

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA

FACULTAD DE ECONOMÍA

**IMPACTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL GASTO
PÚBLICO SOBRE LA INVERSIÓN EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN ECONOMÍA

CAMPO DEL CONOCIMIENTO - ECONOMÍA APLICADA

PRESENTA:

EMILIO CABALLERO URDIALES

TUTOR:

DR. JULIO LÓPEZ GALLARDO

Ciudad Universitaria, 2011



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.

A:
Emilio y Aurorita
Rosa María

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Dr. Julio López Gallardo su apoyo y su generosidad intelectual. Poseedor de una gran capacidad teórica y analítica y un compromiso político social inquebrantable, como director de esta tesis influyó de manera decisiva en los aspectos teóricos, analíticos y en los relativos a la investigación empírica. Para él, las distintas corrientes teóricas no son más que hipótesis que deben ser sometidas a comprobación, las pruebas de las hipótesis deben ser sólidas, robustas, para que las tesis adquieran carácter de científicidad. Visto de esta forma el trabajo se vuelve apasionante, conduce a la revisión de las principales corrientes teóricas buscando las diferencias cruciales entre ellas y a someter a prueba los distintos paradigmas a través de las técnicas disponibles más avanzadas. De acuerdo con el Dr. Julio López, el interés de los resultados o las evidencias que arrojan los trabajos de economía aplicada es por supuesto académico pero además se insertan en el debate actual acerca de lo que se debe considerar la mejor política económica en México y el mundo.

Agradezco también a la Dra. Guadalupe Mántey y al Dr. Ignacio Perrotini quienes desde el principio formaron parte del Comité Tutorial y siguieron paso a paso el desarrollo de esta investigación con un gran profesionalismo y solvencia académica. Ambos aportaron muy valiosos comentarios y sugerencias a cada uno de los capítulos de la tesis señalando inconsistencias y omisiones tanto en los aspectos teóricos y empíricos como en los relativos a las políticas fiscal y monetaria. Le agradezco igualmente al Dr. Armando Sánchez y al Dr. Moritz Cruz haber aceptado incorporarse al comité tutorial. La asesoría del Dr. Sánchez desde el inicio de la investigación resultó fundamental en la formulación y desarrollo de los múltiples modelos econométricos ensayados, así como en los que finalmente quedaron contenidos en la tesis. Por su parte el Dr. Cruz revisó cuidadosa y prolijamente el borrador de la tesis aportando comentarios tan críticos como útiles que me permitieron reformular y precisar conceptos y conclusiones. Espero haber podido atender adecuadamente las sugerencias e indicaciones de todos ellos.

A la Dra. Flor Brown, a la Dra. María Elena Cardero y al Dr. Fidel Aroche, encargados de los seminarios del doctorado del área de economía aplicada en los que participé, les agradezco su valiosa orientación teórica y metodológica.

Mi agradecimiento también es para Rosa María Robledo, Jonathan Méndez, Luis Reyes, Pamela Soria, Sofía Malagamba, Elizabeth Martínez, Cynthia Sosa, Diego Román, Vanesa Martínez y Guillermo Arenas quienes me apoyaron en distintos momentos y etapas del proceso de la investigación empírica.

Finalmente mi agradecimiento al personal del posgrado de economía, especialmente a Leticia Saldaña, Nayeli León, Patricia Morán, Ana Morales, Araceli Martínez y Juana Romero. Mi reconocimiento y agradecimiento a las instituciones encargadas de la educación superior en México: a la Universidad Nacional Autónoma de México; a la Facultad de Economía y a su director el Dr. Leonardo Lomelí; al Posgrado de Economía y su coordinador el Dr. Clemente Ruíz y a Conacyt.

INDICE

Resumen	i
Abstract	ii
Introducción	1
Cap. 1. Impacto del impuesto al ingreso y el gasto público sobre la inversión privada. Aspectos teóricos	7
La Corriente Neoclásica, 7. La Corriente de la Demanda Efectiva, 22. Keynes, 23. Kalecki 33	
Cap. 2. Sistema tributario y evolución del gasto público en México: antecedentes y situación actual	40
Marco jurídico institucional del presupuesto del sector público, 40. Sector público de México, 41. Presupuesto del sector público, 43. Ingresos del sector público, 46. Gasto público, 60. Balance presupuestal de México, 65. Deuda del sector público de México, 66. Consideraciones finales, 71. Anexos, 74	
Cap. 3. Modelos de tributación y gasto público en algunos países seleccionados y sus efectos sobre la inversión privada	81
3.1. Modelos de tributación y su efecto económico social, 81. 3.2 Modelos de tributación y sus efectos sobre la inversión privada, 92. 3.3. Análisis econométrico, 96. Consideraciones Finales, 106. Anexos, 108.	
Cap. 4. Impacto del impuesto al ingreso y el gasto público sobre la Inversión privada en México	112
4.1. Evidencia Empírica, 113. 4.2. Evolución de la Inversión Privada en México: 1980-2007, 141. 4.3. Análisis econométrico: el caso de México, 1986-2007, 150. Anexo, 158.	
Cap. 5. Política Fiscal	161
Modelo teórico y extensiones de política económica, 162. Política fiscal, 162. Corriente neoclásica, 162. Corriente de la demanda efectiva, 166. Keynes, 166. Kalecki, 172. La política fiscal en el contexto de otras políticas de pleno empleo, 184. Algunas consideraciones en torno a la política Monetaria, 189. La perspectiva neoclásica, 189. El enfoque de la demanda efectiva, 193. Política fiscal: rasgos generales, 199. Consideraciones finales, 203.	
Conclusiones	206
Bibliografía	21

RESUMEN

El objetivo de la investigación es conocer las relaciones que existen entre las decisiones de inversión privada, por un lado y la recaudación por concepto del impuesto sobre la renta y el gasto público, por el otro, para fundamentar una propuesta de reforma fiscal para México con objetivos tanto de eficiencia económica como de equidad. Se revisó la teoría clásica (neoclásica) y la corriente de la demanda efectiva que tienen posiciones encontradas en relación con el tema de investigación. Se formularon dos modelos econométricos tipo panel, uno para México y algunos países latinoamericanos, y otro para una muestra de países desarrollados, ambos para el periodo 1990 a 2008. Se analizó también la experiencia mexicana del periodo 1986 a 2007, a través de un modelo de vectores autoregresivos. Los resultados del análisis empírico en todos los casos sustentan las principales hipótesis de la corriente de la demanda efectiva: el gasto público primario estimula la inversión privada (efecto atracción), mientras que los impuestos sobre la renta y al valor agregado la desestimulan pero el efecto fiscal neto es positivo. Se observó también un fuerte efecto estimulante del producto interno bruto sobre la inversión privada (efecto acelerador). Finalmente, se propone una política fiscal cuyos ejes principales son el incremento del gasto público en infraestructura y el impuesto a la renta progresivo, con los siguientes propósitos: compensar la insuficiencia de la demanda privada, ampliar la capacidad e integración del aparato productivo nacional y mejorar la distribución del ingreso.

ABSTRACT

The objective of this research is to study the relationship between private investment decisions on one side, and income tax revenues and public expenditures, on the other side, in order to propose a fiscal reform for Mexico that will encompass economic efficiency and income equality. Classical (neoclassical) and effective demand theories were reviewed as they have conflicting positions regarding this research topic. Two panel econometric models were developed, one for Mexico along with various Latin American countries and another for a sample of developed countries, both for the period 1990 to 2008. We also analyzed the Mexican experience in the period 1986 to 2007, through a vector autoregressive model. The results of the empirical analysis in all cases support the main assumptions underlying effective demand theory: primary public spending stimulates private investment (crowding in), while taxes on income and value added discourage it, but the net fiscal effect is positive. There is also a strong stimulating effect of GDP on private investment (accelerator effect). Finally, we propose a fiscal policy whose main guide lines are increased spending on infrastructure and a progressive income tax to compensate for the lack of private demand, to expand and integrate national production and to improve income distribution in Mexico.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye el resultado del proceso de investigación acerca del *Impacto del impuesto sobre la renta y el gasto público sobre la inversión en México*, que se desarrolló a partir de agosto de 2008 (semestre 2009-I), en el marco del Programa de Doctorado de la Facultad de Economía de la UNAM, dentro del campo de conocimiento, Economía Aplicada y el tema, Política Fiscal en México: Problemas Macroeconómicos de México. Se trata de la Tesis Doctoral que presento a la consideración del Comité Tutoral en el marco de la evaluación del Examen de Grado de Doctor en Economía del programa de referencia.

El objetivo de la investigación es conocer las relaciones que existen entre las decisiones de inversión privada en México por un lado, y la recaudación tributaria por concepto del ISR y el gasto público, por el otro, de tal forma que nos permita fundamentar una propuesta de reforma tributaria para México que contemple aspectos de eficiencia económica y objetivos de equidad.

El tema tratado es de la mayor importancia toda vez que los aspectos fiscales, los que se refieren a la obtención y uso de los recursos financieros del sector público, son quizá el instrumento más poderoso del que dispone el Gobierno para llevar a cabo la política económica de cualquier país.

En México, la Ley de Ingresos que el Ejecutivo Federal somete año con año a la consideración del Congreso de la Unión, establece la fuente específica y el monto de los recursos que recibirá el Gobierno Federal para llevar a cabo el conjunto de funciones que, al estar contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados.

Así, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos constituyen los instrumentos que mejor expresan la decisión de la sociedad respecto del papel y el peso del Gobierno en la vida económica y social del país. Reflejan la importancia que se le asigna a la intervención del Estado en la vida nacional para la consecución de sus objetivos.

Hacia mediados de la década de 1980 México renovó completamente su estrategia económica alineándose con el llamado “Consenso de Washington”. Como consecuencia, ocurrieron diversos cambios en las formas institucionales y de funcionamiento de la economía nacional.

Dentro de esos cambios hay uno en particular que queremos resaltar, y se trata de la drástica reducción de la participación del estado en la economía. Cuatro procesos al

menos dan cuenta de este fenómeno: la tendencia a la caída del gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB); el desmantelamiento de una gran parte de las instituciones y empresas a través de las cuales el estado ejercía su intervención directa en la economía; la cuasi desaparición del déficit público en las cuentas gubernamentales, habiéndose llegado incluso a la aprobación de una ley que rechaza en principio el recurso al déficit como instrumento de política; y la renuncia a la aplicación de una política monetaria coherente con la estrategia gubernamental, ya que ella ahora está totalmente en las manos de un banco central independiente.

Aunque estos fenómenos han ocurrido a nivel mundial, en el caso de México son quizás más preocupantes que en otros países. Por un lado, debido a que en México la distribución del ingreso es extremadamente desigual, y la redistribución de éste a través del gasto social es de suma importancia. No obstante, sin recursos adicionales proveniente de impuestos más altos gravados sobre el estrato social más rico, la redistribución del ingreso no puede ser llevada muy lejos. Por otro lado, el peso del Estado en la economía es muy bajo, y su tasa impositiva es una de las más pequeñas entre los países de ingreso medio. En 2008 la proporción del gasto de consumo del gobierno con respecto del PIB fue alrededor de 15 por ciento; siete puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina (22.15%) y sólo aproximadamente un tercio de la media europea (43%). Por otra parte, en 2006 los impuestos¹ representaron en promedio apenas en torno de 11 por ciento respecto del PIB, mientras la cifra para América Latina fue aproximadamente 17 por ciento, y el promedio de la OCDE osciló alrededor de 40 por ciento.

Ahora bien, a pesar de las expectativas de los partidarios de esta nueva estrategia, la evolución macroeconómica del país ha sido decepcionante. Esto es particularmente notorio cuando se contrasta la experiencia reciente con la de los años “dorados” de crecimiento de México, los cuales duraron grosso modo de la década de 1940 hasta mediados de la década de 1970; y llevaron incluso a hablar del “milagro económico” mexicano. En particular, en estos últimos años México sufrió dos crisis importantes en la década de 1980 y otra profunda crisis a mediados de los años noventa; ha sido el país más afectado entre las economías de América Latina por la crisis actual (una caída del producto de, aproximadamente, 6.5% en 2009) y, de manera más general, la tasa

¹ Los ingresos petroleros principalmente por concepto de Derechos que aporta Pemex representan cerca del 9% del PIB.

promedio de crecimiento de la economía durante las tres últimas décadas ha sido muy baja.

Varios autores han argumentado que uno de los dos siguientes factores, o ambos, explican el pobre desempeño económico del país: una lenta acumulación de capital, y una reducida presencia del gobierno en la economía. Sin embargo, algunos observadores ven aquí una incompatibilidad fundamental, ya que el aumento de la presencia del estado en la economía requiere mayores impuestos, necesarios para financiar gastos del gobierno crecientes; en tanto que, argumentan, elevar los impuestos podría desalentar la inversión privada.

El objetivo de este trabajo es analizar la relación entre las variables fiscales y la inversión privada en México. Más concretamente, queremos aquí probar la hipótesis que el gasto gubernamental estimula la inversión privada; mientras que el impuesto a la renta no la desestimula; siempre y cuando los ingresos provenientes de este impuesto contribuyan a financiar un gasto público que, a su vez, se traduzca en nueva demanda.

Se trata de un tema que se inserta en el debate actual acerca del tipo de política hacendaria que se requiere en México, puesto que hay ciertas posiciones, incluida la oficial, que sostienen la hipótesis contraria, es decir, que un mayor gasto del gobierno no estimula la demanda ni la inversión privada, sobre todo cuando ese mayor gasto se financia subiendo el impuesto a la renta.

Este trabajo consta de 5 capítulos. En la primera parte del capítulo 1, se analizan los efectos que los impuestos al ingreso provocan sobre las principales variables macroeconómicas, particularmente sobre la inversión privada, de acuerdo con el modelo teórico conocido como la nueva macroeconomía clásica. Dicho modelo representa la versión actualizada del planteamiento neoclásico según el cual el sistema económico, dejado a las libres fuerzas del mercado, tiende al pleno empleo, o bien, hacia una tasa natural de desempleo² y, por tanto, la participación estatal, a través tanto de los impuestos como del gasto público, provoca distorsiones que afectan la eficiencia del sistema económico, al afectar las decisiones de gasto privado en consumo e inversión.

El análisis de la teoría neoclásica, se realiza a través del texto de Barro, Grilli y Febrero,³ es decir, no es un estudio exhaustivo, puesto que solamente pretende exponer los principales efectos de los impuestos al ingreso sobre el sistema económico, para

² Este modelo teórico concibe la existencia de desempleo friccional, resultado del proceso de acoplamiento en el mercado de trabajo entre oferentes y demandantes.

³ Robert J. Barro, Vittorio Grilli y Ramón Febrero, *Macroeconomía teoría y política*, Mc Graw-Hill, México, 1999.

contrastarlos con otros planteamientos teóricos que tienen una concepción distinta de este mismo problema.

En la segunda parte del capítulo 1, se estudian los efectos de los impuestos sobre la inversión privada y la actividad económica, pero ahora desde la perspectiva de Keynes⁴ y Kalecki,⁵ con resultados completamente distintos a los obtenidos por la corriente neoclásica, debido a una concepción distinta acerca de la dinámica económica.

En el capítulo 2, se presenta el marco jurídico institucional del Sector Público de México en el que se desarrolla la política fiscal de México. Se definen con precisión los conceptos que conforman la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de nuestro país y se lleva a cabo una descripción detallada de la situación actual y la evolución de los ingresos y gastos del sector público, el balance económico y la deuda pública, en el periodo, 1980-2008, tratando de identificar hasta qué punto la política fiscal de México ha sido influenciada por los paradigmas teóricos de la teoría neoclásica estudiados en el capítulo 1. Se trata de un material que sirve de apoyo al resto de la investigación, en la medida que contextualiza la discusión teórica y la investigación empírica que se ha desarrollado en México y el mundo desde los ochenta, y permite establecer claramente las hipótesis que serán evaluadas en la investigación empírica para probar su pertinencia.

En el capítulo 3 se revisa, en algunos países, la relación que existe entre distintos modelos de tributación y gasto público y sus características económicas y sociales. Específicamente, tanto en países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de América latina, se analiza el tipo de impuestos que predomina en la recaudación tributaria para contrastarlo con variables tales como el PIB per cápita, el coeficiente de Gini y la tasa de acumulación productiva, entendida como el cociente inversión privada a PIB, tratando de probar, en el plano internacional, a nivel puramente descriptivo, la justeza del planteamiento dominante en relación con que el IVA se ha convertido en la fuente de recaudación principal en la mayoría de los países del mundo, debido a su superioridad, respecto al ISR, en la promoción del desarrollo económico.

⁴ J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1971.

⁵ M. Kalecki, *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, 1933-1970*, FCE, México, 1977.

Enseguida, en ese mismo capítulo 3, tratando de medir específicamente el impacto de las variables fiscales sobre la inversión privada en algunos países seleccionados se presenta un análisis econométrico para el periodo 1990-2008. Para ello utilizamos dos modelos de tipo panel dinámico en los que se agrupan países similares en cuanto a sus características y niveles de desarrollo. En el primer modelo se incluye a México, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay; mientras que en el segundo, los países considerados son: Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón.

En ambos modelos se especifica como variable dependiente a la inversión privada y como variables independientes: el gasto público, la recaudación tributaria por concepto del impuesto sobre la renta, la recaudación tributaria por concepto del impuesto al valor agregado, el PIB y el índice de tipo de cambio real. La perspectiva de ambos modelos es dinámica, es decir, que las variables contempladas pueden depender de sus valores pasados.

El capítulo 4 está orientado a determinar la magnitud y el sentido de causalidad que se establece entre la inversión privada, el gasto público y el impuesto sobre la renta en México en el periodo 1980-2007. Para ello, en la primera parte del capítulo se presenta el enfoque metodológico, los argumentos y las conclusiones de algunos estudios que para diferentes países y épocas han tratado de probar la pertinencia de distintos paradigmas teóricos, se trata del seguimiento del debate en el terreno de la evidencia empírica. Específicamente se analizan trabajos tanto de orientación neoclásica como de corte keynesiano-kaleckiano, así como algunos trabajos que se refieren concretamente al caso mexicano.

En la segunda parte del capítulo 4, se analiza la evolución de la inversión privada en México, en relación con algunas variables fiscales (gasto e impuestos), el producto interno bruto, el tipo de cambio real y la inversión extranjera directa en México, que de acuerdo con los antecedentes empíricos parecen tener una asociación relevante con la inversión privada. Se trata simplemente del análisis y descripción estadística de las series de tiempo bajo consideración, tratando de encontrar tendencias y patrones de relacionamiento entre las variables en distintos momentos del periodo bajo consideración.

Por último, en la parte tres del capítulo 4, se lleva a cabo el análisis econométrico del tema bajo consideración. Específicamente se formula un Modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) para la economía mexicana para el periodo 1986-2007, en el cual se mide la magnitud y las relaciones de causalidad entre la inversión privada por un

lado y las variables fiscales, el producto interno bruto, el tipo de cambio real y la inversión extranjera directa, por el otro. La inclusión del PIB, el tipo de cambio real y la inversión extranjera directa en el modelo tienen como propósito evitar el posible sesgo de variables no consideradas y el carácter abierto de la economía mexicana, respectivamente.

En el capítulo 5 y último, intentaremos presentar de manera sintética los planteamientos esenciales sobre política fiscal que se derivan de las dos corrientes teóricas analizados en el capítulo 1: la neoclásica y la corriente de la demanda efectiva. Se verá como el principio de las “finanzas sanas” es simplemente la extensión de política económica de la doctrina Neoclásica (Clásica, en el sentido que Keynes le dio a este término), en la que se supone, entre otras cosas, el equilibrio general (o vaciado de mercado), en una situación de pleno empleo; mientras que, por contraste, la política fiscal de pleno empleo es una extensión de política de la corriente de la demanda efectiva. Por último, al final de la primera parte se analizan brevemente las distintas concepciones de política monetaria que corresponden a cada una de las corrientes teóricas en cuestión.

En la segunda parte de este mismo capítulo expondremos, en términos generales, una propuesta de política económica para México, con énfasis en la cuestión fiscal, cuyo objetivo es el pleno empleo de los factores productivos en el marco de un patrón de distribución del ingreso y la riqueza más equitativo respecto al que hasta ahora ha caracterizado a la sociedad mexicana. Se intenta hacer explícito los antecedentes teóricos y empíricos de esta propuesta, así como el contenido ideológico de sus objetivos. Las especificidades de la propuesta se sustentan en la hipótesis de que en México existen límites e insuficiencias tanto de demanda como de oferta y que, por lo tanto, la consecución de los objetivos requieren cambios estructurales que permitan una mayor integración productiva, regional y social.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales y particulares de la investigación.

Capítulo 1

Impacto del impuesto al ingreso y el gasto público sobre la inversión privada.

Aspectos teóricos

Desde el punto de vista teórico existen dos importantes corrientes con planteamientos opuestos respecto a la relación que existe entre el impuesto al ingreso y gasto público, por un lado, e inversión privada, por el otro. La corriente neoclásica sostiene que la relación de referencia es inversa, mientras que la representada por Keynes y Kalecki, postula la tesis contraria.

LA CORRIENTE NEOCLÁSICA

Dentro de la posición neoclásica, destaca el Nuevo Modelo Clásico que ha sido expuesto por Robert Barro et al (1999)⁶, cuyo enfoque permite explicar los fenómenos macroeconómicos contemporáneos con el concepto de “vaciado de mercado”, que supone el equilibrio general, una estructura de mercados competitivos y agentes económicos que maximizan la utilidad que les reportan los bienes y los beneficios que obtienen. Las decisiones que toman los individuos son ínter temporales y están basadas en expectativas racionales, lo cual supone que conocen y hacen uso de toda la información relevante para la toma de decisiones; incluyendo el modelo real con que funciona la economía.

El término “vaciado de mercado”, expresa una situación en la que la oferta y la demanda de cualquier mercado (bienes y servicios o factores productivos) son iguales e implica el pleno empleo de los factores productivos. Si por alguna circunstancia esto último no fuera el caso, la flexibilidad de los precios de los bienes y de los factores productivos restablecerían el equilibrio de pleno empleo. El vaciado de mercado representa también una situación de equilibrio estable, en el sentido que cualquier desviación será corregida automáticamente por los mercados si se les deja funcionar libremente. Admiten la existencia del desempleo friccional, que se da por los rezagos en el acoplamiento entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo, el cual da lugar a la tasa natural de desempleo, a la cual el número absoluto de personas que está siendo desocupada por el sistema económico es exactamente igual al número de personas que están siendo contratadas.

⁶ El Nuevo Modelo Clásico fue tomado de Robert J. Barro, Vittorio Grilli y Ramón Febrero, *Macroeconomía, teoría y política*, Mc-Graw Hill, México, 1999.

A continuación analizaremos desde esta perspectiva teórica el efecto que sobre la inversión privada provocan el impuesto al ingreso, el gasto público y el déficit presupuestal.

Impuesto al ingreso e inversión privada

Para esta corriente teórica un impuesto que grave por igual a las personas y a las empresas y se aplique sobre todos los tipos de ingreso (incluyendo los provenientes de los intereses), afectará negativamente a la inversión privada a través de los efectos que dicho impuesto provoca sobre la Productividad Marginal Física del Capital (PMaK) y la Tasa de Interés (r).

Lo anterior debido a que un aumento del stock de capital, k_t , en una unidad, eleva la producción neta del siguiente periodo en una cierta proporción (PMaK), menos la tasa de depreciación (δ). De este modo, si al capital se le retribuyera de acuerdo con su contribución a la producción, la tasa de retorno de la inversión g' , estará dada por la expresión: $g' = PMaK_t - \delta$.⁷

Con la introducción del impuesto al ingreso la tasa de retorno será menor y estará expresada por: $g' = (1 - \tau) (PMaK_t - \delta)$. Ello significa que, como consecuencia de la introducción del impuesto, los individuos obtendrán un rendimiento menor por las inversiones que realicen.

Por otra parte, de acuerdo con la condición de maximización de los beneficios de la teoría neoclásica, la inversión se lleva hasta el punto en el que la última unidad de capital que se adquiera tenga una tasa de retorno igual a la tasa de interés, es decir, el stock deseado de capital K'_t , está dado por: $(1 - \tau) (PMaK_t - \delta) = \check{r}$, donde \check{r} es la tasa de interés después de impuestos, $\check{r} = (r - \tau)$, por lo que:

$$(1) (1 - \tau) (PMaK_t - \delta) = \check{r}$$

La lógica de esta condición es muy simple: si la última unidad de capital no rinde por lo menos lo que el dinero en el banco produce, no será redituable invertir; si por el

⁷ Este es otro concepto de la teoría neoclásica que Keynes rechazó, al considerar que la tasa de retorno de la inversión está determinado por la Eficiencia Marginal del Capital que, como se verá en el próximo capítulo, difiere significativamente del concepto de PMaK.

contrario, la última unidad de capital produce más que el dinero en el banco, no sería conveniente detener la inversión.

De acuerdo con lo anterior, dada la $PMak_t$, el stock deseado de capital es función inversa de la tasa de interés real neta y de la tasa del impuesto. En otros términos, la condición que determina el stock deseado de capital es:

$$\dot{K}_t = \dot{K}_t(\bar{r}, \bar{\tau}, \dots)^8$$

Así, para una tasa de impuesto al ingreso dada, τ , un aumento de la tasa de interés real neta, τ , en el lado derecho de la ecuación 1, eleva la tasa de retorno requerida de la inversión después de impuestos, por lo que reduce el stock deseado de capital, \dot{K}_t .⁹ A su vez, dada la tasa de interés real neta, \bar{r} , un incremento en la tasa del impuesto al ingreso, τ , reduce la tasa de retorno de la inversión después de impuestos, en el lado izquierdo de la ecuación 1, por lo cual también reduce el stock deseado de capital \dot{K}_t .

Las conclusiones anteriores tienen una gran importancia para determinar el efecto del impuesto sobre el ingreso, sobre la demanda de bienes de inversión, i_t^d . En efecto, en la medida que la inversión es el incremento del stock de capital, el stock deseado de capital, \dot{K}_t , determina la demanda de inversión bruta de un productor:

$$(2) \overset{(-)(-)}{i_t^d} = \overset{(-)(-)(-)}{\dot{K}_t(\bar{r}, \tau, \dots)} - (1 - \delta) k_{t-1} = i_t^d(\bar{r}, \tau, k_{t-1}, \dots)$$

Como puede observarse, la introducción de un impuesto sobre el ingreso o la elevación de su tasa, permaneciendo el resto de factores constantes, provocará, de acuerdo con este planteamiento teórico, efectos negativos sobre la demanda de bienes de inversión.

Impuesto al ingreso y su efecto sobre el vaciado de mercado de los bienes reales

La condición de Vaciado de Mercado de bienes reales del periodo t está dada por la siguiente ecuación:

⁸ Los puntos suspensivos, representan las características de la función de producción que afectan la productividad marginal del capital, y que se suponen constantes.

⁹ Recuérdese que, debido al supuesto de rendimientos decrecientes, existe una relación inversa entre el monto de capital y la $PMak$.

$$(3) \overset{(-)(-)}{C_t^d}(\check{r}, \tau, \dots) + \overset{(-)(-)}{I_t^d}(\check{r}, \tau, \dots) + G_t = \overset{+)(-)}{Y_t^o}(\check{r}, \tau, \dots)$$

Esta ecuación expresa el equilibrio o la igualdad entre demanda agregada, lado izquierdo de la ecuación, y oferta agregada, lado derecho. La posición a la izquierda de la demanda agregada indica que se trata de una variable dependiente de la oferta agregada, rememorando el viejo principio asociado a la Ley de Say, según el cual toda oferta crea su propia demanda.

Como siempre, el signo entre paréntesis arriba de cada variable indica el sentido de la relación causa efecto, y los puntos suspensivos indican que no se toman en cuenta algunos otros factores que influyen en el consumo, la inversión o la oferta agregada, dado que sólo complicarían el análisis, sin alterar las conclusiones.

De acuerdo con la ecuación (3), cuando está dada la tasa de interés real después de deducidos los impuestos \check{r} , un aumento de la tasa del impuesto sobre la renta provocaría inmediatamente una reducción de la productividad marginal del trabajo, después de pagados los impuestos $(1 - \tau)PMaFN_t$ y, por consecuencia del salario, alentando el ocio y desincentivando la cantidad ofrecida de trabajo. Ello provoca que se reduzca la producción de bienes, es decir, la oferta agregada Y^s y la demanda agregada de bienes de consumo C^d .

Adicionalmente, el incremento de la tasa de impuesto provoca, como vimos, una reducción de la tasa de retorno de la inversión neta después de deducidos los impuestos, $(1 - \tau)(PMaK_t - \delta)$ y, por consecuencia, se reduce la demanda agregada de inversión bruta I^d .

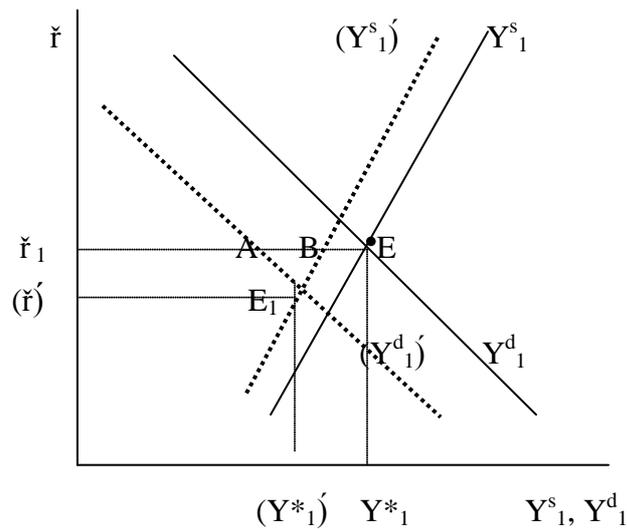
En conclusión, para esta corriente teórica, en el agregado, es decir, desde una perspectiva macroeconómica, un incremento en la tasa del impuesto al ingreso reduce la demanda de bienes de consumo y de bienes de inversión, así como la oferta de bienes. De lo anterior se desprende otra conclusión igualmente importante: en general, un aumento de la tasa del impuesto al ingreso, induce a los individuos a realizar menos actividades de mercado y a sustituirlas por actividades no sujetas a impuestos, como el ocio o la economía informal.

Proceso de ajuste de un incremento de la tasa del impuesto al ingreso

Partamos de una situación inicial de vaciado de mercado de bienes como la que se muestra en la figura 1.1, en el punto E, con coordenadas (\check{r}_1, Y_1^*) . En dicha figura se mide, en la ordenada, la tasa de interés después de deducidos los impuestos, $\check{r} = (1 - \tau) r$, y, en la abscisa, la demanda y oferta agregada, Y_1^d, Y_1^s , respectivamente.

Supóngase ahora que se eleva la tasa del impuesto al ingreso de τ a τ' de manera permanente. De acuerdo con la ecuación 3, el efecto final, que sobre las variables macroeconómicas provoca el incremento de la tasa impositiva, será el resultado de un proceso que contempla las siguientes etapas:

Figura 1.1



- a) Se reduce la demanda de bienes de consumo y de bienes de inversión, lo cual significa un desplazamiento completo a la izquierda de la curva de demanda agregada hasta la posición $(Y_1^d)'$, como lo muestra la línea punteada, para mostrar que a la tasa de interés real después de impuestos original, \check{r}_1 , se demandará una cantidad menor de ambos tipos de bienes. En efecto, a la tasa de interés original \check{r}_1 , la cantidad demandada de bienes de consumo y de bienes de inversión, representada por la distancia $\check{r}_1 E$, se reducirá a la cantidad representada por la distancia $\check{r}_1 A$.
- b) Se reduce la oferta de trabajo y se incrementa el ocio, con lo cual se reducirán,

en el mismo monto, la oferta de bienes y la demanda de bienes de consumo.¹⁰ Así, la curva de oferta agregada sufrirá un desplazamiento completo hacia la izquierda a la posición $(Y_1^s)'$, mostrando que a la tasa de interés real después de impuestos original se producirá una menor cantidad de bienes. En efecto, a la tasa de interés original \check{r}_1 , la cantidad ofrecida de bienes, representada por la distancia $\check{r}_1 E$, se reducirá a la cantidad representada por la distancia $\check{r}_1 B$.

- c) En una primera instancia, el ahorro (A) probablemente no cambiará, o lo hará muy poco, debido a que al suponer constante el monto de impuestos reales en términos agregados, la variación del ahorro será igual a la variación de la producción menos la variación del consumo, es decir: $\Delta A = \Delta Y^s - \Delta C^d$. Dado que a la tasa de interés real después de impuestos inicial la reducción de la oferta agregada será aproximadamente igual a la reducción de la demanda agregada de bienes de consumo, el ahorro no cambiará.
- d) Debido a que se ha producido una reducción de la demanda de bienes de inversión I^d y a que la reducción de la producción Y^s será igual a la del consumo C_d , entonces el desplazamiento de la curva de la demanda agregada, que incluye consumo más inversión, será mayor que el desplazamiento de la oferta agregada.
- e) A la tasa de interés real después de impuestos inicial, \check{r}_1 , la oferta agregada de bienes, representada por la distancia $\check{r}_1 B$, es mayor que la demanda agregada de bienes de consumo y bienes de inversión, $\check{r}_1 A$, es decir, hay una insuficiencia de demanda agregada que será corregida por la reducción de la tasa de interés real, después de impuestos, a la posición $(\check{r}_1)'$ que, de acuerdo a la ecuación 3, hará aumentar tanto la cantidad demandada de bienes de consumo como de bienes de inversión, para hacer que se ajusten a una menor cantidad ofrecida de bienes, hasta que el sistema encuentre una nueva posición de equilibrio, E_1 , en

¹⁰ Ello se debe a que la elevación del impuesto reducirá la oferta de trabajo, la oferta de bienes y, por tanto, el ingreso. Dado que el incremento del impuesto es permanente y la reducción del ingreso tiene el mismo carácter, la propensión marginal al consumo será cercana a la unidad y ello determinará que el consumo se reduzca casi en el mismo monto que el ingreso. Si el incremento del impuesto y, por tanto, la reducción del ingreso hubieran sido temporales, entonces la propensión marginal al consumo habría sido cercana a cero y el consumo se habría reducido menos que el ingreso. En otras palabras, si la reducción del ingreso hubiera sido de una sola vez (temporal) entonces los individuos habrían administrado la reducción del consumo en todos los periodos de su horizonte temporal y, en el periodo actual, habría resultado menor que la reducción del ingreso y de la oferta de bienes.

donde de nuevo coinciden las curvas de oferta y demanda. Dichos cambios se expresan en la figura 1, como un movimiento descendente a lo largo de las nuevas curvas de demanda y oferta agregadas, desde las posiciones A y B, respectivamente, hasta la posición E_1 .

- f) Recuérdense que inicialmente el incremento de la tasa del impuesto al ingreso no había alterado el ahorro. Sin embargo, la reducción posterior de la tasa de interés, después de impuestos, provocará una reducción del ahorro. Por tanto, el ahorro real y, por consecuencia, la inversión neta, deben disminuir en conjunto.¹¹
- g) El efecto sobre el consumo agregado es indeterminado, ya que el incremento de la tasa del impuesto a la renta induce a consumir menos, mientras que la reducción de la tasa de interés real induce a consumir más. Si el consumo no cambia significará que la contracción de la demanda de bienes de inversión es tan grande, que no es necesario que se reduzca el consumo para realizar el ajuste de la demanda agregada para igualar a la oferta.

En suma, un incremento de la tasa del impuesto al ingreso reducirá el empleo, la producción, la tasa de interés real, el ahorro y la inversión. Por ello, para esta corriente teórica elevar la tasa del impuesto al ingreso significa mandar una señal a los agentes económicos en el sentido de que ahora es menos atractivo acumular capital, debido al efecto negativo que produce el incremento de la tasa del impuesto al ingreso sobre la tasa de retorno de la inversión, después de impuestos, $(1 - \tau')$ $PMaK_t$.

Por contraste, los impuestos a las ventas, al consumo, al valor agregado, etcétera, es decir, los impuestos indirectos, encarecen los bienes que se consumen y abaratan el ocio que no está gravado (por no haber impuesto al ingreso), distorsionando las decisiones en el mercado laboral, puesto que los individuos tenderán a sustituir tiempo de trabajo para disfrutar de mayor tiempo de ocio. Los impuestos indirectos reducirían la oferta de trabajo con la que cuenta el sistema económico pero, a diferencia del impuesto al ingreso, no generan efectos negativos sobre la inversión.

Esta última conclusión ha sido expresada también de otra forma: son preferibles los

¹¹ Este resultado debe interpretarse del siguiente modo: la disminución de la tasa de interés real después de impuestos, indica que la sociedad le asigna una prioridad menor o destinará menos recursos a la acumulación de capital (ahorro). Desde el punto de vista el sector privado, la disminución de la prioridad por la acumulación de capital refleja el efecto negativo que produce una subida del tipo impositivo sobre la tasa de retorno de la inversión, después de impuestos.

impuestos indirectos, porque con ellos se estaría gravando el proceso de compra o gasto, que equivale a los reclamos de bienes que los individuos hacen al sistema económico por haber participado en la producción; mientras que el impuesto al ingreso estaría gravando el proceso de aportación de cada individuo al producto. En otras palabras, los impuestos indirectos gravan la utilización que hacen los individuos de sus ingresos, el lado derecho de la ecuación 5, mientras que los impuestos directos, gravan la fuente de dichos ingresos, es decir, la producción, lado izquierdo de la ecuación 5.

Efecto del impuesto al ingreso para financiar el gasto público

Con la introducción del gasto público se incluye otro agente económico que demanda bienes y servicios, de tal forma que la producción podrá ahora destinarse a una tercera finalidad, las compras del gobierno para suministrar servicios públicos a las personas y a las empresas. La producción puede ahora destinarse al consumo privado, a la inversión privada y a las compras del gobierno.

El modelo teórico considera dos tipos de servicios públicos: los que elevan la utilidad de las personas, como los parques o las bibliotecas, que pueden ser considerados como sustitutos del gasto de consumo privado, y aquellos otros que pueden considerarse como factores de la producción privada, es decir, sustitutos del trabajo y del capital privado, como los programas de investigación y desarrollo patrocinados por el gobierno, por ejemplo, o bien, pueden contribuir a elevar las productividades marginales de los factores privados, como la infraestructura física, por ejemplo. Para simplificar el problema, generalmente se supone que sólo hay un tipo de actividad pública que genera utilidad directamente y suministra servicios a los productores.

En el análisis de los efectos del gasto público sobre el consumo, la inversión y el esfuerzo laboral, suponen que los bienes que compra el gobierno, G_g , representan una parte de la corriente de producción de la que no pueden disponer las personas. En estas circunstancias, los efectos que genera el incremento del gasto público sobre el mercado de bienes y servicios dependen del carácter, transitorio o permanente, del gasto público.

Consideremos en primer término el incremento transitorio del gasto público, como el gasto militar en las guerras, financiado por un impuesto al ingreso. El establecimiento del impuesto al ingreso genera el conjunto de efectos que se han descrito antes con ayuda de la figura 1.1.

Sin embargo, ahora tenemos que considerar también que el aumento del gasto público (G_1), implica el incremento de los dos tipos de servicios públicos que se consideran en el modelo teórico, por lo cual, en primer lugar, el incremento de G_1 genera, tanto un efecto positivo sobre la utilidad de los individuos, como una reducción del gasto de consumo privado, C_1^d , en una proporción α del gasto público cuyo valor es positivo inferior a la unidad ($\alpha < 1$), de tal modo que un aumento de una unidad del gasto público induce a los individuos a reducir su consumo en α unidades.

Adicionalmente, el incremento del gasto público, en una situación en la que las cantidades de trabajo y capital no varían, elevará la oferta agregada Y^s en una proporción, β , que representa la productividad marginal de los servicios públicos. Se supone que $\beta < 1$, es decir, un aumento del gasto público en una unidad, elevará la producción agregada, Y^s , en β unidades.

En el marco de este modelo teórico, se supone que los servicios públicos no afectan directamente la productividad marginal del capital y, por tanto, no se genera ningún efecto directo sobre la demanda de bienes de inversión I_1^d , aunque, como se verá más adelante, la inversión se modificará como resultado de las variaciones que puede provocar el gasto público sobre la tasa de interés real.

En estas condiciones la ecuación que garantiza el vaciado del mercado de bienes y servicios reales en el periodo 1, se modifica de la siguiente forma para tomar en cuenta que el gasto público deja de ser cero, como lo habíamos supuesto hasta ahora:

$$(4) \overset{(-)}{C_1^d} \overset{(-)}{(\check{r}_1, \tau_1, G_1 \dots)} + \overset{(-)}{I_1^d} \overset{(-)}{(\check{r}_1, \tau_1, \dots)} + \overset{(+)}{G_1} \overset{(-)}{(\check{r}_1, \tau_1, G_1 \dots)} = \overset{(+)}{Y^s} \overset{(-)}{(\check{r}_1, \tau_1, G_1 \dots)}$$

En las nuevas circunstancias, un incremento del gasto público reduce la demanda de bienes de consumo en α unidades y, dado que no se produce ningún efecto directo sobre la demanda de bienes de inversión, el aumento del gasto público en una unidad eleva la demanda agregada en $1 - \alpha$ unidades (recuérdese que se supone que $\alpha < 1$). Por su parte, la oferta agregada se elevará en β unidades, como resultado de ese mismo incremento del gasto público.

Este modelo adopta el supuesto que $\alpha + \beta < 1$, lo cual implica que si el gasto público aumenta en una unidad, las personas y las empresas recuperan menos de una unidad en la respuesta conjunta derivada de la sustitución de gasto de consumo α , y del aumento

de la producción privada, β .¹²

En ese marco, consideremos ahora los efectos del gasto público sobre el vaciado del mercado de bienes reales. Para ello retomamos nuevamente la figura 1, en la que ya han sido considerados los efectos que produce el impuesto al ingreso, representados por el cambio de la situación E a la E_1 , que resulta de la intersección de las nuevas curvas de oferta y demanda agregada (curvas punteadas), desplazadas de su posición original por efecto del impuesto.

Partiendo de esa última posición de vaciado de mercado, con coordenadas $(\check{r})'$ y $(Y^*_1)'$, en la figura 1.1. El incremento transitorio del gasto público abre la posibilidad de que las curvas de oferta y demanda agregadas regresen a su posición original, es decir, dichas curvas se desplazarían nuevamente hasta la posición de las de trazo continuo. Ello significa que el gasto público, a través de sus efectos expansivos, podría contrarrestar los efectos recesivos que produce el impuesto al ingreso.

Los argumentos que sustentan la afirmación anterior se pueden sintetizar, con la ayuda de la figura 1.1 de la siguiente forma:

- a) Un incremento transitorio del gasto público en una unidad elevará la oferta agregada de bienes, $(Y^s_1)'$, en β unidades, lo cual desplazará la curva de oferta a la derecha hasta alcanzar la posición de la línea de trazo continuo, Y^s_1 .
- b) Ese mismo incremento del gasto aumentará la demanda agregada, $(Y^d_1)'$ en $1 - \alpha$ unidades, desplazando la curva de demanda hasta la posición indicada por la línea de trazo continuo, Y^d_1 .
- c) Dado que $1 - \alpha > \beta$, el desplazamiento de la curva de demanda agregada hacia la derecha será superior al que experimenta la curva de oferta, estableciendo una nueva situación de vaciado de mercado a la tasa de interés, \check{r}_1 , y al nivel, Y^*_1 , del ingreso, que corresponden a la situación original, la que prevalecía antes del establecimiento del impuesto al ingreso.
- d) De ese modo, los efectos expansivos del gasto público pueden, en el mejor de los casos, solamente compensar los efectos recesivos que provoca el establecimiento de un impuesto al ingreso como el que analizamos arriba.

¹² De acuerdo con esta corriente teórica, tiene sentido suponer que $\alpha + \beta < 1$, porque si fuera mayor que la unidad, los individuos y las empresas tendrían una recuperación mayor por cada unidad de gasto público, lo cual lo estimularía, pero dado que se supone que los valores de α y β tienen una relación inversa con dicho gasto, finalmente se cumpliría la condición, $\alpha + \beta < 1$. Véase Barro J. Robert, et al., *op. cit.*, p. 366.

El proceso de ajuste que se da en el mercado de bienes ante el incremento transitorio del gasto público revela varias cuestiones importantes:

- a) El mayor incremento de la demanda agregada respecto de la oferta determina que a la tasa de interés inicial, $(\tilde{r})'$, se produzca un exceso de demanda de bienes que impulsará la tasa de interés al alza hasta la posición \tilde{r}_1 .
- b) La tasa de interés tiende a elevarse debido a que si el incremento del impuesto para financiar el gasto es transitorio, la disminución de la renta disponible de los individuos también será transitoria, frente a lo cual, reaccionarán reduciendo el ahorro deseado, es decir, la oferta de ahorros, lo que, dada la demanda de bienes de inversión, tenderá a provocar el alza de la tasa de interés.
- c) El incremento del gasto público expulsa gasto privado, a ello se conoce como efecto *crowding-out*. Ello debido a que los servicios públicos sustituyen consumo privado y a que la elevación de la tasa de interés reduce el consumo presente y desincentiva la inversión.
- d) La elevación de la tasa de interés induce a los individuos a trabajar más en el presente en relación con el futuro debido a que el valor actual de los flujos de ingresos futuros por trabajo se habrán reducido.
- e) Dado que el consumo y la inversión disminuyen a consecuencia del impuesto, la producción total aumenta menos que el gasto público, es decir, se produce un efecto compensador, en lugar del efecto multiplicador del gasto público que contemplan otras corrientes teóricas.

De lo anterior se desprende que, a los efectos negativos que produce el impuesto al ingreso sobre la inversión, deben agregarse los que se generan como resultado de un incremento transitorio del gasto público. Por otra parte, cuando se supone que los aumentos del gasto público y los impuestos que lo financian son permanentes, la disminución de la renta disponible de los individuos también será permanente. Ello ocasiona que la propensión marginal al consumo se acerque a la unidad, con lo que el efecto provocado sobre el ahorro deseado (oferta de ahorros), será pequeño y no habrá tendencia a la elevación de la tasa de interés.

En esas circunstancias, las curvas de demanda y oferta se desplazan hacia la derecha en la misma cuantía, por lo que la igualdad entre ambas se da a la tasa de interés inicial, es decir, el aumento permanente del gasto público no afecta al tipo de interés real.

Si bien la producción total se eleva como resultado del incremento del gasto público, la demanda de bienes de consumo privado se reduce, tanto porque los servicios públicos la sustituyen, como porque los impuestos reducen la riqueza de los individuos y ello los induce a consumir menos. Sin embargo, dado que la tasa de interés real no cambia, la demanda de bienes de inversión no se modifica.

Así, mientras el incremento transitorio del gasto público expulsa gasto privado de consumo e inversión, el incremento permanente sólo expulsa bienes de consumo, dada la constancia de la tasa de interés.

Sin embargo, un aumento permanente del gasto público, financiado mediante impuestos, reducirá inevitablemente la inversión. Ello debido a que si bien el gasto público permanente no produce efectos sobre la inversión, el impuesto establecido para financiarlo la reduce.

De este modo, cualquiera que sean las circunstancias en las que se establezca el impuesto al ingreso, terminará por afectar negativamente las decisiones de gasto privado, particularmente las de inversión, provocando distorsiones en los distintos mercados, en perjuicio de la eficiencia económica, es decir, la asignación óptima de los recursos productivos.

La superioridad de los impuestos al gasto surge precisamente de que afectan menos la eficiencia económica, pues si bien alteran el nivel óptimo de la oferta de trabajo, no influyen sobre las decisiones de inversión como lo hace el impuesto al ingreso.

Déficit público y equivalencia ricardiana

Para esta corriente teórica el déficit público que se genera cuando el gobierno decide financiar parte de sus gastos con emisión de bonos que pagan intereses, en lugar de hacerlo con impuestos, no provocará un mayor gasto privado en consumo e inversión y por lo tanto, no será capaz de elevar la producción nacional ni el empleo. Lo anterior se sustenta en el teorema de la equivalencia ricardiana que establece que para los individuos un impuesto agregado de un cierto monto les afectará exactamente igual que un déficit público del mismo monto en ese mismo periodo. De tal forma que la política fiscal de déficit público no tendrá el carácter expansivo que otras corrientes teóricas suponen.

El teorema de la equivalencia ricardiana se apoya básicamente en los siguientes supuestos: se trata de impuestos de suma fija; los individuos toman sus decisiones en un

horizonte temporal infinito, es decir, los individuos deciden en función del bienestar de sus descendientes y/o en el de las generaciones futuras y no solamente en su expectativa o esperanza de vida y, por último, el gasto público se supone constante, así que el déficit aparecerá tan pronto como a partir de una situación de equilibrio presupuestal se reduzcan los impuestos.

A diferencia del impuesto al ingreso que consideramos en el acápite anterior. El impuesto de cuantía fija se caracteriza porque tiene que ser pagado independientemente del ingreso o la riqueza que se posea; no depende de las decisiones económicas que adopten los contribuyentes. En este sentido este tipo de impuesto no provoca ineficiencia en el sistema económico, puesto que no está vinculado a ninguna de las variables económicas, como el ingreso, el consumo, el ahorro, etcétera. El impuesto de suma fija aunque es esencialmente regresivo, se le denomina también impuesto no distorsionador, porque es capaz de recaudar más ingresos tributarios para un mismo nivel de pérdida de bienestar de los contribuyentes. En otras palabras, el impuesto al ingreso provoca un efecto ingreso negativo porque reduce el bienestar del consumidor y además un efecto sustitución porque como vimos modifica la retribución de los factores productivos y por tanto, el consumo, la inversión y el esfuerzo laboral; mientras que el impuesto de suma fija solamente genera efecto ingreso negativo pero no efecto sustitución.

Con impuesto de suma fija la ecuación 5 que garantiza el vaciado de mercado de los bienes reales es la siguiente:

$$(5) \quad C^d(r_1, \dots) + I^d(r_1, \dots) + G_1 = Y^s(r_1, \dots)$$

A diferencia de la ecuación (4), en la que se supone el establecimiento de un impuesto al ingreso, en esta última no se generan efectos negativos del impuesto de suma fija sobre la demanda de bienes de consumo, la demanda de bienes de inversión ni sobre la oferta agregada. De ese modo, la política fiscal expansiva que descansa sobre la reducción de los impuestos para alentar el gasto privado, manteniendo fijo el gasto público, es totalmente inefectiva desde la perspectiva de esta corriente teórica.

Para exponer el argumento específico en el que se apoya el teorema de referencia, supóngase que el gobierno en lugar de equilibrar su presupuesto en el periodo 1, incurre en un déficit de \$1 al reducir los impuestos, T_1 , en ese monto y mantiene constante el

gasto público, es decir, se trata de una reducción de impuestos financiada mediante un déficit. Como resultado de lo anterior el ingreso corriente disponible del conjunto de individuos se eleva en \$1 en ese mismo periodo.

A continuación supongamos que el gobierno decide pagar su deuda en el periodo 2 para lo cual deberá elevar los impuestos en ese periodo lo suficiente para pagar el principal más los intereses (R), es decir, T_2 , se elevarán en $(1 + R)$. Dado que la deuda se cancela en el periodo 2 los impuestos ya no variarán en los periodos posteriores.

En las condiciones anteriores, el valor actual del flujo de impuestos de los periodos 1 y 2 en términos reales será cero. En efecto, si usamos la tasa de interés que paga el gobierno por su deuda como tasa de descuento para obtener el valor actual del flujo de impuestos que los individuos tendrán que pagar en el periodo 2, tenemos:

$$(6) \quad 1/P (-1 + 1+R/1+R) = 0$$

De esta forma, dado que no varía el valor actual de los impuestos en términos reales, el déficit público no produce durante el periodo 1 ningún efecto riqueza en los individuos y, por lo tanto, la reducción de impuestos en el periodo 1 no provocará incrementos en el gasto privado, el ingreso nacional ni el empleo, en ese mismo periodo. En otras palabras, los individuos reciben \$1 adicional en el periodo 1 como resultado de la reducción de impuestos pero en lugar de aumentar su gasto, adquirirán un bono gubernamental en el periodo 1 que les proporcionará en el periodo 2 justo los recursos necesarios $(1+R)$ para pagar los mayores impuestos que el gobierno establecerá en el segundo periodo para pagar a su vez la deuda pública y sus intereses. En ese sentido para los individuos una reducción de impuestos de un cierto monto de un periodo equivale a un déficit del mismo monto en el mismo periodo.

