad de ingresos a consumirlos a diferencia de las personas de alta renta.

En conclusión, el impuesto a la mercancía eleva el precio del producto gravado y por lo tanto, es distorsionador e indirectamente desincentiva el trabajo, pues con el mismo nivel de salario se obtiene un menor consumo.





### 2.2.7.2 LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA

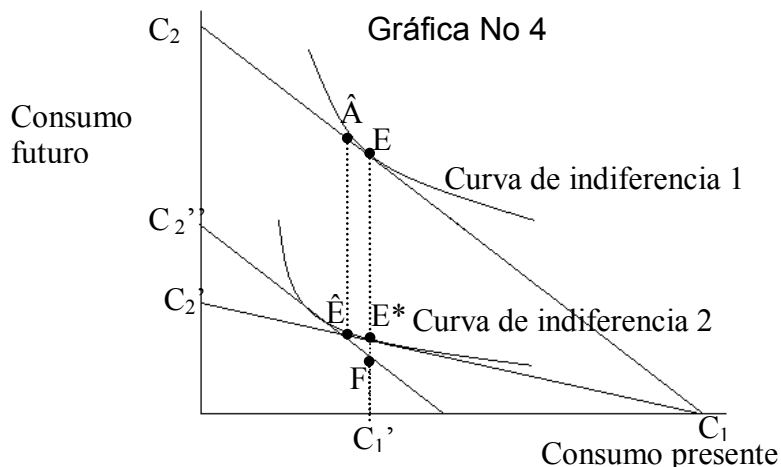
#### Impuesto al ingreso proveniente del ahorro

Los intereses son una recompensa por dejar de consumir en el presente para consumir dicho ingreso en el futuro. La decisión de un individuo de dejar de consumir hoy dependerá de la tasa de interés, pues si ésta es alta, se preferirá consumir mañana.

Si se establece un impuesto al consumo futuro (lo que significa gravar al ingreso proveniente de intereses) disminuye la preferencia por el ahorro, debido a que éste se encarece, es decir, el individuo pierde bienestar porque deja de consumir el consumo futuro por el consumo presente.

El impuesto al consumo futuro es distorsionador debido a que se sustituye el ahorro por un mayor consumo presente; en cambio, el impuesto de cuantía fija sólo produce el efecto ingreso, por ello no es distorsionador, además de que el Estado obtiene más recursos por implementarlo. Según Caballero Urdiales, el efecto neto producido entre el consumo actual y el del futuro es ambiguo<sup>62</sup>.

62 Ibidem p.54.

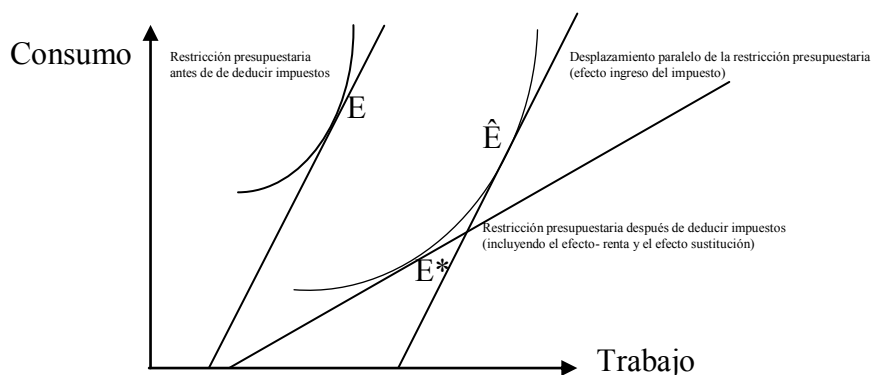


### Impuesto al ingreso proveniente del trabajo

Al igual que en el impuesto sobre los intereses, tampoco se puede determinar el efecto de un impuesto al ingreso proveniente del trabajo en cuanto a la cantidad de trabajo ofrecida<sup>63</sup>. Si se establece un impuesto sobre el ingreso de los trabajadores, se generan dos efectos: ingreso y sustitución. Como se muestra en la gráfica 5, el punto E representa el equilibrio. Cuando se implementa un impuesto al salario se reduce el ingreso del trabajador, de manera que éste podría estar más dispuesto a trabajar, lo cual se traduce en un incremento de la cantidad ofrecida de trabajo (cambio de E a Ê), y a esto se le identifica como el efecto ingreso. Posteriormente, el desplazamiento de Ê a E\* señala el efecto sustitución que se da debido a que el bien ocio se vuelve más barato, por lo tanto, disminuye la cantidad ofrecida de trabajo, desincentivando el trabajo y el consumo, no así para el caso del ocio que es fomentado. El resultado neto del efecto ingreso y sustitución dependerá de la intensidad de cada uno. Este tipo de impuesto también es distorsionador en la medida en que existe el impuesto de cuantía fija que recauda igual cantidad de ingresos fiscales con el mismo nivel de pérdida de bienestar para el trabajador. Con el impuesto de cuantía fija sólo existe efecto ingreso, lo que significa que los individuos consumen menos bienes y menos ocio y por lo tanto se tiende a trabajar más por parte del individuo<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Ibídem p.55  
<sup>64</sup> Ibídem, p57.

Gráfica No 5



Existe también, al igual que en el impuesto sobre las mercancías, un exceso de gravamen, el cual dependerá de lo fácil o difícil que sea sustituir trabajo por ocio (oferta de trabajo inelástica). Si el efecto sustitución es menor, menor es el exceso de gravamen, es decir, si es poco factible sustituir trabajo por ocio, entonces el exceso de gravamen no será tan grande. Dado que la oferta de trabajo es inelástica, es probable que no exista exceso de gravamen. Pero lo que sí provocaría, es una reducción del bienestar del individuo y una reducción en el consumo de la economía.

El Impuesto sobre el salario provoca una reducción en el consumo y por tanto en la demanda agregada, en contraste con el impuesto sobre intereses que no forzosamente se traduce en la contracción del ahorro y de la inversión<sup>65</sup>.

### 2.3 LA DEUDA

Como una forma de allegarse de ingresos, la deuda está considerada dentro de los ingresos ordinarios y extraordinarios de la nación. Lo está dentro de los ingresos no tributarios, como productos, pues la deuda es una contraprestación que recibe el Estado en sus funciones de derecho privado. Son intereses de valores, créditos y bonos.

La deuda pública está contemplada en la Ley de Ingresos de la Nación, la cual autoriza un determinado monto de deuda que el Legislativo considera

<sup>65</sup> Ibidem. 58

necesaria para que el Ejecutivo la ejerza a través del financiamiento nacional o extranjero.

### 2.3.1 DEFINICIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Son todas aquellas obligaciones que adquiere el Gobierno por empréstitos<sup>66</sup> internos (con los residentes del país) y externos (con personas físicas o jurídicas del exterior) los cuales generan un rendimiento monetario a aquellas personas que retienen legalmente los documentos o bonos en un momento dado. La deuda se puede contraer con Estados, instituciones financieras y bancos<sup>67</sup> y, generalmente, se realiza para inversión productiva.

También, se define a la deuda pública como una variable de stock o de acervo cuya magnitud sólo es posible expresar en un punto del tiempo<sup>68</sup>. En cambio, el déficit es distinto, pues cuando se incurre en un desequilibrio, el Sector Público debe endeudarse para pagar la diferencia entre sus ingresos y gastos. Si el déficit se da año tras año, el Gobierno se endeuda<sup>69</sup>.

La Ley General de Deuda Pública en su artículo 1 y 2 señala lo que se entiende por deuda pública en el caso mexicano.

ARTICULO 1o.- La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes<sup>70</sup> derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.- El Departamento del Distrito Federal.
- III.- Los organismos descentralizados.
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

---

<sup>66</sup> Esto es (i.e) emisión de títulos de crédito (bonos) que. Se halla comprendida entre el crédito y la deuda, se formaliza a través de contratos, certificados y documentos.

<sup>67</sup> Mordeglia Roberto. Manual de finanzas publicas. Buenos aires: A-Z, 1986 , p 367

<sup>68</sup> Cf. Lasa, Alcides José. "Deuda, inflación y déficit: una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal", en página web del autor, edición de internet, sección Docencia (Política Económica II), <http://www.geocities.com/ajlasa/> (capítulos del 1 al 7) Lasa Alcides. Capítulo 1, página 1.

<sup>69</sup> Stiglitz., Op.cit. p 698.

<sup>70</sup> Es una obligación posible surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia puede ser consecuencia de un suceso futuro o que no está recogida en los libros por no obligar a la empresa a desprenderse de recursos o no ser susceptible de cuantificación en ese momento

V. Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

ARTICULO 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,

IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores<sup>71</sup>.

### 2.3.2 DIFERENCIAS ENTRE LOS TÉRMINOS EMPRÉSTITO, CRÉDITO PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA

Diversos autores han empleado los términos empréstito, crédito público y deuda pública como sinónimos<sup>72</sup>, sin embargo, los conceptos son distintos. Se entiende como crédito público la fe o confianza que goza un Estado para poder recurrir al ahorro de los particulares y de otros Estados. La confianza que goza el Estado para utilizar el crédito público no se da en cuanto a su patrimonio sino a su capacidad de percibir impuestos. Empréstito es el medio por el cual un Estado materializa su crédito, recibiendo dinero o bienes a cambio de títulos, bonos o valores que lo constituyen. En cambio, deuda pública es el cúmulo empréstitos del presente y del pasado. Por lo tanto, los términos se dan en el siguiente orden:

---

71 Ley General de Deuda Pública. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976).

72 Cf. Mordeglija Roberto. Manual de finanzas públicas. Op cit. p. 68.

crédito público (fe o confianza para gozar de un préstamo), empréstito (materialización del préstamo) y deuda (cúmulo de préstamos).

### 2.3.3 ¿POR QUÉ SE CONTRATA DEUDA Y QUIÉN LA PUEDE REALIZAR?

El Estado puede financiar el déficit no sólo por préstamos sino vía señoreaje, tema que se tratará más adelante. En México el Poder Ejecutivo está facultado por la constitución para adquirir deuda con el consentimiento y autorización del Poder Legislativo en función de las variaciones del déficit o superávit público. El Gobierno contrata deuda por la necesidad de mayor financiamiento, ya que muchas veces las demandas, compromisos y proyectos de la sociedad son insuficientes para ser cubiertas por los ingresos ordinarios. Esta necesidad se ve disminuida cuando el Gobierno puede adquirir obligaciones en diferentes plazos, los que posteriormente cubrirá a través de impuestos.

La deuda pública debe estar dirigida básicamente a los rubros de proyectos de inversión que brinden una tasa interna de retorno favorable a una que sólo generará problemas de solvencia económica (por deudas mal proyectadas).

Las razones para recurrir a la deuda pública son: situaciones de emergencia, construcción de obras públicas, para hacer frente al déficit presupuestal como consecuencia de la aparición de una emergencia de grandes proporciones y de ciertas limitaciones gubernamentales de corto plazo, además se utiliza para pagar deuda o para cambiar deuda nueva por vieja.

### 2.3.4 POLÍTICA DE DEUDA

Al hablar de política de deuda pública podemos hablar en dos sentidos, en primer lugar, el que corresponde a toda su gestión operativa, ya sea a través de emisiones, pago de intereses, amortizaciones, costos, fijación de su volumen total, de su composición y estructura, etc. En segundo término, el control y dirección de la deuda, que son las decisiones de las autoridades en el perfil de la edad y composición de la deuda, mas no en su volumen.

La emisión de deuda se realiza por intermediarios financieros que pueden ser bancos o terceros. Los bonos suelen ser respaldados por garantías por parte del Gobierno y son instrumentos legales mediante los cuales se adquiere un

compromiso de pago en una fecha concreta, por lo cual puede ser deuda a corto, mediano y largo plazo. A mediano plazo se le considera pagaré y a largo plazo obligación.

### 2.3.5 CLASES O TIPOS DE DEUDA

Puede ser clasificada según: a) el efecto que tiene en la actividad económica, b) según su origen, c) con relación al tipo de acreedor y d) por plazo de vencimiento.

a) Por su efecto en la actividad económica puede ser:

- Deuda lastre: tipo de obligación en la que el Estado interviene y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad.
- Deuda pasiva: aquélla que el Gobierno ha gastado en proporcionar ciertos servicios útiles y recreo a la población, pero que no produce por si misma ingresos ni aumenta directamente la eficacia y la productividad del trabajo o del capital. Deuda activa: se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.
- Deuda reproductiva: genera ingresos y por si misma paga los intereses.
- Deuda de peso muerto: no produce ingresos y se paga por otras fuentes de ingresos.
- Deuda autoliquidable: produce ingresos y se paga sola.
- Deuda no autoliquidable; no produce ingresos y no se paga sola<sup>73</sup>.

b) Deuda pública según su origen:

Puede ser deuda pública interna y deuda externa. La primera es aquella que está conformada por los empréstitos en moneda del mismo país, emitidos en su mercado de capitales. Esta deuda también puede estar suscrita por inversores extranjeros. Deuda externa es aquélla que se encuentra formada por créditos emitidos en moneda extranjera, colocados en mercados financieros del exterior y pagaderos en ellos, mediante una

---

73 Cf. Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas públicas de México. Op. Cit. p. 252.

transferencia de valores<sup>74</sup>. La deuda externa puede estar suscrita por personas de la misma nacionalidad que el país emisor. En general, la deuda externa se considera como el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un Gobierno central con respecto a otro Gobierno, a empresas o individuos de otros países e instituciones internacionales (públicas o privadas).

La deuda pública interna son las obligaciones que deben cancelarse a personas físicas o jurídicas, en el territorio nacional. Son obligaciones que tiene el Estado por venta de títulos en el país, así como la devolución del principal y de intereses periódicos. La circulación de deuda interna por valores públicos (CETES, Bondes, Udibonos, Bondes D y otros valores) se ha constituido como la principal fuente de actividad y rentabilidad del sector financiero mexicano. Los bonos gubernamentales son deudas directas que emite el Gobierno (un agente no financiero) siendo menos líquidas que las deudas indirectas.

La diferenciación entre deuda interna y externa puede responder a distintos criterios, cada uno de los cuales puede ser importante desde cierto ángulo.

Según el criterio de tipo jurídico, la deuda es interna si es emitida en el país en moneda nacional y los servicios de la misma (pago de intereses y devolución del capital) son pagaderos en el país y en moneda nacional.

La deuda es externa si es emitida en moneda extranjera y sus servicios pagaderos en la misma, así como los plazos determinados en el exterior.

Según el criterio económico, la deuda es interna si está en manos de residentes en el país (nacionales) mientras que es externa si está en manos de residentes en el exterior (extranjeros).

a) Deuda según el tipo de acreedor

---

74 Mordeglia Roberto. Manual de finanzas públicas. Op cit. 338.



Con relación al tipo de acreedor externo la deuda puede ser contratada con organismos financieros internacionales multilaterales o bilaterales, así como con bancos privados o transnacionales.

b) Deuda según el plazo.

La deuda consolidada es la exigible en el mediano y largo plazo y la deuda flotante es la exigible en el corto plazo.

La mejor opción que tiene el Gobierno para financiar el déficit es vía deuda (y no vía señoreaje). El problema se centra en el debate en torno a si es preferible financiar el desequilibrio fiscal vía ingresos ordinarios (ingresos tributarios y no tributarios) versus ingresos extraordinarios (deuda pública).

### 2.3.6 EFECTOS DE LA DEUDA (EXPLICACIÓN TRADICIONAL Y TEORÍA RICARDIANA)

Existen dos versiones en relación a los efectos que tiene la deuda pública. Por un lado, la teoría tradicional señala que el endeudamiento incrementa el consumo presente posponiendo su pago en el futuro. Este argumento se basa en la idea de que “si el padre de familia realiza un gasto adicional financiándolo mediante una deuda, está perjudicando a sus descendientes, ya que les transmitirá una hipoteca, a la cual tendrán que hacer frente”<sup>75</sup>. Por lo tanto se dice que la deuda pública no es adecuada, ya que las generaciones del futuro tendrán que disminuir su consumo para pagarla. Todo este enfoque es considerado como ingenuo.

En cambio, para el enfoque de Ricardo y Pigou, la deuda interna significa debernos a nosotros mismos, por lo que no puede considerarse como perjudicial. Esta posición se da por el argumento de que la generación futura soportará mayores cargas financieras en forma de mayores impuestos para pagar intereses. En realidad, en “el agregado no se disminuyen los recursos que posee la generación futura, pues si bien los contribuyentes disminuyen su ingreso, los tenedores de bonos lo ven incrementarse. Es decir, el ingreso disponible  $Y_d = Y - T + Tr$ <sup>76</sup> permanece constante, por lo tanto la generación futura no sufre

---

75 Núñez Miñana, Horacio. Finanzas Públicas. Op. Cit. p 280.

76 En donde los pagos de intereses son gastos de transferencia.

perjuicio alguno”<sup>77</sup>. En conclusión, si la generación futura recibe la hipoteca de la deuda, también recibe los títulos heredados de la generación actual.

Utilizar deuda para financiar el déficit provoca un incremento en el consumo actual, lo que en presencia de pleno empleo disminuirá el ahorro y por tanto existirá un menor nivel de inversión. Es decir, cuando hay tendencia al pleno empleo el banco central puede ajustar las tasas de interés a la alza, reduciéndose la inversión y generando un menor nivel de producto<sup>78</sup>.

Endeudarse para financiar mayor gasto en el presente, equivale a una disminución en los impuestos y por ello, según la teoría clásica, un mayor consumo e ingreso disponible incidirá en la demanda agregada, fomentando el gasto del consumidor, reduciendo el ahorro y elevando las tasas de interés, lo cual se traduce en menor inversión y en una disminución del stock de capital en el largo plazo<sup>79</sup>. Por otro lado, cuando el ahorro nacional disminuye, las personas piden préstamos en el extranjero, lo cual provoca déficit comercial.

En el corto plazo, la disminución de los impuestos implica mayor consumo y un desplazamiento de la IS hacia afuera. Si la curva LM permanece constante habrá un desplazamiento expansivo de la demanda agregada (precios constantes) con lo que se incrementa la producción y el empleo. La economía retorna a largo plazo a la tasa natural de producción y el incremento de la demanda agregada se traduce en un incremento del nivel de precios.

Para la teoría ricardiana de la deuda pública los consumidores basan su gasto en la renta actual y en la que esperan recibir en un futuro. Para esta teoría, un consumidor sabe que la disminución de los impuestos no implica que el Gobierno disminuya su gasto y que es probable que incurra en un déficit presupuestario a través del incremento de los impuestos en el futuro. Para tal consumidor, la renta que se le asigna en forma de menores impuestos significa una renta transitoria que en el futuro se le quitará con mayores impuestos.

Como señala Mankiw, “el consumidor previsor comprende que el endeudamiento público actual significa impuestos más altos en el futuro. Una

---

77 Núñez Miñana. Loc. Cit.

78 *Ibidem*

79 Mankiw, N. Gregory . Macroeconomía, ANTONI BOSCH EDITOR, España, 2007, p. 626.

reducción de impuestos financiada mediante deuda pública no reduce la carga tributaria, simplemente la reprograma. Por lo tanto, dicha situación no debería animar al consumidor a gastar más”<sup>80</sup>.

En el planteamiento de la equivalencia ricardiana, R. Barro señala que el déficit gubernamental no tiene efecto riqueza sobre las familias, porque éstas reciben una unidad monetaria más en el momento en que se les rebajan los impuestos, unidad monetaria que puede ser utilizada por las mismas familias para comprar bonos, aportándoles un rendimiento igual a su unidad monetaria más la tasa de interés, y este monto será cobrado en forma de mayores impuestos en el futuro.

---

80 *Ibidem* p. 630

## CAPÍTULO 3

### ANÁLISIS DEL GASTO

El análisis del gasto es muy importante para la Política Fiscal, ya que señala la realización de los ingresos públicos, los cuales, como ya sabemos, se obtienen de la sociedad bajo distintas formas de financiamiento y precisamente van destinados o dirigidos para su beneficio. Por ello, la política del gasto público se encarga de ejercer y ejecutar de la manera más adecuada los ingresos públicos. Si los impuestos u otros ingresos tienen la finalidad de captar la riqueza, entonces el gasto público tiene la función de distribuirla a través de bienes públicos, subsidios a actividades que generan externalidades positivas y gasto social <sup>81</sup>.

La existencia del Estado garantiza el derecho de propiedad de los agentes económicos. Como señalaba Smith, la defensa y la protección exterior son prioritarias en las funciones estatales, las cuales requieren de recursos para llevarse a cabo. También el Estado necesita recursos para sus gastos operativos, para proporcionar bienes y servicios públicos que la sociedad demanda, sin olvidar que puede fomentar la inversión en el sector privado. Las tareas básicas del Gobierno junto con otros objetivos o propósitos que tenga delimitados el Gobierno, se expresarán en el gasto público.

El gasto es un instrumento muy poderoso con el cual se puede formular la política económica y social de un país, incidiendo en el crecimiento económico y desarrollo social<sup>82</sup>. Tal instrumento atiende las crecientes demandas sociales debido a que la inequitativa distribución del ingreso impide que los ciudadanos tengan la misma canasta de bienes y servicios que garantizan lo indispensable para la vida. Por lo tanto, como señala Fernández Díaz, la Política Fiscal propiciará una red que aminore las desigualdades (un mínimo de bienestar).

La existencia del gasto público se da debido a la necesidad de cubrir demandas sociales básicas que la iniciativa privada no cubre por completo. Por ejemplo en educación, salud y seguridad pública. Como ya se ha señalado, un

---

81 Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p. 4.

82 Cf. Guerrero J y Valdés y Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público en México, CIDE, México, 2000. pp. 6.

bien se provee cuando no es redituable para un bien particular otorgarlo o si ese servicio es indispensable para el beneficio social.

El gasto ha sido considerado como la solución a los problemas del desarrollo económico y, si bien es el principal instrumento del Gobierno que le permite realizar las políticas públicas, no debe olvidarse que debe ser aprovechado estratégicamente (eficiente, eficaz, direccionado, etiquetado y seguido).

### 3.1 DEFINICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público es un concepto legal que está contemplado para el caso de México en el Presupuesto de Egresos, el cual indica a qué programa o a qué plan se destina dicho gasto. Finalmente, es en dicho presupuesto donde se plasman los objetivos o propósitos del Estado. En el caso de México, toda planificación proviene del Plan Nacional de Desarrollo, del cual emanan las reglas de operación de programas y la vinculación entre los poderes y órdenes estatales y municipales<sup>83</sup>. El PND es un documento jurídico que norma los programas (institucionales y sectoriales) además de coordinar tareas con poderes y órdenes estatales municipales. Al respecto el artículo 21 de la ley de planeación señala que:

Artículo 21: ...El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

El gasto público se fundamenta en el artículo 31 de la Constitución, el cual señala como obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos,

---

83 Ibid, p.13.

así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El concepto gasto puede definirse en un periodo de tiempo y como todo recurso, también es definido como escaso, por lo tanto creará conflictos de interés, y por ello debe analizarse a quién va realmente dirigido. A Continuación se enlistan algunas definiciones:

- Conjunto de erogaciones que realiza el gobierno Federal, estatal y municipal, incluido los poderes Legislativo, Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles en el ejercicio de sus funciones<sup>84</sup>.
- Erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, Organismos descentralizados, las empresas de control presupuestal directo e indirecto; los fideicomisos en los que el fideicomitante sea el Gobierno Federal, así como la intermediación financiera”<sup>85</sup>.
- Señala el valor de las compras de bienes y servicios que realiza sector gubernamental en un periodo productivo, incluye gastos de inversión y de consumo. Es un concepto de carácter esencialmente jurídico dado que son erogaciones que nacen de la voluntad estatal, que emana de un órgano o institución de carácter estrictamente público o en su defecto de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público<sup>86</sup>.
- Es todo aquel pago no recuperable que efectúa cada nivel de Gobierno, mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación<sup>87</sup>.

Como se puede observar, las definiciones muestran a detalle quien ejerce el gasto público y de qué tipo de erogación se trata. Por lo tanto a simple vista señala la clasificación administrativa (quien gasta) y la clasificación económica (si es gasto corriente o de capital).

---

84 Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal

85 Cf. Arriaga Concha, Enrique. Finanzas públicas de México. Op cit. 232.

86 Cf. Ayala Espino, José. Economía del Sector Público mexicano. Op. Cit p. 142.

87 Amieva Huerta, Juan. Op Cit. p189.

### 3.2 EL GASTO PÚBLICO Y SU CLASIFICACIÓN

El gasto público es un agregado complejo, es por eso que clasificarlo resulta útil y puede descomponerse para hacer más fácil su estudio, dotándole de orden y estructura. En general, las clasificaciones intentarán mostrar quien ejerce el gasto, es decir, identificarán en quien recae la responsabilidad de llevarlo a cabo, los programas a los que servirá y por último mostrará su efecto macroeconómico.