El teorema de la equivalencia ricardiana se mantiene aún si suponemos que el gobierno no paga en el periodo 2 la deuda contraída en el periodo 1. En efecto, en ese caso el gobierno solamente pagará los intereses cada año sin pagar el principal, de tal forma que aumentará los impuestos en los periodos posteriores solamente en R . Así, el valor actual de los impuestos en términos reales será también cero, al estar determinado por la siguiente expresión:

$$(7) \quad 1/P[-1+R (1/1+R + 1/1+R)^2 + \dots] = [-1+(R/1+R) + (1+R/R)] = 0$$

En este caso los individuos reciben un \$1 adicional de renta disponible al reducirse en ese monto el impuesto en el periodo 1, pero se enfrentarán a un incremento de impuestos por valor de R en cada periodo posterior, de tal forma que solamente utilizando el \$1 adicional de ingreso disponible en el periodo 1 para obtener un bono

gubernamental que proporciona intereses de R en cada periodo podrán afrontar el incremento de impuestos de los periodos posteriores. De esta forma la reducción de impuestos del periodo 1 proporciona a los individuos nada más que los recursos suficientes para pagar el flujo de pagos que implica los mayores impuestos futuros.

Adicionalmente, si el gobierno hiciera frente al incremento de pagos de intereses futuros que implica la deuda, imprimiendo más dinero, en vez de elevar los impuestos, es decir, si el gobierno monetiza el déficit, tampoco se producirá ningún efecto riqueza agregado y, por lo tanto, no aumentará el gasto privado. Ello porque el mayor aumento del dinero solamente provocará incrementos en los precios, es decir, en las variables nominales y no en las variables reales, dados los supuestos de neutralidad del dinero y vaciado permanente de mercados.

En suma, los déficit presupuestarios no producen efecto riqueza agregados porque no alteran la utilización de los recursos por parte del gobierno, solamente hay efecto riqueza agregado cuando varía el valor actual del gasto público, de tal forma que si se mantiene constante dicho gasto, la sustitución de impuestos por deuda pública, no produce efecto riqueza ni estimula la economía.

Sin embargo, para esta corriente teórica el déficit público puede ser útil en el marco de una política fiscal contracíclica si se elimina el supuesto de que el gobierno utiliza un impuesto de suma fija para financiar el gasto público sustituyéndolo por el impuesto al ingreso con el mismo fin.

Para ilustrar el argumento, considérese el caso en el que manteniéndose constante el gasto público, se reduce el impuesto al ingreso y se incrementa la deuda pública en el mismo monto en el periodo 1, pero en el periodo 2, el gobierno decide pagar la deuda y los intereses correspondientes a través de un incremento del impuesto al ingreso.

En esas circunstancias y con la ayuda de la ecuación 4, se puede ver fácilmente que el efecto de una disminución del impuesto al ingreso en el periodo 1 producirá los efectos contrarios a los que hemos analizado en el acápite anterior cuando consideramos el incremento temporal de dicho impuesto: se incrementará la producción, se reducirá la tasa de interés, se elevarán el esfuerzo laboral, la demanda de bienes de consumo y la demanda de bienes de inversión. Sin embargo, en el periodo 2, cuando se eleve de nuevo el impuesto, la respuesta de todas estas variables será exactamente la opuesta, de tal forma que esta política es un instrumento que puede influir en el calendario de la actividad económica real, pero el costo de estimular de esa forma la producción hoy será una reducción futura de la producción.

De esta forma, la política de endeudamiento público (Financiamiento del déficit con reducción de impuestos ante un gasto público fijo) puede ser útil porque permite que el gobierno no necesariamente sincronice a lo largo del tiempo sus ingresos y sus gastos. Puede endeudarse cuando sus gastos son excepcionalmente elevados en algún periodo, (en la recesión, por ejemplo), evitando la necesidad de obtener ingresos excepcionalmente altos a través de la elevación de impuestos o de la creación de dinero en ese mismo periodo y viceversa.

Por último, el supuesto en relación con el horizonte temporal infinito a partir del cual los individuos toman sus decisiones de trabajo, ingreso, consumo, ahorro, inversión, etc, es crucial para el cumplimiento de la equivalencia ricardiana. Solamente en el caso en el que los individuos esperen que la reducción del impuesto de suma fija en algún periodo no tendrá como consecuencia un incremento de esos mismos impuestos durante el transcurso de su vida (hipótesis del ciclo vital), y no tomen decisiones pensando en sus descendientes o en las generaciones futuras sobre las que recaerán los futuros impuestos, entonces esa reducción de impuestos provocará un efecto riqueza positivo y se incrementará el gasto privado. Sin embargo, para esta concepción teórica la hipótesis del ciclo vital es muy poco realista.

Debe tenerse presente que estas conclusiones del modelo dependen de un conjunto de premisas y supuestos, entre los que destacan que el consumo es función de la tasa de interés; que la tasa de retorno de la inversión está determinada por la Productividad Marginal Física del Capital; que la tasa de interés es la variable que asegura el vaciado del mercado, haciendo coincidir siempre la oferta de ahorros con la demanda de bienes de inversión, que el ahorro es el principio a partir del cual se desarrolla el proceso de acumulación y que la oferta agregada crea su propia demanda, entre otras.

Sin embargo, tan pronto como se modifican los supuestos de referencia, cambian radicalmente las conclusiones en relación con lo inconveniente que resulta el impuesto al ingreso. En ese marco es que en el próximo capítulo se analizan los efectos que produce dicho impuesto sobre la dinámica económica, desde la perspectiva de los modelos de Keynes y Kalecky.

LA CORRIENTE DE LA DEMANDA EFECTIVA

John Mynard Keynes y Michal Kalecki han sido considerados como los precursores de la corriente de la demanda efectiva, A continuación sintetizamos los planteamientos

teóricos más importantes de estos autores en relación con los efectos de las variables fiscales (impuesto al ingreso, gasto y déficit público), sobre la inversión privada.

Keynes¹³

Para Keynes, el equilibrio del sistema económico está determinado por la *demanda efectiva*, definida como la igualdad entre la oferta y la demanda globales o agregadas. Lo anterior significa que, haciendo abstracción del sector público y de las relaciones económicas con el exterior, el nivel de ocupación y, por tanto de la producción, ascenderá hasta donde lo permita la demanda de bienes de consumo (C^d) y de bienes de inversión (I^d).

$$\begin{aligned} \text{Oferta Agregada } (Y^s) &= \text{Demanda Agregada } (C^d + I^d) \\ Y^s &= C^d + I^d \end{aligned}$$

El argumento central de Keynes puede sintetizarse de la siguiente forma: cuando el nivel de empleo aumenta, aumentará el nivel de producto e ingreso real, pero debido a una ley psicológica de la comunidad, el consumo total crecerá menos que el ingreso. De ello se desprende que: para justificar cualquier cantidad dada de ocupación, debe existir cierto volumen de inversión que baste para absorber el excedente que arroja la producción total sobre lo que la comunidad decide consumir cuando la ocupación se encuentra a ese nivel.

Para Keynes, el ahorro (A) es la diferencia entre el ingreso (Y^s) y el consumo (C^d) y, por tanto, la inversión siempre tendrá que ser igual al ahorro para que se mantenga un determinado nivel de empleo e ingreso, pero dicho nivel no necesariamente será el de pleno empleo. De acuerdo con Keynes sólo por “accidente o por designio”, se dará una demanda de bienes de inversión suficiente para cerrar la brecha que genera el nivel de ocupación plena. Más aún, cuanto mayor sea el nivel de empleo e ingreso, menor relativamente será el consumo y más difícil será que la demanda de bienes de inversión logre llenar esa brecha creciente.

De acuerdo con la secuencia de los acontecimientos, los empresarios darán ocupación al número de trabajadores suficiente para producir lo que basta para

¹³ La teoría de Keynes fue tomada de J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1971.

satisfacer la demanda de bienes de consumo y bienes de inversión que esperan resultará del ingreso proveniente de ese nivel de ocupación y de producto. De este modo, las expectativas, que en este marco corresponden a las de corto plazo, juegan un papel crucial para la determinación del nivel de ocupación y del producto.¹⁴

En suma, Keynes sostiene que, dada la proporción del ingreso que se consume, o propensión a consumir (b), el nivel de equilibrio de la ocupación dependerá de la magnitud de la inversión. El equilibrio garantiza que todo lo que se produce se vende y está representado por el nivel de ocupación que no induce a los empresarios en conjunto a ampliarlo o contraerlo; no significa necesariamente el nivel de pleno empleo de los factores productivos.

De esta forma, los efectos del impuesto al ingreso sobre el sistema económico que concibe Keynes, son completamente diferentes a los que predice el modelo neoclásico, dado que las concepciones teóricas respectivas también lo son.

Impuestos y sus efectos sobre la inversión

Para Keynes, la demanda de bienes de inversión (I^d) está determinada por la tasa de interés (r) y la eficiencia marginal del capital (EMaK), es decir:

$$I^d = i \begin{matrix} (-) & (+) \\ (r, & \text{EMaK}, \dots) \end{matrix}$$

En donde, los signos entre paréntesis arriba de las variables indican, como siempre, la relación de causalidad entre ellas y, los puntos suspensivos, las variables no consideradas, como la distribución del ingreso y el avance técnico, por ejemplo.

Tasa de interés

La tasa de interés es el precio que iguala la oferta y la demanda de dinero, lo cual contrasta con la concepción neoclásica que, como hemos visto, sostiene que la tasa de interés es el factor que pone en equilibrio el ahorro y la inversión (o si se quiere, la oferta y demanda de ahorros), de tal forma que la reducción de la tasa de interés debida a cualquier causa, incluyendo un impuesto al ingreso del capital, aumentaría el consumo

¹⁴ Por su parte, las expectativas de largo plazo juegan un papel fundamental en las decisiones de inversión de los agentes económicos. Con base en ellas, estiman los rendimientos esperados de los bienes de inversión bajo consideración.

presente en contra del consumo futuro, afectando negativamente al ahorro, a la inversión, a la producción nacional y al empleo.

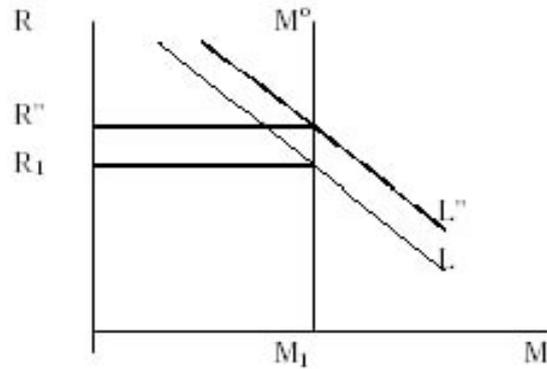
En contraste, Keynes advierte que una reducción de la tasa de interés como resultado del establecimiento de un impuesto, o por cualquier otra causa, en ausencia de cambios en la eficiencia marginal del capital y de la propensión al consumo, ambas independientes de la tasa de interés, dará como resultado un incremento de la inversión, el empleo, el producto, el ingreso y, finalmente, del ahorro.

Desde la perspectiva keynesiana, el efecto del establecimiento de un impuesto al ingreso sobre la tasa de interés depende de la forma en que dicho impuesto afecte a sus dos determinantes, es decir, a la demanda de dinero, o preferencia por la liquidez, y a la oferta de dinero.

Para la teoría neoclásica, la demanda de dinero, o preferencia por la liquidez, se debe a la necesidad de realizar las transacciones que suponen los gastos y a la de estar prevenido para cualquier eventualidad; mientras que para Keynes existe un motivo adicional para mantener dinero líquido, la especulación, la cual surge del hecho de se pueden realizar ganancias si se logra acertar respecto del valor futuro de las variables económicas, específicamente al de la tasa de interés.

Supóngase que partimos de una situación original de equilibrio como la que se muestra en la figura 1.2, en la que las curvas de preferencia por liquidez L y oferta de dinero M^o (que al estar regulada por el gobierno a través del banco central la suponemos vertical), se intersectan a la tasa de interés R_1 , mostrando que a dicha tasa la cantidad ofrecida y demandada de dinero son iguales al nivel M_1 . Esto significa que al mantener M_1 , en la forma de dinero se está renunciando a la tasa de interés R_1 que el banco paga por desprenderse del efectivo. En ese sentido, la tasa de interés es el premio por no conservar liquidez.

Figura 1.2



Ahora supóngase que las expectativas dominantes de

Ahora supóngase que las expectativas dominantes de los agentes económicos indican que se podrán realizar ganancias a condición de mantener liquidez, entonces aumentará, en el presente, la demanda de dinero, lo cual está representado en la figura por el desplazamiento de L hasta la posición L'' , y dada la oferta M^o , habrá una tendencia a la elevación de la tasa de interés a R'' . Entre mayor sea la tasa de interés, mayor será el costo de mantener el dinero líquido para buscar una probable ganancia futura. Así, siguiendo a Keynes, la tasa de interés no es el premio por la espera, sino por no atesorar.

Keynes identifica dos funciones de liquidez L_1 y L_2 , respectivamente. Aunque ambas funciones están interrelacionadas, L_1 se relaciona inversamente con la tasa de interés actual o corriente (R), puesto que representa el costo que hay que pagar por la liquidez y, de manera directa, con el nivel del ingreso que define la magnitud de las transacciones, si se supone constante la velocidad de circulación del dinero; mientras que L_2 depende de la relación entre la tasa corriente de interés y el estado de las expectativas.

Para Keynes, lo que importa en relación con M_2 no es la tasa actual o corriente de interés, sino la relación entre ésta y la que se espera regirá en el futuro (R^*), en donde $R^* = R - R$ tasa futura suficientemente segura. Si por ejemplo, la opinión dominante es que la tasa de interés actual es la normal o más segura, cualquier reducción que ésta experimente llevará consigo la expectativa de que se elevará en el futuro para alcanzar su nivel normal y, por tanto, provocará un incremento de M_2 , tanto porque el premio por desprenderse del efectivo se ha reducido, como porque manteniendo liquidez

podrán realizarse ganancias futuras.¹⁵ Así:

$$M = M_1 + M_2 = L_1(R, Y) + L_2(R^*)$$

En estas circunstancias, el establecimiento del impuesto al ingreso puede conducir a un incremento del empleo y el ingreso si se acompaña con una adecuada política monetaria y el gobierno es capaz de generar un clima de certidumbre y confianza. El proceso a través del cual se lograría el resultado descrito podría ser el siguiente:

- a) La reducción del ingreso resultante del impuesto se traducirá en un desplazamiento a la izquierda de la demanda de dinero debido a la contracción de M_1 , lo cual, dada la oferta monetaria, provocará una reducción en la tasa de interés.
- b) Si el gobierno tiene la suficiente habilidad para convencer a la opinión dominante acerca de que la nueva tasa de interés es la “normal” e incrementa la oferta monetaria para evitar que dicha tasa suba por un posible incremento de M_2 , entonces la tasa de interés se habrá reducido.
- c) La reducción de la tasa de interés, en ausencia de cambios en la eficiencia marginal del capital, se traduciría en un incremento de la inversión que, si no cambia la propensión al consumo, provocará un incremento del empleo y del ingreso.
- d) El incremento del ingreso, a su vez, provocará un incremento de M_1 y tenderá a elevar la tasa de interés, a menos que el gobierno lo evite, aumentando la oferta monetaria, sin que ello se traduzca en presiones especulativas que incrementen la preferencia por la liquidez y contrarresten los efectos de la política monetaria.

Eficiencia marginal de capital

La eficiencia marginal del capital (EMaK) es, de acuerdo con Keynes, la relación que existe entre el rendimiento probable (Q) de una unidad más de un bien de capital durante toda su vida útil y el precio de oferta o costo de producirla (PO). Ello equivale a la tasa de descuento que logra igualar el precio de oferta, con el valor presente de la serie de anualidades provenientes de los rendimientos que se espera obtener del bien de

¹⁵ Dado que hay una relación inversa entre la tasa de interés y el precio de los bonos quien crea que la tasa de interés futura será mayor que la actual, de hecho estará esperando que el precio de los bonos será menor en el futuro, por lo que hará ganancias especulativas si se hace hoy de efectivo, vendiendo bonos relativamente caros, para desprenderse de liquidez en el futuro, comprando bonos relativamente baratos. Véase al respecto Keynes, *op. cit.*, capítulo 13.

capital durante su vida útil. La eficiencia marginal del capital es la tasa que garantiza la siguiente igualdad.

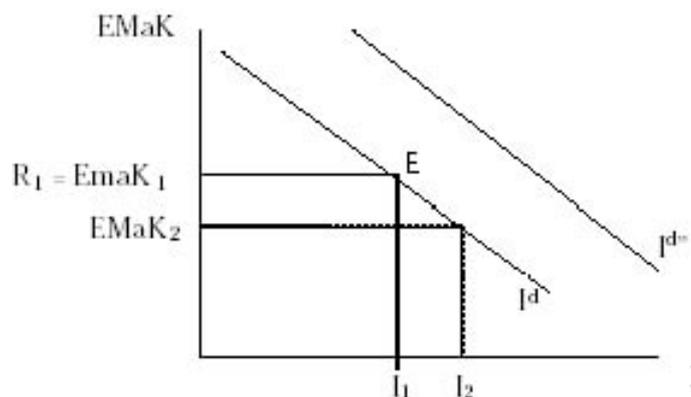
$$PO = \sum_{i=1}^n \frac{Q_i}{(1+EMaK)^i}, \text{ es decir:}$$

La eficiencia marginal del capital es una especie de tasa marginal de ganancia probable que resulta de valores esperados a valor actual (VA), $VA(Q)$, y valores corrientes PO, y que nos indica la proporción que podría guardar la masa de ganancia de la última unidad de capital respecto de su costo de reposición, si las expectativas se cumplen.

Cuando el monto de inversión se eleva, la EMaK se reducirá, debido, tanto a la reducción de los rendimientos probables, numerador del lado derecho de la ecuación (1), como al incremento del precio de oferta, miembro izquierdo de dicha ecuación.

Como se puede ver en la figura 1.3, la curva de eficiencia marginal del capital, o curva de demanda de bienes de inversión (I_d), guarda una relación inversa con el monto de la inversión. Cada curva supone un cierto estado de las expectativas, si mejoran, la curva en cuestión se desplazará completamente a la derecha de la posición I_d a la posición I_d'' , para mostrar que a los mismos niveles de inversión, la EMaK se habrá elevado. Así, para Keynes, la curva de demanda de bienes de inversión no está determinada por la tasa de interés, sino por la eficiencia marginal del capital.

Figura 1.3



La curva de demanda de inversión nos dice cuál es la EMaK que corresponde a cada monto de inversión, pero no cuál es el monto corriente de inversión real que habrá en cada periodo en el sistema económico.

La inversión real se llevará hasta el punto en el que EMaK sea igual a la tasa de interés, R. Si como se muestra en la figura 1.3, la curva de demanda de bienes de

inversión fuera I_d y la tasa de interés R_1 , el monto corriente real de inversión sería I_1 , correspondiente al punto E, en el que se satisface la condición $R_1 = EMaK_1$.

Es obvio que la adquisición de una unidad adicional del bien de capital que llevará la inversión hasta I_2 , por ejemplo, colocaría la $EMaK_2$ por debajo de la tasa de interés R_1 y resultaría más rentable adquirir un activo financiero, un bono por ejemplo, antes que la compra de esa unidad adicional del bien de capital. Con el añadido de que el aumento en la cantidad demandada de bienes de inversión no implica, desde la perspectiva keynesiana, movimiento alguno en la tasa de interés, la cual es totalmente independiente de los rendimientos probables de la inversión y de la $EMaK$.

De esta forma, el monto de inversión corriente real en cualquier momento en el sistema económico (I_t) depende de $EMaK$ y R , es decir:

$$\begin{aligned} & (+) \quad (-) \\ I_t &= (EMaK, R, \dots) \end{aligned}$$

En este marco, la incidencia de los impuestos al ingreso sobre la inversión depende, en parte, de la forma en que se modifique la $EMaK$, es decir, las expectativas de rendimientos probables y el precio de oferta.

Supóngase que se establece un impuesto al ingreso con fines redistributivos que eleve la propensión al consumo y permita financiar un mayor gasto público. Si el ambiente de reactivación de esta forma promovido hiciera suponer a los agentes económicos mayores ventas de bienes y servicios en el futuro, ello significaría mejores expectativas respecto a los rendimientos probables de los bienes de capital y, por consecuencia, de la $EMaK$, lo cual traería como resultado el incremento de la inversión real corriente.

Sin embargo, el incremento de la producción de bienes de inversión resultante del proceso recién descrito haría que se elevara el precio de oferta de los bienes de inversión, es decir, el costo de reposición de dichos bienes, dado el supuesto de rendimientos decrecientes que Keynes hereda de la escuela neoclásica. Así habría, por este lado, una tendencia a la reducción de la $EMaK$ y, por tanto, de la inversión.

De este modo, el resultado neto del efecto del impuesto al ingreso sobre la inversión dependería de la importancia de cada una de estas dos fuerzas que actúan en sentido opuesto. Si el gobierno al elevar el gasto público tiene la suficiente capacidad y habilidad para influir positivamente en las expectativas de rendimientos probables de los agentes económicos se elevaría finalmente la $EMaK$ y la inversión privada.

Los resultados serían los opuestos en el caso en el que los estratos de la población de mayores ingresos reduzcan la inversión como una forma de presionar al gobierno, para que desista de establecer impuestos progresivos al ingreso, pensando en la relación costo beneficio de corto plazo, sin considerar la tendencia al estancamiento a la que puede conducir.

En suma, desde la perspectiva keynesiana, el impuesto al ingreso puede resultar estimulante para la inversión y el producto, solamente si el gobierno genera condiciones de confianza que mejoren las expectativas, controlando a los especuladores y rentistas que tienden a estancar al sistema económico.

La conclusión anterior es la contraria a la que sostiene la nueva economía clásica, debido a que el concepto de productividad marginal física del capital ($PmaF_k$) es para Keynes un valor corriente (muy difícil de medir) que sólo es apropiado para una economía estática, en la que no existe vinculación entre el presente y el futuro y, por tanto, niega la posibilidad de considerar la influencia del futuro sobre el equilibrio de las variables macroeconómicas del presente.

De acuerdo con Keynes, la teoría en la que fue educado y que posteriormente critica, se equivoca porque los bienes de capital tienen generalmente una duración mayor a un año y, al usar valores corrientes para analizarlos se introducen elementos importantes de irrealidad en el análisis del sistema económico y en el impacto sobre las variables macroeconómicas por la intervención del gobierno, a través de los impuestos y el gasto público.

Por otra parte, en congruencia con su planteamiento teórico, para Keynes el establecimiento de un impuesto indirecto, es decir, al consumo, a las ventas o al valor agregado, tendrá efectos negativos sobre el empleo y el producto, dado un cierto monto de inversión, puesto que la reducción del consumo que provoca el impuesto no justifica el mantenimiento del nivel de empleo original, al haberse ampliado la brecha ingreso-consumo que en este marco implica una reducción de la demanda efectiva.

Gasto y déficit público

Impuestos y sus efectos sobre el consumo

Para Keynes, el consumo depende de manera directa del ingreso, y no, como lo suponen los neoclásicos, de la tasa de interés que define la elección de los individuos entre

consumo presente y consumo futuro o ahorro.

Las divergencias entre Keynes y los neoclásicos, respecto al efecto que los impuestos y el gasto público provocan sobre el ahorro, surgen de esta conclusión:

Una menor propensión a gastar será considerada de una manera por completo diferente si en vez de tomarse como factor que, *ceteris paribus*, aumentará la inversión se considera como factor que, *ceteris paribus*, hace disminuir la ocupación.¹⁶

Para Keynes, a diferencia de la escuela neoclásica, un acto individual de ahorro:

No es una sustitución de demanda de consumo presente por demanda de consumo futuro, sino una disminución neta de la primera. Más aún, la expectativa de consumo futuro se basa en tal medida en la experiencia actual del consumo presente que una reducción de éste probablemente deprima al otro, con el resultado de que el acto de ahorro no solamente abatirá el precio de los artículos de consumo dejando inafectada la eficiencia marginal del capital existente [uno de los determinantes de la inversión], sino que en realidad puede tender también a deprimir la última. En este caso puede reducir la demanda de inversión actual lo mismo que la de consumo presente.¹⁷

Ello, por supuesto, implica una gran diferencia en el modo en que una y otra corriente teórica evalúan el impacto del impuesto al ingreso y el gasto público sobre las principales variables macroeconómicas.

En concreto, para Keynes, el consumo es función directa del ingreso real que resulta de un determinado nivel de empleo, de tal forma que la función consumo puede expresarse de la siguiente forma: $C^d = b Y^s$, en donde la propensión al consumo (b), es, como vimos, siempre menor que la unidad, de ahí la brecha entre el ingreso y el consumo.

De acuerdo con este planteamiento teórico, el valor de la propensión al consumo será mayor, es decir, se acercará a la unidad, entre más igualitaria sea la distribución del ingreso, y viceversa. De esa forma, el establecimiento de un impuesto al ingreso, o la elevación de su tasa, a los estratos de la población de mayores ingresos, cuando se usa como instrumento para lograr una más igualitaria distribución del ingreso, tendrá el efecto de elevar el valor de la propensión a consumir, lo cual, dada la inversión, elevará el consumo, el empleo, el producto, el ingreso y, con este último, el ahorro. Es decir, el efecto contrario al que supone la teoría neoclásica.

Por otra parte, el impuesto al ingreso provocará una reducción del consumo privado

¹⁶ Keynes, *op. cit.* p. 166.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 188.

dado por $C^d = b(1-t)(Y^s)$, generando una contracción de la demanda efectiva. Sin embargo, el efecto final sobre esta última dependerá de la utilización que haga el gobierno de los ingresos obtenidos por el establecimiento del impuesto.

Si el gasto del gobierno fuera menor al monto de la recaudación de impuestos al destinar, por ejemplo, una parte de dichos fondos al pago de deuda, entonces se produciría una reducción de la propensión a consumir, del consumo agregado y de la demanda efectiva. El ahorro social se habría elevado, pero la reducción del consumo habría ampliado la brecha entre éste y el ingreso, por lo que, al mismo nivel de inversión, se producirá una reducción del empleo, la producción y el ingreso. A su vez, la reducción del ingreso provocará la reducción del ahorro privado, debido al efecto empobrecimiento que produce.

Por contraste, cuando el gasto público supera a los ingresos recaudados por el establecimiento del impuesto al ingreso, es decir, cuando hay un gasto deficitario, se reducirá la brecha entre consumo e ingreso y, dado el nivel de inversión privada, se incrementará el empleo y la producción nacional.

En palabras del propio Keynes, *...un cambio de frente en la política gubernamental, pasando de la aceptación de deudas a la creación de fondos de reserva (o viceversa), puede ocasionar una severa contracción (o notable expansión) de la demanda efectiva.*¹⁸

A diferencia de la teoría neoclásica, en la que el gasto público no genera efecto multiplicador sobre la producción, para Keynes el gasto del gobierno provocará un incremento del empleo y del producto e ingreso, de una magnitud superior, siempre y cuando exista capacidad instalada ociosa, o bien, lo permita el conjunto de factores que tienden a contrarrestar el efecto multiplicador. Entre estos últimos se encuentran aquellos que afectan negativamente la inversión privada, como resultado de dicho gasto, las fugas de demanda efectiva a través de las importaciones de mercancías, así como la tendencia de la propensión marginal a consumir a reducirse, a medida que crece el nivel de empleo.¹⁹

En suma, el establecimiento de un impuesto al ingreso afectará positivamente a la demanda efectiva y, por consecuencia, al empleo y a la producción nacional, si dicho impuesto logra una más igualitaria distribución del ingreso, provoca la reducción de la

¹⁸ *Op. cit.*, p. 92.

¹⁹ El análisis del multiplicador de la inversión y los factores que lo contrarrestan puede verse en: J. M. Keynes, *op. cit.*, capítulo 10.

tasa de interés y el gasto público es de la misma magnitud o de un monto mayor a los ingresos tributarios del gobierno.

Las conclusiones a las que arriba Keynes, en relación con el efecto que producen los impuestos al ingreso, el gasto y el déficit público sobre la inversión privada y el nivel de actividad económica, son muy similares a las de Kalecki, debido a que comparten gran parte de los supuestos y principios que explican el funcionamiento del sistema económico, a pesar de que, siendo contemporáneos, no tuvieron contacto cuando formularon sus respectivas teorías.

Kalecki²⁰

A partir de las ecuaciones marxistas de reproducción, Michael Kalecki, por un camino distinto e independiente, llega a las mismas conclusiones que Keynes respecto a que es la demanda agregada la que determina el límite a la producción nacional y al empleo y no necesariamente la cantidad y calidad de los factores productivos con los que cuenta un país, como lo suponen los neoclásicos.

El argumento kaleckiano puede ser sintetizado partiendo de una situación inicial simplificada en la que se hace abstracción del sector externo y del gobierno; existen únicamente trabajadores y empresarios; los trabajadores no ahorran y no se acumulan inventarios; el aparato productivo está compuesto por tres sectores o departamentos integrados verticalmente (el departamento I que produce bienes de inversión, I; el departamento II, productor de bienes de consumo para los capitalistas, C_k , y el departamento III, que produce bienes para los trabajadores, C_w) y, finalmente, el sistema económico tiene excedentes de todos los tipos de trabajo y equipo, es decir, hay capacidad instalada ociosa.

En estas condiciones el ingreso nacional, Y, es la suma de las ganancias brutas, P, y del total de salarios, W. Por otro lado, el ingreso nacional es también igual al valor del consumo (de los capitalistas y de los trabajadores) más el valor de la inversión. Es decir:

$$Y = P + W = I + C_k + C_w$$

A Partir de la ecuación fundamental de intercambio entre los departamentos I y II, por un lado y el departamento III, por el otro, Kalecki concluye que las ganancias brutas, P,

²⁰ La teoría de Kalecki fue tomada de M. Kalecki, *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista*, 1933-1970, FCE, México, 1977.

deben ser igual a la inversión, más el consumo de los capitalistas: $P = I + C_k$. Lo cual resulta también de restar en la ecuación anterior del ingreso el valor de C_w que se supone igual a W .

Respecto de la relación de causalidad entre las variables anteriores, Kalecki argumenta que lo que deciden los capitalistas es cuánto gastar bajo la forma de bienes de inversión y de bienes de consumo y no cuánto ganar, de tal forma que se concluye que el gasto agregado que realizan los capitalistas determina el monto agregado de ganancias brutas.

De acuerdo con la conclusión anterior, resulta evidente que el ahorro, A , es igual a la inversión, I . En otras palabras, si a la ecuación $P = I + C_k$ le restamos el consumo de los capitalistas, tenemos que: $P - C_k = A$ (es decir la diferencia del ingreso menos el consumo) y, por tanto, $A = I$. De este modo, para Kalecki, igual que para Keynes, el ahorro individual es un resultado del proceso de acumulación de capital y no su punto de partida. En palabras del propio Kalecki, la inversión se financia a sí misma.

En el modelo kaleckiano, se supone que los determinantes de las ganancias brutas, es decir, la inversión y el consumo que llevan a cabo los capitalistas, son resultado de decisiones hechas por ellos en el pasado. De ello se desprende que la ganancia bruta $P = I + C_k$, puede alterarse por el cambio de las condiciones básicas, solamente con un cierto retraso en un tiempo que no es muy corto.

De acuerdo con Kalecki, la inversión fija en el periodo t , está determinada por el nivel de ahorro del periodo anterior $A_{t-\lambda}$; el incremento en las ganancias por unidad de tiempo, $\Delta P/\Delta t$, y el incremento en el stock de capital por unidad de tiempo $\Delta K/\Delta t$. El ahorro del periodo anterior representa la base de la acumulación de capital, mientras que los incrementos de las ganancias y del stock de capital, representan el efecto del cambio de la tasa de ganancia sobre las decisiones de inversión. Al considerar una situación de corto plazo, Kalecki no consideró el progreso técnico y, desafortunadamente, a diferencia de Keynes, omitió la tasa de interés en su análisis específico de las decisiones de invertir. Así:

$$I_t = A_{t-\lambda} + \Delta P/\Delta t - \Delta K/\Delta t$$

Por su parte, el consumo capitalista del periodo t , está determinado por las ganancias brutas de periodo $t-\lambda$, y un parámetro q menor que la unidad que mide la propensión de los capitalistas a consumir, de tal forma que:

$$C_{kt} = qP_{t-\lambda}$$

Impuestos y sus efectos sobre la inversión

La anterior es la síntesis del modelo teórico que le permite a Kalecki analizar los efectos en las principales variables macroeconómicas, de un impuesto al ingreso de los capitalistas, es decir, un impuesto que grava exclusivamente las ganancias brutas, P , a una tasa proporcional constante, como el que hemos venido considerando.²¹

Para simplificar el análisis, supone que el impuesto en cuestión es utilizado por el gobierno para financiar el gasto público, de tal forma que existe equilibrio fiscal. Además, se supone que el gobierno utiliza los ingresos obtenidos por el impuesto para realizar transferencias o compensaciones, a los desempleados, por ejemplo.

En esas condiciones, Kalecki argumenta que si se mantiene el supuesto de que los trabajadores no ahorran, es decir, $W = C_w$, la ganancia bruta, P , es ahora igual a la suma de la inversión, I , el Consumo capitalista, C_k , y el gasto público, G , que es igual al monto de impuestos, t_i , es decir:

$$P = (I + C_k) + t_i$$

Dado que el consumo de los trabajadores permanece inicialmente inalterado, y que tanto la inversión como el consumo de los capitalistas, al ser resultado de decisiones tomadas en el pasado no se ven inmediatamente afectadas por el impuesto, habrá un incremento neto de demanda efectiva representado por el gasto público y, por tanto, de la producción y del empleo nacional, si es que se sostiene el supuesto de la existencia de capacidad ociosa.

Si bien la ganancia bruta, P , se ha incrementado en el monto justo del impuesto (que equivale al gasto público), la ganancia neta, es decir, la que retienen los capitalistas sigue siendo, igual que antes, la suma de los valores de la inversión y el consumo capitalista. Es decir, la introducción del impuesto deja inalterada, en términos absolutos, la masa de ganancia de los capitalistas.

En otras palabras, la introducción de un impuesto al ingreso de los capitalistas tiene por efecto la elevación de las ganancias brutas, la producción nacional, y el empleo, debido a que el impuesto pagado por los empresarios es transferido a los desempleados,

²¹ M. Kalecki, "Una teoría sobre gravamen de impuestos a los artículos de consumo, al ingreso y al capital [1937]", *Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista*, primera parte, IV, México, FCE, 1977.

quienes incrementan la demanda de bienes salarios, lo cual, a su vez, provoca un incremento del empleo y de la producción del sector III (bajo el supuesto de que existe capacidad ociosa), de tal forma que si permanecen constantes I y C_k , el producto, el empleo y la masa salarial se incrementan.

Por último, Kalecki sostiene que la introducción del impuesto al ingreso, tiende a elevar la tasa de interés para permitir que dicho impuesto se transfiera de los prestamistas a los empresarios y, con ello, se debilita las decisiones de inversión. Sin embargo, debido a que inicialmente la ganancia bruta aumenta justo en el monto del impuesto, los empresarios esperarán que los rendimientos futuros aumenten en la misma cantidad que lo han hecho los actuales, lo cual contrarresta los efectos depresivos que produce el incremento de la tasa de interés sobre la inversión.

¿Por qué si el impuesto al ingreso no reduce las ganancias netas de impuestos y, por el contrario, aumentan la producción, el empleo y los salarios, existe una fuerte oposición a ese tipo de gravamen? Una posible respuesta se encuentra en el hecho de que el impuesto al ingreso de los capitalistas implica una reducción de la participación de las ganancias en el producto y una redistribución de las ganancias netas en contra de los empresarios de los departamentos I y II y a favor de los del sector III.

Gasto y déficit público

En una economía abierta y con gobierno a la ecuación del producto interno bruto debe agregarse dos variables más que contribuyen a elevar la demanda agregada neta, el gasto deficitario, g , y el excedente de exportaciones, E (exportaciones menos importaciones):

$$Y = P + W = I + C_k + C_w + g + E$$

De tal forma que las ganancias brutas estarán definidas por la siguiente expresión, al suponer que los trabajadores no ahorran:

$$P = I + C_k + g + E$$

De esta forma el gasto público deficitario ara Kalecki tiene un gran potencial para elevar el producto, debido tanto a sus efecto sobre el total de ganancias como a sus efectos multiplicadores que serán mayores entre mayor sea la propensión al consumo (como en el caso keynesiano) y menor el margen de beneficio que establecen los empresarios al fijar el precio.

Por ello es que para Kalecki, al igual que para Keynes, tanto los impuestos al

ingreso que tienden a redistribuir el ingreso, como el gasto público deficitario, en situaciones en las que existe capacidad ociosa y no existan limitaciones impuestas por el sector externo, conducen a la elevación de la inversión, el empleo, la producción y, como consecuencia, a la elevación del ahorro.

De acuerdo con estas conclusiones, la oposición que actualmente se observa para este tipo de política se debe a una concepción de muy corto plazo, caracterizada por la convicción de alcanzar tasas de ganancia inmediatas y extraordinarias, que terminan generando condiciones de estancamiento del mercado interno y de la producción nacional, en el mediano y largo plazo, en perjuicio tanto de los trabajadores como de los empresarios. Desafortunadamente, ese tipo de concepciones predominan en los países de menor grado de desarrollo relativo, siendo a su vez en gran medida responsables de las condiciones de atraso en las que se encuentran dichos países.

Por otra parte, respecto a los impuestos indirectos, es decir, los que gravan el consumo de los trabajadores, Kalecki encuentra que terminan por desalentar la actividad económica y el empleo de la mano de obra, dado que ante la constancia de la inversión y el consumo capitalista, el impuesto al consumo de los trabajadores, reduce la demanda efectiva, coincidiendo en este punto con Keynes, y en oposición a la conclusión de la corriente neoclásica.

Finalmente, Kalecki considera que un tercer tipo de gravamen, el impuesto al capital, paradójicamente resulta “el mejor expediente para estimular el ciclo económico y reducir el desempleo”.²² La razón es que este tipo de impuesto tampoco afecta inmediatamente la inversión ni el consumo capitalista, pero a diferencia del impuesto al ingreso:

- a) La ganancia neta se ve incrementada.
- b) No se presiona al alza la tasa de interés y, por tanto, el incentivo para invertir no se ve debilitado, debido a que si se presta o no dinero, o se arriesgan los fondos propios, ello no modifica en nada el impuesto al capital que se paga.
- c) El incremento de la producción y del empleo resultan de una mayor proporción ante el incremento de la demanda del empleo y de la producción de los bienes de consumo para los trabajadores.
- d) Las expectativas de auge para el futuro resultan también mayores debido al aumento de las ganancias netas.

²² M. Kalecki, *op. cit.*, p. 53. La misma conclusión se obtiene en M. Kalecki, *Tres vías al pleno empleo*.

La conclusión de Kalecki es que el impuesto al capital tiene todos los méritos del gasto deficitario del Gobierno, pero tiene la ventaja de que no se requiere que el Estado se endeude.

En ese marco, Kalecki advertía que existen aspectos políticos que es necesario considerar en relación con la política fiscal, puesto que no bastan los aspectos puramente económicos.²³ Se percataba que los impuestos al ingreso, al capital y al gasto deficitario, como políticas para elevar el nivel de actividad económica y el empleo, despertaban desconfianza en los altos círculos de negocios de los diferentes países, a pesar de que el incremento de la producción y del empleo beneficiaban no sólo a los trabajadores sino también a los hombres de negocios, porque sus ganancias aumentaban.

Kalecki consideraba que la oposición de los “capitanes de la industria”, por las políticas de fomento del empleo, surgían del rechazo, por principio, de la intervención del Estado en la economía en un régimen capitalista liberal. En ese marco, la política de fomento gubernamental del empleo depende del “estado de confianza”, lo cual da a los líderes de la industria un poderoso control sobre las políticas públicas, puesto que si la confianza se deteriora se reducirá la inversión y el consumo capitalista y, por consecuencia, se producirá una crisis económica. Kalecki advertía proféticamente que la función social de la doctrina de las finanzas sanas es hacer que el nivel de empleo dependa de la doctrina de las finanzas sanas.²⁴

En suma, de la revisión de los modelos teóricos considerados, puede concluirse que no existe consenso respecto a los efectos que los distintos tipos de impuestos provocan sobre las principales variables macroeconómicas, todo depende de los supuestos que se adopten en el análisis de la dinámica económica.

El actual predominio de la concepción neoclásica en materia de impuestos se explica, más que por la evidencia empírica, por razones político-ideológicas, y porque, como lo afirma Joan Robinson:

Las diferencias teóricas entre Keynes y los clásicos era fundamental; los economistas ortodoxos vieron que algunos de sus supuestos más preciados estaban siendo atacados y naturalmente opusieron a ello una resistencia empeñada. Después de la segunda guerra mundial ya no fue posible para los gobiernos en el mundo capitalista el volver

²³ Kalecki, M. *op. cit.*, Tercera Parte, XII, Aspectos políticos de la ocupación plena [1943]. FCE, México, 1977.

²⁴ Kalecki jamás imaginó que la oposición de los líderes empresariales a la intervención gubernamental se extendiera incluso a situaciones recesivas, tal como actualmente sucede, en abierta oposición a los del “ciclo económico político”, es decir, de la política anticíclica. Véase Kalecki, *op. cit.* p. 165.

*al Laissez-faire completo; pero la enseñanza académica, especialmente en Estados Unidos resistió todo intento de reconsideración de la política ortodoxa. La versión keynesiana de la nueva teoría fue mutilada y reformulada como un sistema de equilibrio, la versión kaleckiana fue simplemente ignorada.*²⁵

De este modo, la conclusión general de este capítulo puede sintetizarse diciendo que existen varias soluciones teóricas en relación con los efectos que producen las variables fiscales (impuestos, gasto público, déficit y deuda pública), sobre la inversión privada.

Esa conclusión constituye el marco a partir del cual se aborda, en el siguiente capítulo los antecedentes, la evolución y la situación actual de variables tales como los ingresos tributarios, el gasto público, el balance presupuestal y la deuda pública de México, en el periodo 1980 a 2008.

²⁵ Joan Robinson, “Michael Kalecki: un profeta ignorado”, en *New York Review of Books*, marzo 4 de 1976. Reproducido en el digesto Teoría Económica IV, Segundo curso de Macroeconomía Dinámica, elaborado por Lilia Domínguez V.

Capítulo 2

Sistema tributario y evolución del gasto público en México: antecedentes y situación actual

En este capítulo se intenta probar la hipótesis de que la política fiscal de México ha ido perdiendo importancia como instrumento de política económica, lo cual se expresa en una tendencia a la reducción real relativa del gasto público que resulta insuficiente para contener la acumulación cada vez mayor de rezagos productivos y sociales que se observan en nuestro país durante las últimas tres décadas.

Lo anterior habría estado condicionado por dos circunstancias fundamentales: la primera, que afectó en mayor o menor grado a todos los países del mundo, se refiere a la influencia de la corriente de opinión dominante desde los ochenta del siglo pasado en todo el mundo que postula el equilibrio presupuestal y la reducción de la participación del Estado en la economía y, la segunda, que afectó exclusivamente a México, se refiere a la relativamente menor capacidad del Gobierno Federal para recaudar impuestos, lo cual configuró una de las cargas tributarias más bajas del mundo.

Para someter a prueba estas hipótesis, en este capítulo analizaremos los antecedentes, la evolución y la situación actual de variables tales como los ingresos tributarios, el gasto público, el balance presupuestal y la deuda pública de México, en el periodo 1980 a 2008. Se trata de un material que sirve de apoyo al resto de la investigación, en la medida que contextualiza la discusión teórica y la investigación empírica que se ha desarrollado en México y el mundo desde los ochenta, y permite establecer claramente las hipótesis que serán evaluadas en la investigación empírica para probar su pertinencia.

MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO²⁶

Al final de cada año, el Gobierno Federal de México somete a la consideración del Congreso de la Unión el presupuesto para el año siguiente, el cual constituye una estimación de los ingresos que espera recibir y los gastos que planea realizar para tratar de alcanzar las metas de política económica que se ha propuesto.

Para avanzar en la comprensión del problema que nos ocupa, resulta imprescindible

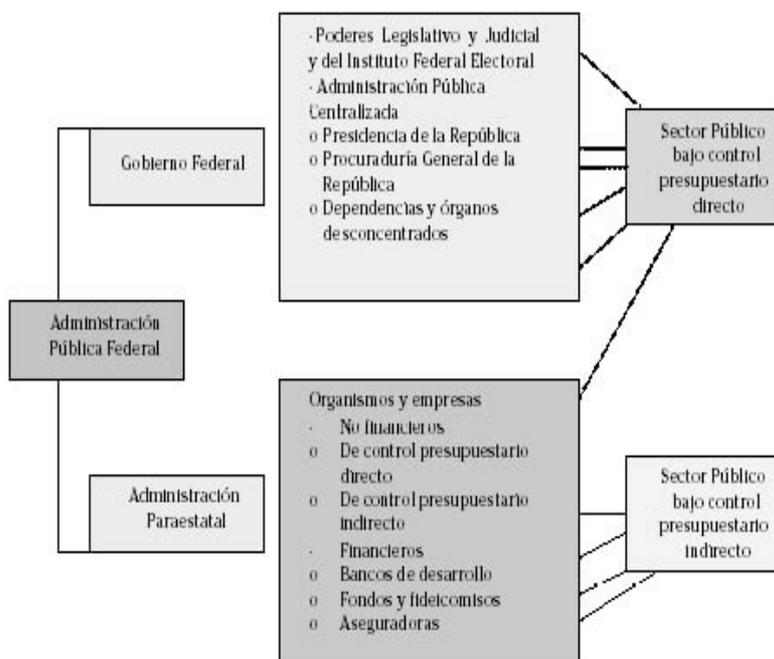
²⁶ Excepto cuando se especifique lo contrario, las definiciones contenidas en este capítulo fueron tomadas de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, México, 2000.

la definición del conjunto de conceptos involucrados en el marco jurídico institucional del proceso de presupuestación de México. En este capítulo, dichos conceptos se ilustran con la información del presupuesto de México de 2008.

SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO

El sector público presupuestario de la Administración Pública Federal (APF) está conformado por el Gobierno Federal y la Administración Paraestatal. A su vez, el Gobierno Federal está compuesto por los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Administración Pública Centralizada (APC). Mientras que la Administración Paraestatal comprende a los organismos descentralizados y a las empresas de participación mayoritaria, dividiéndose éstos en financieros y no financieros. (Figura 2.1)

Figura 2.1 Sector Público Presupuestario de la Administración Pública Federal



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, México, 2000, P 9.

Los organismos descentralizados se caracterizan porque tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; su administración está a cargo de un órgano de gobierno cuyos

titulares son designados por el Presidente de la República o su junta de gobierno. Entre ellos se encuentran entidades como la Universidad Nacional Autónoma de México; la Comisión de Fomento Minero, y la Procuraduría Federal del Consumidor, entre otros.²⁷

A su vez, las empresas de participación mayoritaria son las que reúnen cualquiera de las siguientes características: que el Gobierno Federal, una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más de 50 % del capital social; que en la composición de su capital figuren títulos representativos de serie especial que solamente pueden ser adquiridos por el Gobierno Federal; que le corresponda al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o equivalente. A este tipo de empresas pertenecen la mayoría de las entidades de la Administración Pública Federal.²⁸

Los órganos centralizados del Gobierno Federal son las dependencias encargadas del despacho de los asuntos de orden administrativo del poder ejecutivo, es decir, el conjunto de las secretarías de estado. Los organismos desconcentrados son las comisiones especializadas (agua, competencia, telecomunicaciones, etcétera), los institutos de investigación agrícola, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica y el Instituto Nacional de Bellas Artes.²⁹

Por su parte, el Sector Público de Control Presupuestario Directo se refiere a las entidades de la administración pública paraestatal cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al poder legislativo a través de Informes Trimestrales de las Finanzas Públicas y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.³⁰

Por último, el Sector Público de Control Presupuestario Indirecto comprende a las entidades de la administración pública paraestatal, cuyos presupuestos no forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal. Su control y evaluación es realizado directamente por el

²⁷ Véase José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía de la UNAM, México, agosto de 1999, capítulo 3, p. 82.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibid.*, P. 80.

³⁰ Véase H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Ingresos del Sector Público Presupuestario 1980-2005". Glosario de términos, documento CEFEP/032/2004. Palacio Legislativo, México D. F., octubre, 2004.

Ejecutivo Federal, a través de las coordinadoras sectoriales.³¹

A un mayor nivel de desagregación el sector público presupuestario se clasifica como se muestra en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1 Sector Público Presupuestario

<i>Sector público presupuestario directo</i>	<i>Sector público presupuestario indirecto</i>		
Gobierno Federal			
Poderes e IFE	Administración pública centralizada	Organismos y empresas bajo control presupuestario directo	Organismos y empresas bajo control presupuestario indirecto
<ul style="list-style-type: none"> • Legislativo • Judicial • Instituto Federal Electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Gobernación • Relaciones Exteriores • Hacienda y Crédito Público • Defensa Nacional • Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural • Comunicaciones y Transportes • Economía • Educación Pública • Salud • Marina • Trabajo y Previsión Social • Reforma Agraria • Medio Ambiente y Recursos Naturales • Procuraduría General de la República • Energía • Desarrollo Social • Turismo • Función Pública • Tribunales Agrarios • Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa • Seguridad Pública • Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal • Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemex • CFE • LFC • IMSS • ISSSTE 	<ul style="list-style-type: none"> • Financieros Agroasemex Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) Nacional Financiera Otros • No financieros Notimex Administraciones Portuarias Integrales Servicio Postal Mexicano Fideicomiso de Fomento Minero colegio de Bachilleres Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos Otros

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, México, 2000, P 10.

PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

El presupuesto del sector público consiste en la estimación financiera anticipada de los

³¹ *Idem.*

ingresos y egresos del Gobierno Federal y el sector paraestatal bajo control presupuestario directo, necesarios para cumplir con las metas, tanto del Programa Nacional de Desarrollo, como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Constituye uno de los principales instrumentos de política económica que existen en el país.

Asimismo, el Gobierno Federal elabora para un año determinado los criterios generales de política económica que contiene los objetivos y la estrategia económica; las expectativas en relación con el comportamiento de las principales variables macroeconómicas de nuestro país y de Estados Unidos, y el resumen de las principales acciones en materia de política fiscal, de deuda pública y cambiaria, para ese mismo año. Con base en dichos criterios, el Gobierno Federal elabora la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico contable en el cual se consigna el gasto público de acuerdo a su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal y el sector paraestatal bajo control presupuestario directo para el desempeño de sus funciones durante un ejercicio fiscal que corresponde a un año calendario. El gasto público incluye al gasto programable (gasto corriente y gasto de capital) y al gasto no programable (adeudos de ejercicios fiscales anteriores, adeudos; los intereses y las comisiones, y las erogaciones de los programas de apoyos a ahorradores y deudores de la banca). Dicho proyecto es sometido a la consideración y, en su caso, aprobación, sólo de los diputados, puesto que en México, de acuerdo con la Constitución, los senadores son excluidos de dicho proceso. Una vez aprobado el presupuesto, se tiene el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En el Anexo 2.1 se presentan las definiciones de los distintos conceptos de gasto público.

A su vez, la iniciativa de Ley de Ingresos contiene la estimación de los ingresos que obtendrán el Gobierno Federal y el sector paraestatal durante el ejercicio fiscal por concepto de impuestos, derechos, contribuciones especiales (contribución de mejoras y a la seguridad social), productos, aprovechamientos, ingresos de organismos y empresas de control presupuestario directo, y los ingresos derivados del financiamiento. En el Anexo 2.2 se definen las distintas fuentes de ingreso del sector público presupuestario de México.

Para ilustrar los conceptos anteriores, se presenta en el cuadro 2.2 las fuentes y usos de recursos programados en México en 2008, contenidos en los ingresos y los gastos del sector público que se realizaron en ese año.

Cuadro 2.2 Fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario, 2008. (Millones de pesos)

<i>Fuentes</i>			<i>Usos</i>		
		%			%
<i>I. Ingresos</i>	2,858,091.1	99.6	<i>I. Gasto Programable Devengado</i>	2,204,121.0	76.8
1. Tributarios	993,065.53	34.6	1. Gasto Corriente	1,671,256.6	58.2
2. No Tributarios	1,865,025.5	65.0	2. Gasto de Capital	532,864.4	18.6
<i>II. Financiamiento (I+2)</i>	12,110.56	0.4	<i>II. Gasto No Programable</i>	666,080.5	23.2
1. Diferimiento de pagos	12,110.56	0.4	1. Participaciones a Entidades Federativas	423,869.4	14.8
2. Financiamiento neto (a-b)	0.00	0.0	2. Adefas	12,110.6	0.4
a. Endeudamiento neto del gobierno federal	193,768.88	6.8	3. Intereses y Comisiones	205,879.5	7.2
b. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo	193,768.88	6.8	4. Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	24,221.1	0.8
Ingresos Presupuestarios (I+II)	2,870,201.6	100.0	Gasto Neto Devengado total (I+II)	2,870,201.6	100.00

Elaboración propia con base en Banco de México, Informe Anual, 2008. Cuadros A 46 y A 47 y SHCP y Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 2000. Pág. 6.

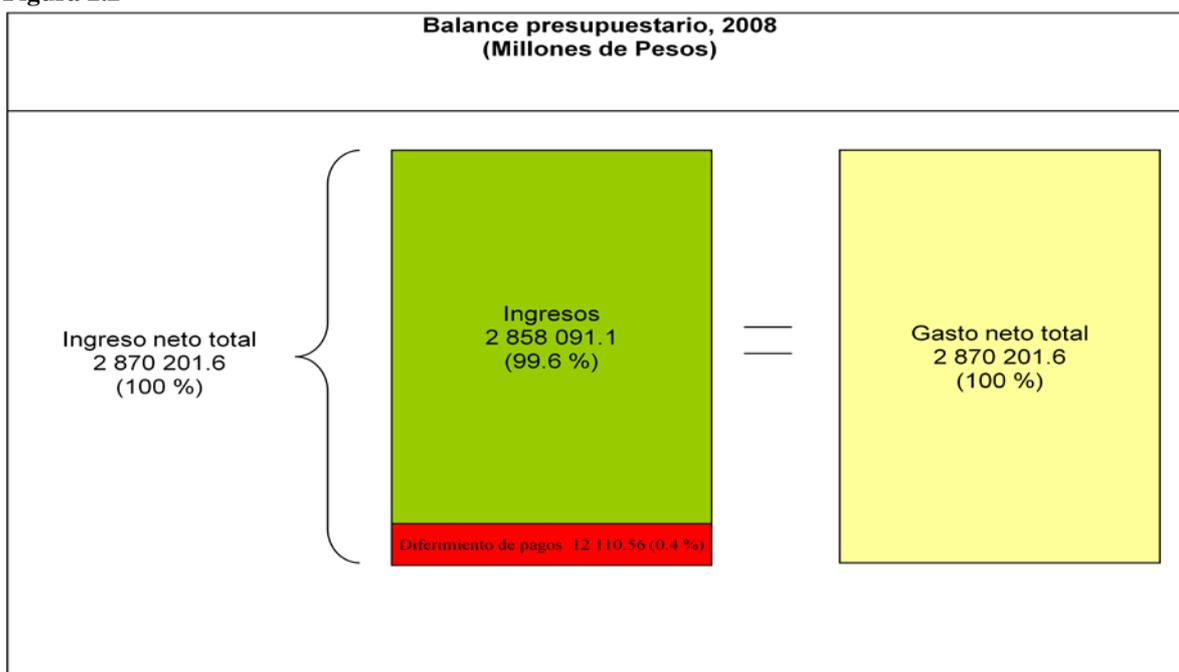
Como se observa en el cuadro 2.2, la partida correspondiente al diferimiento de pagos comprendida dentro de las fuentes de recursos del sector público en 2008 ascendió a 12 mil 110 millones de pesos. Ello significaba que el Gobierno Federal fue autorizado para que pudiera consumir bienes y servicios por ese valor sin pagarlos en ese mismo año, por lo que ese monto formaría parte del presupuesto de 2009 como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).

En ese mismo cuadro se observa también que en 2008 se autorizó al Gobierno Federal a contratar créditos por un valor de 193 mil 768 millones de pesos, pero en ese mismo año se esperaba que las empresas del sector público obtendrían un superávit (o excedente) por un valor exactamente igual, que representarían ingresos propios de la administración pública federal para financiar su gasto en ese ejercicio fiscal y compensarían completamente la deuda adquirida, de tal forma que el financiamiento habría sido solamente de 12 mil 110 millones de pesos, correspondientes al rubro de diferimiento de pagos.

En la figura 2.2 se presenta el *balance presupuestario* de 2008, que se define como el saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo³². Cualquier exceso en el gasto, respecto de los ingresos por recaudar, se reflejará en un déficit presupuestario. En este caso, el déficit fue cero y solamente se pospusieron algunos pagos.

³² Véase Banco de México, Glosario.

Figura 2.2



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, Informe Anual, 2008. Cuadros A 46 y A 47 y SHCP y Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 2000. Pág. 8.

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

Clasificación de los Ingresos de la Federación

Los ingresos del sector público presupuestario se clasifican de cuatro formas diferentes: **Ley de Ingresos**, Ingresos que se clasifican por tipo de contribución y sus accesorios, de acuerdo con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación, que están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos, en forma de impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribución de mejoras y derechos.

Incluye además los productos provenientes de las contraprestaciones 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; los ingresos derivados de financiamientos; los ingresos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y por los aprovechamientos derivados de funciones de derecho público distintos de los conceptos anteriores.

Tributarios y no tributarios, Esta clasificación agrupa la recaudación de acuerdo con el origen económico de los recursos, separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos de los ingresos provenientes de otras fuentes. Dentro de estos últimos, queda señalada la institución que los recibe, ya sea el Gobierno Federal o los organismos y empresas.

Petroleros y no petroleros, dada la relevancia de la actividad petrolera en la conformación de los ingresos del sector público, se separan los ingresos que genera la comercialización, tanto interna como externa, de los hidrocarburos. Esta clasificación muestra los ingresos propios de Pemex, así como los derivados del régimen fiscal que se aplica a esta actividad.

Institucional, agrupa los ingresos de acuerdo con la institución que recibe los recursos, separando los del Gobierno Federal de los de organismos y empresas bajo control presupuestario directo. En el Anexo 2.3 se presenta la clasificación de los ingresos del sector público a un mayor nivel de desagregación.

Ingresos de sector público presupuestario 2008

Los ingresos del sector público presupuestario de México para el año 2008 ascendieron a 2.9 billones de pesos, cifra que representó 23.7% del producto interno bruto (PIB) de ese mismo año. (Véase el Cuadro 2.3)

Los impuestos aportaron un poco más de la tercera parte de los ingresos del sector público, 34.6% (equivalentes a 8.2% del PIB). Dentro de ellos destacan: el impuesto sobre la renta (ISR) cuya participación fue de 19.4% pero considerando el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que lo complementa la participación conjunta se eleva a 21.1% (5% del PIB), mientras que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) aportó 17.45% a los ingresos totales (3.8% del PIB). Sólo estos tres impuestos contribuyeron con 39% a los ingresos totales del sector público en 2008 (8.8% del PIB) que superaron los ingresos por concepto de impuestos de ese año debido al saldo negativo del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), debido a que el valor de los subsidios otorgados al consumo de gasolina superó al valor de los ingresos por concepto de dicho impuesto.

Cuadro 2.3 Ingresos del Sector Público Presupuestario, 2008

Conceptos	Millones de pesos	% del Total	% del PIB
Ingresos Presupuestarios	2,870,201.60	100.0	23.7
Gobierno Federal	2,046,683.85	71.3	16.9
Tributarios	993,065.53	34.6	8.2
ISR-IETU	605,527.77	21.1	5.0
Impuesto sobre la renta (ISR) ^{1/}	557,085.54	19.4	4.6
Impuesto empresarial a tasa única (IETU)	48,442.22	1.7	0.4
Impuesto al valor agregado (IVA)	460,201.10	16.0	3.8
Impuestos a los depósitos en efectivo (IDE)	12,110.56	0.4	0.1
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	-169,547.77	-5.9	-1.4
A los rendimientos petroleros	0	0.0	0.0
Otros	72,663.33	2.5	0.6
No Tributarios	1,053,618.31	36.7	8.7
Derechos	932,512.76	32.5	7.7
Productos:	12,110.56	0.4	0.1
Aprovechamientos	108,995.00	3.8	0.9
Organismos y Empresas	811,407.21	28.3	6.7
Pemex	363,316.66	12.7	3.0
Otros 2/	448,090.55	15.6	3.7
Financiamiento (1+2)	12,110.56	0.4	0.1
1 Diferimiento de pagos	12,110.56	0.4	0.1
2 Financiamiento neto (a-b)	0.0	0.0	0.0
a Endeudamiento neto del gobierno federal	193,768.88	6.8	1.6
b Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo	193,768.88	6.8	1.6
Pemex	145,326.66	5.1	1.2
Otros	48,442.22	1.7	0.4

Nota: PIB 2008= 12, 110,555.3 millones de pesos corrientes.

1/ Incluye el Impuesto al Activo

2/ Excluye las aportaciones al ISSSTE

Fuente: SHCP

Tomado de: BANXICO, Informe Anual, 2008, Cuadro A 46

En 2008, se crearon varios impuestos: el impuesto empresarial a tasa única (IETU), que implicó la eliminación del impuesto al activo (IMPAC); el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), y el impuesto a los juegos y sorteos, éste último como parte de un impuesto especial (IEPS). Durante este mismo ejercicio fiscal se esperaba que en conjunto producirían ingresos equivalentes a 2.88 % del PIB (2.71 %, 0.11 % y 0.06 %, respectivamente), sin embargo el IETU aportó solamente 0.4% del PIB y el IDE 0.1%, cifras muy inferiores a las previsiones debido a la contracción de la actividad económica de ese mismo año.

Por su parte, los derechos contribuyeron con otra tercera parte a los ingresos totales del sector público, 32.5% (equivalentes a 7% del PIB), una cifra similar a la contribución de los impuestos, debido fundamentalmente a los derechos que se pagan

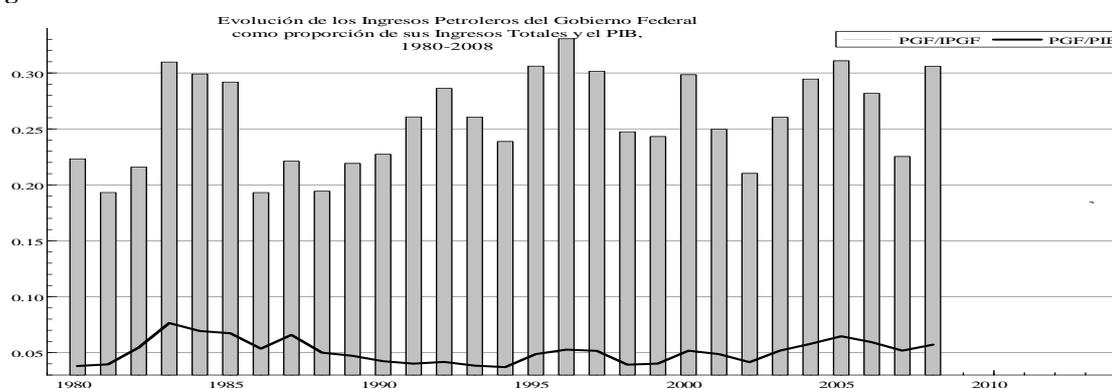
por concepto de hidrocarburos. Finalmente, los ingresos propios de los organismos y empresas sujetas a control presupuestario directo aportaron cerca del 30% a los ingresos presupuestarios (6.7% del PIB), de los cuales sólo Petróleos Mexicanos (Pemex) aportó un poco menos de la mitad de esa cifra. Ello es muestra de la gran dependencia de la Administración Pública Federal de los ingresos del sector energético del país y en particular de Pemex.

Debido a la composición de los ingresos del sector público, estos son inestables y volátiles, puesto que una gran proporción de ellos, más de la tercera parte, depende de los precios y la plataforma de exportación de la mezcla mexicana de petróleo.

Evolución de los Ingresos de la Federación

Los ingresos petroleros están constituidos por los propios de Petróleos Mexicanos (Pemex), las contribuciones por hidrocarburos al Gobierno Federal, la enajenación de gasolinas y diesel, el impuesto al valor agregado, los impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, el impuesto a los rendimientos petroleros, y el impuesto a las importaciones de mercancías. Como se observa en la figura 2.3, durante las últimas tres décadas, la contribución de los ingresos petroleros a los ingresos totales de la federación ha sido muy alta e inestable, ha fluctuado entre el 20 y 35%. En 1990 los ingresos petroleros aportaron el 20% a dichos ingresos, en el 2000 la cifra ascendió a 29% y para 2005 y 2008, la proporción de referencia superó el 30% ubicándose en los niveles alcanzados a inicios de los ochenta. (Véase la figura 2.3)

Figura 2.3

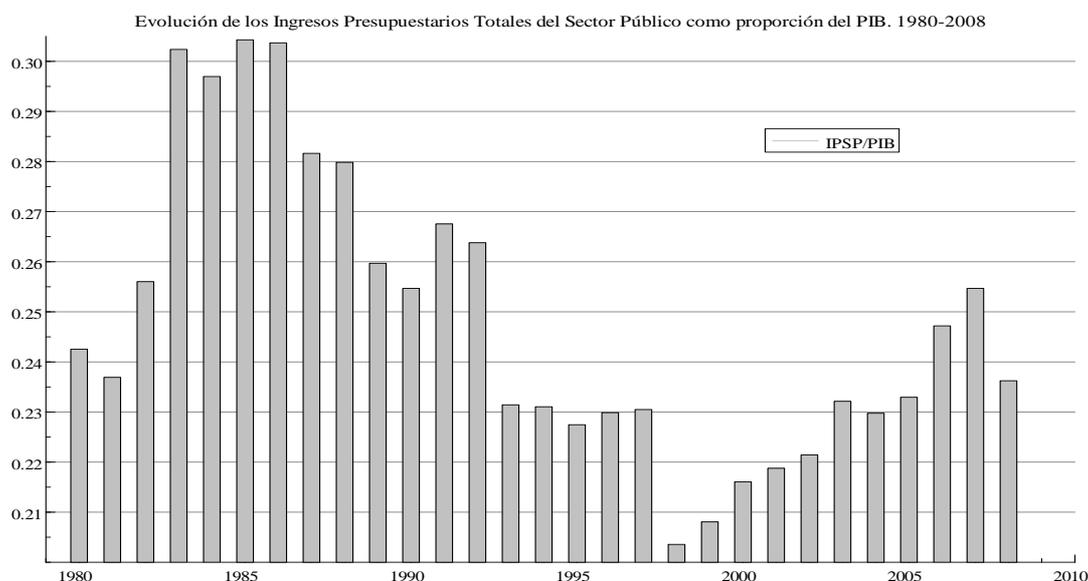


Fuente: Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>

La importancia creciente de los ingresos petroleros dentro de los ingresos presupuestarios, se debió a que durante los últimos años se había venido incrementando el precio de exportación del crudo mexicano, que pasó de un promedio de 24.77 dólares en 2003, a 57.85 dólares por barril en 2007, ello permitió aligerar la difícil situación tributaria del Gobierno mexicano, en detrimento de la situación financiera de Pemex.³³ Sin embargo, resulta cada vez más difícil que los ingresos petroleros suplan las deficiencias en la recaudación tributaria del Gobierno Federal dada la caída de la plataforma de explotación de Pemex resultante a su vez de la insuficiente inversión de la empresa, así como la reducción de los precios y la ampliación de sus oscilaciones que está provocando la crisis actual.

Otro de las características de los ingresos presupuestarios del sector público es que se han venido deteriorando a través del tiempo: en 1983 representaron 30.2% del PIB, en 1992 durante los primeros años de la década de los noventa se situaron alrededor de 26.4 %, mientras que para el año 2008 habían caído a 23.6% del PIB. Esa evolución de los ingresos del sector público aunado a la adopción por parte del gobierno mexicano del principio del presupuesto equilibrado, contribuye a explicar el proceso de reducción del peso del sector público en el sistema económico durante el periodo bajo consideración. (Véase figura 2.4)

Figura 2.4



Fuente: Banco de México:

<http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/finanzasPublicas/finanzasPublicas.html>

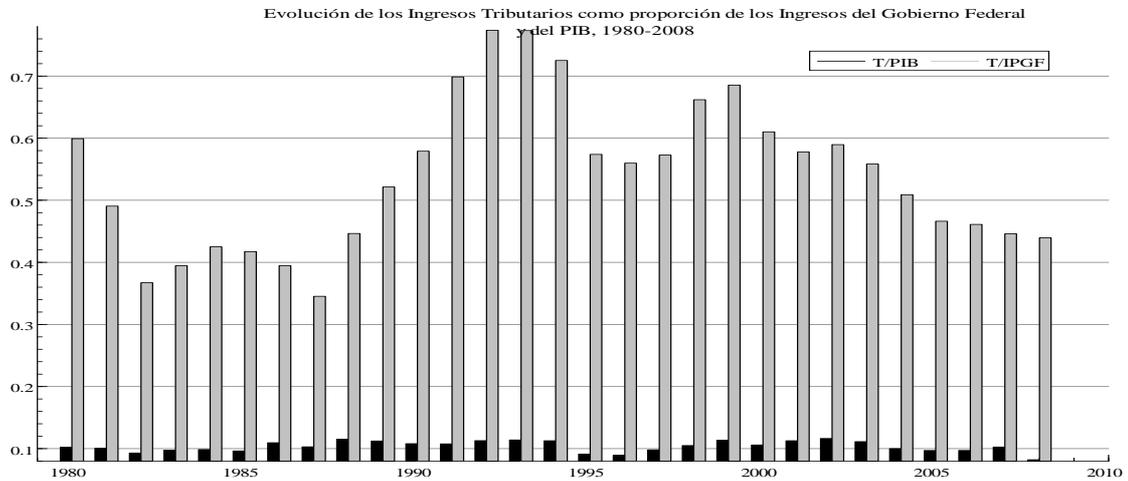
³³ Véase: www.mexicomaxico.org/Voto/PetroCrudo.htm. Para 2007, datos al mes de octubre, tomado de Pemex.

FUENTE: Pemex, Sener e IMP.

Ingresos tributarios de México

Los ingresos tributarios son la fuente de recursos más estable y permanente para financiar el gasto público, porque básicamente están en función de la estructura tributaria vigente y de la actividad económica. Como se observa en la figura 2.5, entre 1980 y 2007, la recaudación tributaria de México como proporción del PIB, se ha mantenido prácticamente estable a niveles muy bajos (entre el 9 y el 11.5%), durante los últimos treinta años. En 2008 esa proporción se redujo aún más (8.2% del PIB), como resultado de la crisis.

Figura 2.5



Fuente: Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>

La carga fiscal total de México, que incluye los ingresos tributarios, más todas las contribuciones por hidrocarburos, es inferior en más de 15 puntos porcentuales a la carga fiscal promedio de los países de la OCDE y está por debajo, tanto de la correspondiente a nuestros socios comerciales del norte, y aún a la de algunos países de América Latina, como Argentina y Chile. Si se consideran solamente los ingresos tributarios de México, que en el año 2005 ascendieron a 9.7 % como proporción del PIB, el problema adquiere su verdadera dimensión. (Véase el Cuadro 2.4)

Cuadro 2.4 Algunos países pertenecientes a la OCDE: comparación de la carga fiscal total, 2005 ^{*/}

País	% del PIB
Promedio OCDE	36.2
Alemania	34.8
Canadá	33.4
España	35.8
Estados Unidos	27.3
Francia	44.1
Gran Bretaña	36.5
Italia	41.0
Suiza	29.7
Japón	27.4
Corea	25.5
México	19.9

^{*/} La carga fiscal se define como la proporción de la recaudación tributaria (incluye ingresos tributarios más otras contribuciones por hidrocarburos en el caso de México) en relación con el PIB.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics, 1965-2006

Impuesto sobre la renta (ISR)

El principal impuesto en México es el ISR con una participación en la recaudación tributaria de 2008 de 56%, representando 4.6% del PIB de ese año. Las características y la estructura actual del ISR son demasiado complejas. En efecto, la legislación fiscal mexicana identifica dos tipos de contribuyentes: personas físicas y personas morales.³⁴ Dentro de las personas morales se distinguen dos tipos de agrupaciones: con y sin fines de lucro, donde estas últimas no son sujetas a gravamen. Por su parte, los ingresos de las personas físicas con actividades empresariales, comparten el tratamiento fiscal aplicado a personas morales lucrativas. Adicionalmente, el concepto de personas físicas, para propósitos impositivos, se divide en individuos con actividad empresarial y aquellos con otras fuentes de ingresos.³⁵

Por otra parte, además del régimen general, el ISR contempla una gran cantidad de regímenes especiales de tributación para personas morales y físicas (Consolidación fiscal, Intermedio, Simplificado y Pequeños contribuyentes), así como una gran cantidad de fuentes de ingresos gravables para las personas físicas (sueldos y salarios, arrendamiento de bienes inmuebles, enajenación de bienes, adquisición de bienes,

³⁴ Por personas morales se entienden, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México.

³⁵ Para una descripción a detalle de la legislación tributaria en donde están contenidos los distintos tipos de impuestos que actualmente existen en México véase: Caballero Urdiales, Emilio. *LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE MÉXICO*, Editorial Trilla, México, 2009, Capítulo 5 y Anexo 1.

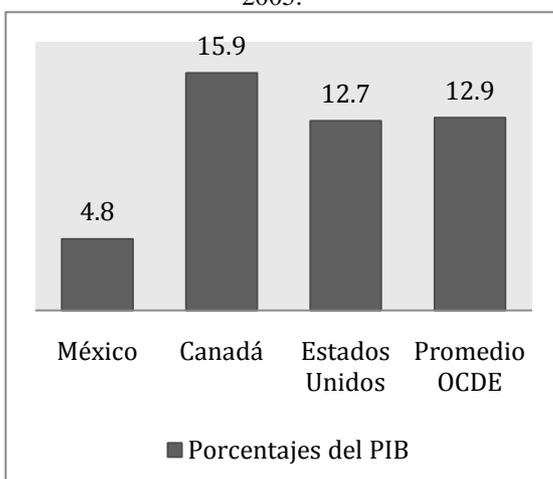
intereses, obtención de premios, dividendos y otros ingresos). El ISR contempla también, tratamientos preferenciales a distintos sectores económico sociales, como los que se dedican a las actividades primarias o al autotransporte, así como una gran cantidad de deducciones y excepciones.

Así, en México el ISR tiene una baja eficiencia recaudatoria debido a la erosión de la base gravable, es decir, a un agudo proceso de evasión y elusión de impuestos, provocada, entre otras razones, por los tratamientos preferenciales, deducciones y facilidades que contempla la compleja Ley del Impuesto sobre la Renta.

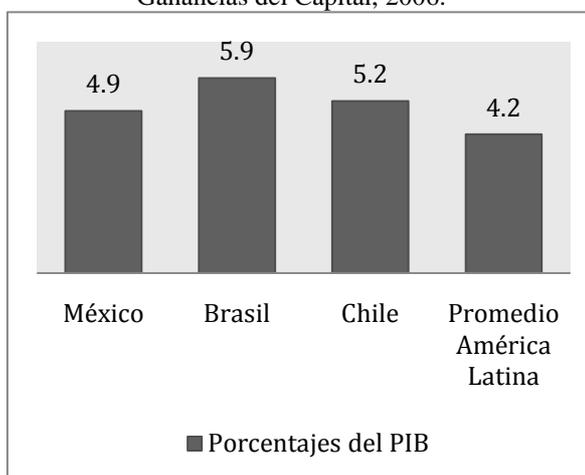
En 2005 la información de la OCDE revelaba que el ISR en México tiene una muy baja capacidad recaudatoria (4.8% del PIB) tanto con respecto a nuestros principales socios comerciales, Estados Unidos (12.7%) y Canadá (15.9%), como respecto al promedio de los países pertenecientes a esa organización (12.9 del PIB). Por su parte la CEPAL reportaba, para 2006, que el ISR en México como proporción del PIB (4.9% del PIB) superaba ligeramente el promedio de los países latinoamericanos (4.2% del PIB), aunque resultó inferior a las correspondientes a Chile (5.2% del PIB) y Brasil (5.9% del PIB). (Véase la Figura 2.6)

Figura 2.6

Recaudación por Impuestos al Ingreso, 2005.



Recaudación por Impuestos sobre las Rentas y Ganancias del Capital, 2006.



Fuente: Para los países de la OCDE: Revenue Statistics 1965-2006, OCDE (2006), Cuadro 6, Serie 1000(pág. 78), Cuadro 28, Serie 5110(Pág. 89), Cuadro 30, Serie 5120(Pág. 90), Cuadro 6, Serie 3000, 4000 y 6000(Pág 78).

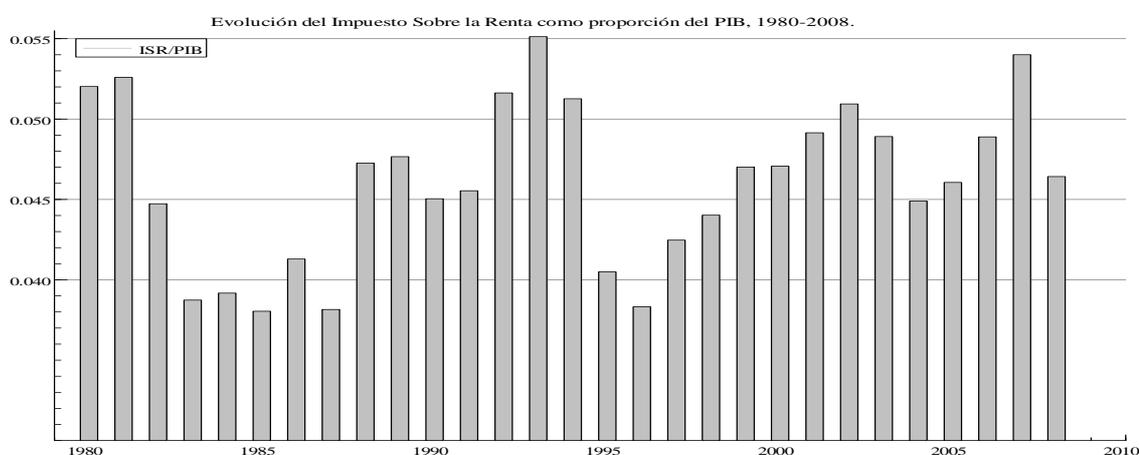
Fuente: Para los países de América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007, sobre la base de cifras oficiales, Cuadro A-41.

La relativamente baja capacidad recaudatoria del ISR en México es ya tradicional, como se puede apreciar en la Figura 2.7. Desde 1980 la proporción de los ingresos tributarios

por concepto del ISR en su conjunto (empresas y personas) en relación con el PIB, a excepción de los periodos de la así llamada crisis de la deuda (1982-1986) y la de 1995, ha oscilado entre el 4.5 y 5.5% del PIB.

En suma, la debilidad estructural del ISR en México se debe fundamentalmente a la permanencia de bases especiales de tributación y tratamiento preferenciales para algunos sectores de actividad, como los del transporte, agricultura y comercio; a la gran cantidad de deducciones y exenciones, y a los altos índices de evasión y de elusión en el pago de este impuesto que de todo ello resulta.

Figura 2.7



Fuente: Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>

Impuesto al valor agregado (IVA)

La introducción del IVA en 1980, constituyó en México, de manera similar a lo registrado en un número considerable de países en el mundo, la principal reforma tributaria instrumentada durante la segunda mitad del siglo XX. La introducción del IVA permitió eliminar el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), un impuesto en cascada aplicado sobre todo tipo de transacciones comerciales.

El IVA se aplica exclusivamente a los bienes de consumo final, dejando fuera de la base gravable a los bienes de inversión y a la inversión en inventarios. Por otra parte, bajo el principio de gravar solamente el consumo de los residentes del país, las importaciones causan IVA, mientras que a las exportaciones se les aplica la tasa cero del IVA, es decir, no se paga impuestos por ellas.

La aplicación del IVA en México se caracteriza por la adopción de tasas diferenciadas por productos y regiones. La tasa general es de 16 % y grava las

operaciones de compraventa de bienes y servicios, el arrendamiento de activos y propiedad inmueble, así como las importaciones. La tasa aplicable en la zona fronteriza es de 11 %.³⁶

Adicionalmente, el IVA contempla los regímenes de tasa cero y productos exentos. En términos generales, un producto que está sujeto a tasa cero de IVA no paga dicho impuesto en ningún tramo de la cadena productiva. En cambio, un bien exento no paga IVA en la última parte de la cadena, que es cuando el producto es adquirido por el consumidor, pero los insumos no están exentos del impuesto.

Una amplia gama de productos tiene tasa cero. El primer bloque de productos sujetos a tasa cero es el de alimentos y las actividades agrícolas que proveen los insumos; para garantizar que los alimentos queden libres de gravamen también se grava a tasa cero los productos agrícolas no industrializados, actividades como la molienda y pasteurización, los implementos agrícolas y pesqueros, así como los principales servicios prestados a este sector. Un segundo bloque comprende los bienes considerados como “meritorios”; tal es el caso de los medicamentos y el agua en ciertas presentaciones. Siguiendo el criterio de destino, un tercer bloque de productos gravados a tasa cero lo constituye la exportación de bienes y servicios.

La ley del IVA exenta³⁷, además, un número considerable de actividades entre las que destacan: la venta y el arrendamiento de vivienda; los servicios educativos; los servicios médicos prestados por personas físicas o asociaciones civiles, así como los servicios hospitalarios prestados por el sector público; la venta de libros, periódicos y revistas; los derechos de autor; y la mayor parte del transporte terrestre de personas. Entre los principales productos y servicios financieros exentos destacan: comisiones por otorgar créditos hipotecarios y de almacenes de depósito; comisiones de las AFORES; seguros de vida y contra riesgo agropecuario; intereses hipotecarios o de financiamiento a la adquisición, de bienes gravados a tasa cero o exentos; intereses cuyos créditos requieren autorización a excepción de los de tarjeta de crédito o destinados a personas físicas; intereses sobre valores del Gobierno Federal o aquellos colocados sobre el gran público inversionista.

³⁶ Las tasas del IVA se elevaron a partir de 2010, en plena crisis, de 15 a 16% la tasa general y de 10 a 11% en la zona fronteriza. Véase Ley de Ingresos de la Federación de 2010.

Salvo para la enajenación de bienes inmuebles, actividad gravada con una tasa de 15 % en la zona fronteriza (artículo 2 de la Ley del IVA).

³⁷ Es importante aclarar que la exención de un producto o servicio del pago del IVA no implica que en la práctica no se pague. Las actividades exentas quedan libres de este impuesto, pero quienes ofrecen los productos no tienen la posibilidad de acreditar el IVA pagado por sus insumos, materiales o bienes de capital, por lo que acaban trasladándolo en el precio final al consumidor.

La razón por la cual se introdujeron los regímenes especiales y las excepciones que se han señalado, se encuentran en el hecho de que el IVA, como todo impuesto al consumo, es regresivo, en el sentido de que el monto del impuesto como proporción del ingreso es mayor para los estratos de la población de menores recursos. Con base en lo anterior, es que en México y en otras partes del mundo se ha justificado el régimen de tasa cero y/o la aplicación de una tasa menor a la tasa general del IVA, sobre todo en el caso de los alimentos y las medicinas, que absorben una proporción considerable de los ingresos de los más pobres. De acuerdo con la OCDE, en 2006, de un total de 29 países investigados, 16 tenían tasa cero y 10 de ellos tenían además tasa reducida; del resto de países sin tasa cero, 10 de ellos tenían tasa reducida, y solamente tres países no tenían ninguna de las dos categorías de excepción.³⁸

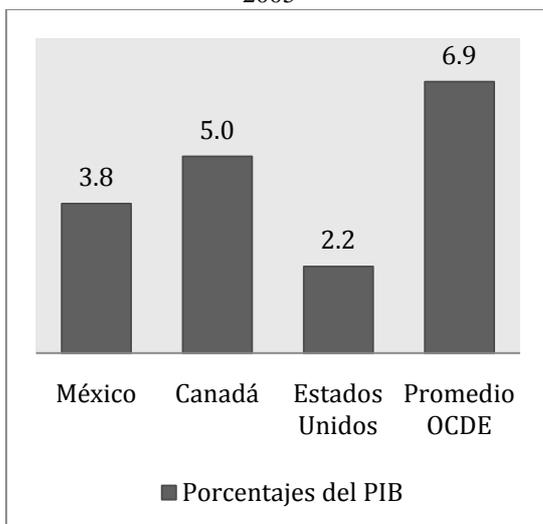
Sin embargo, el costo que se tiene que pagar por no afectar con IVA el consumo de bienes indispensables de la población de menores recursos, está representado, por una parte, por el otorgamiento de un cuantioso subsidio a los estratos de la población de mayores recursos, debido a que, por definición, el gasto en consumo de alimentos y el que se destina a la mayoría de los productos, en términos absolutos, será mayor cuanto mayor sea el ingreso y, por la otra, la existencia de una baja productividad tributaria del Gobierno Federal por concepto de IVA.

De acuerdo con información de la OCDE, en 2005, México tenía una baja recaudación por concepto de impuestos generales al consumo (3.8% del PIB), sólo por encima de la correspondiente a Estados Unidos (2.2% del PIB) pero muy por debajo de la de Canadá (5% del PIB) y al promedio de los países de la OCDE (6.9% del PIB). En el seno de los países latinoamericanos, en 2006, la recaudación por impuestos generales sobre bienes y servicios de México (4.2% del PIB), resultó inferior a la de Chile (7.3% del PIB) y al promedio de América Latina (6% del PIB). (Véase la Figura 2.8)

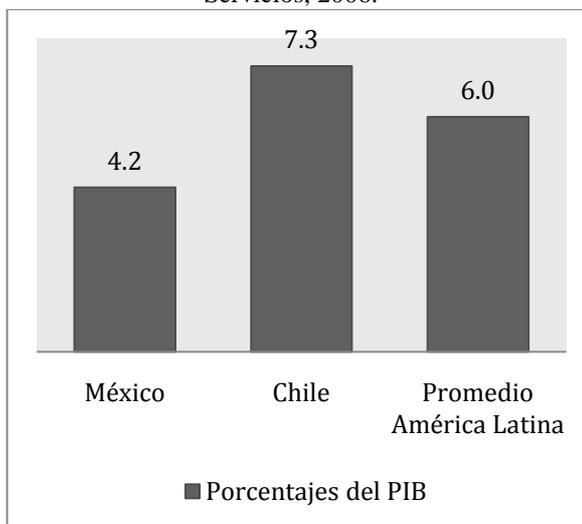
³⁸ OECD Tax Database. Value added taxes. Table IV.1 reports the rates of value added tax (general sales tax) in effect in OECD countries, reporting both the standard rate and any reduced rates applying.

Figura 2.8

Recaudación por Impuestos al Consumo,
2005



Recaudación por Impuestos Generales sobre Bienes y
Servicios, 2006.

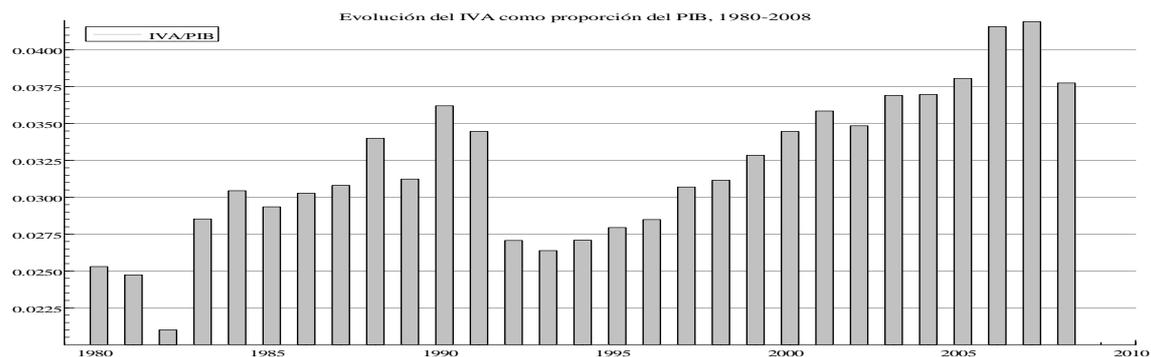


Fuente: Para los países de la OCDE: Revenue Statistics 1965-2006, OCDE (2006), Cuadro 6, Serie 1000(pág. 78), Cuadro 28, Serie 5110(Pág. 89), Cuadro 30, Serie 5120(Pág. 90), Cuadro 6, Serie 3000, 4000 y 6000(Pág 78).

Fuente: Para los países de América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007, sobre la base de cifras oficiales, Cuadro A-41.

A pesar de los problemas asociados con la capacidad recaudatoria del IVA arriba señalados, la importancia de este impuesto en el sistema tributario del país se ha elevado desde su creación en 1980 cuando aportaba a la recaudación el equivalente a 2.5% del PIB, hasta 3.6% en 1990 y 4.2% del PIB en 2007. Ello debido a que durante todo ese tiempo las distintas administraciones federales lo han privilegiado respecto al ISR, al considerar que sus virtudes –sencillez administrativa, neutralidad respecto a las variables económicas– así como la capacidad que se le atribuye para fortalecer el ahorro, la inversión, la producción y el empleo de mano de obra superan a sus desventajas, es decir, su carácter regresivo. En 2008 la recaudación por IVA se redujo a 3.8% debido a la contracción económica de ese año pero en 2010 se elevó la tasa general de 15 a 16%. (Véase la Figura 2.9)

Figura 2.9



Fuente: Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>

En suma, de la revisión del conjunto de instrumentos tributarios del Gobierno Federal se concluye que la baja carga tributaria de México obedece a la existencia de una legislación compleja e intrincada que contempla múltiples exenciones, deducciones y regímenes especiales, en beneficio de ciertos sectores de la población que, debido a ello, logran evadir y eludir el pago de los impuestos.

Lo anterior se traduce en una situación de insuficiencia de ingresos del sector público para hacer frente a los rezagos sociales y productivos, que impiden el desarrollo económico de México. Genera también una situación de gran inequidad respecto a los contribuyentes cautivos del sistema tributario mexicano, representados sobre todo por aquellos sujetos al régimen del ISR, personas físicas, cuyos ingresos proceden de los sueldos y salarios, dado que sus impuestos se deducen de la nómina.

La creación del IETU, el impuesto a juegos y sorteos (IEPS) y el IDE que se aplican a partir de 2008, es el más reciente intento del Gobierno Federal para afrontar la difícil situación tributaria de México. Sin embargo, aun cuando las expectativas recaudatorias oficiales se cumplieran, la carga tributaria resultante no diferiría significativamente de la observada en el país en el pasado cercano; nuestra posición relativa internacional seguiría colocándonos como uno de los países con menores cargas tributarias del mundo, y la dependencia de los ingresos presupuestarios del sector público de México respecto de los ingresos petroleros seguiría siendo considerable.

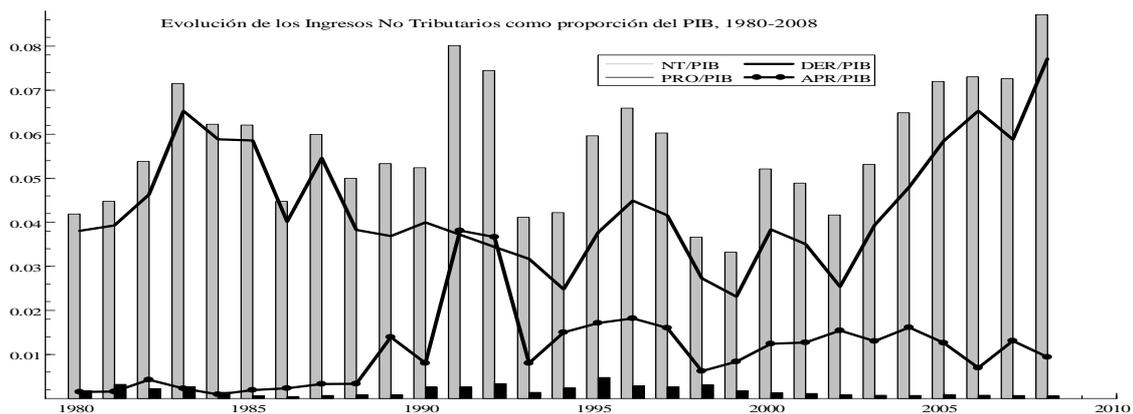
Con la convicción del Gobierno Federal, en el sentido de que el ISR genera mucho más distorsiones sobre el sistema económico que los impuestos al gasto, y de que es posible fomentar la actividad económica de manera eficiente por la vía de restar la importancia del ISR en la mezcla de impuestos de México, es muy probable que en el futuro cercano continúen las modificaciones en esa dirección.

Ingresos no tributarios de México

Los ingresos no tributarios proceden de lo que percibe el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos, contribución de mejoras y por la desincorporación (venta) de empresas públicas; así como de los que obtienen los organismos y empresas bajo control presupuestario directo, entre los que se encuentran Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los Ferrocarriles Nacionales (Ferroviales), Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y la Lotería Nacional (Lotenal).³⁹

Los ingresos no tributarios del Sector Público de México alcanzaron 51.5% de los ingresos totales del Gobierno Federal en 2008, equivalentes a 8.7% del PIB de ese año. Esta fuente de ingresos es muy variable, dado que incluye los derechos por hidrocarburos, la cual depende del precio internacional del petróleo y de la plataforma de explotación. Incluye también, ingresos derivados de operaciones que se dan una sola vez, como las privatizaciones de empresas públicas, o de carácter permanente, pero de gran variabilidad anual, como el remanente de operaciones del Banco de México. El hecho de que de 1980 a 2008 este tipo de ingresos haya fluctuado entre el 3 y el 9% del PIB, nos proporciona una idea clara de su volatilidad. (Véase la Figura 2.10)

Figura 2.10



NT= Recaudación por concepto de ingresos no tributarios. DER= Recaudación por concepto de derechos. APR= Recaudación por concepto de aprovechamientos. PRO= Recaudación por concepto de productos.

Fuente: Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>

³⁹ Véase, *Ley de Ingresos de la Federación 2008* y SHCP, *Criterios generales de política económica 2008*.

En conclusión, la participación de los ingresos por concepto de impuestos, como proporción del Producto Interno Bruto, o carga tributaria, es una de las más bajas del mundo, lo cual revela una muy baja eficiencia recaudatoria del sector público de México. Para contrarrestar esa deficiencia, el Gobierno Federal ha tenido que echar mano de los recursos petroleros, provocando con ello la descapitalización de Pemex y la inestabilidad y volatilidad de los ingresos presupuestarios, al hacerlos depender de los precios internacionales del petróleo.

A continuación intentaremos mostrar que las dificultades para la obtención de ingresos presupuestarios y la política de búsqueda del equilibrio presupuestal en las finanzas públicas del gobierno a partir de los ochenta del siglo pasado, se combinaron para determinar un gasto público insuficiente para hacer frente a los graves rezagos sociales y productivos que se observan en nuestro país, que han impedido el desarrollo sostenido de México.

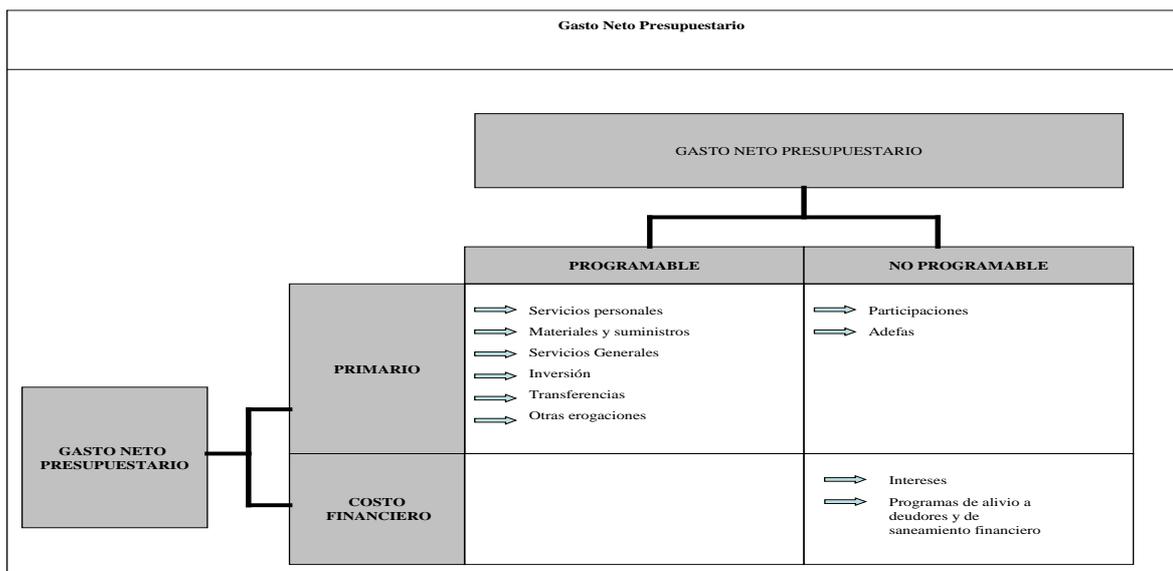
GASTO PÚBLICO

Clasificación del Gasto Público

El gasto neto presupuestario se divide en Gasto Primario y Costo Financiero. El **gasto primario** es el que se destina a las actividades sustantivas del sector público dado que excluye los intereses, comisiones y demás gastos de la deuda pública; mientras que el **costo financiero** incluye el pago de intereses de la deuda y el apoyo a los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero. El gasto neto presupuestario también se puede dividir en **gasto programable** (el que se destina al cumplimiento de las atribuciones del sector público y al gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para atender programas prioritarios), y **gasto no programable** (que incluye las erogaciones que no es posible ubicar con programas específicos como las participaciones federales a los estados, intereses de la deuda, Adefas y apoyo a deudores)⁴⁰ (Véase Figura 2.11)

⁴⁰ Véase el Anexo 1 para la definición de los diferentes conceptos de gasto público.

Figura 2.11



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 2000.

A su vez, el gasto programable se clasifica de la siguiente forma: **Clasificación Económica**, distingue entre el gasto corriente y el de capital, intentando medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía; **Clasificación Funcional**, agrupa las erogaciones de acuerdo a las funciones de gestión gubernamental, las de desarrollo social y las productivas, y **Clasificación Administrativa**, mide la asignación institucional del gasto ejercido por cada entidad de la administración pública.⁴¹ En el Anexo 2.4 se presentan estas tres clasificaciones del gasto público a detalle.

Gasto Presupuestario de 2008

El gasto del sector público de México para el año 2008 ascendió a 2.9 billones de pesos, equivalente a 23.7% del PIB de ese año. Como puede verse en el Cuadro 2.5, el gasto programable absorbió cerca del 77% del gasto total, el cual estuvo integrado por el gasto corriente (58%) y el gasto de capital (19%). El gasto corriente representa fundamentalmente un gasto de consumo puesto que incluye las erogaciones por concepto de la contratación de recursos humanos y la compra de bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas. A su vez, el gasto de capital se destina a la creación y conservación de los bienes de capital, a la adquisición de bienes inmuebles y a las amortizaciones de la deuda pública. Dentro del gasto de capital destaca la relativamente baja proporción del gasto total que se asigna a la inversión física (14%), lo cual contrasta con los grandes rezagos acumulados en la infraestructura del país.

⁴¹ Véase: SHCP, Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, páginas 13 a 16.

Por último, el gasto no programable, cuyo objeto son las participaciones federales a las entidades federativas, los intereses de la deuda pública, los programas de alivio a deudores y los adeudos de ejercicios anteriores, participa con el 23% restante del gasto presupuestario total del sector público.

Cuadro 2.5 Gastos del Sector Público Presupuestario, 2008

Concepto	Millones de pesos	% del Total	% del PIB
Gasto Neto Presupuestario	2,870,201.6	100.00	23.7
Programable	2,204,121.1	76.79	18.2
Gasto Corriente	1,671,256.6	58.23	13.8
Servicios Personales	714,522.8	24.89	5.9
Directos	750,854.4	26.16	6.2
Indirectos ^{1/}	-36,331.7	-1.27	-0.3
Materiales y Suministros	217,990.0	7.59	1.8
Otras erogaciones ^{2/}	411,758.9	14.35	3.4
Subsidios, Ayudas y Transferencias ^{3/}	326,985.0	11.39	2.7
Gasto de Capital	532,864.4	18.57	4.4
Inversión física	411,758.9	14.35	3.4
Directa	169,547.8	5.91	1.4
Indirecta ^{4/}	242,211.1	8.44	2.0
Inversión Financiera y Otros ^{5/}	121,105.6	4.22	1.0
No Programable	666,080.5	23.21	5.5
Costo Financiero	230,100.6	8.02	1.9
Gobierno Federal	169,547.8	5.91	1.4
Organismos y Empresas	24,221.1	0.84	0.2
Apoyo a Ahorradores y Deudores	24,221.1	0.84	0.2
Participaciones a Edos. Y Munic.	423,869.4	14.77	3.5
Adeudos y Otros ^{6/}	12,110.6	0.42	0.1

Fuente: SHCP.

1/ Incluye las aportaciones para la educación básica en los estados y las transferencias para los servicios personales de las entidades no presupuestarias.

2/ Servicios generales y operaciones de los organismos y empresas presupuestarias por cuenta de terceros.

3/ Comprende los subsidios y transferencias diferentes a servicios personales y a gasto de capital, ya que éstas se registran en los rubros correspondientes (ver notas 1, 4 y 5).

4/ Considera las transferencias para inversión física de las entidades no presupuestarias.

5/ Incluye erogaciones recuperables y transferencias para amortización e inversión financiera de las entidades no presupuestarias.

6/ Incluye ajenas netas del Gobierno Federal.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

Tomado de: BANXICO, Informe Anual, 2008, Cuadro A 47

De acuerdo con información de la OCDE el gasto de consumo ⁴² del sector público de México es uno de los más bajos del mundo puesto que en 2008 como proporción del PIB fue de cerca de 15% que contrasta con el promedio de los países de la zona del Euro, 47% y el promedio latinoamericano, 22%. Ello se explica por la política de equilibrio presupuestal y los relativamente menores ingresos presupuestarios de México

⁴² El gasto que reporta la OCDE es el gasto de consumo, no se refiere al gasto total, no incluye el gasto de capital del gobierno.

respecto a la mayoría de los países del mundo debido a los problemas estructurales de la recaudación tributaria que han sido señalados. (Véase el Cuadro 2.6)

Cuadro 2.6. Gasto de Consumo del Gobierno como porcentaje del PIB (2008)

Canadá	E. U.	Francia	España	Euro-Área	México	Argentina	Brasil	Chile	Promedio A.L.
39.08	38.75	52.67	41.06	46.67	14.59	11.18	34.12	19.34	22.15

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE stat, National Accounts at a Glance, 2009 edition y CEPAL, anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009

Finalmente, el gasto público de México tiene un alto grado de rigidez puesto que las partidas presupuestales más importante del gasto corriente no pueden ser reducidos debido a que se destinan al cumplimiento de objetivos sociales señalados en la Constitución como la educación y la salud pública, entre otros, que incluyen la nómina de los maestros federales del país y del personal del sector salud.

Evolución del Gasto Público de México

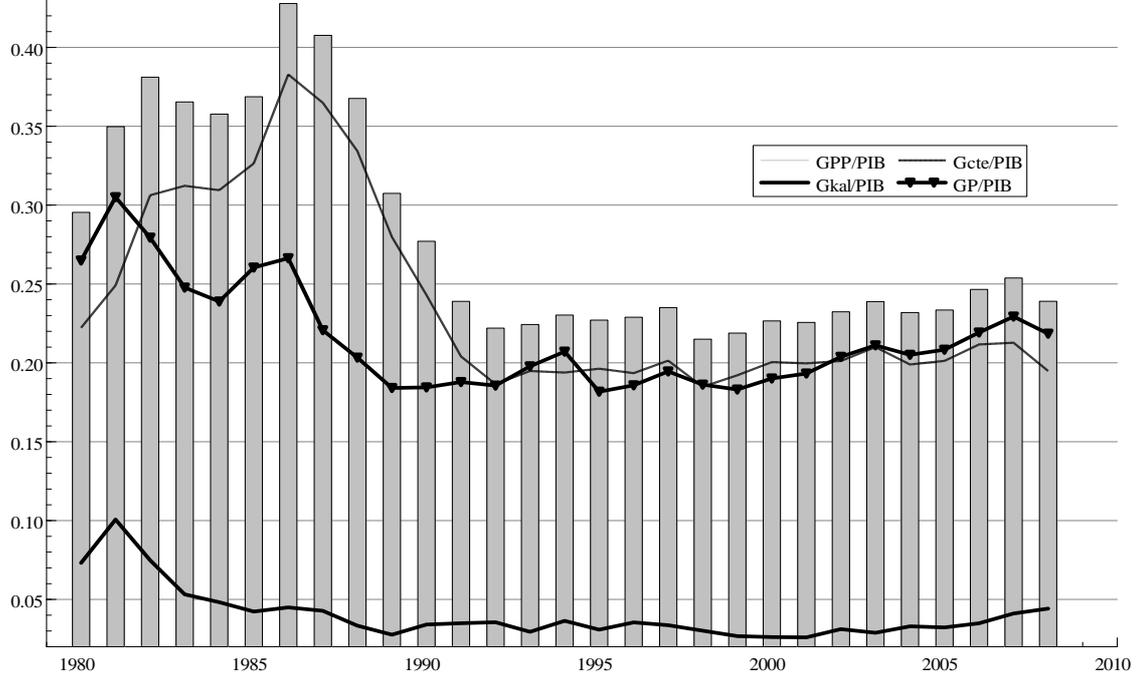
El gasto público en México ha presentado una tendencia decreciente desde la década de los ochenta del siglo pasado. En 1987, a la salida de la crisis de la deuda, el gasto público presupuestario representaba un poco más del 40% del PIB de ese mismo año, iniciándose desde entonces una importante contracción puesto que en 1990 esa proporción se había reducido a cerca de 28%, hasta ubicarse, en 2008, en 23.7%. (Véase la Figura 2.12).