Las clasificaciones se rigen por ciertas normas y criterios comunes con base en lo que cada ejecutor del gasto necesite identificar, acorde a programas y funciones que están marcadas en la planeación. Dada la complejidad del aparato público se busca la sistematización de sus cuentas, por ello los criterios de clasificación ayudarán a determinar el volumen y composición del gasto, medir el grado de participación del Gobierno en el desarrollo económico y social, aportar información para la toma de decisiones administrativas, así como permitir el análisis de control del gasto.

No solamente tales clasificaciones serán para el beneficio de todos aquellos que tomen decisiones en torno al gasto público, también la sociedad debe estar informada del destino de los recursos que obtiene el Gobierno y, sobre todo, necesita conocer las prioridades donde finalmente se expresarán los recursos.

Se puede clasificar el gasto respondiendo a las siguientes interrogantes: ¿quién lo ejecuta y opera?, ¿cómo se lleva a cabo y para qué se aplica?. Tales clasificaciones, por tanto, identifican la asignación, aplicación y propósito del gasto público. Se denominan clasificación administrativa, económica y funcional, las cuales se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro No 4  
Gasto por su diferente tipo de clasificación

¿QUIÉN GASTA? Clasificación administrativa	¿CÓMO SE GASTA? Clasificación económica	¿PARA QUÉ SE GASTA? Clasificación funcional
--	--	---

Otra manera de clasificar el gasto es de acuerdo a si es destinado a programas gubernamentales y de provisión de bienes y servicios, por lo tanto

puede ser clasificado como programable o no programable. En la siguiente sección se desarrolla la clasificación programática del gasto para posteriormente analizar las tres clasificaciones anteriores a las que hemos hecho referencia.

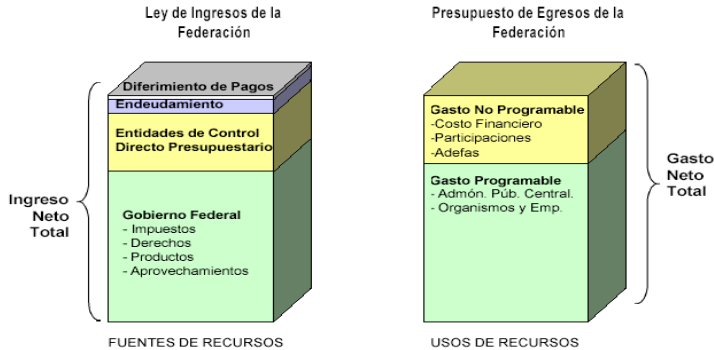
**3.2.1 CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA**

Ubica a los gastos como programables o no programables dependiendo si dichas erogaciones están asociadas a los planes y programas del Gobierno o son gastos generales que no tienen un plan específico a seguir. Partiendo de que el gasto neto total se considera como todas aquellas erogaciones que el Sector Público Federal realiza normalmente, en un año podemos descomponerlo en la parte programable y no programable.

El gasto programable tiene que ver con los costos asociados a todos los programas que lleva a cabo el Gobierno Federal; en cambio, el gasto no programable se vincula primordialmente a la idea del costo de endeudamiento del pasado (costo financiero), con las participaciones y los adeudos fiscales anteriores<sup>88</sup>. El gasto no programable se define como aquél que se destina al cumplimiento de ciertas obligaciones que están establecidas por ley o por compromisos contractuales, como la Ley de Coordinación Fiscal y el pago de intereses de la deuda pública.

Como se ilustra a continuación, si al gasto neto total se le quita la parte del endeudamiento del pasado, se obtiene el gasto primario. Este será compuesto por el gasto programable, las participaciones y los Adefas.

Imagen 1



88 Adefas



Relacionado a esto ubicamos una clasificación general del gasto público: la categoría del gasto regular (gasto primario), que incluye el consumo, la inversión pública y los pagos por transferencias y la segunda categoría es la que refiere al pago de intereses de la deuda pública.

#### 3.2.1.1 GASTO PROGRAMABLE.

El objetivo del gasto programable es cumplir con los fines y funciones del Estado (como ya hemos mencionado), y la provisión de bienes o servicios públicos que están estipulados en un plan o programa gubernamental con objetivos y metas específicas.

El gasto programable es el conjunto de gastos destinados al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre los cuales se consideran los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las Entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, integradas en programas específicos para su control y evaluación.

#### 3.2.1.2 GASTO NO PROGRAMABLE

Los gastos no programables no están asociados a un plan o programa, pero cumplen con garantizar las funciones estatales como, por ejemplo, solventar la actividad financiera gubernamental. Es decir, son gastos que realiza el Gobierno Federal que por su naturaleza no se identifican en un programa específico pero que si están señalados en la legislación como es el caso de los intereses y gastos de deuda, así como las participaciones, entre otros.

#### 3.2.2 CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA O INSTITUCIONAL

Identifica claramente al ejecutor del gasto o asignaciones de gasto de cada unidad administrativa del Gobierno Federal y de organismos y empresas, ordenando las transacciones gubernamentales de acuerdo a cómo se organiza el Sector Público. Este tipo de gasto permite a instituciones públicas realizar sus programas de trabajo para ofrecer bienes y servicios a la población. Distingue quién es el

responsable en última instancia de llevar a cabo el gasto a diferentes niveles (instituciones, organismos y empresas del Sector Público).

Cabe destacar que para el caso de México, los gastos que realizan los organismos públicos se guían en las líneas y estrategias de los programas que emanan del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En los programas se detallan los objetivos de cada sector administrativo, estimando recursos y determinando quien ejecutara los gastos, dando lugar a anteproyectos anuales, los que a su vez sirven para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Cabe destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al conocer su capacidad financiera, informará a las agencias gubernamentales cuál será su techo financiero o límite de gasto.

En el caso de México, la SHCP señala en la clasificación administrativa los siguientes ramos:

- Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos
- Ramo de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada
- Ramos generales que incluyen las erogaciones hechas a las entidades y municipios
- Ramos de las Entidades de control presupuestario directo

Estos rubros se ilustran en el siguiente cuadro.

Cuadro No 5<sup>89</sup>

RAMOS ADMINISTRATIVOS			
Poderes Legislativo y Judicial y Órganos Autónomos	Administración Pública Centralizada	Ramos Generales	Administración Pública Paraestatal (Control P. Directo)
01 <i>Legislativo</i>	02 Presidencia de La República	19 Aportaciones a la Seguridad Social	ISSSTE
02 Judicial	04 Gobernación	23 Provisiones Salariales y Económicas	IMSS
22 Instituto Federal Electoral	05 Relaciones Exteriores	24 Deuda Pública	LOTERÍA NACIONAL
31 Tribunales Agrarios	06 Hacienda y Crédito Público	25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de E. Básica y Normal	CAPUFE
32 <i>Tribunal Fiscal De La Federación</i>	07 Defensa Nacional	26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza	CFE
35 Comisión Nacional De Los Derechos Humanos	08 Agricultura, Ganadería y D. Social	28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	L Y FC
	09 Comunicaciones y Transportes	29 Erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero	PEMEX
	10 Comercio y Fomento Industrial	30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	
	11 Educación Pública	33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	
	12 Salud	34 Erogaciones para los Programas de Apoyos a Ahorradores y Deudores de la Banca	
	13 Marina		
	14 Trabajo y Previsión Social		
	15 Reforma Agraria		
	16 M. Ambiente, R. Naturales y Pesca		
	17 Procuraduría General de la Rep.		
	18 Energía		
	20 Desarrollo Social		
	21 Turismo		
	27 Contraloría y Desarrollo Administrativo		

### 3.2.3 CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

La clasificación económica define el tipo de recursos que se gastan en el aparato estatal, pueden ser gastos de capital o gastos corrientes, distinguiéndose pagos a salarios, materiales, bienes y suministros de la obra pública. Evalúa el gasto en términos de la naturaleza de la transacción para conocer el impacto del sector gubernamental en la economía.

#### 3.2.3.1 GASTOS CORRIENTES

Los gastos corrientes son los gastos que realiza el Estado para cubrir su funcionamiento normal y constituyen un acto de consumo porque no generan activos<sup>90</sup>. Incluyen los gastos para la administración pública: administrativos, de mantenimiento, para guardar el orden interno y externo, medido por los gastos que ocasionan administración de justicia, la policía, la defensa y la marina

<sup>89</sup> Gómez R. María de los Ángeles. 2009. Marco Normativo y Estructura Metodológica del Gasto Público en México: 1998-2007. (Tesis Lic. Economía) México DF, UNAM. Facultad de Economía. 50 p.

<sup>90</sup> Cf. Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p. 143.

nacional. Se consideran también como los gastos en que incurre el Gobierno para fomentar el nivel cultural de la población, así como los intereses de la deuda pública; de igual forma se observan los pagos al factor trabajo, al factor capital y por la adquisición de bienes y servicios generales<sup>91</sup>. Del gasto corriente identificamos dos rubros importantes: los bilaterales y unilaterales.

- Gastos bilaterales: Son los bienes y servicios que compran los agentes que son diferentes al sector gubernamental.
- Gastos unilaterales: Son transferencias de recursos que se realizan en el sector gubernamental para cubrir: intereses de deuda pública, pensiones, subvenciones (a empresas, sectores productivos o control de precios) y como transferencias a unidades familiares haciendas locales o al extranjero. Cabe destacar que estos gastos también se le denominan indirectos, ya que implican la entrega de dinero o recursos como subsidios o aportaciones<sup>92</sup>.

### 3.2.3.2 GASTOS DE CAPITAL

Gastos destinados a la inversión que el Sector Privado no realiza o para fomentar a la Iniciativa Privada (comunicaciones, transportes, energía). Se distinguen dos rubros, los gastos a la formación bruta de capital y las transferencias.

- a) Formación Bruta de Capital Fijo destinada a infraestructura, maquinaria y equipo, así como variación de existencias ( incluye créditos, títulos, valores)
- b) Transferencias de capital son gastos para llevar a cabo cuestiones productivas, pueden ser subvenciones indirectas o prestamos a entidades gubernamentales, aportaciones a la seguridad social, anticipos y devoluciones<sup>93</sup>.

En el gasto de capital, la mayor parte es destinada a inversión: “el gasto de capital se define como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y la conservación de los existentes, así como el que se emplea

---

91 Cf. Ayala Espino, José. Economía del Sector Público mexicano, Op Cit. p.148.

92 Cf. Santiago Zorrilla Arena. Aspectos Socioeconómicos de la problemática en México.. Ed. Limusa.6ª ed. pág. 225.

93 Ibid., p.150

en la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno, sumando a ello los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de una nación”<sup>94</sup>.

### 3.2.4 LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

La clasificación funcional agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio<sup>95</sup>.

Dicha clasificación responde a la pregunta: ¿para qué se gasta?. Para desarrollo social, funciones productivas y funciones gubernamentales a través de programas, actividades y proyectos que responden a objetivos bien definidos.

Dentro del desarrollo social se dota a la población de bienes y servicios para incrementar el bienestar de la población; confiere recursos principalmente a educación, salud y seguridad social.

Dentro de las funciones productivas o de desarrollo económico, se encuentran las asignaciones a infraestructura e insumos para la realización de los procesos productivos. Incluyen el suministro de insumos energéticos, desarrollo de infraestructura en comunicaciones y transportes, acciones para apoyar el campo, promover la capacitación y el empleo, así como acciones para impulso del turismo y desarrollo tecnológico.

En las funciones de Gobierno se agrupa toda aquella responsabilidad primaria del Estado y que implica la provisión de un bien público. Dentro de estas actividades se encuentra la defensa de la soberanía, la administración de la hacienda pública y el patrimonio Federal, la seguridad pública así como la política interior y exterior. También son funciones del Gobierno la procuración de justicia, la promoción y defensa de los derechos humanos, funciones normativas y

---

<sup>94</sup> Amieva Huerta, Juan, Op. Cit. pág. 176

<sup>95</sup> Cf. Guerrero Amparán, Juan Pablo. "Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México". CIDE. 2000. p. 16.

regulatorias, y la protección del medio ambiente y recursos naturales entre otros<sup>96</sup>.

A continuación se detallan las funciones en el siguiente cuadro.

Cuadro No 6<sup>97</sup>

Funciones de desarrollo social	Funciones Productivas	Funciones de gestión gubernamental
Abasto y asistencia social	Comunicaciones y transportes	Gobierno
Desarrollo regional y urbano	Desarrollo agropecuario y Pesca	Impartición de justicia
Educación	Energía	Legislación
Laboral	Otras actividades económicas	Medio ambiente y recursos naturales
Salud		Organización de los Procesos Electorales
Seguridad social		Protección y promoción de derechos humanos
		Soberanía del territorio nacional

Según la Organización de las Naciones Unidas, la clasificación del gasto en torno a ciertas finalidades y funciones se agrupa de la siguiente forma:

- Servicios Generales (Administración central, Defensa, Justicia y Policía).
- Servicios Comunes (Gastos en carreteras, vías de comunicación, abastecimiento de aguas, saneamiento e incendios).
- Servicios Sociales (Educación, Sanidad, Seguridad Social).
- Servicios económicos (Gastos en agricultura, minerales, combustibles, energía, industria, construcción, transporte, almacenes y telecomunicaciones).
- Gastos no clasificables.

Según el Fondo Monetario Internacional, FMI, los gastos por funciones son:

- a) Servicios Público Generales y Orden Publico
- b) Defensa
- c) Educación

96 Cf. Cabrera Adame, Carlos Javier, et. al. Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana, Facultad de Economía, UNAM, 2005, pp. 28.

97 Elaboración propia con base en Guerrero Amparán, Juan Pablo. "Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México". CIDE. 2000.

- d) Salud
- e) Seguro Social y Bienestar
- f) Vivienda y Servicios Comunitarios
- g) Asuntos y Servicios Recreativos, Cultura y Religión
- h) Combustible y Energía
- i) Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca
- j) Minería, Manufactura y Construcción
- k) Comunicaciones y Transportes
- l) Otros Asuntos Económicos y Servicios<sup>98</sup>

### 3.2.5 CLASIFICACIÓN POR OBJETO DE GASTO

Por objeto de gasto se especifica la composición de cada uno de los gastos y determina cuál es la demanda por parte del Gobierno con relación a la economía, indicando qué tipo de bienes y servicios, transferencias y activos se van a realizar.

Cuenta con un listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar bienes y servicios que el Gobierno Federal demanda para desarrollar sus acciones. En México el clasificador por objeto de gasto identifica la demanda a través de criterios como son capítulos, conceptos y partidas para cumplir con funciones del Estado<sup>99</sup>.

El clasificador por objeto de gasto se divide en capítulos, conceptos, y partidas de gasto. A su vez, cada uno se desglosa dependiendo de si es gasto corriente o de capital. Los de mayor nivel de agregación son los capítulos. Le siguen los conceptos y, para un nivel más específico, le sigue por su desagregación el concepto de partidas.

- Capítulos: Constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional.

---

<sup>98</sup> Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p 153.

<sup>99</sup>Cf. Guerrero J y Valdés Y. Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público en México, CIDE, México, 2000. pp. 6

- Conceptos: Constituyen subconjuntos homogéneos, ordenados, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.
- Partidas: constituyen los elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable<sup>100</sup>.

---

100 *Ibidem.* p. 35.



Cuadro No 7<sup>101</sup>

Clasificación por objeto de gasto (por principales capítulos)	
1.- Servicios personales (capítulo 1000)	Incluye remuneraciones al personal civil y militar, cuotas y aportaciones a instituciones de seguridad social y pagos a otras prestaciones sociales.
2.- Materiales y suministros (capítulo 2000)	Incluye toda clase de insumos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas.
3. Servicios Generales (capítulo 3000)	Incluye asignaciones para cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio Sector Público, para el desempeño de las funciones públicas.
4. Ayudas, Subsidios y Transferencias (capítulo 4000)	Son asignaciones que la administración pública destina directa o indirectamente al sector social y privado, a organismos y empresas paraestatales y con entidades federativas de acuerdo a la política económica.
5. Bienes muebles e inmuebles (capítulo 5000)	Se refiere al mismo concepto para las actividades de la administración pública Federal.
6. Obras Públicas (capítulo 6000)	Es infraestructura que contribuye a la formación bruta de capital fijo.
7. Inversión financiera y otras erogaciones (capítulo 7000)	Son asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.
8. Participaciones de ingresos Federales (capítulo 8000)	Son asignaciones que están previstas en el PEF para cubrir ingresos Federales participables y que de acuerdo con las disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deben entregarse a los Gobiernos de los Estados, sus municipios y organismos descentralizados.
9. Deuda Pública (capítulo 9000)	Agrupar asignaciones para cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos que autoriza el Congreso de la Unión. Incluye adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) y conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

<sup>101</sup> Elaboración propia de acuerdo Ayala Espino, José. Economía del Sector Público mexicano. Coedición con: Asociación de Estudiantes de la Facultad de Economía y Esfinge. México: UNAM, Facultad de Economía, 2001, pp. 152.

### 3.3 LA IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO Y SU EFICIENCIA

El gasto público es la expresión de las acciones del Gobierno (políticas públicas) para corregir la falta de eficiencia económica y para financiar las actividades del aparato estatal. Por ello, su importancia se da en la medida en que contribuye a mejorar la eficiencia económica, la distribución del ingreso y la operación del Sector Público.

La eficiencia del gasto público puede estudiarse bajo los términos del óptimo paretiano, que perseguirá el logro del máximo social o del bienestar colectivo, sin que esto signifique que los agentes empeoren su condición inicial.

#### 3.3.1 ANÁLISIS DEL GASTO EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD.

La necesidad de un programa público se da en la medida en que puede resolver problemas asociados a los fallos de mercado, incluso, si la economía es eficiente en el sentido paretiano, existen dos argumentos más a favor de la intervención del Estado: uno por la distribución inequitativa de la renta y otro por los problemas en la evaluación del bienestar.

Para el caso de los fallos de mercado, el Estado interviene cuando existe competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos e información incompleta. Los dos casos más comunes son: cuando existen bienes públicos o los llamados bienes preferentes, y cuando existen externalidades.

Las externalidades pueden propiciar la intervención del Estado para mejorar la eficiencia económica a través de: a) impuestos pigouvianos, b) la creación de un mercado (permisos de contaminación), y c) una transferencia hacia los que generan la externalidad negativa o positiva, para desalentar o alentarla.

Tanto el impuesto pigouviano como las transferencias son el resultado directo de la intervención estatal, en cambio, cuando la solución se da a través de la creación de un mercado el Estado sólo interviene indirectamente.

Cuando estas medidas se toman en cuenta en el presupuesto y se apoya a ciertos sectores, se puede alterar la distribución de la renta entre los que las ocasionan y los que se ven afectados, o incluso si los que tienen más renta

pueden evitar la externalidad o dependiendo de los que se benefician del programa (los que lo usan más).

Por ejemplo, una subvención pigouviana (lo contrario al impuesto pigouviano) puede corregir una externalidad positiva generando mayor producción de la planeada así como beneficiar la distribución de la renta en pro de los que son impulsados para seguir generando la externalidad.

Ahora bien, si la intervención pública logra hacer eficiente la economía a través de la reducción de la producción, esto a corto plazo, afecta a trabajadores (o al factor productivo de mayor uso), y si éstos pertenecen a los de bajo ingreso, entonces la eficiencia perjudica la distribución del ingreso. Si la externalidad es asumida por la empresa, los costos de ésta se incrementan y, por lo tanto, también los precios de dichos bienes.

El Estado debe buscar la forma de financiar los bienes públicos, pues dado el problema del gorrón, los usuarios del bien no están dispuestos a contribuir para su financiación. La eficiencia requiere que el Estado provea bienes públicos de forma óptima, es decir, dado un número de demandantes debe fijarse una cantidad de bienes públicos a un determinado precio (tasa tributaria). Las decisiones se dan bajo el supuesto de que existe unanimidad en lo que opinan los demandantes. Sin embargo, los agentes no dejan de actuar de forma estratégica. Por lo tanto, no existe un mecanismo que sea parecido al del mercado para la asignación de bienes y servicios públicos.

Teóricamente, en un sistema democrático la sociedad decide cuáles serán sus preferencias en bienes públicos o de gasto, y por ello vota por el partido o grupo político que le proporcione dichos bienes. Según Rosen Harvey, si las preferencias son unimodales, los candidatos ofrecerán una provisión eficiente de bienes públicos dependiendo de lo que determine el votante mediano. Esto es en general lo que señala la teoría, sin embargo a veces los políticos a través de los medios de comunicación tienen capacidad de influir en los deseos de la población.

En general no puede decirse que las demandas respondan completamente a lo que requiere la sociedad debido, entre otros factores, a que los grupos políticos no responden a los intereses sociales, y a que los gastos ya están

comprometidos. En realidad, las demandas sociales dependerán de un complejo sistema en donde políticos como funcionarios maximicen sus intereses (el voto y el presupuesto respectivamente).

Los economistas han buscado analizar el tema del gasto público con relación a la eficiencia o la equidad. El gasto es eficiente si la provisión de bienes y servicios llega a la población que realmente los necesita. Por otro lado, la equidad se refiere a la posibilidad que se tiene para mejorar la distribución del ingreso. Este tema es de gran relevancia y por tanto requiere de un profundo análisis, debido a que pone en tela de juicio el sistema económico imperante, es decir lo que se entiende por una buena sociedad.

Como señala Rosen Harvey, tanto el sistema impositivo como de gasto transfieren recursos de un sector de la población a otro, así como entre regiones<sup>102</sup> o niveles de Gobierno. El gasto público tiene efectos redistributivos en si mismo, pues influye sobre agentes específicos aunque un programa público también puede tener como objetivo la distribución de la renta.

La incidencia del gasto significa que las transferencias de recursos afectan a diferentes sectores, debido a que puede mejorar el bienestar de los diferentes beneficiarios pero también puede incidir en el precio del bien relacionado al programa público y, por tanto, alterar el ingreso de los oferentes del bien. Por ejemplo, si las personas pobres demandan más del gasto en vivienda, elevarán su precio, lo cual se traducirá en mayores beneficios para los integrantes del sector construcción; si este sector está conformado por personas de alta renta, entonces la distribución que genera el programa es inequitativa. Por lo tanto, se señala que todo programa de gasto propicia el cambio en precios del bien asociado al programa, lo cual perjudica a consumidores y beneficia a los productores.

Del análisis de la incidencia del gasto, Rosen Harvey señala que “El cálculo de los efectos de los programas...no es sencillo. Estos programas alteran los precios relativos, y en consecuencia, las rentas reales, de un modo difícil de concretar. Las transferencias a menudo adoptan la forma de bienes públicos y pagos en especie a lo que les es difícil asignar un valor monetario. Por tanto,

---

<sup>102</sup> Es un tema de relaciones fiscales intergubernamentales al cual también se le conoce como el teorema del voto con los pies.

cualquier evidencia relativa al modo en que el programa público puede alterar la distribución de la renta debe analizarse con cautela”<sup>103</sup>.

Stiglitz considera que para llevar a cabo un programa público se debe identificar primero la falla de mercado a la que corresponde o buscar la justificación de la intervención estatal. Ésta se puede dar por medio de la producción pública o la producción privada. Si el Estado produce los bienes y servicios, los puede cobrar a precio de mercado o subsidiando una parte, pero también puede decidir proveerlo gratuitamente. Ahora bien, si deja que el sector privado lo produzca, puede establecer subvenciones públicas o impuestos sobre los productores o hacia los consumidores. También el Sector Público puede delegar su producción al sector privado y sólo distribuirlo<sup>104</sup>.

Es importante que un programa público se dirija hacia sus verdaderos demandantes, a través de ciertas condiciones para poder tener acceso a él. Los usuarios de los programas públicos generalmente cambian su conducta, por ejemplo, en un programa de cupones de alimentos. Si se fijan estos en función del gasto en vivienda, entonces es posible que los agentes demanden más vivienda. De tal forma un programa público puede anular los beneficios que originalmente tenía previstos.

El efecto sustitución e ingreso se presentan cuando el Estado otorga transferencias parciales (sólo una parte) o totales para adquirir el bien o servicio de un programa público. En el primer caso el precio del bien o servicio se reduce y, por lo tanto, el individuo puede utilizar el excedente de renta que posee en bienes no relacionados al programa. Ahora bien, si el Estado realiza la transferencia total, el programa público mejora el bienestar de los individuos sin alterar los precios, por lo que existe un efecto renta. Como en el análisis de los impuestos, el efecto sustitución es el que genera ineficiencia, ya que al ser más barato el bien se puede sustituir el consumo. Por ejemplo, si el Estado quiere fomentar o desaconsejar un bien como la vivienda, entonces se preferirá que se pague una parte y no todo el precio del bien.

---

<sup>103</sup> Rosen Harvey. Op. Cit p.155.