La contracción del gasto público que se observa a partir de 1987 se debió en lo fundamental a la caída sostenida del gasto corriente que en ese año representó cerca del 36% del PIB, se redujo a 24% en 1990, para mantenerse fluctuando ligeramente alrededor de 20% entre 1991 y 2008. Esta última cifra parece ser el piso del gasto corriente, más allá del cual no puede ser reducido dados los compromisos del Gobierno Federal en la prestación de bienes y servicios básicos a los que le obliga la Constitución de México. Por otra parte, el incremento del gasto corriente como proporción del PIB de 25% en 1981 a 36% en 1987, se debió a la caída y estancamiento del PIB durante la crisis de ese periodo, a la imposibilidad de reducir el gasto corriente más allá de cierto límite y al incremento del pago del servicio de la deuda pública que para 1982 se había

más que duplicado en términos reales.⁴³

Figura 2.12

Evolución del Gasto Público Presupuestario, Gasto Corriente, Gasto de Capital y Gasto Primario, como proporción del PIB, 1980-2008.



Nota: GPP=Gasto Público Presupuestario; Gcte=Gasto Corriente; Gkal=Gasto de Capital; GPP=Gcte+Gkal; GP=Gasto Primario; GPP-GP=Costo Financiero.

Fuente: SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema de Finanzas Públicas. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública.

Por contraste, el gasto de capital se redujo significativamente durante el periodo 1981-1987, de representar el 10% del PIB en el primero de esos años, pasó a cerca del 4% en el último. A partir de entonces y hasta la fecha la proporción de gasto de capital a PIB se ha ubicado entre el 2.5 y 4% del PIB. La escasa importancia del gasto de capital en México explica la acumulación creciente de rezagos tanto en materia de obra pública como de infraestructura física en general que se observa durante los últimos 25 años.

Por su parte, el gasto primario presenta la misma tendencia decreciente entre 1981 y 2008 al pasar de 31 a 22%, respectivamente. En la medida en la que el gasto primario excluye el costo financiero del sector público,⁴⁴ estas últimas cifras miden la reducción real del presupuesto destinado a las actividades sustantivas del sector público de

⁴³ En 1981 la Deuda Total Neta del Sector Público Consolidada con el Banco de México fue de 368 mil millones de pesos de 1993 y para 1982 la cifra se había elevado a 819.59 mil millones de pesos de 1993. Véase: Banco de México: [www://.banxico.org.mx/polmoneinflación/estadísticas/finanzasPúblicas/.html](http://www.banxico.org.mx/polmoneinflación/estadísticas/finanzasPúblicas/.html)

⁴⁴ Recuérdese que el costo financiero del sector público esta constituido por los intereses del pago de la deuda pública, más las erogaciones correspondientes a los programas de alivio a deudores y saneamiento financiero. Véase la Figura 2.11.

México. Adicionalmente, como puede observarse en la figura 2.12, la diferencia entre el gasto público total y el gasto primario muestra la reducción significativa del costo financiero del sector público como proporción del PIB entre 1987 y 1992, ello como resultado de la disminución de la deuda pública de México durante ese periodo que más adelante analizaremos.

De este modo la tendencia decreciente del gasto público en México ha sido congruente con la hipótesis de la corriente teórica neoclásica, dominante desde la década de los ochenta en todo el mundo, que sostiene que es preferible un presupuesto público pequeño y equilibrado que no interfiera con la asignación óptima de los recursos que está garantizado por la libre operación de los distintos mercados del sistema económico. En el caso de México los efectos depresores de esta hipótesis sobre el gasto público se potencian debido a que la insuficiencia relativa en la recaudación tributaria del Gobierno Federal impacta negativamente los ingresos presupuestales del sector público, imponiendo de esa forma límites adicionales al gasto público respecto a los que se observan en otros países.

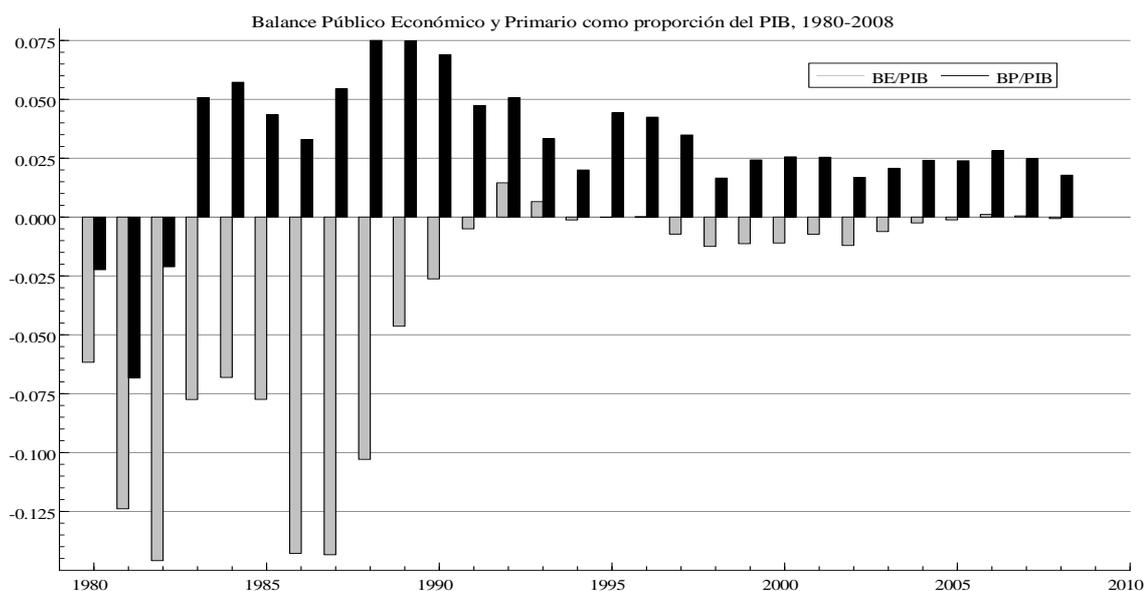
BALANCE PRESUPUESTAL DE MÉXICO.

El Balance público económico es el resultado de la confrontación entre los ingresos y los egresos del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto. El balance económico se divide en presupuestario y extrapresupuestario. Cuando el signo de dicho balance es positivo se trata de un superávit y cuando es negativo representa un déficit.⁴⁵

El déficit económico de México en 2008 ascendió a 0.07% del PIB (menos de la décima parte de un punto porcentual), es decir, al inicio de la presente crisis el Gobierno Federal y el Congreso, prácticamente mantuvieron el equilibrio presupuestal. Una situación parecida se observó entre 1991 y 2008, periodo durante el cual, independientemente de las circunstancias por la que atravesaba la actividad económica del país, se presentaron tanto déficit como superávit muy pequeños. El más importante déficit durante el periodo señalado ascendió a 1.2% del PIB en 1998; mientras que el más importante superávit, 1.4% del PIB, correspondió a 1992. Incluso durante la crisis de 1995, el déficit fue cero y en 1996, hubo superávit. (Véase la Figura 2.13)

⁴⁵ Véase: Banco de México, Glosario.

Figura 2.13



Fuente: Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>

Esa política se explica tanto por el paradigma dominante de equilibrio presupuestal, como por el hecho que la crisis que se inicia en 1982 coincide con un déficit público de cerca del 15% del PIB. Al atribuirle al déficit público la responsabilidad casi absoluta de esa crisis se inició un proceso que terminó por proscribir el déficit en México puesto que actualmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria lo prohíbe.

A su vez, y por las mismas razones, el balance primario en México que se define como la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los pagos de intereses,⁴⁶ ha sido superavitario desde 1983 hasta 2008. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado por el gobierno durante todo ese periodo para ajustar las finanzas públicas hacia el presupuesto equilibrado en detrimento de las actividades sustantivas del sector público.

DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO.

Los distintos conceptos de deuda que se utilizan a continuación se definen de la siguiente forma: **Deuda neta económica amplia**, incluye los pasivos netos del

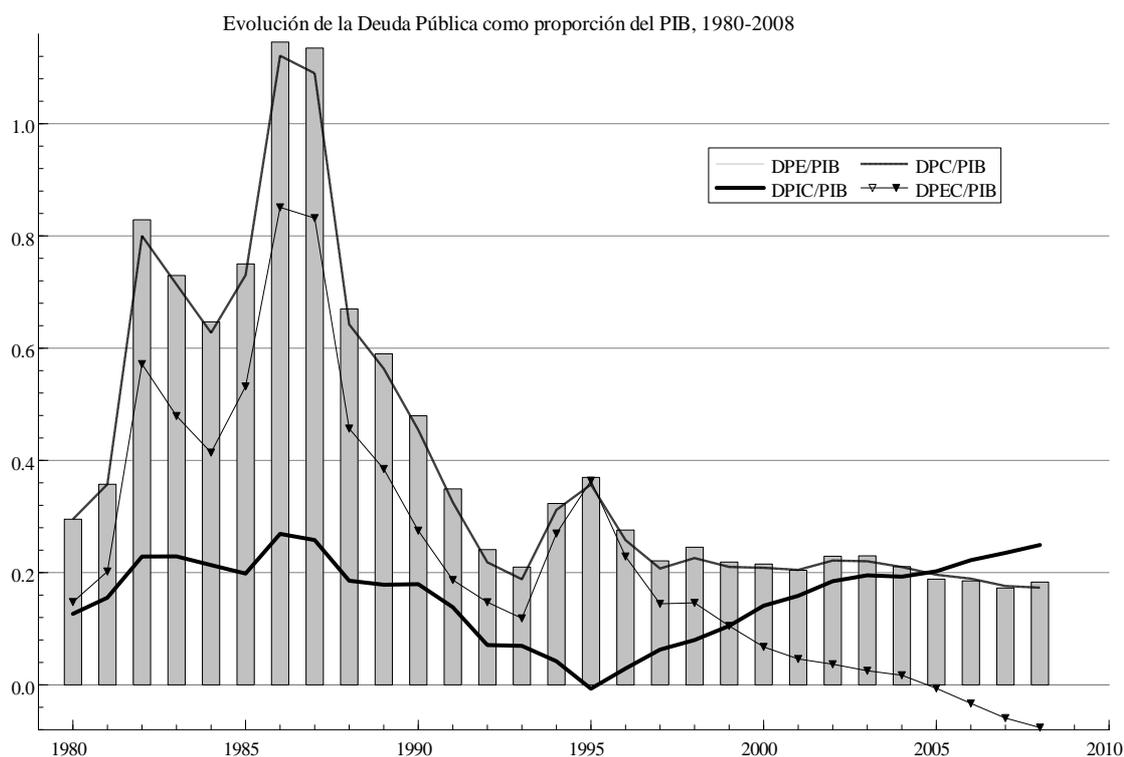
⁴⁶ Véase: Banco de México, Glosario

Gobierno Federal, del sector paraestatal y de los intermediarios financieros oficiales; **Deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México**, Integra a los sectores de la deuda económica amplia, los pasivos y activos financieros del banco central; **Deuda interna neta**, comprende los créditos otorgados al sector público no financiero pagaderos dentro del país denominados en moneda nacional y extranjera provenientes del Banco de México, la Banca Comercial, de Desarrollo y a través de valores gubernamentales, deducidas las obligaciones totales del sistema bancario con el Sector Público, y **Deuda externa neta**, al total de pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos denominados en moneda extranjera deducidos los activos financieros del Gobierno Federal en el exterior.⁴⁷

En 2008 la Deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México (DPC) represento 17% del PIB, estando integrada por la Deuda interna neta del sector público consolidada con el Banco de México (DPIC) que ascendió a 25% del PIB y la Deuda externa neta del sector público consolidada con el Banco de México (DPEC) que fue -8% del PIB. (Véase la Figura 2.14)

⁴⁷ Véase el Anexo 2.5 para la definición completa de estos distintos tipos de deuda.

Figura 2.14



DPE: Deuda Total Neta del Sector Público Económico Amplio, Saldos al final del periodo. **DPC:** Deuda Total Neta del Sector Público Consolidado con el Banco de México, Saldos al final del periodo. **DPIC:** Deuda Interna Neta del Sector Público Consolidado con el Banco de México, Saldos al final del periodo. **DPEC:** Deuda Externa Neta del Sector Público Consolidado con el Banco de México, Saldos al final del periodo.

Fuente: Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/finanzasPublicas/finanzasPublicas.html>.

La deuda del sector público de México es una de las más bajas del mundo puesto que como puede verse en el Cuadro 2.7, en 2008, México tenía la más baja proporción de deuda pública respecto al PIB del conjunto de países de la OCDE seleccionados y una de las más bajas de América Latina, por arriba solamente de la de Chile que fue ese año excepcionalmente baja. Incluso a partir de 2005 y hasta 2008 la deuda externa del sector público, consolidada con el Banco de México, resultó negativa, es decir, los activos internacionales del país fueron superiores a los pasivos.

Cuadro 2.7 Deuda de Gobierno como porcentaje del PIB (2008)

Canadá	E. U.	Francia	Alemania	España	México	Argentina	Brasil	Chile	Colombia
28.6	40.0	52.4	38.8	33.7	24.7	48.3	26.3	5.2	33.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE stat, National Accounts at a Glance, 2009 edition y CEPAL, anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009

La evolución de la deuda del sector público de México de los últimos 25 años hasta llegar a los niveles actuales ha estado marcada por la hipótesis de la teoría económica convencional en el sentido de que dicha deuda representa una carga para las generaciones futuras, tiende a elevar la tasa de interés y desplaza por esa vía gasto privado, no tiene efectos expansivos cuando se usa para financiar el déficit, entre otros argumentos.⁴⁸

Sin embargo, en el caso específico de México la aversión en contra de la deuda del sector público se sustenta también en la experiencia vivida en el marco de la crisis de 1982-1987. En efecto, de acuerdo al diagnóstico oficial la causa de dicha crisis fue la elevada deuda del sector público que como proporción del PIB había alcanzado 80% del PIB en 1982. (Véase la Figura 2.14)

Como consecuencia de los anterior a partir de 1986, al final de la crisis, cuando la deuda pública alcanzó su nivel máximo (121% del PIB), se inició un proceso continuo de reducción de dicha deuda llegando a 19% del PIB en 1993. Sin embargo, durante 1994 y 1995, la deuda vuelve a elevarse a niveles cercanos al 36% para coincidir con el estallamiento de la crisis de 1995, lo cual, desde la perspectiva oficial, no hizo más que confirmar que la deuda del sector público es siempre perjudicial, promoviendo su reducción hasta los niveles actuales cercanos al 17%.

Por otra parte, cuando se analiza la composición de la deuda pública se observa el siguiente comportamiento:

- Entre 1980 y 1999, la deuda externa del sector público siempre resultó superior a la deuda interna, particularmente durante los periodos de la crisis de la deuda y la de 1995.
- Entre 1982 y 1986 la deuda externa se ubicó entre dos y tres veces por arriba de la deuda interna.
- A partir de 1987 la deuda externa inicia su descenso que se ve frenado en 1993, año en el cual la deuda externa (11.8% del PIB), supera a la interna (7% del PIB), que también había venido cayendo.
- Durante 1994 y 1995, la deuda externa vuelve a elevarse y la interna sigue reduciéndose a tal punto que en 1995, la primera ascendió a 36% del PIB, mientras que la segunda no solamente había sido completamente pagada sino que incluso presentó un pequeño saldo acreedor.

⁴⁸ En el capítulo 1 fueron expuestos los argumentos específicos de la teoría neoclásica en contra de la deuda.

- A partir de 1995, la deuda interna crece y la externa decrece hasta equipararse en 1999.
- En el 2000 los papeles se invierten dado que la deuda interna supera desde entonces a la deuda externa, y finalmente
- En 2008, la deuda interna del sector público consolidada con el Banco de México alcanzó un valor equivalente a 25% del PIB, mientras que la deuda externa presentó un saldo negativo de -7% del PIB. (Véase la Figura 2.14)

El hecho de que la deuda externa haya sido particularmente elevada durante los episodios de crisis del periodo bajo consideración debe atribuirse al incremento excesivo del déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos, que resultaron insostenibles al demandar cantidades crecientes de divisas procedentes de la inversión extranjera directa e indirecta que al dejar de estar disponibles, condujeron a las crisis de referencia.

De esa forma, el incremento del gasto, del déficit y del endeudamiento público al reactivar el empleo y la actividad económica serán indirectamente causantes de la desestabilización económica solamente en los casos en los que la demanda agregada exceda a la oferta agregada (producción interna + posibilidades reales y sostenidas de importación).

Por contraste, desde la perspectiva oficial, el déficit y el endeudamiento público para financiarlo producen siempre efectos negativos sobre la actividad económica del país, por ello es que en México su prohibición ascendió a la categoría de Ley. Así se explica la evolución de la deuda y el déficit del sector público de México de los últimos 25 años.

Sin embargo, como consecuencia de las dificultades económicas por las que actualmente atraviesa el país, las autoridades hacendarias esperan que para 2010 los ingresos presupuestales se reduzcan en 374 mil millones de pesos y para hacer frente a ese faltante el Gobierno Federal propuso y el Congreso aprobó incrementos en las tasas de algunos impuestos, así como ajustes al gasto, tratando de moderar el endeudamiento interno que, dadas la profundidad de la crisis y el carácter irreductible de muchas de las partidas de gasto corriente, se tuvo que autorizar por un monto de 2.9% del PIB.⁴⁹

Por último, el incremento en las tasas de algunos impuestos en el marco de la contracción de la actividad económica, es la expresión más clara de la política

⁴⁹ Véase: Criterios generales de Política Económica, 2010 y Ley de Ingresos de la Federación, 2010.

procíclica del Gobierno Federal que difícilmente encuentra sustento en la teoría neoclásica o la experiencia histórica. Revela además el carácter de la política tributaria que se ha ido imponiendo paulatinamente en el país, en el sentido de incrementar el peso de los impuestos indirectos en la recaudación total a costa del impuesto del impuesto al ingreso. En el Cuadro 2.8, se muestran el incremento de las tasas de los impuestos autorizados en 2010, en donde se destaca el carácter definitivo en el caso del IVA y transitorio en el del ISR.

Cuadro 2.8 Incrementos en las tasas de los impuestos autorizados en 2010.

ISR: aumento temporal , a empresas y personas de 28 a 30% entre 2010 y 2014, excepto para las personas que ganen hasta 10, 298 pesos, para volver a la tasa de 28% en este último año.
ISR, sector primario: aumento temporal , de 19 a 21%, para volver al 19% en 2014.
IVA: aumento definitivo , de 15 a 16% la tasa general y de 10 a 11% la tasa en las zonas fronterizas.
IEPS: Tabacos labrados: aumento definitivo , 80 centavos por cajetilla hasta llegar a 2 pesos en tres años. Impuesto a las telecomunicaciones: aumento definitivo , 3% a telefonía celular, fija y televisión, excepto internet. Cervezas: aumento temporal , de 25 a 26.5 por ciento durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012, reducirla a 26 por ciento en 2013, y volver a 25 por ciento en 2014. Bebidas alcohólicas: aumento definitivo , de 50 a 53 por ciento.
Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), aumento definitivo , de 2 al 3 por ciento a los depósitos en efectivo mayores de 15 mil pesos mensuales, en lugar de los 25 mil pesos mensuales actuales.
Juegos y Sorteos: aumento definitivo , de 20 a 30 por ciento y otorgar mayor fiscalización al SAT.

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación, 2010.

CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis de la evolución y situación actual, del sistema tributario, el gasto público y la deuda pública puede concluirse que la política fiscal aplicada en México durante los últimos 25 años ha estado sustentada, en lo fundamental, en los principios de las “finanzas sanas” de la teoría económica neoclásica que Schumacher⁵⁰ sintetizó de la siguiente forma:

1. El estado no puede incrementar el nivel de actividad de las empresas.
2. El mejor presupuesto es el presupuesto pequeño debido a que los impuestos en alguna medida desalientan el ahorro privado lo cual se supone que desalienta la inversión privada.

⁵⁰ Schumacher, E. F. *Public Finance –Its Relation To Full Employment*, Basil Blackwel, Oxford 1944. Reproducido en *The Economics of Full Employment. Six Studies in Applied Economics*. Prepared at The Oxford University Institute of Statistics, M Kelly, August, 1967.

3. Los impuestos más dañinos y destructivos son los que más desalientan el ahorro privado, como los impuestos a las herencias, los impuestos al ingreso de tasas elevadas, los impuestos a las ganancias de las empresas, de hecho todos los impuestos a las distintas clases de riqueza. Por su parte los impuestos indirectos desalientan directamente al consumo y por lo tanto son menos dañinos desde el punto de vista económico.

4. El déficit público posiblemente conducirá a la inflación y seguramente a una reducción en la acumulación de capital privado. El déficit será inflacionario si es financiado con emisión monetaria o a través de deuda de corto plazo del gobierno, debido a que la tasa de interés no aumentará lo suficiente para provocar una caída de la inversión privada que pudiera compensar el incremento del gasto público, generándose un exceso de demanda. Si por el contrario el déficit se financia con deuda de largo plazo del gobierno, los bonos del sector público sustituirán a los bonos privados como fuente de financiamiento de la inversión privada.

5. El déficit público aun si se financia de modo tal que no genere inflación, debe conducir a una reducción de la tasa de crecimiento porque resulta de una disminución del ahorro de la comunidad que de otra forma podría haber sido utilizado para incrementar el capital real, a menos que el gobierno utilice los fondos que ha pedido prestado exclusivamente para la creación de equipo de capital en el mismo monto que lo hubieran hecho los inversionistas privados, y

6. El pago de la deuda nacional debe hacerse tan rápido como sea posible y para ello deben emplearse impuestos al consumo. Ello porque, para la economía clásica, la deuda representa un peso muerto, no significa una hipoteca para el futuro sino más bien la pérdida de oportunidades. La deuda nacional mide el grado en el cual el Estado impide que el ahorro de la comunidad se traduzca en incrementos del capital real de la nación. De este modo el pago de la deuda nacional significa remediar ese problema.

El sustento teórico de la política fiscal que ha sido aplicada en México desde 1980 depende de un conjunto de hipótesis y premisas, y supone ciertas relaciones de causalidad entre las variables económicas, que no necesariamente corresponden con los hechos. Como se vio en el capítulo 1 existen planteamientos teóricos diferentes cuyas extensiones de política fiscal difieren también radicalmente. Sin embargo, lo más importante es que los resultados de la política fiscal aplicada hasta ahora en México no han sido satisfactorios desde el punto de vista del crecimiento económico y el bienestar de la población del país.

Por lo anterior, en los capítulos siguientes se lleva a cabo la investigación empírica con el propósito de evaluar, tanto la política vigente, como la pertinencia de una alternativa de política fiscal para México.

Anexo 2.1 Algunas Definiciones de Gasto Público

Concepto	Definición
Gasto Público Presupuestario	El conjunto de erogaciones que efectúan el Gobierno Federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de control directo en el ejercicio de sus funciones y cuyas previsiones financieras están incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Gasto programable	El conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre las cuales se considera a 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, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación. Incluye también el gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para el cumplimiento de programas prioritarios en materia de educación, salud e infraestructura a través del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
Gasto Corriente	Incluye las erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.
Gasto de Capital	Incluye el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.
Gasto no programable	Está constituido por las erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como las participaciones del gobierno federal a las entidades federativas; los intereses y otros gasto y comisiones de la deuda pública; los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, Adefas, y los recursos destinados para las operaciones y programas de saneamiento financiero y los apoyos a ahorradores y deudores de la banca.
Gasto Primario	Es el agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto neto devengado. Este concepto de gasto refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control, ya que los intereses se encuentran directamente vinculados con saldos históricos acumulados.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Glosario de términos

Anexo 2.2 Fuentes de Ingresos del Sector Público.

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>
Impuestos	Contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos. Es una contribución obligatoria sin que haya contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato.
Derechos	Contribuciones que se pagan por los servicios que presta el Gobierno en sus funciones de derecho público. Se pagan derechos, en contraprestación de un servicio público particular; cuando el gobierno ejerce monopolio sobre el servicio; en la prestación de toda clase de servicios, estén o no monopolizados, sólo cuando el particular provoca la prestación del servicio; cuando el servicio es impuesto por la ley y cuando el servicio es prestado por la administración, sea en forma directa o delegada. Ejemplos del pago de derechos lo constituyen, los correspondientes a la solicitud, estudio y resolución del trámite de autorización para impartir educación preescolar, o el derecho por el uso o aprovechamiento del espacio aéreo mexicano o del agua
Contribuciones Especiales: • Contribución de mejoras • Aportaciones de seguridad social	Contribución especial obligatoria, a cargo de aquellas personas que perciben un beneficio particular, producido por la ejecución de una obra pública (contribución de mejoras) o que provoca un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada (aportaciones de seguridad social)
Productos	Ingresos no tributarios de las administraciones públicas provenientes de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de funciones propias del derecho público y que, por tanto, no son susceptibles del establecimiento de contribuciones. Representan productos, los ingresos por: arrendamiento de terrenos o construcciones del Gobierno Federal, la venta de bienes muebles e inmuebles, los intereses devengados por los créditos y valores, entre otros
Aprovechamientos	Ingresos de las administraciones públicas que no están incluidos en los conceptos anteriores. Son aprovechamientos, por ejemplo, los ingresos por concepto de multas administrativas de cualquier tipo, los recargos por falta de pago oportuno y otros de tipo sancionatorio
Ingresos de organismos y empresas	Ingresos de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo de la Administración Pública Federal como resultado de la producción y venta de los bienes y servicios que generan. Los ingresos de Pemex y CFE corresponden a este concepto. Los ingresos resultantes de la desincorporación (venta) de empresas públicas se incluyen dentro de este concepto ²
Ingresos derivados de financiamientos	Ingresos por concepto de endeudamiento, de diferimiento (o posposición) de pagos y de superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo

² Véase consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, SHCP, México, febrero de 2000, página 46.

FUENTE: CNH, Trabajos Preparatorios, Trabajo 1, páginas 50 a 56. Iniciativa de Ley de Ingresos 2006.

Anexo 2.3 Clasificación de los Ingresos del Sector Público Presupuestario

Ley de Ingresos	Tributarios y no tributarios	Petroleros y no petroleros	Institucional
Impuestos <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IETU • IVA total • IEPS total • Impuesto a los rendimientos petroleros • IDE • Importación total • Otros impuestos 	Tributarios <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IETU • IVA total • IEPS total • Impuesto a los rendimientos petroleros • IDE • Importación total • Otros impuestos 	Petroleros 1/ <ul style="list-style-type: none"> • IVA • IEPS • Impuesto a los rendimientos petroleros • Importación • Derechos • Propios de PEMEX 	Gobierno Federal <p>1. <i>Petroleros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • IVA • IEPS • Impuesto a los rendimientos petroleros • Importación • Derechos <p>2. <i>No petroleros</i></p> <p>a) <i>Tributarios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IETU • IVA • IEPS • IDE • Importación <p>b) <i>No tributarios</i></p>
<i>Aportaciones de seguridad Social</i>	<i>No tributarios</i>	<i>No petroleros</i>	
<i>Contribución de Mejoras</i>	<p>1. <i>Gobierno Federal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Derechos Productos Aprovechamientos Contribución de mejoras <p>2. <i>Organismos y empresas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Pemex Resto 	<p>1. <i>Tributarios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IETU • IVA • IEPS • IDE • Importación • Otros <p>2. <i>No tributarios</i></p> <p>a) <i>Gobierno federal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos • Productos • Aprovechamientos • Contribución de mejoras <p>b) <i>Organismos y empresas distintas de Pemex</i></p>	
<i>Derechos</i>			
Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago			<i>Organismos y empresas</i>
			Pemex
			Resto
Productos			
Aprovechamientos			
Ingresos derivados de financiamiento			
Otros ingresos			

1/ En la clasificación de Ingresos Petroleros que realiza la secretaría de Hacienda se excluye el IVA y el impuesto a la Importación. Se incluyeron en el Cuadro 4.5 debido a que de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación el pago de dichos impuestos constituyen también obligaciones de PEMEX y sus Organismo Subsidiarios

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, México, 2000, P 12.

Anexo 2.4 Distintas Clasificaciones del Gasto Público

La clasificación económica del gasto público presupuestario identifica cada renglón de gasto, según su naturaleza económica y objeto, en corriente y de capital. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía.

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PROGRAMABLE	
Descripción	Descripción
Gasto Corriente	Gasto de capital
Servicios Personales	Inversión física
Remuneraciones al personal de carácter permanente	Bienes muebles e inmuebles
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	Mobiliario y equipo de administración
Remuneraciones adicionales y especiales	Maquinaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación
Pagos por concepto de seguridad social	Vehículos y equipos de transporte
Pagos por otras prestaciones sociales	Equipo e instrumental médico y de laboratorio
Materiales y suministros	Herramienta y refacciones
Materiales y útiles de administración	Animales de trabajo y de reproducción
Alimentos y utensilios	Bienes inmuebles
Materias primas y materiales de producción	Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública
Materiales y artículos de construcción	Obras públicas
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	Obras públicas por contrato
Combustibles, lubricantes y aditivos	Obras públicas por administración
Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	Estudios de preinversión
Materiales explosivos y de seguridad pública	Inversión financiera y otras erogaciones
Mercancías diversas	Concesión de créditos
Servicios Generales	Adquisición de valores
Servicios básicos	Erogaciones contingentes
Servicios de arrendamiento	Erogaciones especiales
Servicios de asesoría, informáticos, estudios e investigaciones	Transferencias
Servicios comercial y bancario	Transferencias de apoyo a programas
Servicios de mantenimiento, conservación e instalación	Transferencias para inversión financiera
Servicios de difusión e información	Transferencias para amortización de pasivos
Servicios de traslado e instalación	Apoyos a Estados y Municipios
Servicios oficiales	
Otros servicios	
Ayudas, subsidios y transferencias	
Ayudas	
Subsidios	
Transferencias de apoyo a programas	
Transferencias para el pago de intereses, comisiones y gastos	
Apoyos a Estados y Municipios	
Otros	
Erogaciones contingentes	
Erogaciones especiales	

Fuente: SHCP. Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 2000. Pág. 14.

La clasificación funcional del gasto programable del sector público agrupa las erogaciones, de acuerdo con el destino de los recursos, en tres funciones básicas: las de gestión gubernamental, las de desarrollo social y las productivas.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PROGRAMABLE
Funciones de gestión gubernamental
Legislación
Impartición de justicia
Organización de los procesos electorales
Procuración de justicia
Soberanía del territorio nacional
Gobierno
Medio ambiente y recursos naturales
Funciones de desarrollo social
Educación
Salud
Seguridad social
Laboral
Abasto y asistencia social
Desarrollo regional y urbano
Funciones productivas
Desarrollo agropecuario
Energía
Comunicaciones y transportes
Otros servicios y actividades económicas

Fuente: SHCP, Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, 2000. Pág. 15

La clasificación administrativa del gasto del sector público presupuestario es la ordenación del presupuesto de egresos que tiene por objeto medir la asignación institucional del gasto ejercido por cada entidad de la administración pública.

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO	
TOTAL (1+2)	
1. GOBIERNO FEDERAL (A+B)	2. ORGANISMOS Y EMPRESAS BAJO CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
A) Ramos Administrativos	
Legislativo	Pemex
Presidencia de la República	CFE
Judicial	IMSS
Gobernación	ISSSTE
Relaciones Exteriores	Ferronales
Hacienda y Crédito Público	Capufe
Defensa Nacional	ASA
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Conasupo
Comunicaciones y Transportes	Lotenal
Comercio y Fomento Industrial	
Educación Pública	
Salud	
Marina	
Trabajo y Previsión Social	
Reforma Agraria	
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	
Procuraduría General de la República	
Energía	
Desarrollo Social	
Turismo	
Instituto Federal Electoral	
Contraloría y Desarrollo Administrativo	
Tribunales Agrarios	
Tribunal Fiscal de la Federación	
B) Ramos Generales	
Aportaciones a Seguridad Social	
Provisiones Salariales y Económicas	
Deuda Pública	
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	
Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza	
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	
Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	
Adeudos en Ejercicios Fiscales Anteriores	
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	
Erogaciones para los Programa de apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	

Fuente: SHCP. Consideraciones en torno a la elaboración del Presupuesto, 2000. Pág. 16.

Anexo 2.5 Algunas Definiciones de Deuda del Sector Público

Concepto	Contenido
Deuda neta económica amplia	La deuda neta económica amplia comprende los pasivos netos del Gobierno Federal, del sector paraestatal y de los intermediarios financieros oficiales (bancos de desarrollo y fideicomisos oficiales de fomento).
Deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México	Saldo negativo derivado de la consolidación de operaciones del Sector Público con el Banco de México; agrega las del banco central con el sector externo, el sector privado, la banca comercial, los gobiernos estatales y municipales, los intermediarios financieros del sector privado y los acreedores no sectorizados. La deuda neta consolidada con el Banco de México Integra a los sectores de la deuda económica amplia, pasivos y activos financieros del banco central.
Deuda interna bruta	Total de créditos pendientes de pago, pagaderos dentro del país otorgados al sector público no financiero, denominados en moneda nacional y extranjera proveniente del Banco de México, Banca Comercial, de Desarrollo y a través de valores gubernamentales.
Deuda interna neta	Es la deuda interna bruta menos las obligaciones totales del sistema bancario con el Sector Público.
Deuda externa bruta	Suma del total de pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos denominados en moneda extranjera. Considera las variaciones cambiarias y los ajustes.
Deuda externa neta	Deuda externa bruta menos los activos financieros del Gobierno Federal en el exterior.

Fuente: BANXICO, GLOSARIO

<http://www.banxico.org.mx/tipo/didactico/glosario.pdf>

Fuente: CEFPE, Estadísticas Históricas de la Deuda Pública en México 1980-2002

<http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion>

Capítulo 3

Modelos de tributación y gasto público en algunos países seleccionados y sus efectos sobre la inversión privada.

En este el capítulo se revisa, para algunos países, la relación que existe entre distintos modelos de tributación y gasto público y sus características económicas y sociales. Específicamente, tanto en países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de América latina, se analiza el tipo de impuestos que predomina en la recaudación tributaria para contrastarlo con variables tales como el PIB per cápita, el coeficiente de Gini y la tasa de acumulación productiva, entendida como el cociente inversión privada a PIB, tratando de probar, en el plano internacional, a nivel puramente descriptivo, la justeza del planteamiento dominante en relación con que el IVA se ha convertido en la fuente de recaudación principal en la mayoría de los países del mundo, debido a su superioridad, respecto al ISR, en la promoción del desarrollo económico.

Enseguida, tratando de medir específicamente el impacto de las variables fiscales sobre la inversión privada en algunos países seleccionados se presenta un análisis econométrico para el periodo 1990-2008. Para ello utilizamos dos modelos de tipo panel dinámico en los que se agrupan países similares en cuanto a sus características y niveles de desarrollo. En el primer modelo se incluye a México, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay; mientras que en el segundo, los países considerados son: Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón.

En ambos modelos se especifica como variable dependiente a la inversión privada y como variables independientes: el gasto público, la recaudación tributaria por concepto del impuesto sobre la renta, la recaudación tributaria por concepto del impuesto al valor agregado, el PIB y el índice de tipo de cambio real.

3.1. Modelos de tributación y su efecto económico social

México tiene una de las cargas fiscales más bajas del mundo. En efecto, dicha carga que incluye los ingresos tributarios, más todas las contribuciones por hidrocarburos era, en 2005 como proporción del PIB, inferior en más de 15 puntos porcentuales a la carga fiscal promedio de los países de la OCDE. (Véase Cuadro 3.1)

Cuadro 3.1Algunos países pertenecientes a la OCDE: comparación de la carga fiscal total, 2005 ^{*/}

País	% del PIB
Promedio OCDE	36.2
Alemania	34.8
Canadá	33.4
España	35.8
Estados Unidos	27.3
Francia	44.1
Gran Bretaña	36.5
Italia	41.0
Suiza	29.7
Japón	27.4
Corea	25.5
México	19.9

^{*/} La carga fiscal se define como la proporción de la recaudación tributaria (incluye ingresos tributarios más otras contribuciones por hidrocarburos en el caso de México) en relación con el PIB.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics, 1965-2006

Si la comparación se hace con los países latinoamericanos, considerando exclusivamente los ingresos tributarios, es decir, sin incluir los ingresos petroleros por concepto de derechos a los hidrocarburos que en México aportan una proporción significativa de los ingresos presupuestales del sector público (cerca del 40% del total), resulta que la presión tributaria de nuestro país, en 2006 como proporción del PIB (11%), es la más baja de la región cuyo promedio ascendió a 16.9% en ese mismo año. (Véase Cuadro 3.2)

Debido a lo anterior es que existe consenso en la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria en México.

Cuadro 3.2

América Latina y el Caribe: presión tributaria, incluidas
las contribuciones a la seguridad social
(En porcentajes del producto interno bruto)

	2006*
América Latina y el Caribe	16.9
Argentina	17.5
Bolivia	25.6
Brasil	24.1
Chile	18.5
Colombia	20.6
Costa Rica	13.7
Ecuador	14.2
El Salvador	15.0
Guatemala	12.1
Haiti	9.9
Honduras	19.2
México	11.0
Nicaragua	21.2
Panamá	14.7
Paraguay	13.5
Perú	16.5
República Dominicana	14.1
Uruguay	23.6
Venezuela	16.0

*Cifras preliminares

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América latina y el Caribe 2006-2007, sobre la base de cifras oficiales. Cuadro A-40

México y los países de la OCDE

La estrategia diseñada en 2002 por el Gobierno de Vicente Fox para combatir los problemas del sistema tributario mexicano tenía entre sus ejes fundamentales, por una parte, la eliminación de los regímenes de tasa cero y exentos del IVA y por la otra, la reducción de la tasa del ISR tanto a las empresas como a las personas, así como cierta modificación (no eliminación) de los regímenes especiales y de las exenciones que dicho impuesto contempla.⁵¹

El Congreso se opuso sistemáticamente a la eliminación de la tasa cero y al régimen de exentos del Impuesto al Valor Agregado que había sido propuesto por Fox, aunque aceptó buena parte del resto de las modificaciones a la legislación tributaria contenidas en su iniciativa.

En vista de la experiencia de su antecesor, Felipe Calderón durante su primer año de gobierno, presentó a la consideración del Congreso de la Unión su propuesta de reforma tributaria centrada fundamentalmente en el impuesto empresarial a tasa única IETU. La

⁵¹ Ver Ejecutivo Federal, La Nueva Hacienda Pública Redistributiva, 2002.

reforma emprendida por el gobierno de Calderón fue definida como la reforma posible, la cual, en vista de su limitada capacidad recaudatoria tendrá que ser complementada con futuros cambios al ISR a las personas físicas y sobre todo al IVA.

Sigue existiendo la convicción en el gobierno de que el ISR distorsiona las decisiones de los agentes económicos en contra del trabajo, el ahorro y la inversión y, por consecuencia, el proceso de asignación óptima de los recursos productivos. Se argumenta además que el impuesto al gasto, en particular el IVA, es un impuesto más neutral, siempre que grave a una misma tasa efectiva a todos los bienes y servicios consumidos, porque si bien afecta negativamente las decisiones de consumo a favor del ahorro, con ello se alienta la inversión y el crecimiento.

Quienes suscriben ese tipo de argumentos observan además que “en el caso de la OCDE, región en la cual puede decirse que se ha encontrado desde hace tiempo un nivel de carga de equilibrio tributo por tributo, en los últimos años la evidencia internacional muestra que ha complementado su recaudación recargándose más en los impuestos indirectos que en los directos.”⁵²

Sin embargo, cuando se revisa la evidencia empírica se constata que el IVA se ha usado efectivamente como complemento de la recaudación tributaria en los países más desarrollados, sin que pueda decirse que ha sustituido al ISR como eje del sistema tributario.

En efecto, en 1990 el ISR total (empresas y personas) contribuyó a la recaudación de los países de la OCDE, en promedio, con 13.1 por ciento del PIB y los impuestos al consumo general lo hicieron con 6.1 por ciento; en el 2000, las proporciones de referencia fueron 13.6 y 6.9 por ciento del PIB respectivamente, y para 2005, el ISR contribuía con 12.9% y el impuesto al consumo con 6.9%. Durante esos 15 años, la recaudación por concepto de ISR redujo ligeramente su participación en la recaudación total y el IVA la incrementó (sobre todo en la década de los noventa), pero el aporte del ISR a la recaudación seguía siendo, en 2005, de un poco menos del doble del correspondiente a los impuestos al consumo. (Cuadro 3.3)

⁵² Véase Banco de México, *Un Comparativo Internacional de Recaudación Tributaria* México, mayo 21 de 2003, página 40

Cuadro 3.3

Estructura de la Carga Fiscal Total en la OCDE, 1990, 2000 y 2005

Países de la OCDE	Recaudación (por ciento del PIB en 1990)				
	Impuestos al Ingreso	Impuestos al Consumo	Impuestos Específicos	Otros Impuestos ^{a/}	Total
Canadá	17.4	5.1	3.7	5.4	31.6
Estados Unidos	12.1	2.1	1.9	3.7	19.8
México	4.5	3.6	6.6	0.5	15.2
Promedio OCDE	13.3	6.1	4.3	3.2	26.9
Recaudación (por ciento del PIB en 2000)					
Canadá	17.5	5.2	3	5	30.7
Estados Unidos	15.1	2.2	1.9	3.5	22.7
México	4.7	3.5	6.3	0.9	15.4
Promedio OCDE	13.6	6.9	4.2	3.3	28.0
Recaudación (por ciento del PIB en 2005)					
Canadá	15.9	5.0	3.0	4.2	28.1
Estados Unidos	12.7	2.2	1.8	3.1	19.8
México	4.8	3.8	7.3	0.6	16.5
Promedio OCDE	12.9	6.9	3.9	2.5	26.2

Nota: Los valores reportados pueden diferir de los de otros cuadros debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, así como por redondeo en las cifras.

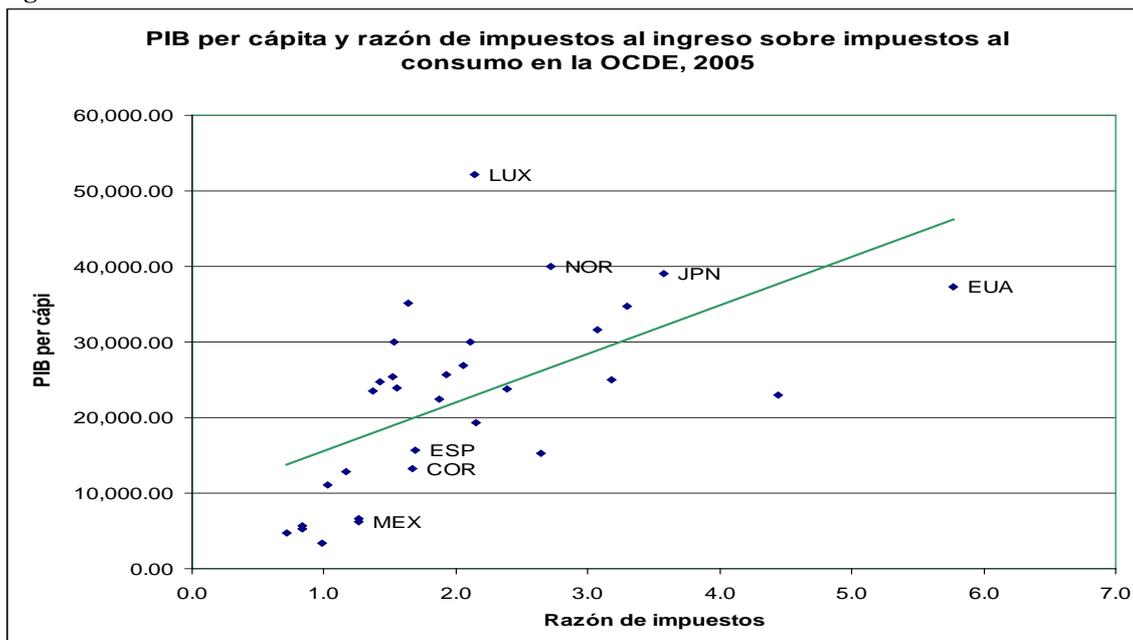
^{a/} Incluye impuestos a la nómina, al patrimonio y otros impuestos. En México, este rubro comprende los impuestos estatales a la nómina (0.1por ciento del PIB), el impuesto predial (0.3por ciento del PIB) y otros impuestos y derechos estatales y municipales (0.1por ciento del PIB).

Fuente: Para los años 1990 y 2000, Banco de México, Comparativo Internacional de Recaudación Tributaria, 2003. Para el año de 2005, Revenue Statistics 1965-2006, OCDE (2006), Cuadro 6, Serie 1000(pág. 78), Cuadro 28, Serie 5110(Pág. 89), Cuadro 30, Serie 5120(Pág. 90), Cuadro 6, Serie 3000, 4000 y 6000(Pág 78).

Adicionalmente, Estados Unidos y Canadá tenían, en 2005, una estructura tributaria en la que el ISR aportó a la recaudación total significativamente más que los impuestos al consumo, 6 veces más en el caso de E. U. A. y 3 veces más en el de Canadá.

Por otra parte, puede constatarse que entre mayor es el grado de desarrollo de los países, medida por el PIB per cápita, mayor es la importancia del ISR en la recaudación, respecto de los impuestos al consumo. La Figura 3.1 muestra esa relación.

Figura 3.1



Fuentes: "Revenue Statistics 1965-2001", OCDE (2002) y "Revenue Statistics 1965-2006", OCDE (2006). PIB per cápita en dólares constantes de 2000.

Otro argumento que se suele utilizar en contra de la utilización del ISR como factor de recaudación tributaria es que en diversos países del mundo las tasas de dicho impuesto se han venido reduciendo hasta colocarse a niveles muy inferiores a las de México. En efecto, como puede verse en Cuadro 4, algunos países pertenecientes a la OCDE han disminuido la tasa del ISR para las empresas, como Irlanda, país que por ese hecho ha sido desde hace varios años un caso paradigmático para el gobierno mexicano. Ello ha provocado que para 2007 la tasa promedio del ISR a las empresas de los países que pertenecen a esta organización fuera de 27.6%, a pesar de que países como Canadá, Estados Unidos y España, entre muchos otros, conservan aún tasas muy superiores a ese promedio. Adicionalmente, la gran mayoría de los países de la OCDE mantienen tasas muy altas del ISR a las personas físicas, incluyendo a la propia Irlanda.

México, en 2006, era uno de los países que tenía una de las más bajas tasas marginales máximas del ISR a las personas físicas (30 por ciento, homologada a la tasa del ISR para personas morales). En ese mismo año la tasa del ISR a las personas físicas en promedio para los países de la OCDE era 35.7%, en E.U.A. 35% y en Canadá dicha tasa, 29%, se ubicó por debajo del promedio, dado que en ese país se privilegió el ISR a las personas morales, en contraste con lo sucedido en Irlanda en donde la tasa del ISR a las persona físicas ascendía a 42% en 2006. (Véase Cuadro 3.4)

Cuadro 3.4
Tasa Marginal Máxima del ISR de Personas Morales y Personas Físicas (Porcentajes)

País	ISR Personas Morales Tasa marginal máxima, 2007 ^{a/} (por ciento)	ISR Personas Físicas Tasa marginal máxima, 2006 ^{b/} (por ciento)
Canadá	36.1	29.0
Estados Unidos	39.3	35.0
España	32.5	29.16
Irlanda	12.5	42.0
México	28.0	29.0
Promedio OCDE	27.6	35.7

^{a/} Incluye las tasas aplicables por los gobiernos Central y Subcentrales.

^{b/} Tasa marginal máxima aplicada por el gobierno central.

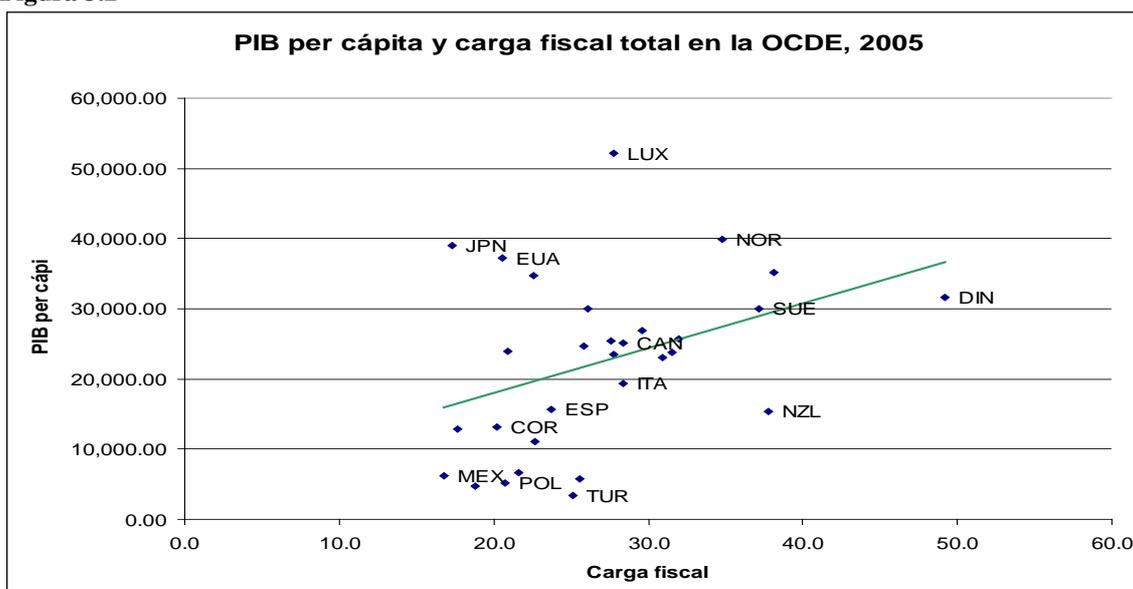
Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, Public Sector, Taxation and Market Regulation, (Tax Database), 2007

Como resultado de la evolución de su sistema tributario, en 2005, el ISR a las personas físicas en E.U.A. aportó a la recaudación tributaria 9.6% del PIB, el ISR a las personas morales 3.1% y los impuestos al consumo aportaron solamente 2.2% del PIB. En Canadá esas mismas proporciones fueron 11.9%, 3.5% y 5%, respectivamente, en ese mismo año. El promedio de los países de la OCDE muestra que la contribución del ISR a las personas físicas fue de 9.2% del PIB, el ISR a las personas morales 3.7% y los impuestos al consumo aportaron un modesto 3.7% del PIB. Es decir, nos encontramos con una estructura tributaria en la que la supremacía en la recaudación la sigue teniendo el Impuesto sobre la renta.⁵³

Por último, el argumento según el cual la utilización del impuesto al ingreso desincentiva la actividad económica y por esa vía el bienestar general de la población, no parece encontrar sustento empírico en la experiencia de los países desarrollados. En efecto, como se observa en las Figuras 3.2 y 3.3, en los países pertenecientes a la OCDE, en los que el ISR tiene una mayor participación en la recaudación que los impuestos al consumo, se observa una tendencia en el sentido contrario de la hipótesis, es decir, a mayor carga fiscal, mayor tiende a ser el ingreso per cápita del país y mejor la distribución del ingreso de la población tal como lo muestra el Coeficiente de Gini.

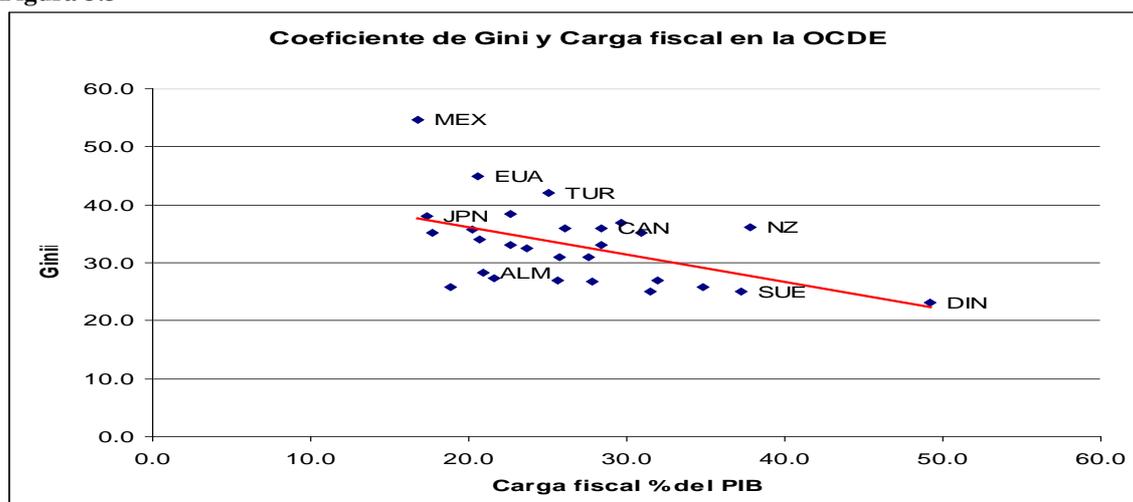
⁵³ Las cifras de recaudación como porcentaje del PIB para el año 2005 provienen de OCDE, *Revenue Statistics 1965-2006, ocde (2006)*, Cuadro 12, Serie 1200 (Pág. 81), Cuadro 10, Serie 1100 (Pág. 80) y Cuadro B (Pág. 20). Las cifras de recaudación tributaria por concepto del impuesto al consumo para 2005, provienen del Cuadro 3.

Figura 3.2



Fuentes: "Revenue Statistics 1965-2001", OCDE (2002) y "Revenue Statistics 1965-2006", OCDE (2006). La carga fiscal incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno Central, excluyendo contribuciones a la Seguridad Social. PIB per cápita en dólares constantes de 2000.

Figura 3.3



Nota: Recuerdese que cuanto más se aproxima a 100 (o uno) el índice de Gini más concentrado se encuentra el ingreso del país.

Fuente: Elaboración propia con base en CIA World Factbook. 14 junio 2007, vía NationMaster.

México y los países Latinoamericanos

Por el contrario, la estrategia del gobierno mexicano está más orientada por la experiencia de los países latinoamericanos en los que se ha privilegiado el uso de los impuestos al gasto en contra de los impuestos al ingreso.

Como se observa en el Cuadro 3.5, la recaudación por concepto de impuestos al consumo (impuestos generales sobre bienes y servicios), en el promedio de los países

Latino Americanos, representó 6 puntos porcentuales del PIB durante 2006, mientras que los impuestos al ingreso (impuestos sobre las rentas y ganancias del capital), ascendieron a 4.2%, en ese mismo año. Sin embargo, debe observarse que en la evolución de la mezcla de impuestos ha ido ganando terreno el ISR a costa de los impuestos al consumo. En Chile, por ejemplo entre 1992 y 2006 el ISR elevó su contribución a la recaudación en un punto porcentual del PIB y los impuestos al consumo la redujeron en 1.7 puntos durante el mismo periodo.

Por contraste, en México los impuestos al consumo han aumentado su participación en detrimento de los impuestos al ingreso pero este último impuesto sigue siendo el que más contribuye a la recaudación tributaria total.

Cuadro 3.5

Impuesto al ingreso y al consumo en América Latina, 1992, 2000 y 2006

Países Latinoamericanos	Recaudación por impuestos sobre las rentas y ganancias de capital (como % del PIB)			Recaudación por impuestos Generales sobre bienes y servicios (como % del PIB)		
	1992	2000 ^{a/}	2006	1992	2000 ^{a/}	2006
Brasil	3.9	5.0	5.9	7.9	9.2	...
Chile	4.2	4.1	5.2	9	8.7	7.3
México	5.2	4.7	4.9	2.7	3.5	4.2
Promedio América Latina	3.7	3.9	4.2	4	5.5	6.0

^{a/} Las cifras para Brasil corresponden a 1998,

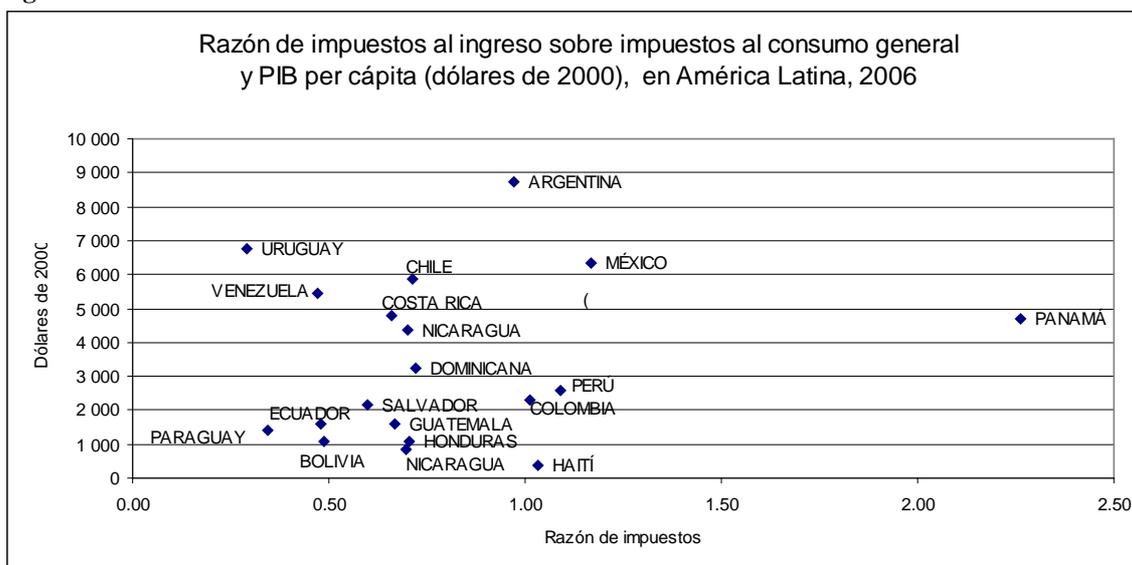
Fuente: para 1992 y 2000, Banco de México, Comparativo internacional de recaudación tributaria, 2003. Para 2006, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007, sobre la base de cifras oficiales, Cuadro A-41.

La supremacía de los impuestos al consumo en los países latinoamericanos inspiró la propuesta del gobierno de Fox de eliminar los regímenes de tasas cero y exento del IVA y de reducir e igualar las tasas del ISR a las personas morales y a las personas físicas. La reforma tributaria impulsada por Felipe Calderón, en la que no se insistió nuevamente en las modificaciones al IVA ante el fracaso de su antecesor, significó el establecimiento de una tasa mínima del ISR empresarial sin tocar los regímenes especiales de tributación.

En el caso de los países Latinoamericanos, la Figura 3.4 sugiere que, en términos generales, por lo menos en 2006, el cociente entre impuestos al ingreso e impuestos al consumo, no muestra una asociación definida con el PIB per cápita. México en donde la recaudación por concepto del impuesto al ingreso en relación con el impuesto al consumo es de las más altas de la región tenía en el año de referencia un PIB per cápita

más elevado que Chile y más bajo que Uruguay y Argentina, países todos ellos con una mezcla de impuestos en el que los impuestos al consumo eran relativamente superiores. Al comparar con los países de la OCDE (Figura 3.1) queda claro como los impuestos al ingreso y el PIB per cápita se asocian de manera directa.

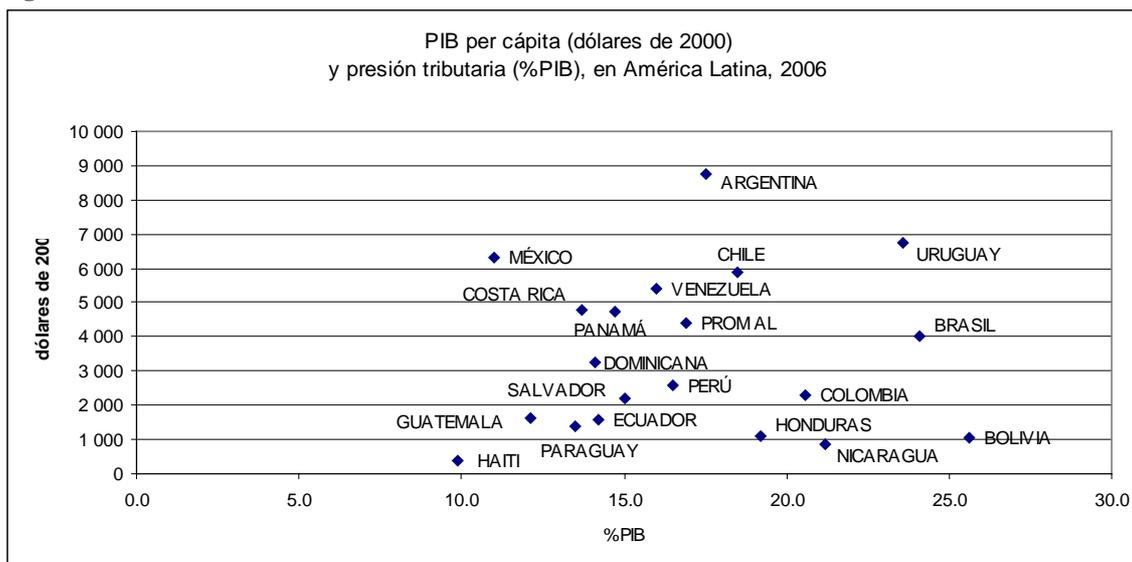
Figura 3.4



Fuente: el PIB per cápita fue tomado de CEPAL, Panorama Económico de América latina 2007, las cifras están expresadas en dólares constantes de 2000. La razón de impuestos fue tomada de CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, Anexo Estadístico.

La misma conclusión se obtiene si se relaciona el PIB per cápita y la presión tributaria. De acuerdo con la Figura 3.5, no parece existir una relación definida entre ambas variables en América Latina en 2006. México, con una de las menores cargas tributarias de la región, tiene un PIB per cápita tan bajo como el de Chile y Uruguay países con una presión tributaria considerablemente mayor. En este caso también se observa un agudo contraste con los países de la OCDE (Figura 3.2) en los que existen mayores niveles de PIB por persona y simultáneamente mayor carga fiscal.

Figura 3.5



Fuente: el PIB per cápita fue tomado de CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 2007*, las cifras están expresadas en dólares constantes de 2000. La presión tributaria fue tomada de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Anexo Estadístico, las cifras están expresadas como proporción del PIB.

Por último, el patrón concentrado de distribución del ingreso que caracteriza a los países de la zona latinoamericana, en relación con los países de la OCDE, está asociado con la supremacía de los impuestos al consumo. Aún en el caso de México, en el que los impuestos al ingreso superan a los impuestos al consumo (aunque por poco margen y en una proporción muy inferior a la de los países de la OCDE), se observa, a través del coeficiente de Gini, una mejor distribución del ingreso que la mayoría de los países latinoamericanos (Figura 3.6).

Figura 3.6

*2005 Colombia, Paraguay, Uruguay, 2003 Honduras, 2002 Bolivia, 2001 Nicaragua.

Fuente: La razón de impuestos fue tomada de CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, Anexo Estadístico. El coeficiente de GINI fue tomado de CEPAL, Panorama Económico de América Latina 2007.

En suma, la evidencia empírica sugiere que los países cuyos sistemas tributarios privilegian los impuestos al consumo como eje de la recaudación, están asociados con bajos niveles de PIB per cápita y patrones de distribución del ingreso concentrados. El modelo tributario de México se ha ido paulatinamente acercando al modelo latinoamericano sin alcanzarlo aún, debido a la resistencia político social a aceptar las modificaciones al régimen del IVA que han sido propuestas por el gobierno federal.

En ese marco, nuestra conclusión es que en un país como México, con una muy alta concentración del ingreso y altos índices de pobreza, se requiere una reforma tributaria progresiva centrada en el impuesto al ingreso, buscando combatir el problema de la evasión y elusión fiscal para elevar la recaudación, sin descuidar el objetivo de equidad.

3.2 Modelos de tributación y sus efectos sobre la inversión privada

Como se señaló, uno de los argumentos más importantes para privilegiar los impuestos al consumo por sobre los impuestos al ingreso como eje de la recaudación tributaria en América Latina ha sido que estos últimos tienen un efecto perverso sobre las decisiones de inversión privada y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico y el empleo.

Sin embargo, la evidencia empírica no sostiene el argumento anterior. Como se observa en la figura 3.7, en 1990, 2000 y 2006, países como Canadá, España, Corea e

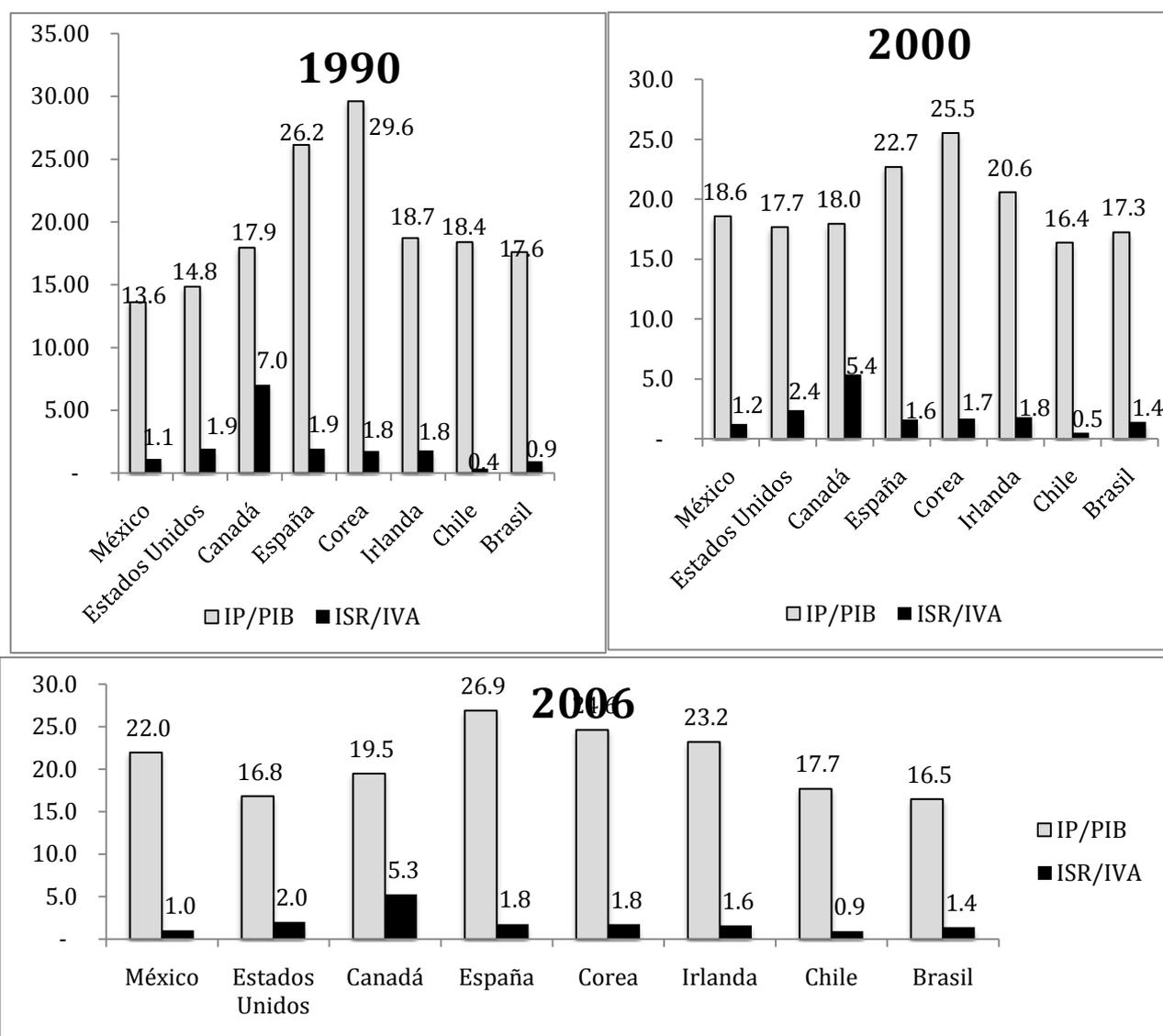
Irlanda, en los que es mayor la participación del ISR en la recaudación total, medida por el cociente ISR/PIB, o razón de impuestos, también es mayor la tasa de acumulación productiva, medida a través del cociente inversión privada/PIB. En el caso de Canadá durante el periodo de referencia se observa una reducción importante en la razón de impuestos pero a partir de niveles muy elevados (de 7 a 5.4), de tal forma que sigue siendo el país con mayor participación del ISR en su recaudación total. En los casos de España, Corea e Irlanda, se observa un muy pequeño avance del IVA en la recaudación que ha dejado la razón de impuestos prácticamente al mismo nivel que tenía en 1990.

Por contraste, en los años de referencia, países como Chile y Brasil, que se encontraban entre los países con menor razón de impuestos y menores tasas de acumulación productiva, han evolucionado elevando la razón de impuestos, es decir, en ambos países la recaudación por concepto de ISR se ha incrementado a través del tiempo significativamente en relación con la del IVA, sin que se hayan reducido de manera importante sus respectivas tasas de acumulación productiva.

Por último, los casos de México, país en el que la recaudación está prácticamente balanceada respecto a la importancia del ISR e IVA y de Estados Unidos, con predominio de la recaudación por concepto de ISR, durante los años bajo consideración, muestran incrementos importantes en sus respectivas tasas de acumulación.

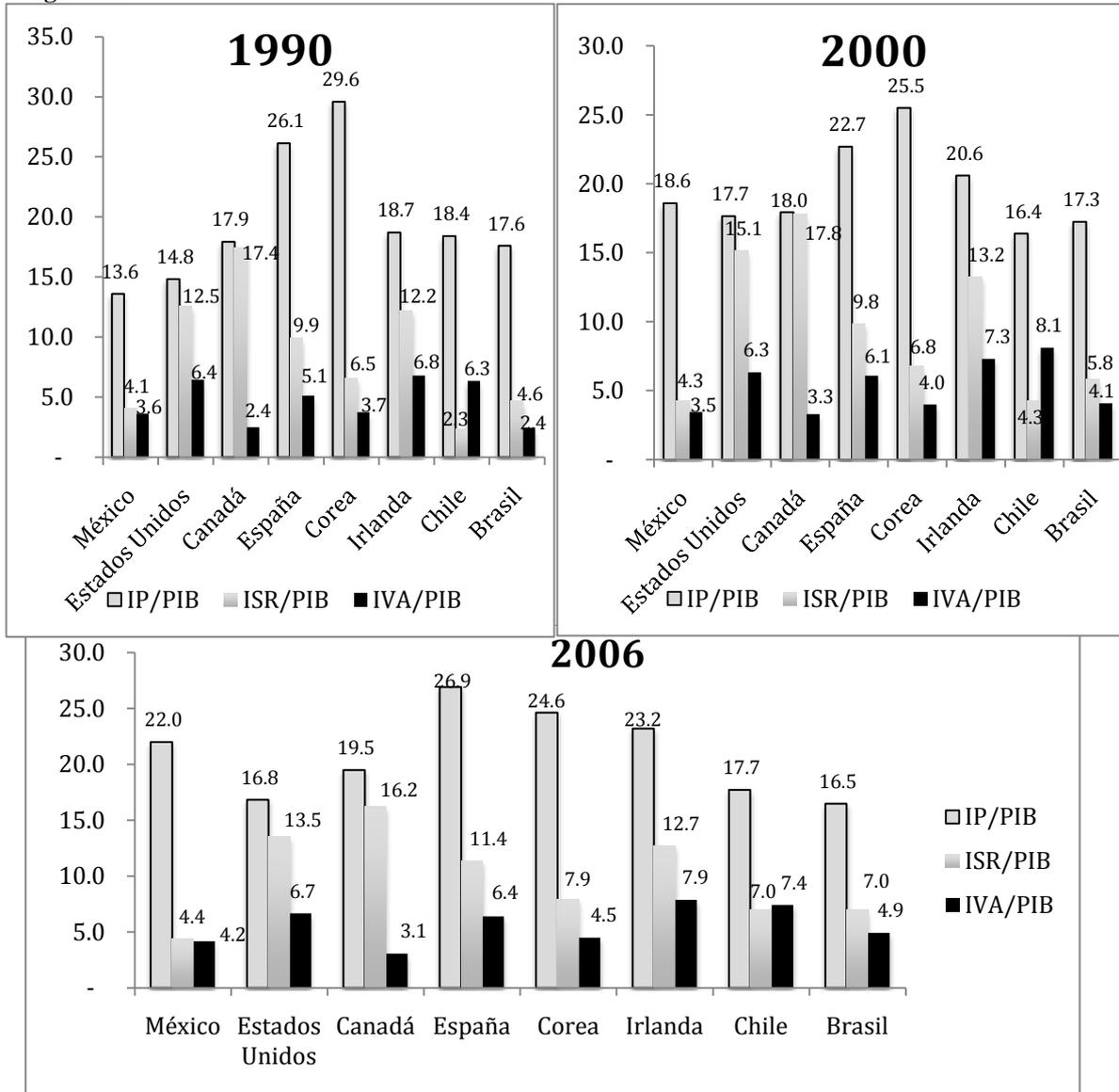
De este modo, la hipótesis respecto a que es preferible privilegiar el IVA por sobre el ISR para no afectar la dinámica inversionista no parece encontrar sustento a partir de la evidencia empírica hasta ahora presentada. Tampoco se sostiene la percepción acerca de que ha existido una evolución de los sistemas tributarios en el mundo tal que ahora predomina el IVA como factor de recaudación, en los países en que ello se observa (Chile y Brasil), la evolución ha sido en sentido contrario.

Figura 3.7



La conclusión anterior se aprecia con mayor nitidez al desagregar la contribución a la recaudación tanto del ISR como del IVA en los países seleccionados en los años bajo consideración. De acuerdo con la Figura 3.8, en Chile, en la década de los noventa la recaudación por concepto de IVA mantuvo su superioridad en la recaudación en relación con el ISR pero para 2006 ambos impuestos casi se equipararon en importancia. En el caso de Irlanda, a pesar de que se observa un importante incremento del IVA en la recaudación durante todo el periodo, el ISR sigue conservando el primer lugar. A este nivel de desagregación se aprecia también que los países en los que es mayor la importancia del ISR dentro de sus sistemas tributarios, como Canadá, España, Corea e Irlanda, son también mayores sus tasas de acumulación productiva.

Figura 3.8



3.3 *Análisis econométrico*

Con el propósito de medir específicamente el impacto de las variables fiscales sobre la inversión privada en algunos de los países que hemos venido considerando se presenta a continuación el análisis econométrico sustentado en dos modelos de tipo panel dinámico.

El primer modelo incluye a México, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay países que pueden ser agrupados y analizados conjuntamente debido a que pertenecen a la misma región y comparten niveles de desarrollo similares de tal manera que se reduce el riesgo de introducir en el análisis problemas de heterogeneidad estructural. El segundo modelo incluye a Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón, países pertenecientes a la OCDE pero con características y niveles de desarrollo diferentes a los de México.

En ambos casos se utilizaron modelos de tipo Panel Dinámico, es decir, que las variables contempladas pueden depender de sus valores pasados. Entre los beneficios de usar datos de panel pueden incluirse los siguientes:

- (a) Control de la heterogeneidad individual: los datos transversales y temporales no son capaces, por si solos, de controlar la heterogeneidad inherente en el comportamiento de los individuos, empresas, regiones o países, corriéndose el riesgo de obtener estimaciones sesgadas cuando se utilizan datos de un tipo o de otro. Sin embargo, a través del uso de los datos de panel pueden controlarse estos efectos específicos, transversales o temporales, sean observables o no (generalmente no lo serán).
- (b) Proporciona datos con mayor cantidad de información, con mayor grado de variabilidad y con menor nivel de colinealidad entre los regresores; y también aumenta el número de grados de libertad y, por tanto, da lugar a una mayor eficiencia en las estimaciones.
- (c) Son un medio adecuado para estudiar procesos dinámicos de ajuste ya que a partir de ellos se pueden analizar los cambios en el tiempo de las distribuciones transversales.
- (d) Ayudan a identificar y medir efectos que no son detectables con datos puros de corte transversal o de series temporales.
- (e) Permiten construir y contrastar modelos de comportamiento más complejos que con datos más simples.⁵⁴

⁵⁴ Véase Baltagi, Badi. *Econometric Analysis of Panel Data*, Segunda edición, Ed. Wiley, 2001

Estimación del modelo panel dinámico para México y algunos países de América Latina

Se utilizó una especificación econométrica basada en un modelo de panel dinámico para México, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay para el período 1990 a 2008,⁵⁵ en donde la Inversión privada, *ip* (*Gross fixed capital formation*), es la variable dependiente del producto interno bruto o Ingreso, *y* (*Gross domestic product*), del gasto público, *g* (Gasto de consumo final del gobierno federal), de la recaudación tributaria por concepto del Impuesto sobre la renta, *isr* (Impuesto sobre la renta), de la recaudación tributaria por concepto del Impuesto al valor agregado, *iva* (Impuesto al valor agregado) y el Índice de tipo de cambio real, *itcr*.⁵⁶

La selección de países se realizó atendiendo a varios criterios: están incluidos algunos de los más importantes países de la región latinoamericana, comparten características estructurales similares a la de México y tienen distintos tipos de modelos de tributación.

Se consideran variables fiscales como determinantes de la inversión privada pero se incluyen también el PIB y el Tipo de cambio real para evitar el sesgo de variables no consideradas en la especificación de la función inversión y para tomar en cuenta, en alguna medida, el carácter abierto de las economías de los países bajo consideración.

Se utilizaron series de datos anuales de longitud 19 para un panel de 5 países desde 1990 hasta 2008. A precios constantes en dólares de 2000. Series que se obtuvieron de CEPAL, en el apartado de cuentas nacionales y estadísticas de finanzas públicas; así como de las estadísticas de la OCDE en el apartado de precios y paridades del poder adquisitivo. Por tanto:

$i = 1, \dots, 5$ (países seleccionados).

$t = 1, \dots, 19$ (años desde 1990 hasta 2008).

⁵⁵ El periodo bajo consideración incluye el proceso de apertura y desregulación económica que se da en todo el mundo y está restringido por la disponibilidad de información estadística de las variables utilizadas en nuestro modelo.

⁵⁶ En el Apéndice 3.1 se incluye la definición precisa de las variables utilizadas de acuerdo a las fuentes de información utilizadas.

De acuerdo a los valores contenidos en el Cuadro 3.6 el modelo pasa todas las pruebas. La prueba de Wald (joint) toma en cuenta todas las dummies excepto las de tiempo e indica que todos los regresores son significativos. La prueba de Wald (dummy) toma en cuenta todas las dummies e indica que todas son significativas. La prueba de Sargan muestra que todos los instrumentos utilizados son válidos. La prueba AR (1)⁵⁷ demuestra que no existe correlación de orden 1 entre los términos de error. La prueba AR (2)⁵⁸ indica que no existe correlación de orden 2.

Las conclusiones que se obtienen para México y los principales Países de América Latina desde la perspectiva de corto plazo pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- El gasto público tiene un efecto positivo sobre la inversión privada, es decir, se da un efecto atracción, con lo cual se rechaza la hipótesis del efecto expulsión (crowding-out) que postula la teoría convencional. Los resultados muestran que el incremento de un punto porcentual del gasto público se traduce en un incremento de la inversión privada, con un rezago de un periodo, de casi un punto porcentual (0.93%) y de un poco más de medio punto porcentual (0.57%), con un rezago de ocho periodos.
- Tanto el ISR como el IVA desestimulan la inversión privada, aunque es el IVA el que tiene efectos negativos mayores. Con ello se rechaza la hipótesis de la superioridad del IVA sobre el ISR, al suponerse que es neutral respecto a las decisiones de inversión privada. En efecto, de acuerdo a los resultados del modelo el incremento de 1% en la recaudación tributaria por concepto de ISR, la inversión privada se reduce 0.12% en el mismo periodo, mientras que la elevación de 1% en la recaudación del IVA, ocasiona una reducción de la inversión privada, con un rezago de un periodo, de 0.24%, el doble del que produce el ISR.
- Los resultados indican que existe balance fiscal positivo. En efecto, como se aprecia en los dos párrafos anteriores, el efecto estimulante del gasto público sobre la inversión privada supera al efecto desestimulante que sobre esa misma variable producen, en conjunto, el ISR y el IVA. Lo cual implica que si se incrementara la recaudación tanto por concepto de de ISR como de IVA para incrementar el gasto público, se tendría un efecto neto de incremento de la inversión privada.
- Se observa un fuerte efecto acelerador en la medida que el incremento del ingreso genera un incremento importante de la inversión privada. Los resultados indican que el incremento de 1% del PIB de un periodo se traduce en un incremento de 3.1% de

⁵⁷ En el cuadro de resultados de reporta como m1

⁵⁸ En el cuadro de resultados se reporta como m2

la inversión privada del mismo periodo, y aunque se da una reducción de esa misma variable de 0.38%, como consecuencia del incremento del PIB con un rezago de dos periodos, el balance es positivo.

- Por último, el tipo de cambio real ejerce un efecto negativo sobre la inversión privada, resultado que se inscribe en el mismo sentido del que obtuvieron López, et al (inérito), y en sentido contrario al obtenido por Ibarra (2008 y 2009), ambos en relación con el caso de México. En concreto se observa que un incremento de 1% del índice de tipo de cambio real de un periodo produce un incremento de la inversión privada del mismo periodo de 0.11%, el cual se ve más que compensado por el decremento de 0.31% de la inversión privada provocado por el incremento del ITCR con un periodo de rezago.

Resultados de largo plazo

Cuadro 3.7

Elasticidades de largo plazo para la ecuación de inversión privada

Variable dependiente: Inversión privada (*lip*) Periodo: 1990-2008
Países considerados: Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay

Variables independientes		
Ingreso (<i>ly</i>)	2.4554 (0.1544)	[15.9]
Gasto Público (<i>lg</i>)	1.3825 (0.3316)	[4.2]
Impuesto sobre la renta (<i>lisr</i>)	-0.1137 (0.0427)	[2.7]
Impuesto al valor agregado (<i>liva</i>)	-0.2229 (0.0586)	[3.8]
Índice de tipo de cambio real (<i>litcr</i>)	-0.1773 (0.0346)	[5.12]

Notas:

- i) se reportan el coeficiente de largo plazo, el error estándar de largo plazo en paréntesis y el valor del estadístico t en corchetes.

De acuerdo al Cuadro 3.7, la ecuación de la inversión privada de largo plazo es la siguiente:

$$lip = 2.5 ly + 1.4 lg - 0.1 lisr - 0.2 viva - 0.2 litcr$$

El conjunto de variables que integran la ecuación anterior resultaron significativas al tener un valor t mayor a 2.

	<i>ly</i>	<i>lg</i>	<i>lisr</i>	<i>liva</i>	<i>litcr</i>
<i>lip</i>	15.9	4.2	2.7	3.8	5.12

Los resultados de largo plazo revelan el efecto total que producen los cambios de las variables independientes sobre la inversión privada, es decir, se compara una nueva

situación de equilibrio respecto de la que existía antes de que se produjeran los incrementos de las variables. Desde esa perspectiva se observa que el gasto público tiene un importante efecto positivo sobre la inversión privada, lo cual es absolutamente independiente de la forma en la que se financie.

Cuando se eleva la recaudación del ISR e IVA se desestimula la inversión privada, en mayor medida por efecto del IVA. Sin embargo, si la recaudación de impuestos se usara para financiar el gasto público se tendría un efecto neto positivo sobre la inversión privada.

Por último, se constata un fuerte efecto acelerador dado que el coeficiente de elasticidad ingreso de la inversión privada es bastante alto, mientras que el índice del tipo de cambio real desestimula la inversión privada, lo cual coincide con los resultados obtenidos por otras investigaciones del caso mexicano.

Estimación del modelo panel dinámico para algunos países de la OCDE

En este trabajo se utiliza una especificación econométrica basada en un modelo de panel dinámico para algunos países de la OCDE: Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón. En el período de tiempo que va desde 1990 a 2008 y que hace depender la Inversión privada, *ip* (*Gross fixed capital formation*), del componente del producto interno bruto o Ingreso, *y* (*Gross domestic product*), Gasto público, *g* (General Government Expenditure), Recaudación tributaria por concepto del Impuesto sobre la renta, *isr* (Taxes on income), Recaudación tributaria por concepto del Impuesto al valor agregado, *iva* (A-value added tax, VAT) y el Índice de tipo de cambio real efectivo, *itcre* (Real effective exchange rate).⁵⁹

Se trata por tanto de un enfoque de panel dinámico puesto que las variables de este modelo pueden depender de sus valores pasados.

Se utilizarán series de datos anuales de longitud 19 para un panel de 6 países desde 1990 hasta 2008. A precios constantes en dólares de 2000.

Por tanto:

$i = 1, \dots, 6$ (países seleccionados).

$t = 1, \dots, 19$ (años desde 1990 hasta 2008).

⁵⁹ En el Apéndice 3.2 se incluye la definición precisa de las variables utilizadas de acuerdo a las fuentes de información utilizadas.

Es importante tener en cuenta dos diferencias de esta estimación respecto de la anterior. En primer término, cuando se analizan exclusivamente a los países de la OCDE es posible, gracias a que existe la información, usar como regresor el gasto general del gobierno (que incluye las transferencias)⁶⁰. En segundo término, el concepto de tasa de cambio real efectiva (Real Effective Exchange Rate) es aproximadamente igual al inverso del tipo de cambio real usado en la ecuación para América Latina. Un aumento del tipo de cambio real efectivo implica una pérdida de competitividad.

Resultados de corto plazo

La estimación del modelo dinámico arrojó los resultados de corto plazo contenidos en el Cuadro 3.8:

Cuadro 3.8
Elasticidades de corto plazo para la ecuación de inversión privada

Variable dependiente: Inversión privada Periodo: 1980-2008
Países considerados: Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón

Variables independientes		t-prob
Inversión privada (-1)	0.0706	0.000
Ingreso	2.2110	0.000
Ingreso (-1)	-1.2589	0.000
Gasto Público (-3)	0.2518	0.002
Gasto Público (-4)	0.2323	0.000
Impuesto sobre la renta (-3)	-0.0541	0.000
Impuesto al valor agregado(-2)	-0.1138	0.000
Impuesto al valor agregado(-5)	-0.1803	0.000
Índice de Tipo de cambio real efectivo(-3)	0.1255	0.005
Wald (joint)	9 [0.000]**	
Wald (dummy)	16 [0.000]**	
Wald (time)	11 [0.000]**	
Sargan (test)	46 [0.148]	
m1	-1.443 [0.149]*	
m2	-0.7989 [0.424]	
Número de observaciones		66

Se usaron como instrumentos los rezagos de la inversión privada ($t - 1, t - 3, t - 5$), el gasto público ($t - 2, t - 3, t - 4$), el impuesto sobre la renta ($t - 3$), el ingreso ($it, t - 1, t - 7$), Índice de tipo de cambio real ($t - 3$). Adicionalmente en la matriz GMM se usaron instrumentos en diferencias de la variable dependiente (2,3) y para el gasto público (2,3).

Notas:

- i) las variables se usaron en transformación logarítmica
- ii) los errores estándar son robustos a la heteroscedasticidad y son reportados en paréntesis
- iii) se incluyen dummies de individuos y de tiempo
- iv) para las pruebas se reporta los grados de libertad y la probabilidad en corchetes
- v) El método se estimó en una etapa

⁶⁰ En el caso del panel para los países de América Latina se utiliza el concepto de gasto de consumo final del gobierno federal puesto que no existen cifras referidas al gasto total.

Como se observa en el cuadro, las variables consideradas son significativas (t-prob inferiores a 0.5).

El modelo está balanceado: se encuentran en la serie de datos todos los países para todos los años y todas las variables; además de que los datos son concordantes entre países y variables.

La prueba de errores estándar no robustos indica que no existen problemas de heterocedasticidad en el modelo.

De acuerdo a los valores contenidos en el Cuadro 3.6 el modelo pasa todas las pruebas. La prueba de Wald (joint) toma en cuenta todas las dummies excepto las de tiempo e indica que todos los regresores son significativos. La prueba de Wald (dummy) toma en cuenta todas las dummies e indica que todas son significativas. La prueba de Sargan indica que todos los instrumentos utilizados son válidos. La prueba AR (1)⁶¹ demuestra que no existe correlación de orden 1 entre los términos de error. La prueba AR (2)⁶² indica que indica que no existe correlación de orden 2.

Las conclusiones que se obtienen para los países de la OCDE considerados desde la perspectiva de corto plazo coinciden en su mayoría con los encontrados para los países latinoamericanos y pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- El gasto público tiene un efecto positivo sobre la inversión privada, es decir, se da un efecto atracción (Crowding in), con lo cual se rechaza también en estos casos la hipótesis del efecto expulsión (crowding-out) que postula la teoría convencional. Los resultados muestran que el incremento de un punto porcentual del gasto público se traduce en un incremento de la inversión privada, con un rezago de tres periodos de 0.25% y de 0.23%, con un rezago de cuatro periodos.
- Se rechaza también la hipótesis de la superioridad del IVA sobre el ISR por su supuesta neutralidad sobre las decisiones de inversión privada. En efecto, tanto el ISR como el IVA ejercen un efecto negativo sobre la inversión privada pero el IVA es el que tiene efectos depresivos mayores puesto que un incremento de 1% en la recaudación de este impuesto reduce la inversión privada 11% con un rezago de 2 periodos y 0.18% con un rezago de 5 periodos, mientras que el incremento de 1% del ISR reduce la inversión privada solamente en 0.05% con un rezago de tres periodos.
- El balance fiscal es positivo. El efecto estimulante del gasto público sobre la inversión privada supera al efecto desestimulante que sobre esa misma variable

⁶¹ En el cuadro de resultados se reporta como m1

⁶² En el cuadro de resultados se reporta como m2

producen, en conjunto, el ISR y el IVA. Lo cual implica que también en el caso de los países de la OCDE si se incrementara la recaudación tanto por concepto de ISR como de IVA para incrementar el gasto público, se tendría un efecto neto de incremento de la inversión privada.

- Otro resultado similar al encontrado para los países latinoamericanos es la presencia de un fuerte efecto acelerador. El incremento de un punto porcentual del ingreso en los países de la OCDE se traduce en un incremento de la inversión privada en el mismo periodo de 2.2% y aunque con un rezago de un periodo la inversión privada decrece 1.3%, el efecto neto es positivo.
- Por otra parte, y al igual que para el caso latinoamericano, el incremento del índice de tipo de cambio real efectivo (que, repetimos, es el inverso del tipo de cambio real que usamos para Latinoamérica de tal forma que cuando crece se reduce la competitividad), ejerce un efecto positivo sobre la inversión privada.
- Por último, para el caso de los países de la OCDE se constata que la inversión privada corriente se ve ligeramente estimulada por la propia inversión privada de un periodo anterior. Los resultados muestran que el incremento de un punto porcentual de la inversión privada, se traducirá, con un periodo de rezago, en un incremento de 0.07% de la propia inversión privada. Ello contrasta con el caso latinoamericano en donde la relación es inversa pero no significativa.

Resultados de largo plazo

Cuadro 3.9

Elasticidades de largo plazo para la ecuación de inversión privada

Variable dependiente: Inversión privada Periodo: 1980-2008
Países considerados: Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón

Variables independientes	
Ingreso	3.2414 (0.6176) [5.247]
Gasto Público	1.6484 (0.3036) [5.429]
Impuesto sobre la renta	-0.1843 (0.0474) [-3.885]
Impuesto al valor agregado	-1.0017 (0.1949) [-5.138]
Índice de tipo de cambio real efectivo	0.3611 (0.1146) [3.150]

Notas:

i) se reportan el coeficiente de largo plazo, el error estándar de largo plazo en paréntesis y el valor del estadístico t en corchetes.

La ecuación de la inversión privada de largo plazo es la siguiente:

$$lip = 3.2 ly + 1.6 lg - 0.2 lisr - 1.0 liva + 0.4 litcre$$

El conjunto de variables que integran la ecuación anterior resultaron significativas al tener un valor t mayor a 2.

	<i>ly</i>	<i>lg</i>	<i>lissr</i>	<i>liva</i>	<i>litcre</i>
<i>lip</i>	5.2	5.4	3.9	5.1	3.2

Los resultados de largo plazo para los países de la OCDE confirman un comportamiento de las variables asociadas a la función inversión similar al correspondiente de los países latinoamericanos. Se constata la presencia y la importancia de los efectos atracción (Crowding in), acelerador y fiscal neto positivo. El efecto depresor del IVA sobre la inversión privada es también mayor que el que ejerce el ISR, y al igual que para el caso latinoamericano, el incremento del índice de tipo de cambio real efectivo (que es el inverso del tipo de cambio real que usamos para Latinoamérica e implica que al aumentar se reduce la competitividad), ejerce un efecto positivo sobre la inversión privada.

Por último, vale la pena señalar que previamente elaboramos un modelo panel dinámico en el que se incluyó, de manera conjunta tanto países latinoamericanos como de la OCDE (México, Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda, Chile y Brasil) para el periodo 1990-2006. Las variables consideradas fueron la inversión privada, el PIB, el tipo de cambio real, la recaudación por ISR y por IVA, y el gasto público de consumo. Los resultados de este modelo mostraron una relación directa entre la inversión privada por un lado y la recaudación tributaria tanto por concepto de ISR como de IVA, por el otro, es decir, la relación contraria a la observada en los dos paneles presentados más arriba.

Una posible explicación de esos resultados contradictorios es el hecho de que el gasto público considerado en el panel conjunto incluye solamente los gastos de consumo y no las transferencias, que por lo menos en el caso de los países de la OCDE son muy significativas (a juzgar por la proporción que los gastos de consumo representan del gasto general del gobierno)⁶³, de tal forma que al aumentar la recaudación tributaria (por ISR e IVA), se está posibilitando el financiamiento de mayores transferencias, las cuales no están consideradas en el gasto público en consumo y ejercen un efecto positivo sobre la inversión privada.

⁶³ Los gastos de consumo como proporción del gasto general del gobierno de los siguientes países son, en promedio durante el periodo 1990-2008, los siguientes: Estados Unidos (43%); Canadá (46%); España (44%); Corea (56%); Irlanda (40%) y Japón (45%):

Sin embargo, cuando se analizan exclusivamente a los países de la OCDE es posible, de acuerdo a la información disponible, considerar en el modelo el gasto general del gobierno que incluye las transferencias, de tal manera que su efecto positivo sobre la inversión privada es ahora capturado por el gasto público y ya no por el incremento de la recaudación tributaria.⁶⁴

Consideraciones finales

Los resultados del análisis de la experiencia internacional llevada a cabo en este capítulo rechazan la hipótesis de la teoría convencional en el sentido de que el gasto público desplaza a la inversión privada y de que el ISR distorsiona las decisiones de los agentes económicos en contra del trabajo, el ahorro y la inversión y, por consecuencia, el proceso de asignación óptima de los recursos productivos.

En efecto, entre el conjunto de países analizados aquellos que tienen mayores niveles de gasto público, mayores cargas tributarias, más altas tasas impositivas y sistemas tributarios se apoyan más en el ISR que en los impuestos al consumo, tienen también patrones de distribución del ingreso más equilibrados y mayores niveles de producto por habitante, como expresión del mayor desarrollo y bienestar de la población.

En el mismo sentido, el análisis de la relación que existe entre los distintos tipos de impuestos y la tasa de acumulación productiva (Inversión privada/PIB), muestra que en los países analizados con predominio del ISR en su recaudación tributaria, su tasa de acumulación es también mayor.

Por último, los resultados del análisis econométrico son congruentes con los resultados anteriores puesto que tanto para los países de la OCDE como para los de América Latina considerados en este trabajo se constata que el gasto público lejos de desplazar a la inversión privada la complementa y la alienta. Se observa también para ambos tipos de países que si bien la mayor recaudación por concepto tanto de IVA como de ISR desestimula la inversión privada, el incremento del gasto público que dicha recaudación podría financiar más que compensa el efecto negativo que provoca la

⁶⁴ En el caso del panel para los países de América Latina se siguió utilizando el concepto de gasto de consumo final del gobierno federal puesto que es el único que reportan las siguientes fuentes de información estadística: **World Bank**, Data and Statistics; **IMF**, Data and Statistics. Government Finance Statistics, y **CEPAL**: Series históricas de estadísticas económicas. Cuentas Nacionales. La **OECD**, Stat. National Accounts of OECD Countries 2009, reporta el gasto general de gobierno pero solo para los países miembros de la OCDE.

mayor tributación, dando como resultado un efecto fiscal neto positivo sobre la inversión privada.

Estos resultados implican que el gasto público es capaz de reactivar el sistema económico en mayor medida si fuera financiado con emisión monetaria en lugar de hacerlo con recursos tributarios (ISR e IVA). Sin embargo, el límite a la capacidad reactivadora del gasto público de cualquier país estará determinado por la existencia de capacidad instalada ociosa y las restricciones externas al crecimiento, es decir, la capacidad del país para financiar las importaciones que se requieren a las distintas tasas de crecimiento económico sostenido y estable. Sin embargo, no debe olvidarse que, desde una perspectiva dinámica, las restricciones externas al crecimiento pueden ser modificadas a través del propio gasto público y otro conjunto de políticas (industrial, comercial, cambiaria, financiera, regional, etc), que contribuyen a reactivar e integrar el aparato productivo de México.

En un país como México en el que existe un patrón de distribución del ingreso muy concentrado y existe muy difundido entre la población la idea de que siempre es necesario financiar el gasto con impuestos e incluso existe una ley que prohíbe el déficit público, se justifica una propuesta como la que realizamos en el último capítulo, en el sentido de reactivar el sistema económico mexicano a través del gasto público financiado a través de un sistema tributario progresivo cuyo eje fuera el ISR.

Finalmente, los resultados obtenidos muestran que carece de sustento la posición que durante las últimas décadas ha sostenido el gobierno federal, en el sentido de reducir la participación estatal en la actividad económica del país y privilegiar la recaudación tributaria por concepto del IVA en detrimento del ISR por sus supuestos efectos perversos sobre la inversión privada.

En el próximo capítulo, investigamos para el caso de México, en el periodo 1980-2007, las relaciones que existen entre la inversión privada por una parte y las variables fiscales, el PIB, el tipo de cambio real y la inversión extranjera directa, por la otra, es decir, se incluyen las variables consideradas en los casos de los países de América Latina y de la OCDE.

Apéndice 3.1

Fuentes utilizadas y definición de variables para los países latinoamericanos y México

Fuentes utilizadas

Cuentas Nacionales de CEPAL

Estadísticas de Finanzas Públicas, CEPAL

OECD, Statistics, Prices and purchasing power parities

Definición de variables

Inversión privada

Gross fixed capital formation is measured by the total value of a producer's acquisitions, less disposals, of fixed assets during the accounting period plus certain additions to the value of non-produced assets (such as subsoil assets or major improvements in the quantity, quality or productivity of land) realised by the productive activity of institutional units.

Ingreso

Gross domestic product is an aggregate measure of production equal to the sum of the gross values added of all resident institutional units engaged in production (plus any taxes, and minus any subsidies, on products not included in the value of their outputs). The sum of the final uses of goods and services (all uses except intermediate consumption) measured in purchasers' prices, less the value of imports of goods and services, or the sum of primary incomes distributed by resident producer units.

Gasto Público

Gasto de consumo final del gobierno federal. Se toma la clasificación de GOBIERNO GENERAL que de acuerdo con el manual del Fondo Monetario Internacional (FMI) se define como: el gasto que incluye aquel realizado por el gobierno central (Administración central, Entidades descentralizadas, Seguridad social), más el gasto realizado por las Municipalidades (y estados en el caso de los países federales).

Impuesto Sobre la Renta

Recaudación por concepto de Impuesto sobre la renta. De acuerdo con el manual del Fondo Monetario Internacional (FMI) se toma el concepto de Impuestos tributarios directos: Impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de capital.

Impuesto al Valor Agregado

Recaudación por concepto de Impuesto al Valor Agregado. De acuerdo con el manual del Fondo Monetario Internacional (FMI) se toma el concepto de Impuestos Tributarios Indirectos, Impuestos generales sobre bienes y servicios.

Índice de tipo de cambio real

A partir del indicador de tipo de cambio real se construye un índice en donde 2000=100. [Tipo de cambio real = E (INPCE.U./ INPC país AL)], en donde E es el tipo de cambio nominal del país de América Latina, INPCE: U y INPC país AL, son los índices de precios al Consumidor de Estados Unidos y el país de AL a precios de 2000, respectivamente; la serie de INPC para EUA se encuentra originalmente en base 2005, por lo que se tuvo que hacer el cambio de año base. La serie del INPC para EUA se toma de las estadísticas de la OECD y para los países de América Latina de la CEPAL.

Apéndice 3.2

Fuentes utilizadas y definición de variables para países de la OCDE

Fuentes utilizadas

Banco Mundial. Statistics

OECD Statistics. Dataset: Public Sector, Taxation and Market

Regulation: Revenue Statistics - Comparative tables

OECD: National Accounts of OECD Countries 2009

Definición de variables

Gross fixed capital formation (Inversión Privada)

Gross fixed capital formation (formerly gross domestic fixed investment) includes land improvements (fences, ditches, drains, and so on); plant, machinery, and equipment purchases; and the construction of roads, railways, and the like, including schools, offices, hospitals, private residential dwellings, and commercial and industrial buildings. According to the 1993 SNA, net acquisitions of valuables are also considered capital formation. Data are in constant 2000 U.S. dollars.

Gross Domestic Product, GDP (Ingreso)

Gross Domestic Product (GDP) at purchaser's prices is the sum of gross value added by all resident producers in the economy plus any product taxes and minus any subsidies not included in the value of the products. It is calculated without making deductions for depreciation of fabricated assets or for depletion and degradation of natural resources. Data are in constant 2000 U.S. dollars. Dollar figures for GDP are converted from domestic currencies using 2000 official exchange rates. For a few countries where the official exchange rate does not reflect the rate effectively applied to actual foreign exchange transactions, an alternative conversion factor is used.

General Government Expenditure (Gasto Público)

General Government Expenditure is equivalent to expenditures by general government on the following items: intermediate consumption, compensation of employees, subsidies, social benefits and social transfers in kind (via market producers), other current transfers, property income, capital transfers (payable), the adjustment for the net equity of households in pension funds reserves, gross capital formation and net acquisition of non-financial non-produced assets. It also includes taxes on income and wealth any other taxes on production that government may be required to pay. Many of the transactions are better recorded on a consolidated basis (i.e. transactions between

general government sub-sectors are netted out) to avoid exaggerating the role of general government. Items that are usually consolidated include: debt interest (part of property income), and capital transfers (except capital taxes payable) and other current transfers. The government sector covers all units producing (all or mostly) non-market goods and services that are publicly owned. Publicly owned units producing (all or mostly) market goods and services are not in the government sector but are instead recorded as public corporations.

Taxes on income (Impuesto Sobre la Renta)

Taxes on income consist of taxes on incomes, profits and capital gains; they are assessed on the actual or presumed incomes of individuals, households, non-profit institutions or corporations.

A-value added tax ,VAT (Impuesto al Valor Agregado)

A value added tax (VAT) is a tax on products collected in stages by enterprises; it is a wide- ranging tax usually designed to cover most or all goods and services but producers are obliged to pay to government only the difference between the VAT on their sales and the VAT on their purchases for intermediate consumption or capital formation, while VAT is not usually charged on sales to non- residents (i.e. exports).

Real effective exchange rate (Índice de tipo de cambio real)

Real effective exchange rate is the nominal effective exchange rate (a measure of the value of a currency against a weighted average of several foreign currencies) divided by a price deflator or index of costs. (2005=100).). Fuente Banco Mundial.