<sup>104</sup> Stiglitz Op Cit., p. 288.

La ineficiencia que provoca el efecto sustitución propicia que no se revele el verdadero costo del bien, pues una parte ha sido subvencionada. Por lo que si se decide otorgar una transferencia, ésta debe ser de cuantía fija para no producir la alteración de los precios.

Como lo señala Stiglitz, el programa de gasto suele capitalizarse en el valor de los activos escasos relacionados con la obtención de esos beneficios. Los ejemplos que acota dicho autor son:

- a) Un programa de asistencia médica dirigido a los ancianos beneficia a sus familiares ya que les evita responsabilidad.
- b) Un programa de subvenciones a la vivienda incrementa su precio, lo cual provoca que a corto plazo el beneficiario sea el dueño, no así en el largo plazo en donde realmente se benefician los usuarios.
- c) Un programa de subvenciones al transporte público beneficia al usuario pero en mayor medida a la vivienda que está cerca del transporte, porque eleva los alquileres.

Si el beneficio del programa público es diferente al programa con el cual se pretendía ayudar, se dice que se han trasladado los beneficios o que la incidencia real es diferente de los beneficiarios a los que pretendía ayudar<sup>105</sup>. Los beneficiarios totales del programa se pueden observar de mejor manera si se distingue el grupo de personas que se benefician. Por ejemplo, en el programa de asistencia social existen diferentes grupos de renta, si se beneficia en mayor medida a los de alta renta el programa es regresivo.

También se pueden establecer otro tipo de grupos. Por ejemplo, si un grupo es productivo, se identifica a las diferentes regiones a las que se le otorgará el programa público. Si una región es más rica que otra y se otorga ayuda por igual a las regiones, se dice que el programa es regresivo. Así sucede también entre una industria u otra que se benefician de un programa público.

---

<sup>105</sup> Ibidem, p 300.

## CAPÍTULO 4

### EL DÉFICIT PÚBLICO

Existe déficit público si el gasto supera a los ingresos públicos, y cuando ambos componentes son iguales se habla de disciplina fiscal, la cual existe incluso con un reducido déficit fiscal<sup>106</sup>. Por lo tanto, dada la insuficiencia de ingresos, el Gobierno presentará alternativas como sacrificar aún más el gasto público o recurrir al endeudamiento. Tal como lo señala la visión clásica, generará inestabilidad macroeconómica (elevada inflación, altas tasas de interés y desequilibrio externo). Así, se dice que la disciplina es deseable porque favorece el ahorro público y disminuye la presión por el financiamiento, es decir, por la competencia de recursos con el sector privado.

Es necesario acotar que el déficit se puede presentar sin causar distorsiones económicas como las ya citadas, pero sólo si los recursos excedentarios se utilizan en proyectos de alta rentabilidad social como son la infraestructura o el capital humano<sup>107</sup>.

#### 4.1 VARIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT PÚBLICO

El déficit nominal refleja la diferencia entre egresos e ingresos, esta diferencia producirá un residuo que será igual a la variación de la deuda pública, la cual muestra las necesidades de financiamiento del Sector Público<sup>108</sup>. Por lo tanto, el déficit financiero en un periodo debe ser igual a la variación en el valor nominal de la deuda en ese periodo.

Para analizar brevemente este resultado, se muestra el siguiente ejemplo numérico, el cual parte del supuesto de que existe deuda acumulada.

Considerando que  $G=100$ ,  $T=80$ ,  $G-T= 20$ . Donde  $G$  es gasto y  $T$  son ingresos fiscales. Supongamos que la deuda acumulada es de 30 y que el Gobierno amortizó 15. Así, se tiene que el déficit es igual a  $(80 - (100+15)) = -35$ , el cual se cubrirá con otro crédito. En este ejemplo la deuda pública será igual a:

---

<sup>106</sup> Cf. Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p. 144

<sup>107</sup> Cf. Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p. 156.

<sup>108</sup> Requerimiento neto de endeudamiento del Sector Público

deuda acumulada – amortizaciones + el nuevo crédito adquirido;  $30-15+35=50$ . La deuda pasó de 30 a 50, es decir se incrementó en 20, lo que es igual al flujo de ingresos y gastos considerado como el déficit público convencional ( $T-G = 80-100=-20$ ).

Por lo tanto, el déficit público se define como el incremento o variación de las necesidades de financiamiento. Entonces será lo mismo medir la diferencia entre gastos e ingresos, o la variación de la deuda. Ahora bien, como se observa en el ejemplo, para el cálculo del déficit público convencional se excluye el concepto de amortización de la deuda acumulada en el rubro de los gastos<sup>109</sup>. En los ingresos se excluyen los créditos o nuevos recursos obtenidos a través de los préstamos para financiar el déficit. Dichas exclusiones se hacen para que refleje los requerimientos netos del Sector Público.

El indicador mencionado es el déficit financiero o convencional, el cual ha sido empleado para analizar los efectos que causa en la economía del mismo modo que señala la postura de la Política Fiscal. Se ha adjudicado tanto la expansión económica como la consecuente inflación a la Política Fiscal expansiva. Por ello, se han propuesto conceptos como el que se define a continuación.

#### 4.2 COMPONENTE CÍCLICO Y ESTRUCTURAL DEL DÉFICIT PÚBLICO

Las variaciones del déficit público se producen con las fluctuaciones de la economía. Si ésta entra en recesión, el ingreso de las personas disminuye y los beneficios también, por lo que la persona física y moral pagará menos impuestos. El déficit se incrementa si las transferencias como el seguro de desempleo se incrementan, por lo que el Estado se endeuda vía una recesión. Para distinguir si el Estado se endeuda vía incremento en su gasto o ante una recesión, el Gobierno calcula el déficit ajustado cíclicamente o déficit presupuestario de pleno empleo. Este déficit estima el gasto y los ingresos si la economía se encontrara en la tasa natural de desempleo.

El déficit cíclico es la parte que puede atribuirse a la entidad gubernamental de la economía vigente. Si se incurre en un déficit, se piden fondos para financiarlo, los cuales se suman a la deuda pública. Si se incurre en un superávit,

---

<sup>109</sup> Cf. Lasa Alcides, Op. Cit. cap. 1, pág. 2.



el Gobierno puede pagar su deuda en bonos disminuyendo su deuda pública.

En el déficit gubernamental es importante separar tanto el componente cíclico como discrecional. Este último señala la posibilidad que tiene el Gobierno para incidir o modificar el gasto o ingreso. En cambio, el componente cíclico depende del nivel de actividad económica.

La Política Fiscal es expansiva cuando los gastos superan a los ingresos, y en consecuencia, la demanda agregada se incrementa y la actividad económica se expande además de los precios que se incrementan. De esta, manera el déficit propicia la expansión de la economía. A simple vista parece que las autoridades tienen el control sobre el presupuesto (tanto ingreso como gasto), por lo que el déficit puede considerarse como una variable exógena. Esto no es del todo cierto cuando se sabe que ingresos como gastos están determinados por el nivel de actividad económica.

Como ya hemos señalado en el primer capítulo, los estabilizadores automáticos por el lado de los egresos pueden ser el seguro de desempleo y transferencias en general, los cuales, si la actividad económica disminuye se incrementan. Del lado de los ingresos, el total de los impuestos disminuyen cuando la actividad económica se ve deteriorada. Si el nivel de actividad económica se encuentra debajo del pleno empleo o de su potencial máximo, entonces es probable que el seguro de desempleo o transferencias se incrementen y la recaudación disminuya.

El déficit por tanto no se puede explicar simplemente en el sentido de que los gastos sean mayores a los ingresos, sino porque la actividad económica se encuentra por debajo de la potencial, propiciándose un mayor gasto automático por seguro de desempleo y por la caída de la recaudación. El concepto de déficit de pleno empleo sólo se utiliza si se conoce el nivel potencial de la actividad económica o de pleno empleo de los recursos.

#### 4.2.1 DÉFICIT REAL

También se piensa que las finanzas públicas son determinadas exógenamente o de forma discrecional por los efectos que causa la inflación en los ingresos y

gastos del Gobierno. Por efectos de la inflación, el déficit gubernamental no se considera un buen indicador en cuanto a sus efectos macroeconómicos y en cuanto a la intencionalidad de las autoridades<sup>110</sup>. Debido a que la inflación afecta el concepto de déficit gubernamental, se han desarrollado diversos conceptos o maneras de ajustar el déficit a la inflación.

En México, desde 1986 se corrige el problema que causa la inflación sobre el déficit, introduciéndose nuevas medidas llamadas déficit operacional, déficit operacional ajustado y déficit operacional ajustado total.

Es debido al fenómeno inflacionario que el déficit nominal no podrá representar la variación del endeudamiento gubernamental como se señaló en el punto 4.1. Para que esto suceda es necesario obtener una medida del déficit real que contenga la diferencia entre el déficit nominal y el componente inflacionario de los intereses.

Cuando existe deuda acumulada y un proceso inflacionario resulta un problema tanto para la empresa como para el Gobierno, porque se ocultan los efectos reales entre deudores y acreedores, el proceso inflacionario crea ilusiones monetarias y hace que los agentes económicos cambien o distorsionen su comportamiento.

Considerando el proceso inflacionario y en presencia de una tasa de interés real que no cambia, una parte del servicio de la deuda interna representa los pagos que se hacen por concepto de amortización de capital, es decir los pagos que se hacen por pago de intereses nominales contienen un elemento de amortización. Cabe aclarar que los intereses nominales, si se contemplan en los gastos públicos mas no en la amortización, representan un problema.

El monto del interés nominal se incrementará y dada la inflación, el valor de la deuda disminuirá. Por lo que si el acreedor no quiere ver mermado su principal tomará parte de los mayores intereses nominales para sumarlos al capital original y restablecer el valor de la deuda. Es decir, si la inflación se incrementa, el acreedor exigirá una tasa de interés nominal que mantenga la antigua tasa de interés real a la que originalmente estaba prestando.

---

110 Cf. Lasa Alcides, Op. Cit, cap. 6, pág. 4

En realidad, al monto de los intereses cobrados se le resta la parte que se utilizó para mantener el valor real del principal, y esta diferencia representa los intereses reales cobrados. Lo anterior se explica por el efecto Fisher<sup>111</sup>, ya que en una situación inflacionaria, la tasa de interés nominal tiende a ser igual a la tasa de interés real que habría existido sin inflación, más la tasa esperada de inflación<sup>112</sup>.

En presencia de inflación la deuda se deprecia, lo cual representa una amortización real de la deuda que beneficia al deudor. Por lo tanto, éste, tendrá que restituir dicha pérdida con un mayor interés nominal. Una parte de tal interés cubre la pérdida de valor del principal, y la otra parte es el interés real. Como señala Lasa Alcides, esto representa un problema porque “en los registros nominales del déficit financiero los intereses aparecen en su totalidad como gasto, violando el principio de exclusión de los pagos de amortización”<sup>113</sup>.

Por lo tanto, en un contexto inflacionario, el déficit nominal no mide la variación real del endeudamiento. Para corregir el déficit se deberá efectivamente excluir de los egresos los intereses que amortizan la deuda.

En teoría, el déficit financiero debe ser igual a la variación en el valor nominal de la deuda. Ésta se descompone en deuda pública y deuda no monetaria, la primera produce intereses pero la segunda no, sin embargo, ambos tipos de deuda se deprecian por el efecto que causa la inflación. La pérdida de la deuda monetaria es el impuesto inflacionario<sup>114</sup> y la pérdida de la deuda no monetaria es el componente inflacionario de los intereses.

Debido a los problemas que causa la inflación, es importante obtener una medida alternativa, y ésta es el déficit real, el cual “será igual al déficit nominal menos la amortización inflacionaria de la deuda no monetaria menos el impuesto inflacionario entre el índice de precios del periodo en curso”<sup>115</sup>. Entonces, “el déficit real medido a precios constantes es igual al déficit nominal deflactado por el índice de precios, menos la erosión que ha sufrido la deuda pública total debido a

---

<sup>111</sup> Fisher establece que la tasa de interés nominal es:  $i_1 = r_1 + \pi_1 + (r_1)(\pi_1)$ , en donde  $r$  es tasa de interés real y  $\pi$  es la tasa de inflación.

<sup>112</sup> Cf. Vito Tanzi, Mario I. Blejer y M Tejeiro. Deuda pública, inflación y déficit fiscal. En Aspectos del presupuesto público (pp. 84). Washington: FMI, 1988.

<sup>113</sup> Lasa Alcides. Op cit. p. 13

<sup>114</sup> Este impuesto se tratará más adelante en el señoreaje.