El Banco Mundial adopta la definición de tipo de cambio real efectivo siguiente:

Real Effective Exchange Rate:

A broad summary measure of the prices of one country's goods and services relative to the prices of goods and services in that country's trading partners. It is typically calculated as a weighted average of the ratios of a country's domestic price index to the price indices of its foreign trading partners, where the indices are expressed in the same currency units. (Véase: International Monetary Fund, Glossary)

Capítulo 4

Impacto del impuesto al ingreso y el gasto público sobre la inversión privada en México

En este capítulo intentaremos determinar la magnitud y el sentido de causalidad que se establece entre la inversión privada, el gasto público y el impuesto sobre la renta en México. Ello con el propósito de probar la hipótesis de esta investigación que plantea que el impuesto sobre la renta (ISR), no desestimulará la inversión privada, en la medida en que la recaudación obtenida, contribuya a financiar un gasto público que, a su vez, logre incrementar la demanda.

Se trata de un tema que se inserta en el debate actual acerca del tipo de política tributaria que se requiere en México, puesto que hay ciertas posiciones, incluida la oficial, que sostienen la hipótesis contraria, es decir, que un mayor gasto del gobierno no estimula la demanda ni la inversión privada, sobre todo cuando ese mayor gasto se financia subiendo el impuesto a la renta. Para llevar a cabo nuestro trabajo recurriremos a técnicas econométricas.

En la primera parte de este capítulo se presenta el enfoque metodológico, los argumentos y las conclusiones de algunos estudios que para diferentes países y épocas han tratado de probar la pertinencia de uno u otro paradigma teórico, se trata del seguimiento del debate en el terreno de la evidencia empírica. Específicamente se analizan trabajos tanto de orientación neoclásica como de corte keynesiano-kaleckiano, así como algunos trabajos que se refieren concretamente al caso mexicano.

En la segunda parte del capítulo se analiza la evolución de la inversión privada en México, en relación con algunas variables fiscales (gasto e impuestos), el producto interno bruto y el tipo de cambio real que de acuerdo con los antecedentes empíricos parecen tener una asociación relevante con la inversión privada. Se trata simplemente del análisis y descripción estadística de las series de tiempo bajo consideración, tratando de encontrar tendencias y patrones de relacionamiento entre las variables en distintos momentos del periodo bajo consideración.

Finalmente, en la parte tres del capítulo se lleva a cabo el análisis econométrico del tema bajo consideración. Específicamente se formula un modelo VAR para la economía mexicana para el periodo 1985-2007 en el cual se mide la magnitud y las relaciones de causalidad entre la inversión privada por un lado y las variables fiscales, el producto interno bruto y el tipo de cambio real, por el otro. La inclusión del PIB y el tipo de

cambio real en el modelo tienen como propósito evitar el posible sesgo de variables no consideradas y el carácter abierto de la economía mexicana, respectivamente.

4.1 Evidencia Empírica

4.1.1 Algunas investigaciones de corte neoclásico

Alberto Alesina, Silvia Ardagna, Roberto Perotti y Fabio Schiantarelli, publicaron en 1999, un estudio en el que evaluaron como los diferentes tipos de política fiscal aplicada en algunos países de la Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) habían afectado los beneficios de las empresas y por consecuencia a la inversión privada.

Constatan la existencia de diversos estudios cuyas conclusiones confirmaban la importancia de los efectos “no keynesianos” de la política fiscal, es decir, que las políticas de contracción fiscal tienen efectos expansivos, aún en el muy corto plazo, en contraste con las predicciones de los modelos estándar de demanda agregada. Sin embargo, encuentran que la mayoría de los estudios sobre los efectos fiscales se habían estado enfocando sobre el consumo privado siendo que la evidencia empírica muestra que es la inversión privada la que explica una proporción importante de los cambios del PIB ante cambios en la postura fiscal. Por esa razón proponen en su investigación cambiar el enfoque hacia el análisis de los efectos fiscales sobre la inversión privada.

Dan cuenta de algunos trabajos que han utilizado el enfoque que ellos proponen, es decir, el estudio de los efectos de los impuestos sobre los costos de capital usando tanto datos agregados como a nivel de empresa. Sin embargo sostienen que debido a las dificultades para construir esta variable los estudios tienen que circunscribirse a cada país. Encuentran que en esa línea se han desarrollado modelos macroeconómicos relativos al ciclo real de los negocios con mercados de factores y producto perfectamente competitivos para evaluar los efectos de la política fiscal sobre la inversión. Esas investigaciones se centran, por el lado de la oferta, en las respuestas del capital y del trabajo a los cambios en el gasto público y en los impuestos y se basan en el método de calibración.

Por contraste, en la investigación que ellos desarrollan no usan la calibración sino un modelo tipo Panel VAR que aplican a 18 países de la OCDE⁶⁵ para medir los efectos del gasto público y los impuestos sobre los beneficios de las empresas y por consecuencia sobre la inversión privada. El estudio abarca el periodo 1960-1996. Entre las variables que utilizan se encuentra la inversión que la definen como la proporción de la inversión privada sobre el capital; el gasto primario como proporción del PIB (incluye las transferencias, el componente salarial del gasto corriente del gobierno en bienes y servicios, el componente no salarial de dicho gasto y la inversión del gobierno, todos como proporción del PIB); los ingresos públicos están constituidos por la suma de los impuestos directos a las empresas y a las personas, así como por los impuestos indirectos, como proporción del PIB, entre otras variables.

Los resultados de la investigación son los siguientes:

- Existen efectos negativos de magnitud considerable del gasto público (en particular del componente salarios pagados), sobre las ganancias y por lo tanto sobre la inversión de las empresas. Atribuyen este resultado sobre todo a la presión que ejercen los salarios pagados por el sector público sobre los salarios del sector privado.
- Varios tipos de impuestos ejercen influencia negativa sobre las ganancias y la inversión privada pero la magnitud de este efecto es menor que la del gasto sobre estas mismas variables. Sin embargo, encuentran que en particular los impuestos sobre el trabajo tienen un importante efecto negativo sobre las ganancias. Ello lo atribuyen a que los altos impuestos sobre los ingresos del trabajo conducen a los trabajadores a demandar cada vez mayores salarios para compensar el incremento de impuestos (tanto en mercados de trabajo competitivos como sindicalizados) y ello tiende a reducir los beneficios y por consecuencia, la inversión y, finalmente
- De acuerdo a la magnitud de los coeficientes tanto de gasto como de los impuestos que miden el efecto de dichas variables sobre la inversión privada, puede explicarse que los paquetes de ajuste fiscal expansivos que en promedio se dan por reducciones de gasto público, implican aumentos de la tasa de crecimiento de la inversión mayores que la reducción de la tasa de crecimiento de la inversión resultante de la aplicación de los paquetes fiscales contractivos que se dan sobre todo por aumentos de impuestos.

⁶⁵ Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Noruega, España, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

Con resultados similares a los anteriores, **Olivier Blanchard y Roberto Perotti**, en su trabajo publicado en **2002** estudian los efectos dinámicos de los shocks del gasto público y los impuestos sobre la dinámica económica de los Estados Unidos en la posguerra. Su trabajo fue inspirado también por su interés de someter a juicio crítico los efectos fiscales expansivos de la corriente keynesiana a la que acusan de haber elaborado modelos econométricos de gran escala en los que se suponen pero no se prueban tales efectos.

La metodología que Blanchard y Perotti utilizan en su investigación es una mezcla de VAR estructural y enfoque de estudio de evento. Estiman los efectos dinámicos de los shocks de los gastos e ingresos fiscales sobre el PIB y sus componentes. Utilizan series trimestrales para el periodo 1960:1-1997:4. Las variables fiscales que utilizan son: los Impuestos Netos (constituidos por la suma de los impuestos al ingreso de las personas y de las empresas, los impuestos indirectos y las contribuciones a la seguridad social, a los cuales se les resta las transferencias netas a las personas y el pago de intereses del gobierno), y los gastos del gobierno federal, estatal y local (definidos como las compras de bienes y servicios tanto corrientes como de capital).

El estudio que se comenta se centra en los efectos de los shocks fiscales sobre el PIB pero realizan un ejercicio mediante el cual logran descomponer dicho efecto a través de cada uno de los componentes del PIB, es decir, el consumo privado, la inversión privada, las exportaciones y las importaciones, con lo cual intentan evaluar los méritos de las teorías alternativas, tanto keynesiana como neoclásica.

Las conclusiones que obtienen son las siguientes:

- Cuando el gasto público se eleva el PIB crece y cuando los impuestos se elevan el PIB se contrae. Esta conclusión sería para ellos consistente tanto con la visión keynesiana como neoclásica.
- En la mayoría de los casos los multiplicadores son pequeños, generalmente cercanos a uno. En el caso de los shocks del gasto público una probable explicación podría ser los efectos opuestos de dichos shocks sobre los componentes del producto: por una parte hacen crecer el consumo privado (crowding in) y, por la otra, reducen la inversión privada en una magnitud considerable (crowding out).
- Mientras la respuesta del consumo privado es difícil reconciliar con el enfoque neoclásico de política fiscal, la respuesta de la inversión privada a caer como consecuencia tanto de los incrementos del gasto como de los impuestos, es difícil

reconciliar con la teoría keynesiana. Así, concluyen que dados los resultados obtenidos es necesario continuar investigando en busca de conclusiones más contundentes.

Ernesto Rezk, María Cecilia Abramovich y Martín Basso, presentaron en **2006**, los resultados de una investigación que tenía por objetivo someter a prueba para la economía Argentina el paradigma keynesiano referente a los efectos expansivos de la política fiscal, en la misma línea en la que el problema fue abordado por Alessina, et al y Blanchard, et al. Específicamente estudian los efectos dinámicos de los shocks fiscales sobre un conjunto de variables macroeconómicas en Argentina, como el PIB, la tasa de inflación y el desempleo. Para ello utilizaron un modelo VAR estructural y las correspondientes funciones de impulso respuesta. Utilizaron series trimestrales del periodo enero de 1980 a diciembre de 2004 de las siguientes variables: gastos gubernamentales (incluyen los gastos en remuneraciones, en bienes y servicios no personales y transferencias al sector privado que realiza el Gobierno nacional); ingresos tributarios (incluyen la recaudación del Gobierno Nacional por concepto de impuestos sobre las ganancias de las empresas y de las personas, impuestos al consumo, impuestos a la propiedad e impuestos al comercio exterior); PIB; tasas de desempleo, e inflación.

Entre las conclusiones que obtuvieron destacan las siguientes:

- Los incrementos del gasto y las reducciones de impuestos no tuvieron un impacto significativo sobre el producto. El gasto público muestra un impacto menor sobre el PIB que estaría indicando algún grado de efecto sustitución (Crowding-out) sobre el nivel de actividad privado. A su vez, la escasa relación de los impuestos y el PIB estaría indicando una baja elasticidad ingreso de la recaudación tributaria.
- El incremento del gasto público no tiene impacto significativo sobre el empleo, dado que los programas de gasto son asistencialistas.
- Los incrementos de gasto público tienen un efecto significativo sobre la inflación
- Se encontraron evidencias de respuesta del gasto público ante el incremento de los impuestos y existen también situaciones de causalidad inversa dado que el impulso respuesta de los impuestos ante el incremento del gasto resultó estadísticamente significativa pero muy limitada en el tiempo.
- La respuesta del gasto público al incremento del PIB resultó casi insignificante pero estadísticamente significativa en el caso de los impuestos.

- Los resultados sugieren al menos un análisis más cuidadoso de algunas prescripciones convencionales de la teoría macroeconómica keynesiana; en particular, el efecto sobre el producto bruto interno tanto de los incrementos de gasto como de las reducciones tributarias generalizadas tiende a ser más débil en el tiempo. Tampoco, y como lo adelantara Perotti (2005), hay evidencias suficientes para sostener que las reducciones de impuestos actúan más rápido que los incrementos de los gastos en su efecto sobre el Producto.

En conclusión, la evidencia respecto a los efectos “no keynesianos” tanto del gasto público como de los impuestos sobre el gasto privado y la actividad económica no parece concluyente ni definitiva, puesto que si bien hay coincidencia respecto a posibles efectos expulsión de la inversión privada (explicada por razones distintas en cada caso), hay discrepancias respecto a que la política fiscal (gasto e impuestos) sea contractiva. Algunos de los trabajos analizados encuentran efecto atracción del consumo privado y un efecto positivo del gasto público sobre la actividad económica, de tal forma que los resultados parcialmente confirman tanto la hipótesis neoclásica como keynesiana. Particularmente importante resultan las conclusiones para el caso Argentino en el sentido de que la respuesta del gasto público al incremento del PIB resultó prácticamente insignificante, y de que no existe evidencia de que las reducciones de impuestos producen efectos más rápidos sobre el PIB que el incremento del gasto público.

4.1.2 Algunas investigaciones con enfoque Keynesiano-Kaleckiano

Entre el conjunto de trabajos de corte keynesiano-kaleckiano destacan, entre otros el de **Larami, Mair, Miller y Stratopoulos**, que en un trabajo publicado en **1997** acerca de la incidencia directa de los impuestos sobre las utilidades y la inversión privada en Estados Unidos en el periodo 1980-1993, tratan de probar la hipótesis de Kalecki en el sentido de que los impuestos a las ganancias no necesariamente deprimen la inversión privada.

A partir de la forma reducida de la función inversión de Kalecki, estiman el efecto de los cambios en los impuestos al ingreso sobre la inversión privada. Consideran que tanto los impuestos a las ganancias como a los salarios se traducen en cambios en el flujo de beneficios y en la tasa de depreciación, de tal forma que controlando el cambio en la tasa del impuesto los efectos sobre la inversión pueden ser medidos.

Específicamente la función inversión fue estimada usando un polinomio de tercer grado, en primeras diferencias, con series trimestrales para Estados Unidos en el periodo 1980 a 1993. La ecuación de la inversión la plantearon como función del tiempo (para captar el factor innovación), de la tasas promedio de los impuestos a los salarios y a las ganancias y de la propia inversión con rezago de 12 trimestres, dado que los cambios en los impuestos y gasto no provocan cambios inmediatos en las decisiones de inversión y la inversión aumenta la masa de beneficios pero al mismo tiempo reduce la tasa de ganancias. Además, supusieron que el gasto de gobierno es exactamente igual a los impuestos.

A partir de un modelo de rezagos distribuidos estiman regresiones a partir de diferentes combinaciones de variables independientes y concluyen lo siguiente:

- Los aumentos en los impuestos a los dividendos o a las ganancias de capital, si son pagadas a través de la reducción de los ahorros personales, puede no impactar las utilidades. El incremento en los impuestos a las utilidades de las empresas, si son acompañadas por incrementos en las compras de infraestructura gubernamentales o por transferencias a los desempleados, pueden elevar las utilidades corporativas después de impuestos, resultando en nueva inversión.
- La eliminación del crédito fiscal a los estratos de la población de bajos ingresos y la reducción de los impuestos a las ganancias de capital, junto con otras políticas contractivas podrían reducir la inversión y su participación en el PIB, es decir, podrían generar estancamiento.
- La conclusión de que el impuesto a las utilidades que no sea transferido, puede incrementar las utilidades a través de un efecto multiplicador de un presupuesto balanceado, tiene implicaciones para el diseño de la política impositiva, dado que puede ser posible estimular la inversión con un mínimo impacto sobre el déficit presupuestal del gobierno, satisfaciendo al mismo tiempo los objetivos de equidad.

Por su parte, **Neils Hermes y Robert Lensink**, en **2001**, realizaron un estudio empírico en 33 países⁶⁶ de menor desarrollo, incluido México, acerca del impacto macroeconómico de la política fiscal. Específicamente estudiaron las relaciones existentes entre distintos tipos de gasto público e impuestos, y la inversión privada. La

⁶⁶ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Chile Colombia, Costa Rica, Cote de Ivoire, República Dominicana, Egipto, Guatemala, Guinea Bissau, India, Indonesia, Irán, Corea, Madagascar, Malasia, Mauritania, México, Morocco, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Rumania, Sud África, Tailandia, Tunes, Turquía, Uruguay y Venezuela.

razón por la que enfocan su estudio sobre la inversión privada se debe a que están interesados en investigar hasta que punto y bajo que circunstancias es adecuado el programa de ajuste estructural recomendado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que ha implicado la reducción del gasto y el incremento de los ingresos del sector público con el objetivo de eliminar el déficit, al cual le atribuyen efectos desestimulantes sobre la inversión privada, es decir, la política fiscal expansiva afecta al crecimiento económico afectando primero en forma negativa a la inversión privada. Los autores parten de la hipótesis de que ese programa de los organismos internacionales lejos de producir efectos estimulantes sobre la actividad económica ha estado actuando en contra del crecimiento económico, sobre todo en el caso de los países de menor desarrollo.

Hermes y Lensink, utilizan la metodología de panel para un conjunto de 33 países de menor desarrollo usando observaciones de variables que fueron promediadas para tres periodos 1970-1979, 1980-1989 y 1990-1998. De acuerdo con los autores, la elección del panel se debió a que el análisis de regresión de sección cruzada de países (Cross-Country), no toma en cuenta las propiedades de las series de tiempo. Estiman una ecuación para la inversión privada en la que incluyen aparte de las variables fiscales desagregadas (gastos e ingresos) el PIB real per cápita que ejerce un efecto positivo sobre la inversión privada y una variable que representa un premio que otorga el mercado negro con efecto negativo sobre dicha inversión. Descubren que existen relaciones no lineales entre las variables de la política fiscal y la inversión privada (lo que consideran es uno de sus principales aportes), y que las diferentes categorías de gastos e ingresos públicos tienen diferentes efectos sobre la inversión privada.

Los resultados empíricos Herms y Lensink son los siguientes:

Para el caso de relaciones lineales entre las variables:

- El incremento del superávit presupuestal tiene un efecto positivo sobre la inversión privada. Si se incluyen simultáneamente el gasto público total y los ingresos tributarios en la función inversión privada, solamente el gasto es significativo con signo negativo. Al incluir el gasto total y los ingresos tributarios de manera separada, entonces ambos parecen tener un efecto negativo significativo.
- Sin embargo, se confirma la hipótesis de que los distintos tipos de gastos e ingresos tributarios del sector público tienen diferentes efectos sobre la inversión privada.

- Mientras el gasto de capital del gobierno tiene un efecto positivo sobre la inversión privada, los gastos en sueldos, salarios y pago de intereses la desestimulan.
- Con otra clasificación del gasto se encuentra que el gasto en inversión pública estimula la inversión privada, pero el gasto en consumo del gobierno (que incluye el pago de sueldos y salarios), el gasto en defensa, educación, salud y seguridad y bienestar social, tienen efectos negativos sobre la inversión privada.
- Por el lado de los impuestos se tiene que los impuestos al ingreso y a los beneficios, así como los ingresos no gravados tienen efectos positivos sobre la inversión privada, mientras que los impuestos a los bienes y servicios y al comercio internacional, la deprimen.

Para el caso de relaciones no lineales entre las variables:

- Los gastos en sueldos, salarios, subsidios, salud, seguridad social y bienestar, tienen una relación con la inversión privada en forma de U invertida, es decir, desestimulan la inversión privada solamente cuando este tipo de gasto sobrepasa cierto nivel.
- Los subsidios, los pagos de intereses y los gastos en educación, no tienen una relación estadísticamente significativa con la inversión privada.
- Los impuestos al ingreso y a las utilidades y los impuestos sobre el comercio internacional y las transacciones se relacionan con la inversión privada bajo la forma de una U invertida, es decir, después de cierto nivel, mayores impuestos de este tipo desincentivan la inversión privada.
- los impuestos a los bienes y servicios no tienen una relación significativa con la inversión privada.

Las conclusiones generales de Herms y Lensink pueden sintetizarse de la siguiente manera: es muy importante tomar en cuenta la existencia de relaciones no lineales entre las variables; resulta crucial tomar en cuenta las distintas categorías de gastos e impuestos en vez de usar variables de política fiscal agregadas como lo hacen la mayoría de los estudios; la reducción del déficit que siempre recomiendan los organismos internacionales puede ser perjudicial si se hace reduciendo los gastos en infraestructura; la mezcla de impuestos y gastos de las reformas fiscales es fundamental para alentar la inversión privada y el crecimiento.

Por último, **Phillips Arestis y Malcom Sawyer** en **2003**, utilizando la evidencia empírica recogida en diversas investigaciones previas para economías tanto

desarrolladas como subdesarrolladas, reivindican la política fiscal al concluir que, bajo condiciones específicas, es un instrumento poderoso de la política económica, argumentando que fue relegada por la corriente dominante convencional y sustituida por la política monetaria (control de tasas de interés) con el objetivo antiinflacionario, con graves efectos sobre el crecimiento económico.

Con el mismo propósito de Alberto Asesina, et al (1999), Blanchard y Perotti (2002) y Rezk, et al (2006), Arestis y Sawyer investigan la posible existencia del efecto desplazamiento (crowding-out) del gasto público sobre el gasto privado haciendo a la política fiscal completamente inefectiva. Sin embargo, a diferencia de aquellos, encuentran que dicho efecto no es inevitable entre otras razones por las siguientes:

- La política monetaria podría evitar el incremento de la tasa de interés que acompaña a la expansión fiscal tanto si se considera el caso de una oferta exógena de dinero, a través del incremento de la oferta monetaria, como en el caso de dinero endógeno, en el que la tasa de interés la determina el banco central.
- El ahorro doméstico no se reduce en perjuicio de la inversión, dado que el gasto deficitario eleva el producto y por efecto acelerador la inversión y con ella el ahorro, de tal forma que el ahorro es una variable endógena que depende del gasto del gobierno.
- El efecto sustitución que ejercen las importaciones sobre el gasto privado doméstico (Crowding out internacional) no necesariamente se da porque si bien el aumento del déficit público, podría elevar la tasa de interés atrayendo capitales externos que provocarían la apreciación de la moneda (con un régimen de tipo de cambio de libre flotación) y por consecuencia el incremento de las importaciones, también lo es que el aumento de las importaciones tenderían a depreciar el tipo de cambio, así que el efecto neto depende de los casos concretos. Si ocurriera que la expansión fiscal elevara las importaciones y creciera el déficit comercial entonces se produciría efecto desplazamiento pero si el resto del mundo elevara su demanda por las exportaciones del país entonces no necesariamente se produciría el efecto desplazamiento de la expansión fiscal.
- El argumento de que en el largo plazo la expansión fiscal conduce al incremento de los precios y los salarios y a la reducción del gasto privado⁶⁷, choca con el hecho de que una caída de precios, al provocar un efecto redistribución a favor de los

⁶⁷ De acuerdo a los autores, este argumento esta basado en la hipótesis de demanda agregada con pendiente negativa, según la cual el aumento de precios, dado el stock nominal de dinero, disminuye el saldo real de dinero y por consecuencia la demanda agregada.

prestamistas y en contra de los prestatarios, puede reducir la demanda agregada porque estos últimos tienen una propensión al consumo mayor que los primeros. Además, la hipótesis de demanda agregada con pendiente negativa, depende del supuesto de exogeneidad del dinero, contrario a la realidad actual.

- La objeción a la expansión fiscal atribuida a la existencia de una tasa natural de desempleo que asegura la no aceleración de la inflación e implica la noción del equilibrio por el lado de la oferta en la que la demanda se ajusta siempre para ser consistente con ese equilibrio de oferta (vía el efecto saldos monetarios reales), no se sostiene si se considera que esa tasa de desempleo no es inmutable y que el nivel de demanda puede modificar su nivel.
- El teorema de la equivalencia ricardiana entre impuestos y deuda,⁶⁸ el cual niega también los efectos expansivos de la política fiscal, esta sustentado en supuestos en extremo irreales.

Arestis y Sawyer analizan también los “aspectos institucionales de la política fiscal” que se han esgrimido como causas de la ineffectividad de la política fiscal, entre otros los siguientes:

- la “incertidumbre del modelo”, se refiere a que la operación de la política fiscal requiere pronósticos acerca del curso futuro de la economía y la incertidumbre de tales pronósticos dificulta la toma de decisiones apropiadas de política fiscal, sin embargo ese fenómeno afectaría más a la política monetaria (decisiones sobre tasas de interés que requiere ajuste finos frecuentemente) que a la política fiscal (con ajustes menos frecuente, anuales, y más gruesos).
- La política fiscal es procíclica, ello debido al rezago que existe entre la decisión y la implementación de la política, lo cual generalmente se atribuye al tortuoso proceso de diseño, aprobación e implementación de la política fiscal en la que participa el parlamento. Sin embargo, este efecto puede reducirse sustancialmente si se establecen, por ejemplo, reglas fiscales sustentadas en objetivos precisos.
- Se argumenta que la política fiscal podría implicar un sesgo hacia el déficit debido a diversos motivos institucionales y políticos, como por ejemplo el hecho de que

⁶⁸ La equivalencia ricardiana se puede sintetizar del siguiente modo: los consumidores saben que una reducción de impuestos hoy será seguido por un aumento de impuestos en algún momento en el futuro, de tal forma que su ingreso (permanente, no corriente) no se verá afectado y aumentarán sus ahorros y no su consumo. De este modo, ante un gasto público constante, una reducción de los impuestos no eleva el consumo privado en el presente, ante la expectativa de un aumento de impuestos en el futuro, de tal forma que la demanda agregada no se verá afectada, la política será completamente frustrada y el multiplicador fiscal será cero.

no sea realista suponer que en periodos de expansión de la actividad económica sea posible aumentar los impuestos y reducir el gasto tomando en cuenta las restricciones intertemporales del presupuesto. La conclusión es que para evaluar la existencia o no de sesgo hacia el déficit debería considerarse si este contribuye o no a mantener el nivel de demanda agregada y el empleo objetivo.

- La idea de que la volatilidad de la tasa del impuesto provoca ineficiencia por el lado de la oferta debido a que se afecta la oferta de trabajo, el ahorro y la inversión, no está sustentada por los resultados de la investigación empírica que apoya esta tesis cuyas conclusiones no han sido bien definidas ni contundentes.
- Por último, la tesis de que la política fiscal es más efectiva en los países desarrollados que en los subdesarrollados debido a que en estos último están sometidos frecuentemente a Shocks de oferta, no considera que un shock de oferta puede no afectar el nivel de actividad económica si provoca también cambios en la demanda agregada que lo compensen, sin embargo, en los países subdesarrollados la disponibilidad y costo del financiamiento interno y externo es la principal restricción del déficit fiscal. Por otra parte, la mayor propensión al consumo de los países subdesarrollados determina que en ellos el tamaño del impacto fiscal sea mayor.

Arestis y Sawyer utilizando la evidencia empírica contenida en diferentes estudios acerca de la efectividad de la política fiscal tanto en el caso de países desarrollados como en desarrollo llegan a las siguientes conclusiones:⁶⁹

Para el caso de los países desarrollados

Estudios de estimaciones de multiplicadores dinámicos diseñados para determinar el efecto de la política fiscal sobre la actividad económica.

- El multiplicador de corto plazo es positivo, en un rango de 0.1 a 3.1, con multiplicador del gasto en un rango de 0.6 a 1.4 y multiplicador del impuesto en un rango de 0.3 a 0.8. Los multiplicadores de largo plazo son más pequeños que los de corto plazo, reflejando alguna forma de crowding out.

⁶⁹ En la parte correspondiente a la evidencia empírica de los **países desarrollados**, Arestis y Sawyer se apoyan en el trabajo de: **Hemming, R.; Mahfouz, S.; and Schimmelpfennig, A.** "Fiscal Policy and Economic Activity in Advanced Economies." IMF Working Paper 02/87, Washington, DC, **2002**. Para el caso de los **países en desarrollo** utilizan el trabajo de: **Hemming, R.; Kell, M.; and Mahfouz, S.** "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature." IMF Working Paper 02/ 208, Washington DC, **2002**.

- Algunos otros estudios reflejan conclusiones similares, los multiplicadores fiscales son positivos pero pequeños.
- Los multiplicadores de corto plazo promedian alrededor de 0.5 para los impuestos y de 1 para los gastos.
- Hay pocos casos de investigaciones con multiplicadores negativos y generalmente corresponden a modelos de equilibrio general.

Estudios que se trazan a partir de episodios específicos de contracción económica para ver el efecto expansionista de la política fiscal.

- La política fiscal en recesión en economías cerradas es efectiva pero con un pequeño multiplicador fiscal.
- La política fiscal no es efectiva durante recesiones en economía abierta, especialmente cuando prevalecen los tipos de cambio flexibles.
- La política fiscal es más efectiva cuando es basada en el gasto, el gobierno es grande, hay exceso de capacidad, la economía es cerrada o abierta pero con un régimen de tipo de cambio fijo y los gastos expansionistas se acompañan por expansión monetaria.

Estudios que intentan valorar los determinantes del multiplicador dinámico, las variables fiscales por un lado y otras variables por el otro, como tasas de interés, tipos de cambio, inversión, consumo, etc.

- Hay poca evidencia de crowding out directo o crowding out a través de la tasa de interés o tipo de cambio.
- No se comprueba la hipótesis de equivalencia ricardiana.

Para el caso de los países de menor desarrollo

La evidencia en estos países no es muy distinta a la encontrada en países desarrollados. El multiplicador fiscal tiende a ser más alto en países de menor desarrollo.

En resumen, la corriente keynesiana-kaleckiana, reivindica la hipótesis expansiva de la política fiscal y advierte que las investigaciones con los resultados opuestos, en la mayoría de los casos, han abusado de las generalizaciones, es decir, no consideran que entre los cambios fiscales (aumento de impuestos, por ejemplo) y la inversión privada media un rezago, periodo durante el cual podrían mejorar las expectativas producto de la aplicación del gasto; no distinguen entre las distintas categorías de gastos e impuestos; no consideran relaciones no lineales entre las variables; no toman en cuenta

los diferentes niveles de desarrollo entre los países, entre otros aspectos. Sin embargo, esta corriente no niega que en ciertas circunstancias, la política fiscal podría reducir su efectividad (multiplicadores pequeños) para impulsar la actividad económica, como sería el caso, por ejemplo, en países en los que los límites externo al crecimiento son considerables y no se cuenta con políticas monetaria, cambiaria y de fomento económico, adecuadas.

4.1.3 Política tributaria de estímulos a la inversión privada

Tanto la corriente neoclásica como la Keynesiana-Kaleckiana, han recomendado utilizar instrumentos de política tributaria para estimular la inversión privada, la producción y el empleo. Dicha recomendación ha sido llevada a la práctica desde hace tiempo en muy diferentes países a través de un conjunto de instrumentos entre los que destacan: la amortización acelerada, los tipos impositivos reducidos, el crédito fiscal a la inversión, entre otros, y su justificación es que al permitir reducir la carga tributaria de los nuevos activos favorecen su incorporación a la estructura productiva de la empresa.

En ese marco, en un trabajo pionero para Estados Unidos, **Robert Hall y Dale Jorgenson**, en **1967**, estudiaron los efectos de la política tributaria sobre la inversión privada, usando la teoría neoclásica de la acumulación óptima del capital. Teniendo como base la función teórica de inversión estimaron los parámetros correspondientes a dicha ecuación utilizando datos del periodo 1929-1963. A partir de conceptos tales como rendimientos de los bienes de inversión, precios de dichos bienes e impuesto al ingreso de las empresas, determinaron empíricamente la relación entre esas variables y el nivel de gastos de inversión para establecer los efectos que produce un cambio en la política tributaria sobre el gasto en bienes de inversión a través del tiempo.

Con el método anterior, analizaron tres de las medidas adoptadas en Estados Unidos en el periodo de la posguerra: la adopción del método de depreciación acelerada (1954); la reducción del tiempo de vida útil para calcular la depreciación del equipo y la maquinaria (1962), y el crédito fiscal para la inversión en equipo y maquinaria (1962). La conclusión que obtienen es que el método de depreciación acelerada es muy efectivo para estimular la inversión, especialmente en el sector de la construcción; el método de la reducción de la vida útil de los equipos para calcular la depreciación es significativo para alentar la inversión en equipo solamente; mientras que el método de crédito

tributario o fiscal para la inversión es una política muy eficaz para alentar la inversión en general.

En contraposición a los hallazgos de Hall y Jorgenson, **Austan Goolsbee** en un estudio realizado en **1997** también para Estados Unidos, muestra que muchos de los beneficios de los incentivos fiscales a la inversión no se traducen en inversiones en las empresas, sino más bien a los oferentes del capital a través de aumentos de precios.

A pesar de que Goolsbee comparte el mismo marco teórico con los autores del trabajo anterior, obtiene resultados divergentes porque parte de la hipótesis de que los costos marginales de los bienes de capital producidos son crecientes aún en el corto plazo, de tal forma que la curva de oferta de los bienes de capital tiene pendiente positiva y, en esas circunstancias, los subsidios tributarios a la inversión, al incrementar la demanda por dichos bienes tenderán a incrementar los precios para asegurar el vaciado de mercado, es decir, las empresas deben balancear su deseo de más capital con los mayores costos de producción de dichos bienes provocando la moderación de la demanda de bienes de inversión. Más aún, Goolsbee argumenta que incluso si los costos marginales fueran constantes (oferta completamente elástica), bajo ciertas condiciones de competencia imperfecta en el mercado de bienes de capital, los subsidios tributarios a la inversión podrían elevar el margen de beneficio (mark-up) y por consiguiente los precios de los bienes de inversión.

Goolsbee usa la forma reducida de la función inversión para estimar la relación entre los subsidios a través de impuestos a la inversión privada, por un lado y los precios y la demanda de bienes de inversión, por el otro, con datos de Estados Unidos del periodo 1959-1988. Encuentra que un 10% de crédito tributario a la inversión se traduce en un incremento en los precios de los equipos de 3.5 a 7%. Esto último para varios años y mayor es el efecto para los activos con órdenes atrasadas con baja competencia de bienes importados. Los salarios de los trabajadores de los bienes de capital también aumentan.

Con el mismo objeto de investigación que los dos anteriores pero para el caso de Chile, **Rodrigo Cerda**, en su artículo de **2002**, analiza los efectos de los impuestos sobre las decisiones de inversión de las empresas. En particular está interesado en determinar que tanto afectan los impuestos a las ganancias, a la inversión privada y que tipo de impuestos distorsionan en menor medida la demanda de bienes de inversión.

Para llevar a cabo su investigación, en lugar de usar datos agregados (macroeconómicos), utiliza un modelo de simulación para la economía chilena bajo

diferentes supuestos. El uso del método de la simulación le permite construir efectos agregados en la economía a partir del estudio de decisiones individuales de las empresas que son heterogéneas, es decir, al encontrar la forma como los impuestos afectan las decisiones de inversión de las empresas en lo individual, se extrapolan los resultados a nivel macro o agregado.

Afirma que además de conocer la dinámica de la inversión y los efectos de la política fiscal en las decisiones de las empresas, su investigación genera resultados cuantitativos que surgen tanto del modelo de simulación usado, como del resto de parámetros seleccionados para producir la simulación. Para él lo más importante es que estos parámetros fueron obtenidos de estudios microeconómicos los cuales son más confiables que los obtenidos de datos agregados. La investigación empírica y los resultados se basaron en la versión 1990-1996 de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA), la cual provee datos para la construcción de un Panel de empresas del sector industrial de la economía chilena.

Entre las conclusiones que se desprenden de esta investigación se encuentran las siguientes:

- El impuesto a los beneficios corrientes de las empresas afecta negativamente el stock de capital de largo plazo. Este resultado se explica por el hecho de que un incremento en la tasa de este impuesto reduce la tasa de rendimiento del stock de capital (es decir, el beneficio marginal de la inversión), y ello desincentiva la acumulación de capital.
- Los impuestos a las utilidades distribuidas por las empresas no distorsionan las decisiones óptimas de inversión privada. Este tipo de impuesto es similar a una mezcla entre impuestos a las empresas basados en los beneficios de las empresas deducidos los gastos de inversión (o alternativamente deducciones por depreciación), cuando ambos tipos de impuestos tienen la misma magnitud.
- Los resultados cuantitativos muestran que al introducir un impuesto sobre los beneficios corrientes de las empresas de 20%, el nivel de largo plazo del stock de capital decrece en casi 50%, comparado con el caso en el que no se aplica tal impuesto.
- El impuesto óptimo, condicionado a un nivel dado de recaudación tributaria del gobierno, es el impuesto a las utilidades distribuidas de las empresas.
- El segundo mejor tipo de impuesto es aquel que permita una mayor acumulación de capital e implique la más baja tasa de impuesto posible para las empresas. En este

caso la elección no es obvia ni fácil puesto que si quisiéramos dejar la recaudación sin cambios podríamos elevar la tasa del impuesto y al mismo tiempo elevar las deducciones por gastos de inversión o por depreciación, pero al elegir esta opción por un lado alentamos la inversión (por las deducciones), pero por el otro la desincentivamos (por la elevación de la tasa). De esa forma el impuesto elegido debe ser aquel que minimice las distorsiones sobre los precios relativos de la inversión.

En julio de **2004**, **Rodrigo Vergara**, publicó los resultados de una investigación empírica, con un enfoque tanto macro como microeconómico, en la que se estudia la relación entre la reducción de la tasa del impuesto a la renta de las empresas que se dio en Chile en los ochenta (1984), como parte de la reforma estructural emprendida en aquel país, y el comportamiento de la inversión privada a partir de dicha reforma.

Desde la perspectiva macroeconómica, Vergara estimó dos funciones inversión para Chile durante el periodo 1975-2003 con datos anuales. Durante ese periodo el impuesto al ingreso de las empresas se redujo de 50% en los primeros años al 10% en la segunda mitad de los ochenta y a 0% en 1989, para finalmente establecerse en 16.5% en 2003 y 17% en 2004. La inversión privada (diferencia entre la total y la pública) se expresó tanto como proporción del PIB (ecuación 1) y del Stock de capital (ecuación 2) y se la hizo función de la tasa del impuesto al ingreso de las empresas; del crédito otorgado por el sistema bancario al sector privado como proporción del PIB (indicador de restricción crediticia); la tasa de interés de los depósitos desde 90 días a un año; los precios relativos de los bienes de capital (deflactor de la inversión/deflactor del PIB), y el tipo de cambio real (indicador de incertidumbre)..

El análisis microeconómico se sustentó en la información anual del periodo 1980-2002, contenida en los Reportes Financieros Estandarizados de un Panel de 87 empresas. En este caso la variable dependiente fue la inversión, definida como la diferencia entre los activos fijos de un periodo menos los activos fijos de un periodo anterior, expresada como proporción de los activos fijos. Se usaron las mismas variable que en el caso macro pero se incluyó la tasa de crecimiento del PIB para capturar las condiciones macroeconómicas generales. Se usó además no solo la tasa del impuesto al ingreso de las empresas, sino también la recaudación por concepto de dicho impuesto como proporción de los beneficios de las empresas, es decir, una especie de tasa media del impuesto, para tomar en cuenta las deducciones contempladas por el régimen del impuesto al ingreso de las empresas.

Las conclusiones de la investigación de Vergara son las siguientes:

- Al espectacular crecimiento de la inversión privada en Chile que de representar el 12% del PIB en 1984-86 pasó a 22.5% en 1995-97, contribuyó de manera importante la disminución de la tasa del impuesto al ingreso a las empresas,. La evidencia macroeconómica para el periodo 1995-2003, confirma que la reforma tributaria que se llevó a cabo explica un incremento en la inversión privada de tres puntos porcentuales del PIB.
- A su vez, la evidencia microeconómica también confirma que la inversión privada fue afectada positivamente por la reforma tributaria. Utilizando tanto la tasa del impuesto al ingreso de las empresas como la proporción de la recaudación por concepto de dicho impuesto en PIB (tasa media), se concluye que los menores impuestos inducen a un aumento de la proporción de la inversión privada en el PIB.
- Las estimaciones indican que hay dos canales a través de los cuales los impuestos afectan a la inversión privada: por una parte, los altos impuestos elevan el costo del capital (Canal del costo de capital) y, por la otra, los altos impuestos reducen la disponibilidad interna de fondos para la inversión (Canal de restricción de liquidez).

Chiang-Tai Hsieh y Jonathan Parker en su estudio publicado en **2006** analizaron también los efectos de la reforma tributaria de Chile sobre la inversión privada a nivel de industria y empresa. Sus conclusiones coinciden con las encontradas por Rodrigo Cerda en el sentido de que el impuesto al ingreso a las utilidades no distribuidas distorsiona más la asignación óptima de recursos que el impuesto a las ganancias distribuidas o a las ganancias de capital. Coinciden también con Rodrigo Vergara en que la inversión se ve afectada negativamente a través del Canal de restricción de liquidez, puesto que en países como Chile, con mercados financieros poco desarrollados, el impuesto a las utilidades no distribuidas restringe aún más la capacidad de financiamiento de la inversión de las empresas al disminuir su disponibilidad interna de fondos.

Como evidencia en apoyo a sus conclusiones los autores constatan que el fuerte crecimiento de la inversión que se dio en Chile después de la reforma tributaria que redujo el impuesto a las utilidades no distribuidas fue financiado en lo fundamental por las utilidades retenidas de las empresas, dado que tanto el ahorro privado como el público se mantuvieron constantes. Adicionalmente, realizaron el análisis, con el método Sección cruzada de industrias (Cross-Industry), de los datos correspondientes al comportamiento de la inversión a nivel de industria y empresa a partir de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) de Chile que incluye plantas con más de 10

empleados y encontraron que la tasa de inversión aumentó (1985, 1986 y 1987) después de la reforma tributaria (1984), principalmente en empresas que tenían fuerte dependencia externa para financiar la inversión. Sin embargo, reconocen que no existe evidencia de que las empresas pequeñas hayan experimentado un gran incremento en la inversión después de la reforma tributaria.

Con conclusiones opuestas a las obtenidas por Cerda, Vergara y Chiang-Tai Hsieh y Parker, **Bustos, Engel y Galetovic** encontraron para la economía Chilena, en **2003**, que no hay razón a priori por la cual los altos impuestos pudieran reducir el stock de capital deseado, debido a que consideran que si bien un incremento en los impuestos reduce los rendimientos marginales del capital, la deducción del pago de intereses y la depreciación de la base gravable de las empresas los aumentan.

Estos autores combinan una extensión del modelo neoclásico de Hall y Jorgenson (1997), reseñado más arriba y el análisis de cointegración presentado por Bertola y Caballero en 1990.⁷⁰ Estimaron su modelo con un Panel de 83 empresas Chilenas entre 1985 y 1995. Encontraron que, en 10 de los 11 años bajo estudio, a los altos impuestos a las empresas correspondió incrementos en la demanda agregada de bienes de capital de largo plazo, solamente en uno de esos once años, se dio simultáneamente altos impuestos y baja demanda de bienes de capital. Además, en todo el periodo la influencia de los impuestos sobre la inversión privada es despreciable. Encuentran también que cuando las empresas toman sus decisiones de inversión ignoran la tasa marginal pagada por sus accionistas.

Con conclusiones similares a los anteriores y en abierta oposición a los resultados de Cerda, Vergara, y Chiang-Tai Hsieh y Parker, **Graciela Moguillanski** en **1999**, desde una perspectiva estructuralista, alejada de la teoría económica convencional, encuentra evidencia empírica para Chile en el sentido de que la reforma tributaria de 1984 que para el caso de las empresas consistió en la eliminación del impuesto adicional de 40% que afectaba a las utilidades de las sociedades anónimas; la deducción de las utilidades retenidas en la declaración del impuesto global complementario de las sociedades de responsabilidad limitada, y la unificación del impuesto de primera categoría con el impuesto a la renta, no constituyó el factor que explica el importante crecimiento de la inversión privada en ese país.

⁷⁰ Se refieren a: Bertola, G. and R. Caballero, "Kinked Adjustment Costs and Aggregate Dynamics," in O.J. Blanchard and S. Fischer (eds), *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge: MIT Press, 1990.

Moguillansky concluye que a partir de 1986, y durante los dos años siguientes, hubo claramente un incremento sostenido del autofinanciamiento de la inversión pero este comportamiento no se mantuvo en el mediano plazo. No encontró una relación entre el incremento de la inversión y el incremento proporcional en el financiamiento con utilidades retenidas, que permita concluir que una mayor parte de las inversiones fue financiada con las utilidades no distribuidas.

Una conclusión similar a la anterior pero para el caso de varios países fue obtenida por **Desiderio Romero** que en **1999**, realizó un balance de los resultados de las políticas tributarias seguidas en varios países y con varias metodologías a partir de la revisión de algunos trabajos de investigación empírica ⁷¹ La conclusión la expresó en los siguientes términos: “Con todo ello, -y a pesar de los problemas de medición referidos anteriormente-, la posición sobre la eficacia de los incentivos fiscales nos fuerza inevitablemente al escepticismo; como señalan Hay y Morris (1987) <<parece que la política impositiva tiene algún efecto, pero la magnitud de su impacto es extremadamente incierta>>.”

Así, los distintos estudios empíricos de los efectos del impuesto al ingreso de las empresas sobre la inversión privada generan resultados muy diversos y en la mayoría de los casos contradictorios. Ello es así a pesar de que los diferentes estudios analicen el mismo país y periodo, o adopten la misma perspectiva teórica.

3.1.4 Algunas Investigaciones del caso mexicano

En **1994**, **Julio López Gallardo**, con un enfoque de demanda realizó una estimación empírica del comportamiento del gasto privado y de sus principales determinantes en México para el periodo 1972-1989. Para establecer ecuaciones sobre los determinantes del gasto privado sin elaborar un modelo econométrico completo de la economía mexicana, López partió de la identidad del ingreso nacional y luego de reducirla, estableció modelos uniecuacionales para el consumo y la inversión privada. En relación con el efecto del gasto público sobre el gasto privado, concluye lo siguiente:

- La inversión privada está determinada por el PIB, es decir, constata empíricamente para el caso mexicano la existencia del efecto acelerador, en contra de la

⁷¹ Romero se apoyó en trabajos de muy distintas corrientes teóricas, entre ellos se encuentran: los de Hall y Jorgenson (1967 y 1971) para E.U.; Eisner (1969), E. U.; Feldstein y Fleming (1971), Reino Unido; Bergstrom y Sodersten (1984), Suecia; Shapiro (1966), E.U.; Espitia y otros (1989), España, y Mato (1989), España; Summers (1981), E.U.; Poterba y Summers (1983), Reino Unido; Fazzari y otros (1988), E.U., y Espitia y otros (1989), España.

hipótesis teórica neoclásica que sostiene que existe un efecto amortiguador debido al efecto desplazamiento (Crowding-out) de la inversión privada por la inversión pública.

- El gasto gubernamental y el déficit gubernamental estimulan tanto el consumo como la inversión privada.
- La política contraccionista de gasto público y salarial que se observa durante el periodo de estudio, combinada con una devaluación real, hicieron caer el gasto doméstico.
- La reanimación de la inversión privada que se inició en 1987 no parece haberse debido a las fuerzas espontáneas del mercado, sino que fue más bien la consecuencia de la aplicación de una política moderadamente expansiva y de la revaluación del peso.
- La reducción del gasto gubernamental y su posterior estabilización en un bajo nivel jugó un papel determinante en la contracción y el subsiguiente estancamiento del gasto interno.

Con el mismo enfoque de demanda efectiva de la investigación anterior, **Carlos Guerrero de Lizardi** en su tesis de maestría de **1996**, realizó una investigación acerca de la inversión privada en México en el periodo 1980-1994, tratando de probar la hipótesis de que el crecimiento de la inversión privada no compensó la caída de la inversión pública por el efecto desacelerador de la segunda sobre la primera.

Para darle sustento a su hipótesis Guerrero revisa algunos modelos econométricos incluyendo el recién señalado de López (1994), acerca de los determinantes y la evolución de la inversión en México y encuentra que en el modelo de Calderón⁷², en el periodo 1970-1987, la inversión privada depende positivamente de la inversión pública; en el modelo de Musalem⁷³ entre 1962 y 1987, los vínculos complementarios entre la inversión pública y la inversión privada necesariamente implicaron que los cortes en la primera forzaron la contracción de la segunda; el modelo de Levy⁷⁴ (1993), muestra que en el periodo 1960-1985, el principio de aceleración es un buen modelo para explicar los movimientos de la inversión.

Guerrero participa en la discusión a partir de un modelo econométrico de la inversión privada en México con series trimestrales del periodo 1980-1994 basado en el análisis de cointegración. Para modelar la función inversión privada en México utiliza la

⁷² Calderón, F. La inversión privada en México 1970-1987, *Economía mexicana*. No 9-10, México 1987.

⁷³ Musalem, A. *Private Investment in Mexico: an empirical analysis*. WPS 183. World Bank. Washington, 1989.

⁷⁴ Levy, N. Determinantes de la inversión privada en México 1960-1985. Ideas Generales. Investigación Económica. Vol. LIII. No 204, México, 1993.

variable inversión pública real, junto con algunas otras como el crédito privado, la tasa de interés activa, el PIB, el cociente PIB/acervo de capital, el tipo de cambio real, el coeficiente del índice de la Bolsa Mexicana de Valores y el índice de tipo de cambio nominal. Con base en dicho modelo concluye que la inversión privada depende del déficit interno bruto del gobierno, coincide con el conjunto de investigaciones en las que se detecta un efecto positivo de la ventas (acelerador) sobre la inversión privada y constata que la demanda creada por el gasto interno del gobierno superior a sus ingresos internos implica un efecto atracción (crowding-in) sobre la inversión privada ya que la empresa mexicana no utiliza plenamente su capital.

Ulrich Lachler y David Aschauer, en su investigación de **1998**, sometieron a prueba la hipótesis acerca de que la reducción de la tasa de crecimiento del PIB de México a partir de 1981 había sido consecuencia de la caída del gasto público en infraestructura que se observó a partir de esa fecha.

Lachler y Aschauer analizaron los efectos de la inversión pública sobre el PIB estudiando los tres aspectos que ellos consideraron fundamentales: el efecto específico que en México ha producido la inversión pública sobre la inversión; el efecto de la inversión pública sobre la productividad total de los factores en México y, por, último el efecto que ha producido las distintas formas de financiamiento de la inversión pública (redistribución del gasto o endeudamiento) sobre el PIB.

En relación con el efecto de la inversión pública sobre la privada, utilizaron un modelo simple de Mínimos Cuadrados Ordinarios con series anuales de inversión privada, los gastos del sector público consolidado (que descompusieron en inversión del gobierno y gasto de consumo del gobierno), los ingresos del sector público consolidado y el PIB, del periodo 1970-1996. Para analizar la relación entre inversión pública y la productividad, estimaron la regresión entre el cociente inversión pública a inversión privada y el crecimiento de la productividad total de los factores y, finalmente, el efecto de las distintas formas de financiamiento de la inversión pública sobre el PIB fue abordado estimando una ecuación de crecimiento económico en un modelo tipo Panel (Cross-Country), para 46 países con PIB per cápita similar al de México, en el periodo 1970-1990.

Las conclusiones que extraen los autores que se comentan son las siguientes:

- Solo parcialmente se sostiene la hipótesis de que la caída de la tasa de crecimiento del PIB de México se debe a la contracción del gasto público en infraestructura. Sostienen que el incremento en la inversión no se transfiere

automáticamente al crecimiento de la productividad y del PIB, debido a la presencia de posibles efectos desplazamiento (crowding-out) de la inversión privada que provoca la inversión pública. Los resultados de la regresión de las series de tiempo muestran un efecto desplazamiento de la inversión privada por la pública, aunque con un coeficiente menor que uno, de tal forma que el impacto de esta última sobre el crecimiento económico es limitado porque se reduce el efecto neto sobre la acumulación de capital total.

- Encuentran también evidencia de que el crecimiento de la productividad total de los factores responde positivamente al cociente inversión pública a inversión privada. De tal forma que la inversión pública podría tener un efecto positivo sobre el crecimiento económico, a pesar del efecto desplazamiento que provoca. Sin embargo, constatan que el efecto productividad total de los factores a partir de mediados de los ochenta resultó muy débil para México.
- Por último, encuentran que otra razón por la cual no existe una relación estable entre el crecimiento económico y la inversión pública tiene que ver con la forma en la que se financia esta última. La evidencia a partir de una regresión tipo Panel (Cross-Country) que presentan los autores muestra que la inversión pública tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico si se financia con recortes del gasto público en consumo y no si se financia con mayor endeudamiento porque ello se traducirá en mayores impuestos actuales o futuros que ellos suponen desincentivan el crecimiento económico.

Por su parte **Miguel Ramírez** en **2004**, retoman la misma pregunta que guió la investigación de Lachler y Aschauer para analizar, con el mismo enfoque teórico y periodo, el efecto del gasto público en infraestructura sobre el crecimiento económico de México, obteniendo conclusiones diferentes: encuentran que tanto la inversión privada como el gasto público en infraestructura tienen un significativo y fuerte efecto positivo sobre la tasa de crecimiento de la economía mexicana, y que la respuesta del capital privado al gasto público de capital en infraestructura es positiva, es decir, existe un fuerte efecto atracción del capital privado por parte del capital público en infraestructura, lo opuesto al efecto desplazamiento (crowdin-out) encontrado por la investigación de 1998, realizada por aquellos.

Par llevar a cabo su investigación Ramírez estima una función de producción (en forma logarítmica) del tipo Cobb-Douglas, desagregando el capital en privado y público en infraestructura. Para evaluar el tipo de relaciones que se establecen en el largo plazo

entre las variables, a partir del análisis de cointegración, estiman un modelo de Corrección de Error utilizando series de tiempo para el periodo 1955-1999. Adicionalmente, el análisis de corto plazo, es decir, la interacción dinámica entre las variables, utilizan la función impulso respuesta y la descomposición de la varianza, generados por el Modelo de Corrección de Errores.

Las conclusiones específicas que se desprenden de la investigación de Ramírez, son las siguientes:

- El gasto público de capital en infraestructura tiene un efecto significativo con signo positivo tanto sobre el crecimiento del producto como sobre la formación bruta de capital privado (inversión).
- Los incrementos en el producto no parecen inducir altos niveles de gasto público en infraestructura.
- El gasto público de capital en infraestructura explica un porcentaje significativo de la variación en la inversión privada, después de 10 años, pero lo inverso no se da.
- Al introducir la variable stock de capital público industrial (excluyendo el capital en infraestructura) se encuentra también un efecto significativo de signo positivo sobre el producto y la inversión privada después de 10 años, aunque cuantitativamente menor que en el caso anterior.
- El crecimiento del producto no puede atribuirse al crecimiento de la productividad de los factores (mejoría en la tecnología).
- No pueden derivarse conclusiones “fuertes” desde el punto de vista de política económica de los resultados debido a que no fueron obtenidas a partir de un modelo de equilibrio general, en donde aspectos tales como la forma de financiamiento del gasto público en infraestructura hubiera podido ser incluida.
- Sin embargo, los resultados sugieren que en países con restricciones financieras, como México, se podría maximizar el potencial de la economía dirigiendo los escasos recursos del sector público hacia la infraestructura económica (carreteras, puentes, puertos, etc.) y social (educación y capacitación) en lugar de destinarlos a consumo o a la producción de bienes que compiten con los que provee el sector privado.

A su vez, continuando con la problemática analizada tanto por Lachler y Aschauer como por Ramírez, **Luís Miguel Galindo y Rolando Cordera**, en **2005**, realizaron un estudio para el caso mexicano cuyo objetivo era evaluar la pertinencia de dos hipótesis contrapuestas: la de Wagner, que implica la presencia de una relación

estable de largo plazo entre el gasto público y el ingreso per cápita, apoyada en una elasticidad superior a uno y una causalidad unidireccional del producto hacia el gasto público, y la de Keynes, que sostiene que el gasto público es una variable exógena y que por tanto su aumento genera un mayor crecimiento económico a través de dinamizar la demanda agregada y la causalidad es del gasto público hacia el producto. De hecho, las conclusiones de Ramírez (2004), que acabamos de presentar, implican la aceptación de la hipótesis keynesiana y el rechazo de la hipótesis de Wagner, por lo menos por lo que hace al gasto público en infraestructura.

Galindo y Cordera consideran que la existencia de investigaciones del caso mexicano que han generado resultados contradictorios en relación con la pertinencia de las dos hipótesis bajo consideración, podría ser debido a las diferencias en los métodos de investigación econométrica pero sobre todo a los cambios estructurales de la economía mexicana que se han experimentado durante los últimos 20 años que podría haber cambiado la forma de relacionamiento entre las variables. Por ello, el objetivo de la investigación que llevan a cabo es analizar y evaluar la relación que se establece entre el gasto público y el producto en un contexto multivariado y atendiendo a la posible presencia de cambios estructurales en esta relación.

Los autores que se comentan llevan a cabo un análisis multivariado utilizando el *modelo fundamental de capital (AK)*, el cual consiste en la estimación de una ecuación de crecimiento que se define a partir de una función de producción de tipo neoclásica (Cobb-Douglas), no estrictamente convencional porque el cambio tecnológico la consideran endógena, y encuentran que el producto per cápita a largo plazo está determinado por la inversión total y el gasto público.⁷⁵ A partir de un modelo de VAR estimaron relaciones de cointegración entre las variables e identificaron la presencia de cambio estructural en las series. Utilizaron series anuales del periodo 1970-1995 del PIB per-cápita (PIB/ población); inversión total (formación bruta de capital fijo privada y pública, en valores absolutos a precios de 1993), y el gasto público (gasto programable del gobierno federal, en valores absolutos a precios de 1993).

Las conclusiones de la investigación en cuestión son las siguientes:

⁷⁵ El argumento es que algunos modelos utilizan como variable dependiente al producto per cápita ya que normalizan la ecuación correspondiente a la función de producción por medio de la variable empleo y asumen que la tasa de crecimiento de la fuerza laboral corresponde a la tasa de crecimiento de la población.

- Existe una relación estable de largo plazo y positiva entre el ingreso per-cápita, la inversión privada y el gasto público aunque con la presencia de cambios estructurales importantes.
- La relación entre el producto per-cápita y gasto público se identifica con un coeficiente menor que la unidad, lo cual rechazaría la hipótesis de Wagner que sostiene que dicho coeficiente debe ser superior a uno.
- Existe un proceso de retroalimentación entre gasto público e ingreso per-cápita y existe un fuerte proceso de causalidad bi-direccional entre la inversión y el producto per-cápita. En el caso del gasto público sólo se identificaron efectos contemporáneos respecto al ingreso per-cápita. Un cambio en el gasto público tendrá efectos en la trayectoria del ingreso per-cápita, pero este resultado a su vez afectará la trayectoria del gasto público, sólo en el corto plazo y, por lo tanto, esos efectos tenderán a anularse en el tiempo, ello estaría rechazando la hipótesis keynesiana de que el gasto público es totalmente exógeno.
- No existe evidencia de que la actividad económica pueda inducir el crecimiento del gasto público como sugiere la hipótesis de Wagner.

Por último, **Ramón Castillo y Jorge Herrera**, en **2005**, realizaron el estudio del efecto del gasto público sobre el gasto privado en México para el periodo 1980-2002, el objetivo particular era evaluar si efectivamente han existido efectos desplazamientos del consumo e inversión privada como resultado del incremento de los gastos en consumo e inversión pública. Encuentran que el incremento en el consumo público conlleva a una disminución permanente en el consumo privado, y que el impacto de corto plazo de incrementos en la inversión pública induce reducciones en la inversión privada, posiblemente por la escasez de recursos financieros para promover la formación de capital, pero el impacto de largo plazo de la inversión pública sobre la inversión privada es positivo y ello lo atribuyen a que los proyectos de formación de capital del gobierno generalmente se traducen en infraestructura que sirve de apoyo para incentivar la participación del sector privado en actividades productivas vinculadas a la utilización de la misma. Conclusión esta última que, como vimos, extrajeron también Ramírez (2004) y hasta cierto punto Galindo y Cordera (2005).

Para estudiar las relaciones de largo plazo entre las variables Castillo y Herrera realizaron pruebas de cointegración con la metodología sugerida por Johansen, y las

relaciones de corto plazo se identificaron a partir de la metodología por Vahid y Engle⁷⁶ de *Ciclos Comunes* condicionado a las pruebas cointegración.⁷⁷ A diferencia de los anteriores estudios sobre México que hasta ahora hemos comentado, estos autores no utilizan el enfoque neoclásico, es decir, no estiman ecuaciones de crecimiento económico a partir de la función de producción Cobb-Douglas, dado que el análisis econométrico que realizan tiene como objetivo establecer la significancia del efecto del consumo y la inversión pública sobre el consumo y la inversión privada, sin pretender especificar las funciones de consumo e inversión. Por ello incluyen en el modelo solamente las variables que quieren investigar más el PIB para evitar una posible simultaneidad entre el lado de la demanda y el de la oferta. Específicamente utilizan series trimestrales de consumo e inversión público y privado, y del PIB para el periodo 1980-2002

De este modo, en el caso de México, la mayor parte de los resultados de las investigaciones que hemos analizado apuntan en el sentido de que hay una relación positiva entre el gasto público, particularmente la inversión pública, y el producto interno bruto, por un lado y la inversión privada por el otro. Sin embargo, destaca el hecho de que no se analiza el efecto de la recaudación tributaria sobre la inversión privada, por lo que en la función inversión que más adelante especificaremos se incluye esta última variable.

Por otra parte, en donde existe menos consenso es en el sentido de la relación que se establece en México entre el tipo de cambio real sobre la inversión privada y el producto interno bruto. Por ejemplo, mientras que en la investigación realizada por López, Sánchez y Spanos (inédito) la relación es negativa, para Carlos Ibarra (2008 y 2009) el resultado es el inverso.

De acuerdo con el trabajo de López, et al, el efecto negativo del tipo de cambio real sobre el producto interno bruto de México, se debe a que si bien el efecto positivo que genera sobre el producto a través del balance comercial externo (es decir, se cumple la condición Marshall Lerner), se ve más que compensado por el efecto negativo que

⁷⁶ Vahid, Farshid y Robert F. Engle, *Common Trends and Common Cycles*, Journal of Applied Econometrics, 8. 1993

⁷⁷ De acuerdo a los autores la prueba y estimación de ciclos comunes es el equivalente en series estacionarias del análisis de cointegración en series no estacionarias, se dice que un grupo de variables están cointegradas cuando existe, al menos, una combinación lineal que es de menor orden de integración que las variables que la componen. En el caso de los ciclos comunes, lo que se trata es de encontrar una combinación lineal de variables estacionarias que no herede la correlación serial presente en cada una de ellas y que, además, no sea predecible, en otras palabras, una combinación lineal que sea ruido blanco.

produce sobre los otros componentes de la demanda agregada, el consumo y la inversión privada.

En el trabajo de referencia se argumenta que la inversión privada es función directa del ingreso (como aproximación de la demanda y la ganancia), e inversa de la razón de endeudamiento de las empresas (relación entre deuda total a capital o beneficios) y de los precios relativos de los bienes de capital, de tal modo que un incremento del tipo de cambio real eleva la razón de endeudamiento denominada en dólares y los precios relativos de los bienes de capital en mayor medida de lo que eleva el ingreso, desestimulando por consecuencia a la inversión privada.

La investigación empírica del trabajo que se comenta se llevó a cabo a través de un análisis de cointegración a partir de un modelo VAR y con base en él se estimó un modelo Var Estructural y un modelo Corrector de Errores. Los autores utilizaron series de tiempo trimestrales del periodo 1980- 2006.

Por su parte, Carlos Ibarra, realiza un conjunto de regresiones a partir de Mínimos Cuadrados Ordinarios y del Modelo de Corrección de Errores de un conjunto de ecuaciones de inversión privada en México con series de de datos trimestrales del periodo 1988-2008, y encuentra, en contraste con la investigación anterior, una relación directa entre el tipo de cambio real y la inversión privada.

Ibarra explica el resultado obtenido argumentando que la política de reducción del tipo de cambio real (apreciación real del peso) con objetivos antiinflacionarios, reduce la rentabilidad de la inversión y ello explica, en parte, tanto las bajas tasa de crecimiento de la inversión privada como de la producción interna de México. La reducción de la rentabilidad de la inversión privada se debe a su vez a que la apreciación del peso en términos reales eleva el costo laboral (salario nominal/producto por hombre empleado, en dólares en relación con Estados Unidos), de los bienes comercializables y, por consecuencia, reduce el margen de beneficio y la participación de las ganancias en el producto. Llama la atención que la función de precios de las manufacturas comercializables que utiliza el autor⁷⁸ toma en cuenta solamente el margen de beneficio que se aplica al costo laboral pero omite el costo de los materiales importados que se reduce con la apreciación del peso pudiendo contrarrestar por esa vía la caída del margen de beneficio debida al aumento relativo del costo laboral.

⁷⁸ La función de precios de referencia es la siguiente: $P/S = (1-u)\Omega$ y $\Omega = aW/S$. En donde P= precio; S=tipo de cambio nominal (pesos por dólar); u= margen de beneficio; Ω =costo del trabajo por unidad de producto; a=trabajo empleado por unidad de producto, y W= salario nominal. Véase Ibarra (2008).

Finalmente, en el Anexo 4.1 se sintetizan algunos aspectos relevantes, tales como la inclusión o no de pruebas de correcta especificación de los modelos econométricos, así como la ecuación principal del conjunto de trabajos analizados.

En ese marco, llevamos a cabo la investigación acerca de los efectos del gasto público y el impuesto al ingreso, sobre la inversión privada en México, un tema de particular importancia puesto que sigue pendiente la reforma tributaria que sea capaz de hacer frente a la insuficiente recaudación tributaria de nuestro país y que, desde nuestro punto de vista, debe sustentarse en objetivos tanto de eficiencia económica como de equidad. A continuación presentamos la descripción estadística de las variables objeto de nuestra investigación en el periodo 1987-2007.

4.2 Evolución de la Inversión Privada en México: 1980-2007

El propósito de esta sección es describir la evolución de la inversión privada; y contrastar esa evolución con la de algunas variables que son de particular interés para nuestro trabajo, muy en especial las variables fiscales. Nuestro objetivo es hacer un primer acercamiento al problema, para determinar posteriormente, a través de métodos econométricos, la existencia, el sentido y la magnitud de las posibles relaciones económicas entre dichas variables. De esta forma podremos identificar los determinantes de la inversión privada en el caso mexicano, y la influencia que ejercen sobre ella las variables fiscales.

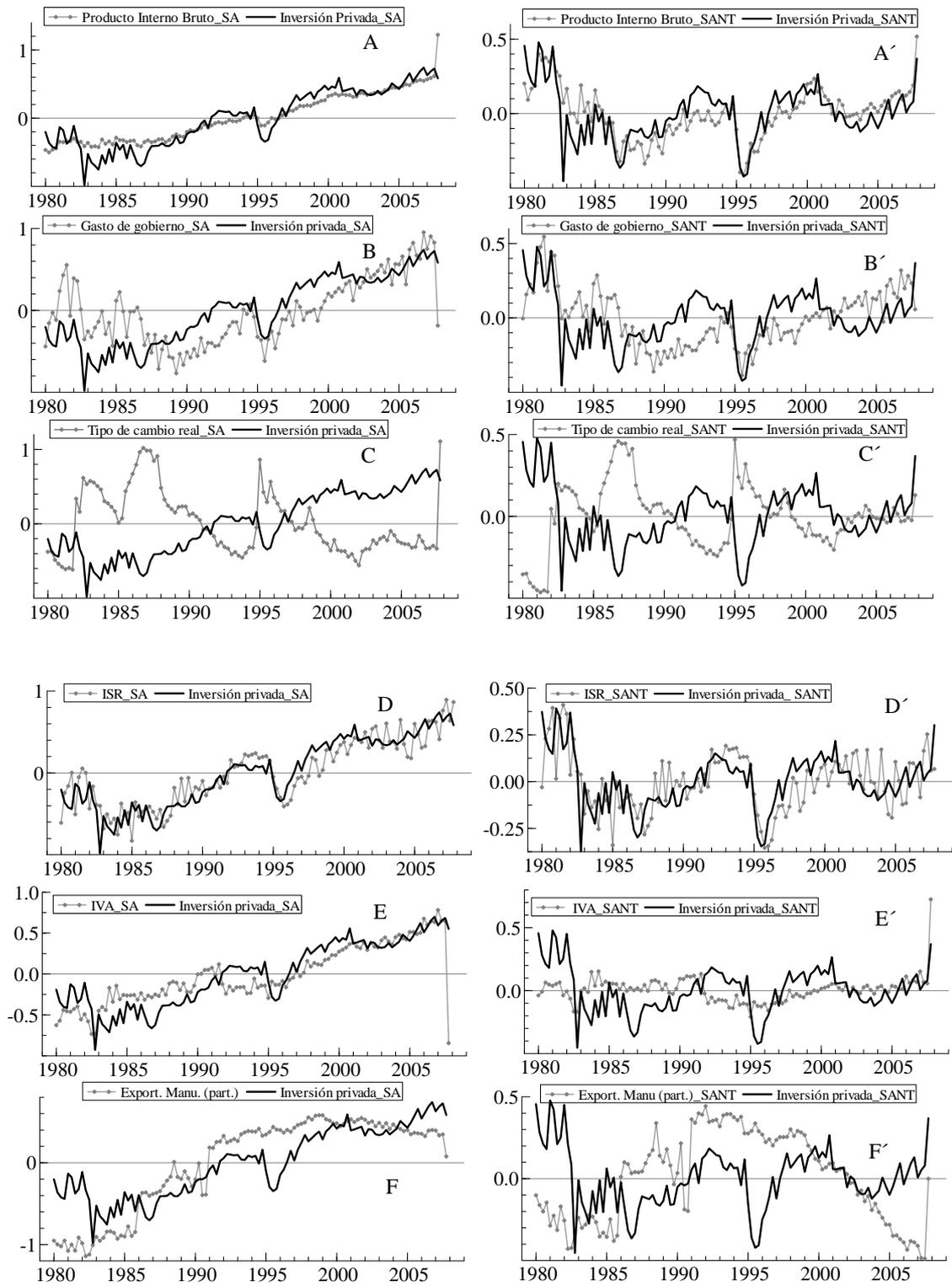
Entre 1980 y 1981 en México la inversión total representó 23.5% de la demanda agregada de ese año pero, para 2006-2007, la situación había cambiado significativamente, y dicha proporción se había reducido a 22.1%. Esa caída estuvo asociada con un descenso de la inversión pública de 10.4% a 3.8% del PIB, y de un alza de la inversión privada de 13.1% a 18.3% del PIB. A la vez, ocurrió en paralelo con un descenso del gasto del gobierno de 20.9%, a 12.6% del PIB. Finalmente, la participación de las exportaciones se elevó de 15.9% a 41.3% del PIB en ese período. De hecho, el proceso de apertura y desregulación de la economía mexicana, que se inició en la primera mitad de los ochenta provocó, por un lado, el incremento en las exportaciones, y, por el otro, el incremento más que proporcional de las importaciones (de 15.9% del PIB a 45.9%). El resultado neto de este proceso ha sido la tendencia al deterioro de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (causante de varios episodios recesivos durante el periodo bajo estudio) y el incremento del componente importado en la demanda y en la producción interna. Así se explican, por un lado la reducción del efecto multiplicador y acelerador de la inversión (Ibarra, 2009), y por el otro lado, el escaso dinamismo de la economía.

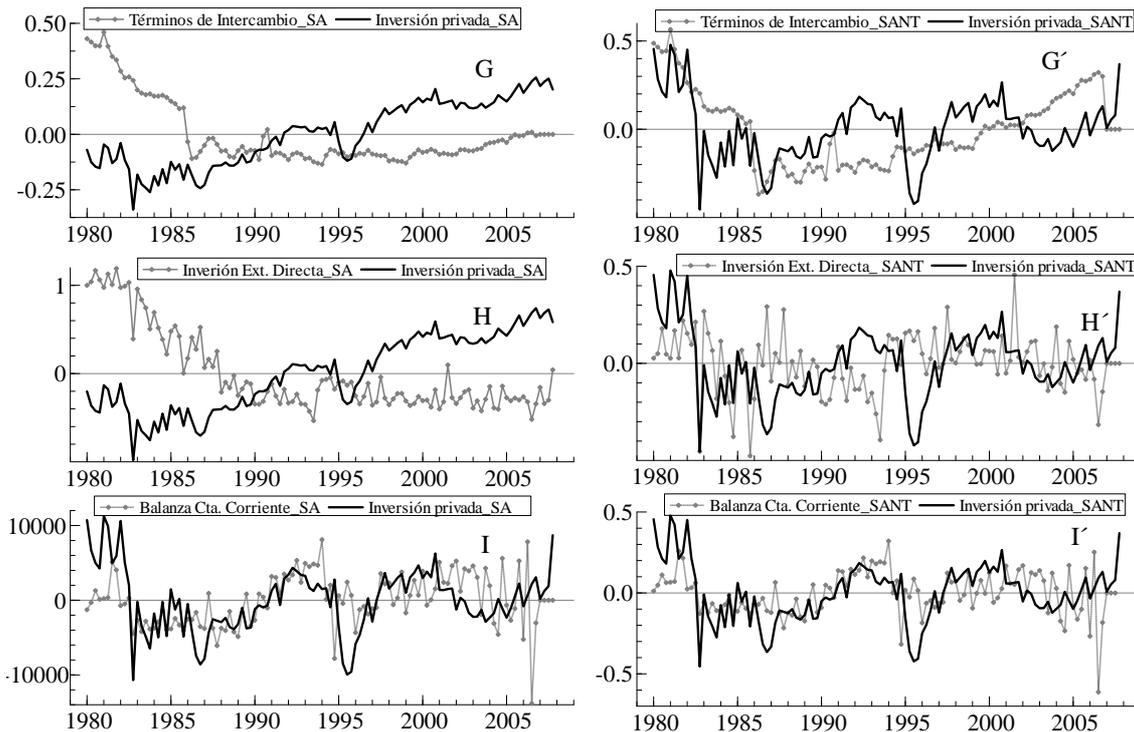
A un nivel mayor de desagregación se puede observar que entre 1981 y 1987, periodo que empieza con la así llamada crisis de la deuda ocurrida a fines de 1982, la inversión total en México muestra una tendencia descendente, con una muy leve recuperación entre 1983 y 1985. Por contraste, a partir de 1988 y hasta 2007 la tendencia es ascendente. Pero este ascenso es interrumpido por dos caídas. La primera de ellas en 1995, de un solo año; mientras que la segunda caída se inicia en el 2001 y se prolonga hasta 2003.

Por otro lado, resalta que durante el periodo bajo consideración el desempeño de la inversión privada ha condicionado la evolución de la inversión total, dado que la inversión pública se redujo tanto en términos absolutos como relativos. Como se dijo, en el periodo de referencia la inversión privada eleva su participación en la inversión total a costa de la inversión pública. La modesta tasa de crecimiento de la inversión privada (3.72% promedio anual), junto con el decrecimiento de la inversión pública, dan por resultado las bajas tasas de crecimiento de la inversión total (2.08%) y del PIB (2.38%).

Discutiremos ahora la posible asociación entre una serie de variables que pueden estar relacionadas con la inversión privada, para lo cual es útil observar la Figura 4.1. Además de las variables fiscales, las cuales son centrales para la presente investigación, hemos incluido otras variables ya que en algunos enfoques teóricos, o en otros estudios, se considera que influyen sobre la inversión privada. Para tener una mejor intuición de las posibles asociaciones, en el panel a la izquierda graficamos la inversión privada con otra variable, ambas ajustadas estacionalmente, mientras que en el panel a la derecha removemos la tendencia de ambas variables.

Figura 4.1





Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, (Sistema de Cuentas Nacionales), Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México.

Consideremos en primer término la posible asociación entre la inversión privada y el Producto Interno Bruto (PIB). Al respecto, se observa (Véase Figura 4.1, paneles A and A'), que se da una fuerte relación directa entre ambas variables, con un coeficiente de correlación muy alto. Esta asociación estrecha se observa tanto para las variables en niveles, como para las variables sin tendencia. Todo lo cual sugiere la posible presencia de fuertes efectos multiplicadores de la inversión sobre el producto, así como de efectos aceleradores del producto sobre la inversión.

Veamos ahora la asociación entre el gasto público presupuestario y la inversión privada. Conviene tener en cuenta que en nuestro caso dicho gasto está básicamente determinado por el gasto corriente, dado que en promedio durante todo el periodo éste representó el 85.8% del gasto presupuestario total, mientras que el gasto de capital, aporta solamente el 14.2% restante. Anotemos también que en los dos primeros periodos de retracción económica (1981-1987 y 1994-1995), se observa una política fiscal procíclica, puesto que las tasas de crecimiento de la inversión pública de ambos periodos resultaron también negativas. En cambio, en el periodo 2000-2002, los mayores ingresos petroleros del Gobierno Federal permitieron el crecimiento de la inversión pública en pleno periodo de contracción.

Ahora bien, los coeficientes de correlación entre el gasto total y gasto corriente por un lado y la inversión privada por el otro, son también muy similares (en torno de 0.32; Véase la Figura 4.1, paneles B and B'). Por contraste, el gasto de capital, se ha relacionado con la inversión privada de una forma mucho más débil. Así pues, en nuestro caso, a la caída de la tasa de acumulación productiva privada le acompaña la caída de los distintos tipos de gasto público como proporción del PIB.

Finalmente, señalemos que el gasto primario, que no incluye el pago de intereses de la deuda pública, tiene un comportamiento similar al de la inversión privada, con un alto coeficiente de correlación entre ambas variables. Adicionalmente, se aprecia también un comportamiento procíclico dado que se contrae junto con la inversión privada, en 1995 y 2001. Dicho sea de paso, este último comportamiento confirma el planteamiento teórico según el cual el gasto primario, y no el gasto por concepto de intereses de la deuda pública, es el que realmente contribuye a la ampliación de la demanda efectiva y por lo tanto al incremento de la actividad económica y el empleo. Keynes⁷⁹ lo planteó de la siguiente forma:

“Debemos también tomar en cuenta el efecto sobre la propensión global a consumir, cuando el gobierno reserva fondos de los impuestos ordinarios para el pago de deudas; porque esto representa una especie de ahorro social, de manera que una política que tiende a crear grandes fondos de reserva debe considerarse, en determinadas circunstancias, como reductora de la propensión. Esta es la razón por la cual un cambio de frente en la política gubernamental, pasando de la aceptación de deudas a la creación de fondos de reserva (o viceversa), puede ocasionar una severa contracción (o notable expansión) de la demanda efectiva”.

Enseguida consideramos la evolución de los ingresos tributarios, y vemos cómo ellos han estado asociados con la inversión privada (Véase la Figura 4.1, paneles D and D', and E and E'). En México, la proporción de la recaudación tributaria total en el PIB se ha mantenido sin cambios significativos durante todo el periodo bajo consideración (en torno de 10-11%). En 2008 cuatro tipos de impuestos contribuyeron con 95.3% a la recaudación tributaria total del Gobierno Federal: Impuestos sobre la renta, 56.4%; Impuesto al valor agregado (IVA), 46.0%; Impuestos especiales a la producción y servicios, -10.7%, y el Impuesto a las importaciones, 3.6%. Ello sin considerar el IETU que ese año entró en vigencia y del cual se estimó una recaudación de 4.7%.

Ahora bien, no parece ser el caso que la recaudación tributaria haya influido negativamente sobre la inversión privada puesto que mientras la tasa de acumulación

⁷⁹ J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1971, p. 92.

productiva se redujo 2 puntos porcentuales en 2006-07 respecto a 1980-81, la carga tributaria (IT/PIB) se mantuvo constante. Se puede observar además, que mientras el IVA casi duplicó su participación en el total entre ambas fechas, la tasa del Impuesto a la renta se mantuvo constante; lo cual podría interpretarse como la expresión de que el Gobierno Federal adoptó la idea de que este último genera efectos desestimulantes sobre la inversión privada. Destaca también el hecho de que la tasa de crecimiento de la recaudación tributaria total en el periodo de análisis fue 2.5% (promedio anual), más del doble de la tasa de crecimiento del gasto público, durante ese mismo periodo. Se observa también que el IVA aumenta su participación en la recaudación tributaria total debido a que la tasa de crecimiento promedio anual de la recaudación por concepto de ese impuesto fue de 4.5%, casi el doble de la que correspondió al Impuesto a la renta en ese mismo periodo (2.5%). Adicionalmente, debe anotarse que, además de su carácter regresivo, el IVA tiene un comportamiento más claramente procíclico que el Impuesto a la renta, en el sentido de que cuando el gasto privado se contrae la recaudación se eleva. En efecto, la recaudación por IVA se eleva entre 1981-1987 y 2000-2002 y se contrae solamente en 1995; mientras que la recaudación por Impuesto a la renta se contrae en 1981-1987 y notablemente más que el IVA en 1995, elevándose menos que el IVA en 2000-2003.

Por otro lado, la evidencia empírica del caso mexicano indica que la recaudación tributaria total, que incluye tanto los impuesto al ingreso como al gasto, tiene una relación positiva muy estrecha con la inversión privada. En ese mismo sentido, y al contrario de lo que podría suponerse a priori, la relación entre la inversión privada y la recaudación por Impuesto a la renta es directa y no inversa, con un coeficiente de correlación elevado. Es más, la proporción del Impuesto Sobre la Renta respecto al PIB, y la proporción de la inversión privada respecto del PIB, tienen también un coeficiente de correlación positivo, aunque relativamente más bajo. Este resultado es interesante puesto que la tasa de acumulación productiva privada, es decir, la proporción de la inversión privada en el PIB, tiene un mayor coeficiente de correlación (0.596) cuando se le contrasta con la carga tributaria del Impuesto a la renta; es decir, de acuerdo con este resultado, cuanto mayor es la tasa del Impuesto a la renta promedio, mayor la proporción del PIB que los particulares destinan a la inversión.

Por otra parte, la relación entre la inversión privada y el IVA también es positiva, con alto coeficiente de correlación muy alto (ver paneles E and E'). A su vez, la relación entre la inversión privada y la carga tributaria del IVA, es decir, la proporción

que del PIB representa la recaudación del IVA, es también alta y positiva. Más aún, al comparar el comportamiento de la tasa de acumulación productiva privada (la proporción de la inversión privada en el PIB) y la carga tributaria del IVA (la proporción del IVA en el PIB), se observa también una relación positiva. Por último, no existe una relación definida entre la razón de impuestos, y la inversión privada, cuyo coeficiente de correlación es negativo y muy bajo. Con otras palabras, cuando el cociente de la razón de impuestos es pequeño se observan tanto altos como bajos valores de inversión privada. El resultado anterior se refuerza si se compara la evolución de la Tasa de acumulación productiva privada y la razón de impuestos: el coeficiente de correlación es negativo, aunque muy bajo.

Por último, hay consenso entre las distintas corrientes de la teoría económica en el sentido de que existe una relación inversa entre la tasa de interés y la inversión privada (dada la tasa de rentabilidad de esta última variable). Al respecto, observemos antes nada que la idea de que el gasto público sustituye a la inversión privada a través de la elevación de la tasa de interés, no resulta válida para México, pues no se observa una relación significativa entre el gasto público y la tasa de interés. Entre 1980 y 1995, el gasto público presupuestario y la tasa de interés se mueven aproximadamente en la misma dirección, pero de 1995 hasta 2007 dichas variables se mueven en sentido opuesto. La evidencia empírica sugeriría que, en relación con otras variables, la tasa de interés ha sido menos importante en la determinación de la inversión privada.

Enseguida, analicemos la asociación de la inversión con algunas otras variables de especial importancia en el marco de una economía crecientemente globalizada como lo es hoy México.

En primer término, el tipo de cambio real⁸⁰ ha sido una variable muy importante para explicar la evolución de la inversión privada, aunque en el caso de México las distintas investigaciones arrojan resultados controvertidos respecto al signo de la relación de referencia. Por ejemplo, Carlos Ibarra, realiza un conjunto de regresiones de la inversión privada en México con series de datos trimestrales del periodo 1988-2008, y encuentra una asociación positiva entre el tipo de cambio real y la inversión privada. En el mismo sentido, Blecker (2009) muestra que el tipo de cambio real rezagado explica la mayor parte de las fluctuaciones del crecimiento anual en México, a través del uso de

⁸⁰ El concepto de tipo de cambio real (TCR) corresponde a: $TCR = E (INPCE.U./ INPCMEX)$, en donde E es el tipo de cambio nominal de México, INPCE:U y INPCMEX, son los índices de precios al Consumidor de Estrado Unidos y México, respectivamente.

diferentes técnicas econométricas tanto univariadas como multivariadas. Entre sus más destacadas conclusiones, el autor menciona que el valor real del peso (i.e el inverso del tipo de cambio real) tiene un efecto positivo directo sobre la inversión, el cual es fuertemente cancelado por el efecto negativo indirecto vía la tasa de crecimiento del producto. Sin embargo, como se puede apreciar en la Figura 4.1 (panel C y panel C'), nuestros resultados sugieren una relación negativa entre el tipo de cambio real y la inversión privada; y de hecho entre ambas variables encontramos un coeficiente de correlación negativo (-0.62), durante el periodo que estamos estudiando.

Algunas variables adicionales relacionadas con las relaciones externas del país que pueden tener alguna influencia sobre la inversión privada aparecen en los paneles F a I. Podemos presuponer, por ejemplo, que la participación de las exportaciones de manufacturas sobre el total de las exportaciones (F), o la inversión extranjera directa (H), pueden tender a estimular la inversión privada, dado que estas variables abren nuevas posibilidades de inversión. De hecho, en ambos casos observamos cierto grado de asociación entre la variable correspondiente y la inversión privada. Además, se podría asumir que, ya que México es una economía restringida por la balanza externa, una mejora en los términos de intercambio (precio relativo de las exportaciones vis-à-vis de importaciones, ver panel G), o en la balanza de cuenta corriente (I), pueden tornar la inversión más fácil, porque levantan la restricción del tipo de cambio. Sin embargo, la asociación de estas dos variables con la inversión privada parece ser muy baja.

En suma, la descripción estadística de la evolución de la inversión privada en México por un lado y las variables correspondientes al nivel de actividad económica (PIB), el tipo de cambio real, la tasa de interés y la inversión extranjera directa, por el otro, durante el periodo 1987-2007, arroja como resultado una relación positiva entre la inversión privada y el PIB, sugiriendo la posible presencia de un fuerte efecto acelerador y una relación positiva también entre la inversión privada y la inversión extranjera directa. Por otra parte, se encontró que la inversión privada tiene una relación inversa tanto con la tasa de interés como con el tipo de cambio real, aunque más fuerte en el caso de esta última variable.

Finalmente, la descripción de la evolución de la inversión privada en México y las variables correspondientes a los distintos tipos de ingresos tributarios y gasto público, durante el periodo 1987-2007, arroja como resultado que el gasto primario es el que parece incidir de manera directa y significativa sobre la inversión privada, probablemente debido a que dicho gasto se destina a las actividades sustantivas del

gobierno, sin incluir el pago del servicio de la deuda que no necesariamente contribuye al incremento de la demanda efectiva y por lo tanto no estimula las ganancias ni la inversión. Además, se observa que el Impuesto a la renta parece tener una relación directa (y no inversa) con la inversión privada.

A continuación llevamos a cabo el análisis econométrico. En particular y de acuerdo con los resultados de la descripción estadística, se trata de medir el efecto del PIB, el gasto primario, los impuestos sobre la renta y al valor agregado, el tipo de cambio real sobre la inversión privada y la inversión extranjera directa.

4.3 *Análisis econométrico: el caso de México, 1986-2007*

Consideraciones metodológicas

Como un paso preliminar, consideramos útil mencionar algunas palabras sobre la metodología econométrica que llevaremos a cabo, especialmente debido a que existe una importante controversia entre los econométricos sobre el procedimiento más adecuado para llevar a cabo la modelación empírica. Colander (2009), por ejemplo, contrasta dos perspectivas alternativas en cuanto a macroeconomía empírica. El distingue por un lado, lo que él llama “perspectiva europea”, basada en el enfoque de “Vector Cointegrado Autoregresivo de lo general a lo específico” (CVAR por sus siglas en inglés); y por otro lado, el actualmente dominante enfoque de “modelos Dinámicos de Equilibrio Estocástico General (DSGE por sus siglas en inglés)”. Sin embargo, como Spanos (2009) ha señalado, éste último enfoque le otorga gran preeminencia a los aspectos teóricos, y a los datos se les asigna un papel subordinado, el de cuantificar teorías que se presume son adecuadas. Por el contrario, el enfoque del CVAR de lo general a lo específico europeo pretende dar un rol más sustancial a los datos en la confrontación entre éstos y la teoría, se le considera de manera más precisa como el método que intenta lograr las metas consensadas por las prácticas de la metodología estadística frecuentista para aprender de los datos”.⁸¹

En nuestro caso seguiremos el enfoque econométrico del CVAR. Por lo tanto, hacemos énfasis en el uso de modelos estadísticamente adecuados como la base para la generación de inferencias confiables; donde el término estadísticamente adecuado se refiere a la validez de los supuestos probabilísticos y estadísticos en los que se basa el modelo estimado. El fundamento de este enfoque es una conceptualización puramente probabilística de la noción de un modelo estadístico, el cual se considera como un conjunto de supuestos probabilísticos internamente consistentes, encaminado a capturar la información estadística en los datos (patrones de regularidad estocástica). De manera que distinguimos entre el modelo estructural, el cual se basa en información (teórica) de la materia, y el modelo estadístico, el cual se escoge para reflejar la información estadística sistemática contenida en los datos. La manera de combinar armónicamente las dos fuentes de información es construyendo el modelo estructural a partir de un modelo estadísticamente adecuado (Spanos 1999). El modelo estructural y el modelo estadísticamente adecuado coincidirán cuando podamos dar a éste último una

⁸¹ Ver también Juselius, 2006.

racionalización económica adecuada y suficiente para los propósitos de la investigación. Cuando lo anterior no sucede, será necesario reformular (reparametrizar/restringir) un modelo estadístico estimado bien definido, de manera que se pueda lograr un modelo estructural.

En consecuencia, un rasgo importante de nuestro modelado empírico es que sometemos todas nuestras estimaciones a una serie de pruebas de errores en la especificación (misspecification tests), para asegurar la adecuación estadística (la validez de sus supuestos probabilísticos en relación con los datos en cuestión), del modelo, y por lo tanto, la confiabilidad de nuestros resultados. Además de lo anterior, usamos métodos de cointegración basados en sistemas en un intento por capturar las interdependencias de las variables económicas. Este procedimiento permite un análisis econométrico apropiado en la presencia de series de tiempo no estacionarias así como endogeneidad entre las variables relevantes.

Estimamos primeramente un VAR(4), con datos trimestrales, para el período 1986(2)-2007(4). El modelo que se muestra enseguida, contiene las siguientes variables (las minúsculas indican que se trata de logaritmos): inversión privada (ip); producto interno bruto (y); tipo de cambio real (tcr)⁸²; gasto primario (g); recaudación tributaria por concepto de impuesto a la renta (isr), recaudación tributaria por concepto del impuesto al valor agregado (iva), e inversión extranjera directa (ied).⁸³ De acuerdo a las pruebas de raíces unitarias (no se incluyen aquí), todas las variables son no estacionarias (I(1)). Como se muestra en el Cuadro 1 el modelo VAR estimado pasa todas las pruebas de posibles errores en su especificación (misspecification tests), es decir, al aceptarse la hipótesis nula en cada prueba, el modelo cumple con los supuestos sobre los cuales fue construido: la distribución es normal, existe homocedasticidad y no hay autocorrelación en los residuales.

⁸² El tipo de cambio real se define aquí como $E=N(p^*/p)$, donde N es el tipo de cambio nominal, y p^* y p son los índices de precios externo e interno, respectivamente. Un alza de E significa una mayor competitividad de los bienes de fabricación nacional.

⁸³ Empezamos con un conjunto bastante más amplio de información, pero en nuestro modelo final incluimos solo las variables estadísticamente significativas, asegurando que el modelo no fuera rechazado por ninguna de las pruebas de mala especificación usadas para verificar las propiedades estadísticas de nuestros estimadores. El número de rezagos fue escogido de acuerdo a criterios estadísticos .

Cuadro 1

Single-equation VAR misspecification Tests			
Variables	Name of test	statistic	Probability
ip	AR	1.0823	[0.3824]
y	AR	0.84167	[0.5271]
g	AR	0.66607	[0.6510]
tcr	AR	0.69993	[0.6262]
isr	AR	0.58929	[0.7081]
iva	AR	1.8393	[0.1234]
ied	AR	1.0542	[0.3976]
ip	Normality	0.44380	[0.8010]
y	Normality	2.3803	[0.3042]
g	Normality	1.2110	[0.5458]
tcr	Normality	4.6152	[0.0995]
isr	Normality	0.38898	[0.8233]
iva	Normality	4.4038	[0.1106]
ied	Normality	0.13441	[0.9350]
ip	ARCH	0.91234	[0.4652]
y	ARCH	0.39720	[0.8096]
g	ARCH	0.97888	[0.4288]
tcr	ARCH	0.82164	[0.5184]
isr	ARCH	0.25262	[0.9065]
iva	ARCH	0.58390	[0.6759]
ied	ARCH	0.28102	[0.8887]
ip	Hetero	59.243	[0.3581]
y	Hetero	63.377	[0.2324]
g	Hetero	55.309	[0.5010]
tcr	Hetero	67.477	[0.1400]
isr	Hetero	61.561	[0.2838]
iva	Hetero	53.011	[0.5887]
ied	Hetero	53.131	[0.5841]
Vector misspecification tests			
Test	Test	Statistics	Probability
Normality	Normality test	12.757	[0.5458]
Autocorrelation	AR	1.0276	[0.4495]
Hetero test	hetero tes	1607.4	[0.2392]

El análisis de cointegración con base en la prueba de la traza muestra la presencia de tres posibles relaciones de equilibrio de largo plazo entre las variables. Véase el Cuadro 2.

Cuadro 2		
Trace test		
H0:rank<=	Trace test	[Prob]
0	186.23	[0.000]**
1	127.32	[0.000]**
2	83.509	[0.002]**
3	40.198	[0.217]
4	11.568	[0.942]
5	0.66664	[1.000]
6	0.0029223	[0.957]

La relación de equilibrio de largo plazo de la inversión privada puede ser expresada como sigue:

$$ip = 1.09y + 0.44g - 1.63tcr - 0.29isr - 0.0005iva + 0.18ied$$

Finalmente, estimamos un modelo de corrección de errores, con un doble objetivo. En primer lugar, para establecer los impactos de corto plazo de las variables en cuestión en su tránsito de un punto de equilibrio a otro, que en teoría está expresado por el proceso que describe el multiplicador. En segundo lugar, para verificar que las variables que suponemos determinan la inversión privada, efectivamente la causan (en el sentido de Granger). Este modelo se presenta en el Cuadro 3.⁸⁴

Cuadro 3				
Equilibrium Correction Mechanism				
	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob
Dly_1	0.633311	0.2854	2.22	0.0294
Dly_2	-0.526359	0.2600	-2.02	0.0464
Dlg_3	0.220373	0.06075	3.63	0.0005
Dlissr_3	-0.117582	0.6474	-1.82	0.0432
Dltcr_1	-0.372371	0.09741	-3.82	0.0003
u2_1	-0.020407	0.003761	-5.43	0.0000
I:1996(1)-I:1995(4)	0.170959	0.04946	3.46	0.0009
I:1986(2)	-0.152647	0.06653	-2.29	0.0245
I:1991(1)+I:1990(1)	0.153941	0.04762	3.23	0.0018
Seasonal_2	-0.199879	0.02583	-7.74	0.0000

⁸⁴ La letra D antes de una variable indica que la variable se encuentra en primera diferencias; u es el mecanismo corrector de errores, I denota una variable dummy.

Misspecification tests		
Variab les	Estadístico	t-prob
AR	0.59172	[0.7718]
ARCH	0.46233	[0.7631]
Normality	1.8536	[0.3958]
Hetero	0.6229	[0.8601]
Hetero-X	0.84923	[0.6926]
RESET	2.1669	[0.1451]

De este modo, hemos podido identificar los determinantes tanto a corto como a largo plazo de la inversión privada para la economía mexicana; y podemos también establecer que las variables posicionadas en el lado derecho de la ecuación, en efecto causan, en el sentido de Granger, a la variable posicionada en el lado izquierdo de la ecuación.

La ecuación indica que la elasticidad-producto interno bruto de la inversión privada es positiva, tanto en el largo como en el corto plazo, en congruencia con los principios del multiplicador y del acelerador. En el largo plazo, por cada incremento de 1% del producto, la inversión privada se incrementa 1.09%; la elasticidad neta de corto plazo resulta también positiva.

En segundo lugar, la ecuación de referencia nos indica que la elasticidad-gasto primario de la inversión privada es positiva, del orden de 0.44% en el largo plazo, y de 0.22% después de 3 períodos, mientras que el impuesto a la renta (ISR) y el IVA (IVA) ejercen un efecto desestimulante sobre la inversión, con coeficientes de elasticidad de largo plazo de -0.29 y -0.0005, respectivamente. Esto implica un balance neto positivo de las variables fiscales consideradas sobre la inversión privada. Así, podemos concluir que: si la recaudación tributaria por concepto del impuesto sobre la renta fuera usada para financiar gasto público primario, la inversión privada se vería estimulada.

Concluimos también que si bien el efecto desestimulante del IVA sobre la inversión privada es menor en el largo plazo del que produce el ISR, financiar el gasto primario a partir del IVA podría generar efectos negativos sobre la distribución del ingreso (dado su carácter regresivo) y traducirse en reducciones de demanda efectiva y del PIB, con lo cual, desde una perspectiva dinámica y dados los resultados de la ecuación de largo plazo de nuestro modelo, se desestimularía la inversión privada y el empleo.

Un corolario de lo anterior es que, para México, los países de América Latina y de la OCDE, considerados en el capítulo anterior, se debe rechazar la hipótesis convencional, que sostiene que el impuesto a la renta, siempre y en cualquier circunstancia, desestimula la inversión privada. Por cierto, este resultado es compatible con dos ideas

originalmente formuladas por Kalecki. La primera es que las ganancias retenidas por las empresas son una de las principales determinantes de sus decisiones de inversión; y la segunda es que las ganancias crecen cuando crece el gasto deficitario⁸⁵.

Adicionalmente, observamos que el tipo de cambio real (tcr), ejerce un fuerte efecto negativo sobre la inversión privada puesto que cuando éste se incrementa un punto porcentual, la inversión privada se reduce 1.6% en el largo plazo, con un impacto negativo en el corto plazo de -0.37%. Este resultado es contradictorio con el obtenido por Ibarra (2008 y 2009), que encontró un efecto positivo del tipo de cambio real sobre la inversión privada.

El resultado que nosotros encontramos es a primera vista sorprendente. En efecto, cuando se cumple la así llamada “Condición Marshall-Lerner”⁸⁶, un tipo de cambio real más alto hace crecer las ganancias pues mejora la situación de la balanza comercial (crece la variable E de la ecuación de la ganancias de Kalecki); lo que debiera estimular la inversión. Sin embargo, hay que tomar en cuenta otras dos consecuencias adicionales asociadas con un alza del tipo de cambio real, que ejercerían un efecto negativo, y que son muy importantes en una economía abierta como la mexicana. Por un lado, un aumento del tipo de cambio real (consecuencia de una depreciación del peso, por ejemplo) eleva el valor de la deuda contratada en moneda extranjera. En segundo lugar, ese aumento también aumenta el precio de los bienes de capital. Según nuestro resultado econométrico, el impacto negativo de ambos efectos sería más fuerte que el estímulo que pudiera ejercer un tipo de cambio real más elevado sobre la inversión. Recuérdese que en el capítulo anterior se obtuvo el mismo resultado en el caso del modelo panel de México y algunos países de América Latina, así como en el correspondiente a los países de la OCDE con mayor grado de desarrollo.

Por último, nuestros resultados indican que un incremento de la inversión extranjera directa provoca un incremento de 0.18% sobre la inversión privada, probablemente debido a que su afluencia abre nuevas posibilidades de inversión en general en el país, y porque existen complementariedades entre ambos tipos de inversión.

En resumen, en el caso específico de México y en el periodo bajo consideración, no se sostiene el planteamiento neoclásico según el cual un aumento en el impuesto al

⁸⁵ Recordemos aquí la ecuación para las ganancias totales formulada por Kalecki, la cual se expresa como sigue: $P = C_k + I + E + B - S_w$, donde C_k e I con el consumo capitalista y la inversión privada, respectivamente, E es la balanza comercial, B es el deficit del gobierno, y S_w es el ahorro de los trabajadores.

⁸⁶ Diversos estudios indican que esa condición se cumple para México; véase por ejemplo López y Sánchez (2008).

ingreso (que reduce la productividad marginal física del capital después de impuestos), y un incremento del gasto público (el cual bajo ciertas circunstancias aumenta a su vez la tasa de interés), conjuntamente afectan de manera negativa a las decisiones de inversión privada. Al contrario, nuestro estudio empírico fortalece la hipótesis Kaleckiana de que un aumento en el impuesto al ingreso no desincentiva la inversión privada si éste se utiliza para financiar el gasto primario.

Finalmente, vale la pena señalar que esta última conclusión se obtuvo también en dos modelos adicionales elaborados en el marco de nuestra investigación. En efecto, un Modelo de Rezagos Distribuidos (ADL) y otro de Vectores Autorregresivos (VAR), para el caso de México en el periodo 1986-2007, en los que se analizaron exclusivamente los efectos del gasto primario y el ISR sobre la inversión privada, arrojaron como resultado que el gasto público ejerce un efecto estimulante que más que compensa el efecto negativo que el ISR provoca sobre la inversión privada. Sin embargo, ambos modelos podrían tener un sesgo debido a la no inclusión de variables que forman parte importante de la función inversión (sesgo de variables no incluidas), de ahí que preferimos usar el modelo VAR que en este capítulo hemos presentado tratando de minimizar ese riesgo.

Consideraciones finales

En este capítulo hemos discutido los efectos de la política fiscal sobre la inversión privada, y hemos llevado a cabo un estudio aplicado para la economía mexicana con el fin de valorar empíricamente estos efectos. En términos generales, de acuerdo con un primer punto de vista (clásico/neoclásico), una tributación creciente, y especialmente un aumento en el gravamen sobre los ingresos, desincentiva la inversión, e incrementar el gasto del gobierno, simplemente genera un desplazamiento del gasto privado (crowding out). Por su parte, Kalecki y Keynes, así como sus seguidores, consideran que bajo condiciones de desempleo, las cuales normalmente prevalecen bajo el capitalismo, cuando los impuestos son gastados por el gobierno, éstos generarán una expansión de la demanda. Por lo tanto, una política fiscal apropiada puede contribuir a estimular, en vez de desalentar, la inversión privada.

Si la discusión fuera exclusivamente entre paradigmas teóricos, tal vez el debate no sería muy relevante. Sin embargo, como Keynes (1997, p.383) acertadamente expuso: “las ideas de los economistas y filósofos políticas, cuando son correctas y cuando son erróneas, son más poderosas de lo que se entiende comúnmente. De hecho, el mundo se

rige por poco más. Los hombres prácticos, quienes confían en estar bastante exentos de cualquier influencia intelectual, son usualmente esclavos de algún economista difunto”. Ahora bien, durante las últimas décadas, diversos gobiernos mexicanos, los cuales, supuestamente, no comparten la misma perspectiva, han insistido en reducir el papel del gobierno en la economía, probablemente debido a que, según el nuevo consenso que rige al mundo actual, esto podría estimular una participación más amplia del sector privado. En cuanto a su política fiscal, la receta, grosso modo, ha sido mantener el nivel bajo de imposición fiscal de México, aunado a una simultánea sustitución de gravamen al ingreso (por los presuntos efectos perversos que éste último causa sobre la inversión privada), por gravamen al consumo.

En nuestro estudio aplicado hemos especificado un modelo general en el cual los dos más importantes puntos de vista teóricos alternativos sobre política fiscal pueden estudiarse. Las conclusiones de nuestro trabajo confirman, para el caso mexicano, los argumentos y consejos de política de Kalecki y Keynes y de sus seguidores; y se rechaza la hipótesis hecha por la perspectiva clásica/neoclásica.

Nuestros resultados también sostienen la demanda, apoyada por las voces provenientes de varios grupos, de llevar a cabo una reforma fiscal ambiciosa en México, aumentando la recaudación tributaria, la cual es en el presente una de las más bajas entre los países de ingreso medio. Una reforma en esta área no sólo sería socialmente justa, dado el nivel extremo de inequidad de ingresos que existe en la nación; también brindaría al gobierno los ingresos requeridos para cumplir sus responsabilidades sociales y económicas.

Una base fiscal más amplia no desalentaría la inversión privada. Al contrario, si el Estado gasta sensatamente los recursos adicionales, sin rebasar los límites impuestos por las restricciones externas al crecimiento, que el propio gasto y otras políticas pueden ir ampliando en un proceso dinámico,⁸⁷ la inversión privada se verá estimulada gracias a la mejor infraestructura institucional y material brindada por el Estado, y a la demanda adicional resultante del gasto de gobierno. Tanto el sector público como los sectores privado y social, pueden y deben, trabajar conjuntamente para lograr mayores tasas de crecimiento económico sostenido y estable en beneficio de la mayoría de la población del país.

⁸⁷ Como se mencionó en el capítulo anterior, el límite a la capacidad reactivadora del gasto público de cualquier país estará determinado por la existencia de capacidad instalada ociosa y las restricciones externas al crecimiento, es decir, la capacidad del país para financiar las importaciones que se requieren a las distintas tasas de crecimiento económico sostenido y estable.