<sup>115</sup> *Ibidem* p. 14

la inflación, medido a precios constantes”.<sup>116</sup>

El déficit real se puede representar de la siguiente ecuación:

$$D_r = \frac{N_1 - CI_1 - TI_1}{1 + \pi_1}$$

En donde  $D_r$  es el déficit real y  $N_1$  es el déficit nominal del periodo 1; El déficit nominal  $N_1$  consiste en el déficit primario (ingreso menos gastos públicos sin considerar los intereses) y los intereses nominales de la deuda pública no monetaria);  $CI_1$  es el componente inflacionario de la deuda no monetaria en el periodo 1;  $TI_1$  es el impuesto inflacionario del periodo 1 y;  $\pi_1$  es la tasa de inflación del periodo 1.

Es importante que el déficit real se exprese en términos del producto interno bruto a precios constantes, para conocer el porcentaje que ocupa el déficit real en términos del producto, lo cual deberá dividirse entre el PIB a precios constantes.

La utilidad de la medida del déficit real se da porque: “el déficit nominal como proporción del PIB es más alto cuanto mayor sea la tasa de inflación, al tiempo que el déficit real es menor cuanto más elevada sea la tasa de inflación”<sup>117</sup>. Por lo tanto, no puede asegurarse que el déficit nominal represente la intencionalidad de las finanzas públicas.

#### 4.2.2 DÉFICIT REAL EN PRESENCIA DE DEUDA EXTERNA

Existen dos casos en los que la deuda externa influye en el déficit. Uno es cuando la tasa de inflación disminuye en pesos el valor real de la deuda externa al igual que como sucede con la deuda interna y otro es cuando el tipo de cambio se incrementa, haciendo que el valor nominal de la deuda externa en pesos se incremente, y por tanto, el efecto neto de la inflación sobre la medida nominal y real del déficit depende de la evolución de los precios y del tipo de cambio. Considerando la deuda externa la definición del déficit real se modifica, pues a su resultado anterior “ se le suman los intereses externos pagados más el aumento

---

<sup>116</sup> Ibíd. p 17  
<sup>117</sup> Ibidem, p. 24.

en el valor de la deuda externa en pesos como consecuencia del incremento en el tipo de cambio, menos la depreciación en el valor real de la deuda ocasionada por la inflación medida a precios constantes”<sup>118</sup>. Por lo tanto el déficit real es igual al déficit primario (G-T) más el costo real de la deuda interna considerando la depreciación inflacionaria, más el costo real de la deuda externa considerando la apreciación (o depreciación) nominal por variación del tipo de cambio y la depreciación real por el proceso inflacionario, menos el impuesto inflacionario todo como proporción del PIB”<sup>119</sup>.

#### 4.2.3 DÉFICIT OPERACIONAL

El Banco de México define al déficit operacional en su informe anual de 1986 como la diferencia entre el déficit económico (no incluye la intermediación financiera<sup>120</sup>) menos el componente inflacionario sobre la deuda económica en moneda local.

Finalmente, Aspe Armella<sup>121</sup> lo define como el déficit financiero total menos la intermediación financiera del Sector Público menos las obligaciones de intermediarios financieros oficiales menos el componente inflacionario de la deuda interna neta del Sector Público no financiero mas la aceptación de obligaciones por intermediación financiera.

#### 4.3 ¿POR QUÉ LA AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA NO SE TOMA EN EL RUBRO DE LOS EGRESOS?

La forma de medir el déficit convencional tiene que ver con la postura que adopta el acreedor en cuanto a los mayores intereses que recibe por el efecto que causa la inflación. Puede ser que el individuo identifique dichos montos con una compensación de la erosión de su capital y también identifique que su ingreso no ha cambiado, puesto que el individuo es racional. De esta manera, el acreedor considerará una parte de los intereses como pago de amortización, el cual utilizará (ahorrará) para mantener el valor de sus ahorros y, por lo tanto, no tendrá impacto

---

118 *Ibíd.* p. 30

119 *Ibíd.*

120 Son flujos de financiamiento del Gobierno Federal para el fomento económico

121 *Ibíd.* p.39

en un mayor consumo. Alternativamente, puede adoptar la postura de no distinguir que estos intereses revaloran su capital, teniendo idea de que sus ingresos se han incrementado.

El motivo por el cual la amortización implícita no se toma en cuenta en el gasto del Gobierno se debe a supuestamente los agentes que reciben estos mayores ingresos vía intereses no lo toman como un ingreso más (no sufren de ilusión monetaria) y, por tanto, no inciden en el consumo, por el hecho de que esa parte vuelve a reinvertirse en bonos nuevos. Si no existiese inflación, efectivamente los mayores intereses recibidos por el acreedor actuarían como gasto o consumo y, consiguientemente, impactarían en la demanda agregada.

Para resolver el problema que causa la inflación sobre el pago de intereses, estos pueden estar ligados a las tasas de interés del mercado y a cláusulas de indización. Si los mayores intereses no generan ilusión monetaria, es probable que el déficit convencional no sea afectado por la inflación cuando la deuda está ligada a un índice de precios o cuando la deuda está denominada en moneda extranjera.

Ahora bien, en el contexto inflacionario el Gobierno puede tener problemas para refinanciar aquellos pagos que hace por mayores intereses a los tenedores de su deuda, debido tal vez a que las autoridades pretendan modificar tasas reales y plazos con la finalidad de que no dejen de demandar sus bonos. Para que el Gobierno pueda refinanciar el componente inflacionario de los intereses, es importante, por tanto, que exista una demanda estable de bonos en términos reales y que la tasa de inflación no sea un argumento en la función. Entonces, el Gobierno debe garantizar rendimiento y liquidez a los tenedores, lo que a su vez causará presiones de demanda<sup>122</sup>.

Si el Gobierno incrementa el rendimiento o liquidez de sus instrumentos con el motivo de generar demanda en sus activos, puede que la mayor liquidez propicie que la deuda cada vez sea más parecida al medio de cambio, el dinero, con lo que implica la expansión monetaria en los precios.

---

122 *Ibidem* p. 92

#### 4.4 IMPLICACIONES MACROECONÓMICAS DEL DÉFICIT CORREGIDO POR INFLACIÓN

En el déficit nominal no se toma en cuenta el pago que se haya hecho al principal (o amortización) en el rubro de gastos. Cuando se devuelve el principal, implica que éste será ahorrado por el acreedor y no incrementará la demanda de bienes y servicios. Tampoco producirá una presión adicional sobre la demanda de fondos financieros, ya que la devolución del principal retorna al mercado de fondos prestables. Por lo tanto, la medida del déficit corregido señalará el efecto en la demanda agregada y en el mercado del crédito.

Por último, es el déficit corregido el que tendrá una relación estrecha con el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Es la inflación lo que provoca mayor déficit y no en sentido contrario.

#### 4.5 FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT O DE LA VARIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Dada la similitud entre déficit y deuda, podemos señalar que en general hay dos fuentes para financiar el déficit, que es a través de la deuda con el sector externo y con el sector privado interno. El déficit público será entonces la variación de la deuda interna y externa en un periodo determinado. La deuda pública interna será medida en deuda pública monetaria y no monetaria. Esta última, a diferencia de la primera, si paga intereses. En general, se identifica a la deuda pública no monetaria como a los bonos. Así el déficit público se divide en dos:

Restricción Presupuestaria del Gobierno
$\text{Déficit} = \Delta \text{ deuda pública total} = \Delta \text{ deuda no monetaria} + \Delta \text{ deuda monetaria}$

En una economía cerrada y sin intermediarios financieros, según Lasa Alcides<sup>123</sup>, el déficit financiero de un Gobierno es igual al superávit del sector privado, o dicho de otra manera, al ahorro privado o excedente financiero privado que se genera en una economía cerrada. Al igual que en el Sector Público, el superávit del sector privado debe ser igual a la diferencia entre el valor final e

<sup>123</sup> Lasa, Alcides José. "Deuda, inflación y déficit: una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal", en página web del autor, edición de internet, sección Docencia (Política Económica II), <http://www.geocities.com/ajlasa/> (capítulos del 1 al 7) Lasa Alcides. Capítulo 1, página 8.

inicial de sus activos financieros. En este caso, el sector privado prefiere obtener deuda pública en forma de bonos, en lugar de generar mayor inversión.

En una economía abierta y sin intermediarios financieros el déficit financiero del Gobierno es financiado por el sector privado y el resto del mundo. La identidad contable de una economía abierta es:  $Y = C + I + G + (X - M)$ .

Considerando que en una economía abierta el ingreso nacional es definido como  $Y_n = Y - R_x$ , donde  $R_x$  representa las transferencias al exterior, se puede identificar claramente el ahorro privado nacional como  $S = Y_n - C - T$ .

Así 
$$S - I = (G - T) + (X - M + R_x)$$

En consecuencia se tiene que:  $(G - T) = (S - I) - (X - M + R_x)$ . En donde  $(X - M + R_x)$  es el superávit de cuenta corriente en la balanza de pagos. Si esta se financió con divisas y la cuenta de capital no tuvo movimiento alguno entonces las reservas internacionales se incrementaron:  $(X - M + R_x) = \Delta RI$ .

De tal forma  $G - T$  será igual a  $(S - I) - (\Delta RI) = (G - T)$ , lo que significa que el excedente financiero privado menos el aumento de las reservas es el déficit gubernamental. Aquí el supuesto tiene que ver con que el Sector Público compra las divisas, incrementando sus activos en éstas porque no hay intermediarios financieros. El Gobierno lo puede hacer con ayuda de la deuda pública para comprar dichas divisas y lo hace a través de créditos con el extranjero, la cual se representa con  $\Delta B_x$ . Así:  $(X - M - R_x) + \Delta B_x = \Delta RI$ .

Las divisas pueden representar una compra de deuda pública externa, por ello, agrupando estas con la deuda externa se tiene:  $(X - M - R_x) = \Delta RI - \Delta B_x$ . Las reservas internacionales son un activo externo, por lo que el valor neto de los pasivos financieros externos se mide como:

$$\Delta B_{xn} = \Delta RI - \Delta B_x$$

Por lo tanto, ahorro menos inversión será igual a:

$$(S - I) = (G - T) - (X - M - R_x)$$

$$(S - I) = (G - T) - (\Delta B_{xn})$$



$$(G-T) = (S - I) + (\Delta B_{xn})$$

Lo anterior muestra que el excedente entre ahorro e inversión (ahorro privado) deberá ser suficiente para financiar el déficit público menos el crédito externo neto que adquirió el Gobierno. Visto de otra manera, el déficit público es igual al excedente ahorro-inversión más el valor neto de los pasivos financieros externos. Por lo tanto, el déficit del Gobierno se financia por dos vías, el sector privado y el externo.

En una economía abierta con sistema financiero existe al menos un banco central y un sector bancario. El primero actúa como agente financiero del Gobierno y tiene capacidad para emitir dinero; el segundo funciona como intermediario financiero del sector privado y es también proveedor de fondos para el Gobierno, ya sea adquiriendo directamente títulos públicos o bien mediante depósitos obligatorios en el banco central<sup>124</sup>.

En un esquema consolidado, el déficit gubernamental será igual a la acumulación de activos financieros del sector privado más el valor neto de los pasivos financieros externos. El Sector Público tiene sólo dos acreedores: el sector privado interno y el sector externo.

#### 4.6 DÉFICIT PÚBLICO: FORMAS DE FINANCIAMIENTO

Las formas de financiar el déficit público es a través de la emisión monetaria y deuda externa que, según Amieva, finalmente ambos son deuda. Para el caso mexicano, la deuda puede presentarse en tres importantes formas:

- 1) En forma de ADEFAS: Acumulación de Adeudos Fiscales de Ejercicios Anteriores. El Gobierno puede financiarse a través de la posposición del pago a proveedores, sueldos, intereses de la deuda, entre otros. Por un lado el impacto consiste en el incremento de precios que harían los proveedores para protegerse de la pérdida de ingresos. El otro impacto será que habrá una mayor presión a las finanzas públicas.
- 2) La financiación a través del mercado doméstico de dinero o del banco central al Gobierno. Ésta tiene implicaciones como el efecto desplazamiento al sector

---

124 Ibidem, p 16.

privado (competencia por el financiamiento). La consecuencia o impacto se da porque las empresas del sector privado emiten deuda y lo hacen a una tasa más elevada.

- 3) El crédito externo o la emisión de bonos en los mercados internacionales del capital.

#### 4.7 OTRAS DEFINICIONES DEL DÉFICIT PÚBLICO

El desequilibrio fiscal o déficit público es un indicador importante que permite llevar un seguimiento de la posible estabilización de la economía. La definición de cada déficit arroja diferentes mediciones del balance fiscal que a su vez arrojan diferentes conclusiones del Estado de las finanzas públicas.

**Balance primario:** es la diferencia entre los ingresos totales menos los gastos totales, excluyendo el pago de intereses. Si existe un superávit habrá ahorro o de lo contrario, déficit. Este desajuste considera las necesidades de financiamiento de acuerdo al concepto de Public Sector Borrowing Requirements o PSBR, que es la diferencia entre ingresos totales y egresos totales sin considerar dentro del gasto a los intereses, lo que hace reflejar las necesidades de financiamiento actual y no las pasadas.

**Balance operacional:** Elimina del déficit el componente inflacionario de los intereses. Pone de manifiesto las necesidades de financiamiento reales.

**Balance del Gobierno general:** Incluye los componentes de Gobierno que se aplican a todas las dependencias de las autoridades públicas de cualquier territorio o a sus jurisdicciones establecidas a través de procesos políticos, lo cual incluye también los fondos de seguridad social, los fondos de pensiones de los empleados del Gobierno, El Congreso, las autoridades judiciales, los ministerios o secretarías y las agencias del Gobierno<sup>125</sup>.

**Balance del Sector Público no financiero:** es el balance del Gobierno central y de la seguridad social. Incluye empresas públicas bajo control presupuestario y las que no están controladas presupuestalmente. Este concepto excluye a los Gobiernos locales<sup>126</sup>.

---

125 Cf. Amieva Huerta, Juan. Op. Cit. p. 228.

126 *Ibidem*

## 4.8 EL SEÑOREAJE COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL

Una forma más de financiarse por parte del Gobierno, y que debe considerarse como una herramienta de la Política Fiscal<sup>127</sup>, es el llamado señoreaje, que no es otra cosa que la capacidad del Estado para obtener ingresos, valiéndose de su derecho a crear dinero. El término señoreaje procede de seigneur que es un término aplicado al señor feudal, pues corresponde únicamente al Gobierno esta capacidad de imprimir dinero. Al efecto que causa, algunos autores lo asemejan a un impuesto a la inflación.

### 4.8.1 SEÑOREAJE

En épocas precapitalistas, el soberano o señor tenía el privilegio de emitir deuda. La gente recurría al rey o señor para transformar su metal de oro y plata en moneda, y el soberano cobraba un gravamen por ello, si éste superaba el gasto de acuñación, la diferencia se consideraba señoreaje<sup>128</sup> o derecho de señorío.

El impuesto que se cobraba era una parte del metal acuñado y que retenía el soberano. Consiguientemente, el valor de la moneda era menor por este impuesto. Con éste, el señor pagaba los gastos del reino. Cuando los usuarios distinguían la diferencia entre el valor intrínseco y su valor nominal, esto era fuente de inestabilidad monetaria y de inflación<sup>129</sup>.

Actualmente, el papel del dinero de curso legal puede fabricarse a un valor insignificante y aún así comprar bienes y servicios. Los bienes y servicios que adquiere el dinero emitido por el Gobierno es el valor real.

El señoreaje surge de la capacidad del Gobierno para emitir dinero y porque tal es demandado para transacciones comerciales y como reserva de valor<sup>130</sup>. Por lo que si no se demandara el dinero, la capacidad de señoreaje sería muy limitada. Si la demanda de dinero crece porque creció la economía, entonces la capacidad de señoreaje es mayor. Aunque la economía no crezca, si cambia la preferencia por la liquidez y de mayor atesoramiento, favorece la captura por señoreaje pues el Gobierno está en condiciones de vender dinero a la población.

---

127 Se considera así, ya que es una forma de financiar déficit público, con la que cuenta el Gobierno, pero haciendo apelación al Banco Central. A este proceso se le llama monetización de la deuda.

128 Lasa, Alcides José. Op. Cit (Pág. 7 capítulo 5)

129 Ibídem

130 Ibídem p 8.

Cuando la oferta se incrementa sin que se incremente la demanda, las tenencias monetarias efectivas reales son superiores a las tenencias deseadas. Con ello se adquirirán mayores bienes y servicios, que dados los recursos y el crecimiento de la demanda de dinero, propiciará un excedente en la demanda de bienes, servicios y activos. Por lo tanto, existirá un aumento generalizado de precios, lo cual hace reducir los saldos monetarios reales hasta que se igualan con la cantidad real deseada. Con esta inflación desaparece el exceso de oferta de dinero y consiguientemente, el exceso de demanda. En realidad, el sector privado transfiere los recursos en bienes y servicios a cambio de nada al Gobierno, lo que es muy similar a un impuesto inflacionario. Cuando suben los precios el valor del dinero disminuye, por lo que la inflación es un impuesto a la tenencia de dinero.

#### 4.8.2 IMPUESTO A LA INFLACIÓN

El impuesto a la inflación corresponde a la proporción del déficit fiscal que se financia con crédito interno neto del banco central, es decir, con la emisión de billetes y monedas, influyendo con ello sobre el nivel de inflación objetivo.

El volumen de ingresos que se obtiene por la vía del señoreaje puede representarse algebraicamente de la siguiente ecuación:

$$T_{\pi} = \pi \frac{M}{P}$$

Representando  $\pi$  como el tipo impositivo (inflación) por la creación de dinero por el Gobierno,  $\frac{M}{P}$  (la base monetaria), siendo P el nivel general de precios y, por último  $T_{\pi}$  los ingresos del Gobierno por el impuesto a la inflación. El límite para este modo de obtener ingresos, se encuentra en la relación directa de la tasa de inflación con los tipos de interés.

#### 4.8.3 EMISIÓN DE DINERO

La creación de dinero está dada por dos vertientes, por un lado por las reservas internacionales y por el crédito bancario interno (al Gobierno y a los bancos). El crédito concedido por los bancos menos la captación de pasivos no monetarios es considerado como la monetización del crédito interno neto.

La oferta monetaria está dada por las reservas internacionales, el crédito interno neto y la diferencia entre otros activos y capital como se señala a continuación:  $M_s = AI + FI + (OA - K)$  <sup>131</sup> Donde  $M_s$  es la oferta monetaria,  $AI$  son las reservas internacionales y  $FI$  la monetización del crédito interno. El dinero puede entrar por tres vías:

- a) Vía operaciones de mercado abierto en donde la autoridad compra valores a precios altos deprimiendo la tasa de interés.
- b) Influjo de moneda extranjera
- c) Ampliación del crédito, para financiar gastos públicos o privados deficitarios <sup>132</sup>
- d) Monetización de los déficits, señoreaje e impuesto inflacionario.

#### 4.8.4 MONETIZACIÓN DEL DÉFICIT

El déficit se monetiza cuando se utiliza la deuda monetaria. Esta deuda no produce interés, además la autoridad que emite dicha deuda se compromete a redimirla a cambio de otra deuda de la misma naturaleza. El costo de su emisión es insignificante comparado con su poder de compra

La Política Fiscal expansionista es de mayor impacto en el crecimiento económico cuando se trata de utilizar el financiamiento monetario, no así mediante la utilización de deuda gubernamental. Esto es así porque en presencia de recursos ociosos, el financiamiento monetario no presiona sobre las tasas de interés <sup>133</sup>, por tanto, el déficit gubernamental no desplaza la inversión. Si el déficit se financia con deuda, entonces la tasa de interés se incrementa por emitir mayor cantidad de bonos gubernamentales.

---

131 Cf. Mantey de Anguiano, Guadalupe. Lecciones de Economía Monetaria. UNAM, UACPYP, 1991, pp. 297.

132 *Ibidem*, p. 118

133 En presencia de pleno empleo la tasa de interés puede incrementarse, por lo que el financiamiento con dinero provoca un desplazamiento en la inversión.

## 5. CONCLUSIONES

- El papel del Estado en la Economía ha sido debatido durante años, sin embargo, derivado de la investigación considero que la importancia que sigue teniendo el ente gubernamental es innegable, en la medida en que necesita corregir los fallos de mercado, principalmente por el poder de sus instrumentos fiscales.
- La Política Fiscal es de gran importancia para mejorar el Estado de Bienestar de la población, pues permite colocar una red de protección que garantice a los ciudadanos un mínimo nivel de vida. Esta tarea no es fácil pues dependerá de la capacidad que tenga el Estado para intervenir en la economía, lo cual, según la Teoría del Bienestar, sólo se permite cuando existen fallas de mercado.
- Además de garantizar un cierto nivel de vida, el Estado necesita recursos para operar y garantizar certidumbre en los contratos económicos, razón por lo cual necesitará de dos importantes herramientas para llevar a cabo sus necesidades, a saber, el ingreso y el gasto, que son instrumentos fundamentales para que pueda operar toda Política Fiscal independientemente de los objetivos que se establezcan como prioritarios, como incidir en el nivel de vida de los ciudadanos, mejorar la distribución del ingreso, corregir externalidades, procurar la competencia económica, entre otros.
- Del análisis dedicado al ingreso se observó que los recursos de los que se allega todo Sector Público son obtenidos de su actividad fiscalizadora o de la venta de bienes y servicios de organismos y empresas paraestatales, lo cual se contabiliza en términos de un ejercicio o año fiscal. Consecuentemente, los ingresos pueden ser tributarios o no tributarios. Estos últimos se presentan porque el Sector Público presta un servicio público o permite el uso y explotación de bienes públicos, además de aplicar sanciones a los ciudadanos por no cumplir con las obligaciones tributarias.

- Además de que el Sector Público obtiene recursos constantes para llevar a cabo sus principales funciones, se allega de ingresos de capital por la venta de activos fijos y valores.
- Los ingresos también pueden ser extraordinarios dado que no se obtienen de forma periódica, provienen de la enajenación de bienes de la nación, créditos o emisión de deuda así como los ingresos derivados de la emisión monetaria.
- Por ser los ingresos tributarios los más importantes, se analizaron con mayor detalle y se concluyó que todo sistema tributario debe poseer características como eficiencia, justicia, flexibilidad, sencillez y responsabilidad política.
- Dado que el impuesto nace de la necesidad que se tiene para satisfacer necesidades públicas y es aplicable a nivel general, su objetivo primordial se centra en transferir recursos al Estado así como financiar bienes y servicios públicos, programas de gasto y cumplir con objetivos económicos, como la distribución de la renta o inhibición del consumo de ciertos bienes. Debido a que el impuesto necesita financiar ciertos objetivos estatales así como procurar su funcionamiento, debe estipularse acorde a principios o criterios reconocidos ampliamente, de acuerdo a los valores que tenga la sociedad. Se dice que los agentes deben ser gravados en relación a su capacidad económica o de los beneficios que gozan por un determinado programa público. La capacidad económica de cada individuo se puede observar directa o indirectamente, y así los impuestos se clasificarán de la misma forma dependiendo de si se grava al ingreso o al gasto. Los primeros no pueden transferirse y los segundos si, por ejemplo de productor a consumidor.
- Se busca que un sistema tributario grave a las personas de una forma justa, es decir, tratar a los iguales en la misma forma y a los desiguales de forma proporcional. Consiguientemente, todo sistema tributario puede ser progresivo o regresivo: el primero será aquél en el que se pagarán mayores impuestos si la capacidad de renta del individuo es cada vez mayor; será regresivo en la medida en que si incrementa el ingreso la tasa impositiva marginal decrece. También se puede aplicar el término progresivo o regresivo cuando se gravan las mercancías,

pues si son bienes básicos de los que estamos hablando, las personas de mayores ingresos no tendrán problema para pagarlo y en cambio sí lo será para las de baja renta.

- Los impuestos están estipulados en las leyes y ahí se establece quién debe pagarlos. Sin embargo, la teoría económica mostrará que el tipo de mercado y el tipo de curvas de oferta y demanda son las que realmente responden a la pregunta de sobre quién recaen los impuestos. En el caso de los impuestos indirectos y en un mercado competitivo, si la curva de oferta es inelástica o alternativamente si la curva de demanda es infinitamente elástica, el impuesto recae en el productor, y recae en el consumidor cuando la curva de oferta es más elástica o la curva de demanda es inelástica. Independientemente del tipo de mercado, los impuestos indirectos son pagados en su mayoría por el consumidor.
- Para el caso de los impuestos directos (por ej. al trabajo), su productor (el trabajador) termina pagando el impuesto porque generalmente la curva de oferta de trabajo es rígida, dado el nivel de desempleo.
- Se analizó también la eficiencia económica de los impuestos directos e indirectos, los cuales son distorsionadores en la medida en que se puede evitar el pago sustituyendo su consumo, en cambio, un impuesto de cuantía fija sólo considera al efecto ingreso, el cual no es distorsionador, además de que es mucho mejor porque recolecta mayores ingresos.
- El impuesto a las mercancías es distorsionador porque indirectamente desincentiva al trabajo, dado que con el mismo nivel de ingreso se adquieren menos bienes y servicios. También el impuesto al ingreso proveniente de los intereses es ineficiente porque sustituye ahorro por un mayor consumo presente. En general, los impuestos a los ingresos provenientes del trabajo serán distorsionadores si es fácil intercambiar trabajo por ocio, pero como la oferta de trabajo es inelástica es probable que no exista efecto sustitución.
- En términos de eficiencia, es mejor gravar a un bien que es de demanda inelástica porque es muy difícil que se presente el efecto sustitución, pero es regresivo porque personas de baja renta pueden consumir gran parte de su ingreso en él.



- Como otro instrumento más dentro del ingreso, encontramos a la deuda pública, la cual consiste en obligaciones que asume el Gobierno por empréstitos internos y externos. La deuda se contrata porque el Gobierno necesita mayores financiamientos para resolver los problemas que le demanda la sociedad. Se recurre a la deuda por emergencias, realización de obras públicas o para refinanciar mayor deuda.
- Es extendida la idea de que la mejor manera de financiar un déficit no es por medio de la emisión monetaria, sino por deuda pública. Pero también existe un debate en torno al efecto que provoca la deuda pública en las generaciones futuras, pues el endeudamiento implica mayor consumo presente, el cual será pagado por los descendientes y por tanto, éstos tendrán menor consumo. No obstante, para el enfoque de Ricardo, no se disminuyen los recursos que posee la sociedad en el agregado, dado que los contribuyentes transfieren ingresos a los tenedores.
- Todos los ingresos públicos van destinados a la sociedad y, como todo recurso, deben usarse eficientemente. La función básica de todo gasto es, pues, distribuir los ingresos a la población. Esto lo puede hacer el Estado a través de los recursos obtenidos en el ingreso. El gasto público adquiere una mayor importancia porque los primeros se efectivizan en las prioridades u objetivos que todo Gobierno está dispuesto a asumir a través de un presupuesto. Dentro de éste encontraremos al gasto público como un concepto que evidentemente le compete únicamente al Sector Público y que se puede descomponer como gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pasivos de deuda.
- El gasto público es un concepto muy complejo. Para su mejor comprensión se ha estudiado bajo distintas clasificaciones para darle facilidad, orden y estructura. Las clasificaciones mostrarán quién ejerce el gasto, los programas a los que servirá y el efecto macroeconómico.
- Los criterios de clasificación ayudarán a determinar el volumen y composición del gasto, medir la participación gubernamental en el desarrollo económico y social, así como ayudar en la toma de decisiones y de control del

gasto. En general, existen tres clasificaciones: la administrativa; la económica y la funcional. También se divide como programable o no programable.

- El gasto se utiliza para corregir la ineficiencia económica y financiar actividades del aparato estatal. Su importancia se da porque mejora la eficiencia y la distribución del ingreso, así como la operatividad del sector público.
- Para llevar a cabo un programa público, es necesario identificar la falla de mercado a través de la intervención pública directa o indirecta. Todo programa de gasto cambia los precios de los bienes asociados y por tanto, modifica las rentas reales de los productores y consumidores, por lo que influye en la distribución del ingreso debido a que transfiere recursos de un sector a otro. En sí mismo, el programa de gasto puede distribuir el ingreso. Consiguientemente, todo programa debe dirigirse a quien realmente lo necesite dado que en presencia de mayores beneficios vía gasto, los agentes cambian su conducta.
- Finalmente, a la diferencia entre gastos e ingresos se le ha denominado déficit público, el cual se define alternativamente como la variación de la deuda pública o requerimientos de financiamiento del Sector Público. El déficit convencional ha sido señalado como causante de la expansión económica y de la inflación, como un fenómeno discrecional o que el Gobierno controla. El déficit puede ser más grande debido a que los estabilizadores automáticos responden a una recesión o auge, y por lo tanto, el déficit se puede explicar en el sentido de que la actividad económica se encuentra por debajo de su nivel potencial. Aunado a este problema, la medición del déficit se modifica porque los ingresos y gastos se alteran vía inflación, y así, la definición de déficit nominal igual a la variación de la deuda se modifica. Al déficit convencional será necesario quitarle el componente inflacionario de la deuda, el cual se presenta debido a que los intereses nominales contienen un elemento de amortización.
- Para que el déficit refleje las necesidades de financiamiento real, deben darse dos principios: uno, que se excluyan los pagos de amortización de la deuda en el gasto público, y dos, que se excluyan los nuevos créditos para financiar el déficit en los ingresos públicos. Pero cuando existe inflación, los intereses contienen un elemento de amortización, por lo tanto se viola el principio número

uno porque el servicio de la deuda (que se ubica en los gastos) contiene mayores intereses para restablecer el valor de la deuda. La amortización de la deuda que contiene un elemento inflacionario no se debe tomar en cuenta en el gasto gubernamental y de hecho no se toma en cuenta porque los individuos son racionales, de tal manera que su cultura financiera les hará comprender que los mayores intereses que obtiene se dan por los efectos inflacionarios y no incidirá, por lo tanto, en la demanda agregada.

- Por otro lado, el Gobierno, para refinanciar los mayores intereses generados por la inflación, necesitará buscar mayor deuda, por ello puede garantizar mayor rendimiento o liquidez para atraer a mayores compradores de bonos, lo que en última instancia generará mayor liquidez en la economía. Por esto, debe tenerse presente la problemática que genera la inflación.
- Con la inflación, no sólo la deuda pública se deprecia. Como tal está integrada por deuda monetaria y no monetaria pero es preciso indicar que ambas se deprecian o disminuyen en su valor. La pérdida de deuda no monetaria constituye el componente inflacionario de los intereses, en cambio, a la deuda monetaria se le denomina impuesto inflacionario. Para corregir el déficit financiero es necesario tomar en cuenta ambos tipos de deuda en términos reales, quitándole el efecto inflacionario. Por ello, el déficit real es igual al déficit financiero nominal menos la amortización inflacionaria de la deuda y el impuesto inflacionario. La inflación también ejerce dos efectos más, uno sobre la deuda externa, pues cuando se considera en pesos, disminuye también su valor y, dos, cuando el tipo de cambio se incrementa, la deuda externa también disminuye. Consiguientemente, al déficit real se le suman los intereses pagados más el incremento del valor de la deuda por efectos del incremento en el tipo de cambio.
- Una forma más de financiarse por parte del Gobierno, y que debe considerarse como una herramienta de la Política Fiscal, es el llamado señoreaje, que no es otra cosa que la capacidad del Estado para obtener ingresos, valiéndose de su derecho a crear dinero. El señoreaje surge de la capacidad del Gobierno para emitir dinero y porque tal es demandado para transacciones comerciales y como reserva de valor., y porque es la forma a través de la cual se

pagan los impuestos, mejor conocido como monetización de los impuestos. Es decir, el sector privado transfiere los recursos en bienes y servicios a cambio de nada al Gobierno, lo que es muy similar a un impuesto inflacionario.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO Peña, Ofelia. *Flujos de inversión extranjera indirecta y financiamiento del déficit público 1989-1994*. Tesis de Licenciatura en Economía, UNAM, FES Acatlán, México, 2000, 77pp.
- AMIEVA Huerta, Juan. *Finanzas Públicas en México*, México: Porrúa-INAP, 2004, 474 pp.
- ARRIAGA Conchas, Enrique. *Finanzas públicas de México*. México: IPN, 1992, 233 pp.
- AYALA Espino, José. *Economía del Sector Público mexicano*. Coedición con: Asociación de Estudiantes de la Facultad de Economía y Esfinge. México: UNAM, Facultad de Economía, 2001, pp. 738
- AYALA Espino, José. *Economía pública: una guía para entender al estado*, México: UNAM, Facultad de Economía, 1997, 376pp.
- CABALLERO Urdiales, Emilio. *Los ingresos tributarios del Sector Público en México*, UNAM, Ed. Facultad de Economía, México, 2006, 382 pp.
- CABRERA Adame, Carlos Javier, et. al. *Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana*, Facultad de Economía, UNAM, 2005, pp.228.
- CALVO González, José Luis, et al. *Análisis microeconómico: Teoría y ejercicios*, Editorial Ramón Areces, España, 1997. pp.268.
- CARRASCO Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal*, IURE, México DF, 2a Ed., 2002
- COLÍN Ulloa, Edgar. *México: la necesidad de una nueva reforma fiscal ante el año 2002: el sistema tributario mexicano y la evolución de los ingresos públicos 1994-2000*. Tesis Licenciatura UNAM, Facultad de Economía, México DF, 2002, 297 pp.
- Código Fiscal de la Federación. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981). ). En Página de la Cámara de Diputados, edición en internet, sección Leyes Federales de México, julio 2009.
- CORSETTI Giancarlo “¿El redescubrimiento de la política fiscal?”, en Sociedad Abierta. Un foro de opinión sobre temas socioeconómicos, edición de internet, sección Política Fiscal, febrero de 2008, <http://sociedadabierta.es/2008/02/22/%C2%BFel-redescubrimiento-de-la-politica-fiscal/>

- CUADRADO, Roura. *Política Económica*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2006, 476 pp.
- FERNÁNDEZ Díaz, Parejo Gamir. *Política Económica*. Madrid-México: Mc Graw Hill 3ª ed. 2002. 556 pp.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo. "*Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*". CIDE. 2000.
- GUERRERO J Y Valdés Y. *Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público en México*, CIDE, México, 2000.
- GÓMEZ R. María de los Ángeles. 2009. *Marco Normativo y Estructura Metodológica del Gasto Público en México: 1998-2007*.(Tesis Lic. Economía) México DF, UNAM. Facultad de Economía.
- HERIBERTO Escobar, Gallo. *Diccionario Económico Financiero*. LEMOINE EDITORES, 3a ed., Colombia, pp. 486, p 307.
- HERNÁNDEZ Trillo F, Zamudio A. Y Guerrero Amparán J. *Los impuestos en México, ¿quién los paga o cómo?*, CIDE, México, 2000.
- KRUGMAN P. AND Robin Wells. *Introducción a la Microeconomía*. Ed. Reverte, 2006, pp. 537.
- LASA Alcides. José. *Deuda, inflación y déficit: una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal*, México, DF, UAM, Iztapalapa, 1997, 235pp.
- Ley general de deuda pública. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976). En Página de la Cámara de Diputados, edición en internet, sección Leyes Federales de México, julio de 2008, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>
- MANKIW, N. Gregory. *Macroeconomía*, ANTONI BOSCH EDITOR, España 2007, 626 pp.
- MANTEY de Anguiano, Guadalupe. *Lecciones de economía monetaria*. México: UNAM, UACPYP, 1991, 297 pp.
- LATAPÍ Ramírez, Mariano. *La realidad de los impuestos en México: 30 años de perversión fiscal*. Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados (SICCO), México DF, 1998, pp140.
- MORDEGLIA Roberto. *Manual de finanzas públicas*. Buenos aires: A-Z, 1986, 558 pp.

- NÚÑEZ Miñana, Horacio. *Finanzas Publicas*, 2ª edición, Buenos Aires, Argentina, Macchi, 1998, 376 pp.
- LE ROY Miller, Roger. *Macroeconomía Moderna*, 4ª Ed., Harla, pp. 681, 1986.
- RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2a ed., Ed. Harla: Oxford University Press, México 2002, 309 pp.
- ROSAS González. Ana María. *La deuda pública en México*. Tesis Licenciatura UNAM, Facultad de Derecho, 2002, 253 pp.
- ROSEN S., Harvey. *Hacienda Pública*, traduc. Jesús Ruiz, 5ª edición, México: McGraw-Hill, 2003, 556 pp.
- STIGLITZ, Joseph. *La economía del Sector Público*, 3ª edición, Barcelona, España, Antoni Bosch, 1997, pp. 738.
- VITO Tanzi, Mario I. Blejer y M Tejeiro. *Deuda pública, inflación y déficit fiscal*. En Aspectos del presupuesto público (pp. 84). Washington: FMI, 1988, pp. 285.
- ZORRILLA Arena, Santiago. *Aspectos Socioeconómicos de la problemática en México*. Ed. Limusa.6ª ed. pp. 319.