Anexo 4.1

Pruebas de incorrecta especificación y ecuación principal de los trabajos analizados

Autor(es)	Presenta pruebas de incorrecta especificación	Ecuación principal	Observaciones
Alberto Alesina, et al, 1999	No	$\pi_{it} = f(\pi_{it-1}, \pi_{it-2}, g_{it}, R_{it})$	Panel-VAR para 18 países de la OCDE.
Olivier Blanchard, et al, 2002	No	$Y_t = f(t, g_t)$	Estimado con un VAR estructural y enfoque de estudio de evento, con tendencia determinística y estocástica.
Ernesto Rezk, et al, 2006	No	$Y_t = f(g_t, t, des_t, infl_t)$	VAR estructural. Presenta prueba de Johansen con 5 vectores de cointegración.
Laramie, et al, 1997	Si	$I_t = f(tp_{t-1}, tw_{t-1}, I_{t-1})$	Los valores rezagados están correctamente especificados aunque la suma de dichos valores no parece correcta para el caso de la variable impuestos a los beneficios. Método iterativo Cochrane-Orcutt.
Neils Hermes, et al, 2001	No	$I_{it}/Y_{it} = f(bmp_{it}, Y_{it}, sg_{it}, g_{it}, R_{it})$	Panel estático (no incluye valores rezagados), estimado por mínimos cuadrados generalizados para 33 países de menor desarrollo. Incluyen distintos tipos de gastos e impuestos para ver sus efectos sobre la inversión privada.
Phillips Arestis, et al, 2003	-	-	Recogen resultados empíricos de varios trabajos.
Robert Hall, et al, 1967	No	$I_t = f(K_t, K_{t-1})$	Estimaron la función inversión neoclásica para los sectores manufacturero y no manufacturero, tanto agrícolas como no agrícolas.
Austan Goolsbee, 1997	No	$I = f(t, p)$	Forma reducida de la función de inversión.
Rodrigo Cerda, 2002	-	Efectos de los impuestos sobre las decisiones de inversión de las empresas.	Panel de empresas del sector industrial de la economía chilena. Extrapolación de resultados de empresas heterogéneas a nivel macro.
Rodrigo Vergara, 2004	Si, aunque no las reportan	$I_t/Y_t = f(I_{t-1}/Y_{t-1}, I_{t-1}/K_{t-1}, DE_{t-1}, IG_t/Y_t, IG_t/K_t, tr_t, \Delta di_t, i_{t-1}, cp_{t-1})$	Panel de 87 empresas de los Reportes Financieros Estandarizados.

Chiang-Tai Hsieh, et al, 2006	No	$I_{it} = f(K_{it}, K_{it-1})$	Panel de sección cruzada de industrias estimado por mínimos cuadrados ponderados (lo cual reduce la probabilidad de heterocedasticidad).
Bustos, et al, 2003	No, presenta sólo una prueba de heterogeneidad	$I_{it} = f(K_{it}, K_{it-1})$	Panel cointegrado (basando el argumento de cointegración de las series en Bertola y Caballero, 1990) de 83 empresas chilenas.
Graciela Moguillanski, 1999	No	$I'' = f(DE, RE, i, i^*, ITCR, TA, GM)$	Panel, modelos especificados de tipo acelerador. Analiza la inversión por sectores económicos y tamaño de empresas.
Desiderio Romero, 1999	Si-	<ul style="list-style-type: none"> - Ecuación neoclásica de la inversión. - Modelo q de Tobin. - Ecuación de Euler. 	Recogen resultados empíricos de varios trabajos.
Julio López Gallardo, 1994	Si	$CP = f(DEF, GGF, ITCR, X)$ $I = g(DEF, GGF, ITCR, X)$	Partió de la identidad del ingreso nacional y luego de reducirla, estableció modelos uniecuacionales para el consumo y la inversión privada. Utiliza un modelo de rezagos distribuidos.
Carlos Guerrero de Lizardi, 1996	Si	$I = f(cp, i, Y, IG, Y/KT, ITCR, BMV)$	Utiliza un Vector de Cointegración y un Modelo de Corrección de errores.
Ulrich Lachler, et al, 1998	No	$\Delta I = f(\Delta Y, \Delta CG, \Delta IG, \Delta RP)$	Función de producción neoclásica estimada por mínimos cuadrados ordinarios.
Miguel Ramírez, 2004	No	$Y = F(L, K_p, K_{gin})$	Presenta prueba de cointegración de Johansen de una función logarítmica de producción Cobb-Douglas y descomposición de la varianza. Un solo vector de cointegración.
Luis Miguel Galindo, et al, 2005	Si, e incluye prueba de exogeneidad débil y causalidad	$Y_t = f(I_t, g_t)$	Análisis de cointegración por el método de Johansen. Utilizan una función de producción neoclásica para estimar una ecuación de crecimiento ($Y_t = F(A, K_t, L_t)$).
Ramón Castillo, et al, 2005	No	$I_t = f(IG, Y)$ $CP = f(CG, Y)$	Pruebas de integración con la metodología de Johansen (largo plazo), y metodología de Vahid y Engle de <i>Ciclos Comunes</i> (corto plazo). No pretenden estimar las funciones consumo e inversión, solamente relaciones de corto y largo plazo entre las variables.

Julio López, Sánchez y Sanos (inédito)	sí	$PIB = y (g, y^*, r, ITCR, z)$ $I = i(ITCR, PIB, r)$	Utiliza un modelo VAR, un modelo Corrector de Errores y un Var estructural
Carlos Ibarra (2008, 2009)	si	$PIB=d(I+IG+g+X)$ $GINV=Profit+GGDP+NIR+INF$ (2008) $I=I0+\epsilon u+\pi q$ (2009)	Regresiones por Mínimos Cuadrados Ordinarios, Análisis de Cointegración, Modelo Corrector de Errores.

Y=PIB, VA=Valor agregado, t=impuestos, g=gasto público, I=inversión privada, I'= coeficiente de inversión (I/VA), IG=inversión pública, tp=impuestos a ganancias, tw=impuestos a salarios, KT=stock de capital total, K=stock de capital en infraestructura, K_p=stock de capital privado, K_{gin}=stock de capital público, π=tasa de ganancia, R=ingresos del gobierno, des=tasa de desempleo, infl=inflación, bmp=prima del mercado negro, sg=superávit del gobierno, tr=tasa de impuesto, di=deflactor de la inversión, i=tasa de interés, i*=tasa de interés internacional, cp=crédito privado, CG=consumo del gobierno, RP=ingresos del sector público, CP=consumo privado, GGFIN=gasto gubernamental neto del déficit público, DEFR=déficit público, ITCR=índice de tipo de cambio real, X=exportaciones, BMV=índice del coeficiente de la Bolsa Mexicana de Valores, DE=demanda esperada, RE=rentabilidad esperada, TA=tasa arancelaria, GM=grado de concentración, r=Grado de racionamiento del rédito= tasa de interés activa-tasa de interés pasiva, Y*=producto Interno Bruto de E.U, z=protección comercial, d=multiplicador keynesiano=1/Sp+tr+m, Sp=propensión al ahorro, m= propensión a importar, GINV=tasa de crecimiento de las inversión, profit=Participación de los beneficios en el PIB manufacturero, NIR=tasa de interés nominal, INF= tasa de inflación. εu=respuesta de la inversión a la utilización de la capacidad, πq=Efecto rentabilidad del tipo de cambio real sobre la inversión privada.

Capítulo 5

Política Fiscal

En este capítulo intentaremos presentar de manera sintética los planteamientos esenciales sobre política fiscal que se derivan de las dos corrientes teóricas analizadas en el capítulo 1: la neoclásica y la corriente de la demanda efectiva. Se verá como el principio de las “finanzas sanas” es simplemente la extensión de política económica de la doctrina Neoclásica (Clásica, en el sentido que Keynes le dio a este término), en la que se supone, entre otras cosas, el equilibrio general (o vaciado de mercado), en una situación de pleno empleo; mientras que, por contraste, la política fiscal de pleno empleo es una extensión de política de la corriente de la demanda efectiva. Por último, al final de la primera parte se analizan brevemente las distintas concepciones de política monetaria que corresponden a cada una de las corrientes teóricas en cuestión.

En la segunda parte de este mismo capítulo expondremos, en términos generales, una propuesta de política económica para México, con énfasis en la cuestión fiscal, cuyo objetivo es el pleno empleo de los factores productivos en el marco de un patrón de distribución del ingreso y la riqueza más equitativo respecto al que hasta ahora ha caracterizado a la sociedad mexicana. Se intenta hacer explícito los antecedentes teóricos y empíricos de esta propuesta, así como el contenido ideológico de sus objetivos. Las especificidades de la propuesta se sustentan en la hipótesis de que en México existen límites e insuficiencias tanto de demanda como de oferta y que, por lo tanto, la consecución de los objetivos requieren cambios estructurales que permitan una mayor integración productiva, regional y social.

Por lo que hace al análisis de la corriente de la demanda efectiva, sobre la cual descansa en lo fundamental nuestra propuesta general de política fiscal para México, debe advertirse que no se trata de una revisión exhaustiva, nos concentraremos fundamentalmente en los planteamientos de Keynes y de Kalecki en la medida en la que, por una parte, ellos son los fundadores de dicha corriente y, por la otra, no existen muchos trabajos en los que se estudie a fondo las prescripciones de política económica que se derivan de sus planteamientos teóricos básicos.

MODELO TEÓRICO Y EXTENSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA.

POLÍTICA FISCAL

CORRIENTE NEOCLÁSICA

Como vimos en el capítulo 1 el término “vaciado de mercado”, del modelo macroeconómico de los nuevos clásicos, expresa una situación en la que la oferta y la demanda de cualquier mercado (bienes y servicios o factores productivos) son iguales e implica el pleno empleo de los factores productivos. Si por alguna circunstancia este último no fuera el caso, la flexibilidad de los precios de los bienes y de los factores productivos restablecería el equilibrio de pleno empleo. El vaciado de mercado representa también una situación de equilibrio estable, en el sentido que cualquier desviación será corregida automáticamente por los mercados si se les deja funcionar libremente. Admiten la existencia del desempleo friccional, que se da por los rezagos en el acoplamiento entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo, el cual da lugar a la tasa natural de desempleo, a la cual el número absoluto de personas que está siendo desocupada por el sistema económico es exactamente igual al número de personas que están siendo contratadas.

James Tobin (1986)⁸⁸, en particular, sostiene esta idea cuando afirma que el Nuevo Modelo Clásico, es decir, la versión más desarrollada de la corriente neoclásica, se sustenta de manera crucial en el principio de vaciado de mercado dado que de él se desprenden las implicaciones de largo plazo de esta corriente. El vaciado de los mercados de trabajo y producto se da siempre a los precios y salarios existentes y por lo tanto no existen excesos de oferta que puedan reducirse mediante shocks y políticas que incrementen la demanda agregada. En este marco, el nuevo modelo clásico según el cual los precios de los productos y factores garantizan siempre el vaciamiento de los mercados, representa fundamentalmente el viejo supuesto de equilibrio clásico de que los precios son flexibles.

En ese mismo sentido, Schumacher (1944)⁸⁹, sostiene que el corolario lógico de la economía ortodoxa (refiriéndose al modelo clásico) son las finanzas ortodoxas cuya proposición fundamental es que si todos los factores de la producción son normal e

⁸⁸ Tobin, James, *Acumulación de Activos y Actividad Económica*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1986. Capítulo II, Páginas 44, 60 y 63.

⁸⁹ Schumacher, E. F. *Public Finance –Its Relation To Full Employment*, Basil Blackwell, Oxford 1944. Reproducido en *The Economics of Full Employment. Six Studies in Applied Economics*. Prepared at The Oxford University Institute of Statistics, M Kelly, August, 1967.

inevitablemente utilizados por los agentes privados, se sigue que el Estado puede usar parte de dichos recursos solamente impidiendo que los agentes privados utilicen dichos recursos, es decir, produciendo un típico efecto expulsión o sustitución (Crowding out) del gasto privado por el gasto público.

De las proposiciones anteriores se desprende de forma “natural” el principio de las “finanzas sanas”, es decir, que el presupuesto público debe estar en equilibrio puesto que de lo contrario se producirá inflación, dado que el exceso de gasto público sobre los ingresos (déficit público), al ser financiado con emisión monetaria, se traducirá solamente en inflación sin afectar las variables reales, en la medida en la que se habrá provocado un incremento neto de la demanda que supera la capacidad productiva potencial del sistema económico. La inflación se evitaría solamente si el gasto público se financia con impuestos pero en ese caso se dará el mencionado efecto expulsión.

Schumacher⁹⁰, sintetiza los principios vinculados a las finanzas sanas que se desprenden de la economía ortodoxa (clásica), es decir, del supuesto de equilibrio de pleno empleo, de la siguiente forma:

1. El estado no puede incrementar el nivel de actividad de las empresas.
2. El mejor presupuesto es el presupuesto pequeño debido a que los impuestos en alguna medida desalientan el ahorro privado lo cual se supone que desalienta la inversión privada.
3. Los impuestos más dañinos y destructivos son los que más desalientan el ahorro privado, como los impuestos a las herencias, los impuestos al ingreso de tasas elevadas, los impuestos a las ganancias de las empresas, de hecho todos los impuestos a las distintas clases de riqueza. Por su parte los impuestos indirectos desalientan directamente al consumo y por lo tanto son menos dañinos desde el punto de vista económico.
4. El déficit público posiblemente conducirá a la inflación y seguramente a una reducción en la acumulación de capital privado. El déficit será inflacionario si es financiado con emisión monetaria o a través de deuda de corto plazo del gobierno, debido a que la tasa de interés no aumentará lo suficiente para provocar una caída de la inversión privada que pudiera compensar el incremento del gasto público generándose un exceso de demanda. Si por el contrario el déficit se financia con deuda de largo plazo

⁹⁰ Ibid, Páginas 86 y 87.

del gobierno, los bonos del sector público sustituirán a los bonos privados como fuente de financiamiento de la inversión privada.

5. El déficit público aún si se financia de modo tal que no genere inflación, debe conducir a una reducción de la tasa de crecimiento porque resulta de una disminución del ahorro de la comunidad que de otra forma podría haber sido utilizado para incrementar el capital real, a menos que el gobierno utilice los fondos que ha pedido prestado exclusivamente para la creación de equipo de capital en el mismo monto que lo hubieran hecho los inversionistas privados, y

6. El pago de la deuda nacional debe hacerse tan rápido como sea posible y para ello deben emplearse impuestos al consumo. Ello porque, para la economía clásica, la deuda representa un peso muerto, no significa una hipoteca para el futuro sino más bien la pérdida de oportunidades. La deuda nacional mide el grado en el cual el Estado ha impedido que el ahorro de la comunidad se tradujera en incrementos del capital real de la nación. De este modo el pago de la deuda nacional significa remediar ese problema.

En suma, para Schumacher el supuesto de equilibrio con pleno empleo de la teoría clásica se traduce en los siguientes preceptos de política fiscal: mantener un presupuesto pequeño; mantener el presupuesto balanceado; privilegiar los impuestos al consumo por sobre los impuestos al ingreso y la riqueza; ante la imposibilidad de impedir el déficit, este debe ser financiado con deuda pública de largo plazo; debe contratarse deuda pública con el único propósito de financiar inversión pública productiva, siempre será conveniente pagar la deuda pública lo más pronto que sea posible.

Sin embargo, para Schumacher los principios que rigen las finanzas públicas cambian radicalmente cuando se sustituye el enfoque clásico por la Teoría de Keynes. Sostiene que en la medida que se admita la posibilidad de que el gasto privado puede ser insuficiente para absorber la totalidad de los recursos productivos y, por lo tanto, insuficiente para producir el máximo producto e ingreso posible o potencial, deberá admitirse que un incremento del gasto estatal por arriba de su ingreso (déficit), puede elevar el ingreso nacional. Es decir, la noción de que el presupuesto equilibrado es deseable en cualquier circunstancia se derrumba en la medida en que se abandone el supuesto de pleno empleo automático de la Teoría Clásica.⁹¹

Por otra parte, de acuerdo con el principio de equivalencia ricardiana del modelo macroeconómico de los nuevos clásicos, analizado en el capítulo 1, si el déficit público

⁹¹ Ibid, P. 89.

se financia con reducción de impuestos, no se provocará inflación ni efecto expulsión puesto que la reducción de impuestos no se traducirá en efecto riqueza para los individuos de tal forma que el gasto privado no se incrementará y por lo tanto el déficit en ese caso será completamente neutral o inefectivo para elevar el producto y el empleo.

Adicionalmente, como se vio en el capítulo 1, la Nueva Economía Clásica formula al menos otras tres conclusiones importantes en materia de política fiscal⁹²:

- 1) Sí el déficit se financia con emisión monetaria en lugar de utilizar la reducción de impuestos manteniendo constante el gasto público, solamente se generará inflación debido a los supuestos de pleno empleo, vaciado de mercado y neutralidad del dinero y
- 2) El déficit público financiado con una reducción de impuestos, puede ser útil en el marco de una política fiscal contracíclica si en vez de utilizar un impuesto de suma fija para financiar el gasto el gobierno usa más bien el impuesto al ingreso con el mismo fin. Ello debido a que la reducción del impuesto al ingreso en algún periodo para financiar un gasto constante alentará la demanda de bienes de consumo y bienes de inversión privada (al contrario del impuesto de suma fija), lo cual convendría en los episodios recesivos; aunque al elevarse el impuesto al ingreso para pagar la deuda en algún periodo posterior, desalentará la demanda privada, lo que no importaría durante los episodios de auge.
- 3) El gasto público produce un efecto neto positivo sobre la demanda agregada total a pesar de que desplaza directamente consumo privado e indirectamente inversión privada, aunque en ciertas circunstancias (cuando no eleve la tasa de interés), el efecto depresivo sobre la inversión no se dará. Sin embargo, aunque el gasto público no desplace inversión privada, el establecimiento del impuesto al ingreso para financiarlo, siempre y en cualquier circunstancia, provocará el efecto expulsión (Crowding out) sobre la inversión privada. De este modo, los efectos expansivos del gasto público pueden, en el mejor de los casos, solamente compensar los efectos recesivos que provoca el establecimiento de un impuesto al ingreso.

En conclusión, para la nueva economía Clásica con sus supuestos de expectativas racionales y horizonte temporal infinito para la toma de decisiones de los individuos, el vaciado simultáneo de los mercados de factores productivos, de bienes, de crédito y de dinero, implica una situación de pleno empleo en donde todos los agentes económicos maximizan su bienestar de tal forma que, tal como señala James Tobin⁹³, para la nueva

⁹² Véase el capítulo 1, Páginas 7, 10, 11 y 16

⁹³ Tobin, Op cit, Páginas 52, 53, 60, 61, 62, 65 y 67.

economía clásica las políticas del gobierno, esperadas y conocidas, no tiene efectos reales ya que los agentes optimizadores privados las contrarrestarán para permanecer en sus posiciones preferidas. Según Tobin la nueva macroeconomía clásica se sustenta en hipótesis de comportamiento de los agentes económicos y supuestos falaces, poco creíbles e irreales, de tal forma que es incapaz de describir adecuadamente las sociedades en las que vivimos.

Por último, de la revisión de la política fiscal de México entre 1980 y 2007 que se realizó en el capítulo 2, podemos concluir que existe un gran paralelismo entre las extensiones de política económica de la teoría neoclásica, tanto en su versión Clásica como en la de la Nueva Macroeconomía Clásica y la política fiscal del Gobierno Federal mexicano de los últimos 25 años que se sustenta en los principios generales de las “finanzas sanas” de esta corriente teórica.

CORRIENTE DE LA DEMANDA EFECTIVA

Keynes

La concepción fiscal keynesiana puede ser ilustrada a partir tanto de sus planteamientos contenidos en la Teoría General de la Ocupación y el Dinero que hemos expuesto en el capítulo 1, como de su práctica profesional, en particular la que desarrolló entre 1939 y 1946, los últimos años de su vida, periodo en el cual tuvo una participación muy activa como funcionario público y asesor de las autoridades de su país encargadas de los problemas económicos en general y fiscales y financieros, en particular. Durante ese periodo los problemas a los que Keynes se enfrentó fueron los relacionados con la Segunda Guerra Mundial y posteriormente los asociados al proceso de reconstrucción de posguerra.⁹⁴

Para Keynes, la política fiscal representa un conjunto de instrumentos (impuestos, gasto y deuda pública) que deben y pueden ser utilizados para cerrar la brecha entre la oferta y la demanda agregada. Como se vio en el capítulo 1, de acuerdo con el principio

⁹⁴ Excepto cuando se especifique lo contrario, las actividades profesionales de Keynes que retomamos en este capítulo para ilustrar la concepción fiscal de Keynes fueron tomadas de: **Moggridge, Donald**, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVII, *Activities 1940-1946, Shaping The Post War World: Employment and Commodities*. Ed Moggridge. D, Macmillan, Cambridge University Press, For The Royal Economic Society, 1980.

de la demanda efectiva, en el capitalismo regido exclusivamente por las fuerzas del mercado tiende a generarse una situación que no implica la plena utilización de los recursos productivos ya que cuando el nivel de empleo aumenta, aumentará el nivel de producto e ingreso real, pero el consumo total crecerá menos que el ingreso. De ello se desprende que: para justificar cualquier cantidad dada de ocupación, debe existir cierto volumen de inversión que baste para absorber el excedente que arroja la producción total sobre lo que la comunidad decide consumir cuando la ocupación se encuentra a ese nivel.

De acuerdo con Keynes sólo por “accidente o por designio”, se dará una demanda de bienes de inversión suficiente para cerrar la brecha que genera el nivel de ocupación plena. Más aún, cuanto mayor sea el nivel de empleo e ingreso, menor relativamente será el consumo y más difícil será que la demanda de bienes de inversión logre llenar esa brecha creciente. En ese marco la política fiscal es un instrumento a través del cual debe y puede lograrse el equilibrio entre oferta y demanda agregada al nivel de pleno empleo, es decir, lo importante, desde el punto de vista fiscal, es contribuir al equilibrio del sistema económico, no al equilibrio presupuestal.

Para Keynes el objetivo de la política fiscal es alcanzar y mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda agregadas a niveles tales que garanticen el pleno empleo de la fuerza de trabajo y para lograrlo podría ser necesario y conveniente tanto el déficit público, el superávit o el equilibrio presupuestal.

Desde la perspectiva keynesiana el déficit del gobierno financiado con deuda pública cuando tiene como propósito combatir el subempleo de los recursos productivos provocado por una insuficiente demanda en relación con la oferta agregada, no provoca presiones inflacionarias. El argumento se puede sintetizar de la siguiente manera: si se piden prestados fondos adicionales directamente de los bancos o a través de pagarés o billetes de banco, los depósitos bancarios y sus tenencias de pagarés estarán correspondientemente incrementándose y esos balances del banco y pagarés representan ahorro adicional el cual, en ese momento al menos, el público no está gastando. Esta forma de ahorro es exactamente igual que si el público comprara certificados de ahorro; lo que importa es la decisión de ahorrar en lugar de gastar y no la forma específica en la que se decide mantener el ahorro. Por lo tanto ni el endeudamiento del gobierno ni el

déficit público generan inflación, a menos que la demanda agregada supere a la oferta más allá del pleno empleo.⁹⁵

Del análisis de las características que debería tener la política fiscal y específicamente el presupuesto del sector público, tanto durante la guerra como en el periodo posterior de reconstrucción, Keynes extrajo conclusiones como las siguientes:⁹⁶ El país ha sido convertido finalmente a la gran superioridad de los impuestos directos a todos los niveles de ingreso. Con esta conversión hemos alcanzado una gran civilización fiscal. Todos hemos construido en nuestra mente, incluyendo a los asalariados, que los impuestos directos son mejores que los aumentos de precios.

Otra revolución en nuestras prácticas financieras ha sido seguida de nuestro gran éxito de pedir prestado para la guerra a bajas tasas de interés. Entre más baja la tasa de interés el costo futuro del contribuyente para pagar la deuda se reduce considerablemente. Cuanto más baja la tasa de interés el agravamiento del problema financiero después de la guerra por la carga de la deuda será considerablemente menor. La reconstrucción de nuestras ciudades después de la guerra manteniendo bajas las tasas de interés reducirá nuestros problemas financieros a la mitad.

Consideraba que todas las clases sociales se habían convencido de que si el ingreso monetario del gobierno (el dinero) debía ser incrementado, los impuestos directos eran la forma más justa y menos onerosa de hacerlo posible. Afirmaba que la estructura del impuesto al ingreso británico era lo mejor que había sido construido por la ley, la costumbre, la práctica y la experiencia era, en su opinión, el más eficiente y mejor instrumento artificial que había sido creado.

Por otra parte, Keynes consideraba que, en condiciones normales, el funcionamiento de las economías capitalistas se caracteriza por su incapacidad para absorber la totalidad de los factores productivos y por su gran inestabilidad. Ello debido a que la inversión depende de la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés, variables que son independientes del nivel del ahorro (la brecha entre el ingreso y el consumo) y, por consecuencia, nada garantiza que la escala de la inversión sea capaz de llenar esa brecha al nivel deseado. Adicionalmente, las variables que determinan la inversión, dependen, entre otros factores, del estado de las expectativas de los agentes económicos, lo cual implica que la inversión estará sujeta a fluctuaciones violentas durante el transcurso del tiempo, dada la alta volatilidad que pueden llegar a tener dichas expectativas.

⁹⁵ Véase: Moggridge, Op cit, Páginas 290-291.

⁹⁶ Notes For The Budget Statement 1941. Véase: Moggridge, Op cit, Páginas 303-314.

Es por las razones anteriores que para Keynes la política fiscal es un instrumento fundamental de la política económica, debe tener como objetivo contribuir a alcanzar y mantener el pleno empleo en condiciones de estabilidad económica.

Keynes participó activamente en la discusión acerca de la política de posguerra para la consecución y mantenimiento del pleno empleo en Inglaterra, proponiendo que era a través de la inversión pública que podría asegurarse un nivel suficiente y estable de inversión, ante la insuficiencia y volatilidad que puede llegar a tener la inversión privada.⁹⁷

En este contexto, Keynes consideraba que la estabilidad de largo plazo del empleo dependería de que se tuviera un programa estable de inversión de largo plazo que contuviera proyectos específicos bajo revisión periódica que permitiera además acelerar o retardar la ejecución de dichos proyectos para compensar las fluctuaciones no esperadas de corto plazo.⁹⁸

De este modo la propuesta para la consecución y mantenimiento del pleno empleo de Keynes era al mismo tiempo una política de prevención del ciclo económico, es decir, se trata en efecto de una política de estabilización del sistema económico al nivel de pleno empleo.

Para hacer operativa su propuesta Keynes planteó la necesidad de que se constituyera un presupuesto de capital que incluyera el conjunto de proyectos del programa de inversión y se diferenciara del presupuesto ordinario. Argumentaba que el presupuesto de capital sería un ingrediente necesario si, como podría ser el caso, cerca de 2/3 o 3/4 de la inversión total será auspiciada por el sector público o semi público, la cantidad de gasto de capital contemplada por las autoridades será el factor esencial de balance o equilibrio.⁹⁹

Si por alguna razón el volumen de inversión planeada fallaba para producir el equilibrio, entonces se tendría que recurrir al déficit del presupuesto ordinario. Ello sería el último recurso en caso de que la maquinaria del presupuesto de capital se averiara o descompusiera, de tal forma que para Keynes el presupuesto de capital era un

⁹⁷ Keynes participó en la discusión tanto en foros públicos como a través del Comité Interdepartamental de análisis de los problemas de posguerra, formado en octubre de 1941 como resultado de un documento de James Meade titulado medidas Internas para la Prevención del desempleo de julio de 1941. Véase: Moggridge, *Ibid*, P. 264.

⁹⁸ Véase: *Ibid*, P. 356.

⁹⁹ Véase: *Ibid*, Páginas 352-353.

método para mantener el equilibrio, mientras que el déficit del presupuesto ordinario era un intento de aliviar el desequilibrio en el momento en que surgiera.

Keynes hace una propuesta para integrar el presupuesto de capital de la siguiente forma: Por el lado del crédito, a) la recaudación de lo que queda disponible después de la guerra b) las contribuciones por los daños de guerra, c) el excedente en los fondos de la seguridad social, en los años en los que hay excedentes, d) el excedente en otros fondos extra presupuestarios, e) el excedente del presupuesto ordinario en años de excedente, f) los nuevos créditos netos procedentes del público.

Por el lado del débito, a) créditos de la posguerra, b) reembolsos del impuesto sobre los beneficios excesivos (Excess Profits Tax, EPT), después de la guerra, c) pagos por daños de guerra, d) pagos por riesgos de guerra. e) amortización o pago de deudas, f) el déficit en los fondos de seguridad social en años de déficit, g) gastos o préstamos en las cuentas de capital.¹⁰⁰

Por otra parte, en el proceso de discusión de las opciones abiertas para combatir el desempleo, James Meade discrepaba de la propuesta de Keynes porque consideraba que controlar la inversión total para prevenir fluctuaciones violentas en el ingreso nacional sería difícil si se toma en cuenta que no siempre es fácil controlar la inversión doméstica de manera suficiente para evitar las variaciones en la inversión total, y que muchas fluctuaciones en otros ítems de gasto nacional (inversión extranjera, por ejemplo), necesitan ser compensadas y ello no necesariamente se puede si se maneja solo la inversión doméstica.¹⁰¹

A partir del argumento anterior, Meade concluye que la política de empleo debería incidir sobre el gasto personal a través de la política de impuestos que lo estimula o lo restringe, según sea el caso. Reconoce sin embargo que su propuesta implica desequilibrio en el presupuesto ordinario y teme que si se divide el presupuesto en corriente y de capital, la ortodoxia clamará por un presupuesto ordinario en equilibrio, de tal manera que rechaza también la división presupuestal propuesta por Keynes.

Meade argumentaba que una forma de influir sobre el gasto personal mediante instrumentos tributarios, es a través de su propuesta de variación de las contribuciones a la seguridad social. Tal propuesta consiste en que el monto de las contribuciones de los empleados y los empleadores a los fondos de la seguridad social podrían variar en función de la evolución del empleo: aumentando cuando el desempleo se reduzca a

¹⁰⁰ Véase: Ibid, P. 279.

¹⁰¹ Carta de J. Meade a Keynes del 19 de abril de 1943. Véase: Ibid, Páginas 317 y 318.

partir de un nivel crítico y reduciéndose cuando el desempleo crezca a partir de dicho nivel crítico.

Meade sostenía que la ventaja de su método era que no estaba sujeto al rezago que podrían tener los impuestos directos y representa un estabilizador automático instantáneo que cuando el desempleo empieza a crecer de inmediato se estimula la demanda impidiendo que se generen efectos multiplicadores perversos. Adicionalmente, cuando se pueda prever una caída en la demanda, se podría intentar compensarla por medio de una reducción de impuestos y así evitar el desempleo antes de que se genere. Para estos propósitos deberíamos ser capaces de adelantarnos con nuestro plan de impuestos, aunque tengamos que afrontar un déficit en nuestro presupuesto corriente.

Keynes estaba en desacuerdo con Meade en el sentido de utilizar como política de empleo los mecanismos que provocarían un aumento del consumo prefiriéndolos a los mecanismos orientados a evitar las variaciones bruscas de la inversión. Los argumentos que utilizó para sustentar su posición fueron los siguientes:¹⁰²

1. En primer lugar, no hay suficiente evidencia para pensar que las variaciones a corto plazo del consumo realmente se den. La gente gasta en función de su estándar de vida y no sube y baja su consumo constantemente (este planteamiento ha sido reconocido como una anticipación de la hipótesis de Milton Friedman sobre el ingreso permanente).¹⁰³ Podría tener muy poco efecto en estimular el consumo de alguien al que le reembolsen los impuestos por un periodo limitado de tiempo, y si realmente se logra sería extraordinariamente difícil volver a subirle los impuestos cuando el empleo se vuelva a elevar. Es incorrecto reducir el impuesto al alcohol y al tabaco para que la gente beba más y fume más cuando estén siendo desempleados. En todo caso, la propuesta de variación a las contribuciones a la seguridad social sería más viable, porque estaría asociada con una fórmula y porque estaría bombeando poder de compra a las manos de las clases sociales que más fácilmente varían su gasto en consumo sin alteraciones radicales en sus estándares generales.

2. Antes que el gasto en consumo es preferible fomentar el gasto de capital porque este último sería, si no todo por lo menos parcialmente, pagado por sí mismo. Además, en periodos de deficiencia del gasto es una mejor ocasión para desarrollar el capital

¹⁰² Carta de Keynes a Meade del 25 de abril de 1943. Véase: *Ibid*, Páginas 319 y 320.

¹⁰³ Véase Skidelsky Robert. *John Maynard Keynes, Fighting For Freedom, 1937-1946*. Ed. Penguin Books, 2002. Part Two: BETTER THAN LAST TIME, Chapter Eight, Building a Better Britain, P. 277

hasta que nuestra economía esté mucho más saturada de este tipo de bienes de lo que lo está en el presente.

La conclusión de Keynes es que la propuesta de Meade hace demasiado énfasis en la cura y muy poco en la prevención del problema del desempleo.¹⁰⁴ En efecto, la política de estabilización de pleno empleo del sistema es, de acuerdo con Keynes, al mismo tiempo una política contracíclica, en el sentido de que impide el desarrollo del ciclo económico.

Por último, en relación con la variación a las contribuciones a la seguridad social como mecanismo contracíclico, Keynes, en contra de la posición de Meade, sostenía que desde el punto de vista de la estabilidad y solvencia del fondo podría ser preferible que las variaciones de las contribuciones no se aplicaran a los empresarios porque de otorgarles esta concesión no aumentarían inmediatamente su gasto y por tanto no se logrará aumentar la demanda.¹⁰⁵

Consideraba que tampoco sería razonable esperar que la reducción de las contribuciones a los empresarios se tradujera en disminuciones de precios equivalentes a la contribución a la seguridad de los trabajadores, ni que el incremento del margen entre precios y costos primos que la concesión a los empresarios implicaba se traduciría en un incremento en el producto y el empleo, ello debido a que la reducción de las contribuciones estaba diseñada para ser sólo temporal, mientras se aliviaba el problema de desempleo.

Kalecki

En 1944 Mickel Kaecki publicó un artículo titulado Tres vías al Pleno Empleo (Three Ways to Full Employment),¹⁰⁶ en el cual está contenido un planteamiento sintético de su posición en materia de política fiscal. En las páginas que siguen nos referimos a la política fiscal recomendada por Kalecki, esencialmente tomando como base ese trabajo. Aprovecharemos también para mostrar algunos puntos de similitud con otros tres autores “keynesianos”, Lerner, Schumacher y Kaldor.

¹⁰⁴ Véase: Moggridge, Op cit, P 326.

¹⁰⁵ Correspondencia entre Keynesa y Meade en agosto de 1942. Véase: Ibid, Páginas 308-310.

¹⁰⁶ Kalecki, M., *Tres vías al pleno empleo*, en *The Economics of Full Employment*, Oxford: Basil Blackwell, 1944, Traducido al español por María Luisa de Mateo, en *Lecturas de Política Económica*, Ed. División de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Economía de la UNAM, primera edición, México, 1982.

En las “tres vías” Kalecki analiza el posible comportamiento de la inversión privada en el corto y largo plazo como resultado de dicha política y enfrenta los argumentos en contra de su propuesta que surgen desde la perspectiva de la economía convencional.

La política fiscal que se propone en el artículo de referencia tiene como objetivo alcanzar y mantener el pleno empleo en condiciones de estabilidad económica y de una mejor y más equitativa distribución del ingreso. Kalecki encuentra que los objetivos de eficiencia económica y los objetivos distributivos, o de justicia social, son complementarios y no excluyentes

En estricta congruencia con su planteamiento teórico, Kalecki plantea que el problema crucial que la política fiscal tiene que resolver es el de asegurar la generación de una demanda efectiva total (privada y pública) que sea capaz de permitir la realización o venta, a los precios corrientes, de la producción máxima o potencial que el país sea capaz de generar utilizando plenamente sus recursos productivos, asegurando además que esa situación de pleno empleo pueda ser mantenida. Ello sujeto a la restricción de una equitativa distribución del ingreso.

Las tres vías a través de las cuales la política fiscal puede alcanzar y mantener el pleno empleo que Kalecki considera son: El Gasto Deficitario del Gobierno; La utilización de diferentes tipos de Estímulos a la Inversión Privada, y la Redistribución del Ingreso a favor de los estratos de la población de menores recursos.

Kalecki concluye que el gasto deficitario y la redistribución del ingreso son políticas más efectivas, sobre todo la segunda, para conseguir y mantener el pleno empleo, mientras que los estímulos a la inversión privada resulta poco satisfactoria para tales fines. Sin embargo, puede constatarse que la propuesta de Kalecki representa, en alguna medida, una combinación del conjunto de instrumentos de política fiscal contenidas en las tres vías consideradas, tal como intentaremos mostrar a continuación.

Gasto Deficitario

El gasto deficitario es un instrumento apropiado para la consecución del pleno empleo porque es capaz de generar demanda efectiva adicional. Ello debido a que el gasto del gobierno ya sea en inversiones públicas (escuelas, hospitales, carreteras), o en subsidios al consumo de los estratos de bajos ingresos de la población (pensiones familiares, reducción de impuestos y subsidios para mantener bajos los precios de los bienes de primera necesidad), cuando se financia con préstamos, no implica la

disminución de la inversión privada (si se garantiza que la tasa de interés se mantenga constante), ni del consumo privado.

Los argumentos en contra de este método de política fiscal son abordados por Kalecki de la siguiente forma:

1 ¿Cómo se financia el déficit público?. El déficit se financia a sí mismo en la medida que eleva la producción, el ingreso nacional y las ganancias, lo cual, dado el consumo y la inversión privada, significa que se habrá generado el ahorro necesario para financiarlo. Ese proceso se dará independientemente del nivel de precios, salarios o tasa de interés. Como se vio en el modelo de Kalecki, en una economía cerrada, las ganancias (P) están determinadas por el consumo capitalista (C_k), la inversión privada (I) y el déficit presupuestal (g), de tal forma que el ahorro (S) será un resultado y no el punto de partida del proceso, que equivale al valor de I y g:

$$P = I + C_k + g, \text{ por lo que } S = P - C_k = I + g$$

Dicho sea de paso, el lector notará que desde una perspectiva similar, Abba Lerner argumenta que en la depresión el gasto del gobierno financiado con deuda pública incrementa el ingreso nacional varias veces más que dicho gasto (efecto multiplicador), de tal forma que se generarán las condiciones para financiar el déficit, dado que la deuda pública interna no es una carga para la población del país en su conjunto y en ese sentido los intereses a pagar por dicha deuda no representan una carga para la sociedad sino simplemente un proceso de transferencia del dinero de los contribuyentes a los tenedores de bonos del gobierno. Lerner considera que aún si el pago de intereses se considerara como una carga para la sociedad, en lugar de una simple transferencia entre la población, esa carga sería, desde el punto de vista social, mucho menor que la que resultaría de permitir la continuación del desempleo.¹⁰⁷

En el mismo sentido, también Schumacher afirma que el déficit financiado con deuda pública, cuyo propósito sea la consecución del pleno empleo, crea los ahorros necesarios para su financiamiento en la medida que dichos ahorros son un residuo que resulta una vez que la población ha satisfecho sus necesidades de consumo a través de su ingreso, el cual se incrementa a consecuencia del gasto deficitario en una proporción siempre mayor que el consumo. El déficit público es la parte del ingreso que la población decide no gastar (ahorro) y que el gobierno toma a préstamo, pagando una

¹⁰⁷ Lerner, Abba P *Funcional Finance and The Federal Debt*, Social Resarch, Vol. 10, No 1, february, 1943. Página 46.

recompensa a los ahorradores (tasa de interés), para incrementar la demanda total hasta que el pleno empleo haya sido alcanzado.¹⁰⁸

2. ¿Es inflacionario el déficit público?. No existirá el peligro inflacionario si existe capacidad instalada ociosa. Es decir, no habrá inflación en tanto no se lleve el gasto deficitario más allá del límite que impone a la producción la plena utilización tanto del trabajo como del equipo de capital.

En este punto es interesante resaltar lo que Kalecki considera es un prerrequisito de la ocupación plena, la adecuada relación que debe existir entre la fuerza de trabajo disponible y el equipo de capital existente. Advierte que si, como sucede en la mayoría de los países de menor nivel de desarrollo, el máximo de la capacidad del equipo es inadecuado para absorber a la fuerza de trabajo, la ocupación plena no podrá lograrse en un plazo corto; o bien, si las capacidades de reserva no existen o son insuficientes para asegurar la ocupación plena en el corto plazo, se pueden desatar tendencias inflacionarias en la medida en que la estructura del equipo no concuerda necesariamente con la estructura de la demanda. En esos casos en el que están implicados problemas de oferta y no solamente de demanda efectiva deben emprenderse, en opinión de Kalecki, políticas de fomento productivo.¹⁰⁹

Lo anterior, junto con las restricciones que impone el sector externo al crecimiento económico, constituyen diferencias fundamentales entre los países capitalistas con diferentes grados de desarrollo que hay que tomar en cuenta para asegurar el éxito de la política de pleno empleo.

Por último, una vez alcanzada la ocupación plena, Kalecki identifica otra fuente probable de inflación, la que se refiere al incremento resultante del poder sindical que podría traducirse en incrementos de salarios nominales, lo cual a su vez se traduciría en un incremento de los precios y del costo de la vida, repitiéndose el proceso continuamente en una especie de espiral inflacionaria. Para evitarlo, basta con asegurar que el aumento de la tasa salarial sea igual al incremento de la productividad de la fuerza de trabajo.

Por su parte Abba Lerner, argumenta que no debe importar el tamaño de la deuda nacional, mientras que se cumpla la primera ley de las finanzas funcionales, es decir, mientras la demanda agregada total (privada y pública) se mantenga al mismo nivel que

¹⁰⁸ Schumacher, E. F. *Public Finance –Its Relation To Full Employment*, Basil Blackwel, Oxford 1944. Reproducido en *The Economics of Full Employment. Six Studies in Applied Economics*. Prepared at The Oxford University Institute of Statistics, M Kelly, August, 1967. Página 120.

¹⁰⁹ Véase Kalecki, Op cit, Páginas 169 y 170

la oferta agregada. Señala, además, que sin importar el monto de los intereses que haya que pagar por la deuda pública, no deben establecerse impuestos a menos que sean necesarios para contener el gasto privado si existiera el peligro de inflación. Los intereses de la deuda pública pueden ser pagados pidiendo prestado aún más o bien imprimiendo dinero sin ningún peligro de inflación.¹¹⁰

Por su parte, Schumacher rechaza también el argumento de que la inflación sea resultado de la existencia y magnitud de la deuda pública. Argumenta que la mera existencia de dinero no crea por sí misma inflación. Solamente el incremento repentino del gasto o de aquel que excede el límite impuesto por la oferta agregada es capaz de producir la inflación. En ese sentido, considera que por más grande que sea la deuda pública ello no provocará un incremento repentino del consumo privado porque este depende del nivel de ingreso y la propensión al consumo es, de acuerdo con Keynes, bastante estable. Por lo que hace a la inversión privada sostiene que en condiciones de pleno empleo la inversión privada tiende a ser mucho más estable dado que se estabilizan las expectativas de los inversionistas. Por último, el gasto público financiado con deuda pública no será inflacionario en la medida que dicho gasto sea permanentemente ajustado al tamaño de los recursos ociosos.¹¹¹

En el planteamiento de Schumacher, hay dos excepciones interesantes respecto a los posibles efectos inflacionarios de la deuda pública y su magnitud:

Una repentina apreciación (Boom) en la bolsa de valores de algún país puede conducir a movimientos repentinos de capital especulativo tan intensos cuanto mayor sea el volumen y valor de los bonos y las acciones involucradas. Frente a ello, considera que tendría que adoptarse la política de control de cambios para enfrentar ese problema, y

Una apreciación súbita en el valor de los bonos. Tal apreciación de capital podría ocurrir si se da una caída súbita de la tasa de interés de largo plazo. Ello tendría un efecto riqueza que elevaría la propensión al consumo, tanto más cuanto mayor sea la deuda pública nacional. Por ello es que en opinión de Schumacher, por esta y otras razones, el gobierno debe impedir la caída súbita de la tasa de interés.¹¹²

3. ¿Cómo afrontar la carga de la deuda interna nacional que implica para la sociedad el pago de los intereses que devengan los bonos del gobierno mediante los cuales se financia el gasto deficitario, que puede ser creciente si se utiliza este método

¹¹⁰ Lerner, Op cit, Páginas 42, 46 y 47

¹¹¹ Schumacher, Op cit, Páginas 107 a 110

¹¹² Ibid, Páginas 109 y 110

para alcanzar y mantener el pleno empleo?. Kalecki sostiene, por una parte, que los intereses que se pagan por la deuda interna no pueden ser considerados una carga para la sociedad en su conjunto porque de hecho se trata de una transferencia de recursos de quienes pagan impuestos hacia quienes tienen en su poder los títulos gubernamentales y, por la otra, que el déficit público aumentará la recaudación tributaria del gobierno permitiéndole de ese modo pagar los intereses de su deuda. En efecto el déficit aumentará el ingreso nacional, es decir, la base del impuesto, que al aplicarle la misma tasa del impuesto sobre la renta, dará como resultado mayores ingresos tributarios para hacer frente al pago de los intereses de la deuda.

Afirma que incluso haciendo abstracción del mecanismo anterior, podría diseñarse un sistema de impuestos con el propósito de pagar los intereses de la deuda pública sin que se viera afectada la eficiencia económica. El impuesto a la riqueza y el impuesto al ingreso modificado, satisfacen ambos objetivos.

El impuesto a la riqueza no afecta la rentabilidad de la inversión porque se establece sobre cualquier forma o tipo de riqueza, ya sea que se mantenga en efectivo o en obligaciones gubernamentales, de tal modo que se pagará el impuesto al capital o la riqueza se invierta o no productivamente o se gaste o no en bienes de consumo, y si la inversión se financia con créditos, tampoco se verán afectadas las decisiones de inversión puesto que el aumento de los préstamos no implica incremento de la riqueza del empresario.

A su vez el impuesto al ingreso modificado consiste en la aplicación de un impuesto a las ganancias pero exentando del pago del impuesto la parte de dichas ganancias que se destinen a la inversión productiva, de tal forma que esta modificación al impuesto tampoco afecta las condiciones de rentabilidad de la inversión productiva.

Es interesante contrastar este planteamiento de Kalecki con el de Lerner. Según este último, uno de los argumentos de la teoría convencional en contra del déficit público se sustenta en el supuesto de que si los intereses de la deuda se financiaran con impuestos y si el déficit debe ser creciente para asegurar el pleno empleo y conservarlo, entonces la recaudación de impuestos como proporción del ingreso se incrementaría tanto que terminaría por desalentar la inversión privada al reducir su rendimiento neto a un nivel tal que no podría compensar el riesgo de pérdida del capital del inversionista.¹¹³

¹¹³ Lerner, Op cit, P 44

En contra del argumenta anterior, Lerner sostiene que aún en el caso de que los intereses de la deuda se financiaran con impuestos ello no desalentaría la inversión privada en la medida que las pérdidas que pudieran resultar de inversiones fallidas pudieran ser deducidas de la base gravable del impuesto, de tal forma que sin importar lo alto que pudiera ser la tasa del impuesto al ingreso no tendría un efecto negativo sobre los rendimientos netos de la inversión privada.¹¹⁴

Adicionalmente, Lerner plantea que si se aplica la doctrina de las finanzas funcionales para la consecución del pleno empleo la deuda pública tiende a reducirse y no a elevarse indefinidamente como supone la teoría convencional. Lo anterior por las siguientes razones:¹¹⁵

1. El gasto deficitario para la consecución del pleno empleo puede ser financiado con emisión monetaria y no solamente con deuda pública;
2. La garantía del pleno empleo hará mucho más atractiva la inversión privada en la medida que los inversionistas han eliminado las sospechas de una futura depresión. A su vez la mayor inversión privada disminuirá la necesidad de gasto deficitario.
3. Con el incremento de la deuda nacional y el déficit se elevará la riqueza, el ingreso y la recaudación tributaria aún si la tasa del impuesto sobre el ingreso permanece constante lo cual permitirá pagar los intereses de la deuda pública sin que se vea afectado el gasto privado.
4. Cuando el gasto privado sea suficiente para proveer el gasto total necesario para el pleno empleo, ya no habrá necesidad del déficit del gobierno, el presupuesto estará balanceado y la deuda nacional automáticamente dejará de crecer

Por las razones anteriores, Lerner considera equivocada una afirmación, formulada originalmente por Alvin Hansen, de que solo si existe un cociente razonable entre ingreso nacional y deuda pública, el pago de los intereses podrá fácilmente ser

¹¹⁴ Lerner, Op cit, P 45. El argumento concreto es el siguiente: supóngase un inversor con un ingreso anual de 50 mil pesos que ha decidido invertir 10 mil pesos, con una tasa de rendimiento del 6% obtendría un beneficio de 600 pesos, pero con una tasa de impuesto sobre el ingreso de 60% su rendimiento neto sería de solamente 240 pesos, así que se argumenta que el inversionista podría no invertir porque el rendimiento neto no compensa el riesgo de pérdida de los 10 mil pesos. Sin embargo, Lerner sostiene que si se puede deducir de la base gravable del impuesto al ingreso los 10 mil pesos en caso de pérdida total en el proceso inversionista, entonces la pérdida neta del inversor sería solamente de 4 mil pesos que es lo que realmente habría podido conservar después de pagar el impuesto al ingreso del 60% si no hubiera invertido esos 10 mil pesos, de tal forma que la tasa de rendimiento de la cantidad que realmente arriesga sigue siendo de 6%, dado que 240 es el 6% de 4 mil pesos.

¹¹⁵ Ibid, Páginas 48 y 49

afrontado mediante la mayor recaudación tributaria resultante a su vez de un ingreso nacional incrementado por el déficit público.¹¹⁶

A su vez, Schumacher considera que la deuda pública interna no es una carga para la comunidad en su conjunto, sin embargo, los prestamistas del gobierno son solamente una pequeña proporción de la población, de tal forma que se puede hablar de la carga de la deuda solamente en el sentido de que implica transferencia de dinero representadas por el pago de intereses a una minoría de la población poseedora de los valores financieros emitidos por el gobierno, lo cual no depende del tamaño de la deuda pública pero es un inconveniente si a la política de pleno empleo se le suma el objetivo de una mejor distribución del ingreso.¹¹⁷

Sin embargo, en opinión de Schumacher, el problema redistributivo se ve aminorado en el caso de que se establezcan impuestos al ingreso progresivos (o se establezca una sobretasa como en Inglaterra durante la guerra) para pagar los intereses de la deuda porque dichos impuesto recaen sobre los estratos de la población de mayores ingresos. De esa forma el financiamiento del gasto a través de impuestos al ingreso progresivos es preferible que el déficit público para la consecución del pleno empleo. Sin embargo, si ya ha llegado a su límite la política tributaria de financiamiento del gasto y aún no se consigue el pleno empleo, entonces será necesaria la utilización del déficit público. En ese caso el financiamiento del pago de los intereses de la deuda a través del establecimiento de impuestos resulta muy conveniente puesto que el incremento de las ganancias, intereses y rentas que se logra con el déficit público más que compensa la carga tributaria.¹¹⁸

4. ¿Acaso el déficit no eleva la tasa de interés y contrae la inversión privada?. Ello no sucederá con una política monetaria adecuada. Kalecki plantea que si el Banco Central expande el fondo en efectivo de los bancos privados en relación a los depósitos bancarios (reducción de reservas) la tasa de interés no subiría. Podría agregarse que la política del Banco central para influir sobre la tasa de interés ha cambiado desde los tiempos de Kalecki, pero cualquiera que sean los métodos actuales que los distintos bancos centrales usan, siempre tendrán la posibilidad de controlar la tasa de interés.

En el mismo sentido Lerner, señala que el endeudamiento público se justifica como mecanismo para regular la tasa de interés y la inversión privada. En congruencia con la

¹¹⁶ Ibid, P. 43

¹¹⁷ Schumacher, Op cit, Páginas 100 y 101.

¹¹⁸ Ibid, Páginas 102 y 103.

segunda ley de las finanzas funcionales, Lerner plantea que el gobierno debería endeudarse o pedir prestado dinero solamente si se desea o se considera que el público debería tener menos dinero y más bonos del gobierno, porque estos son los dos efectos del endeudamiento del gobierno. Esto podría ser deseable en el caso en el que la tasa de interés fuera demasiado baja, de tal forma que ello estuviera induciendo demasiado gasto en inversión con el peligro de desatar la inflación. Inversamente, el gobierno debería prestar dinero (otorgar créditos, o pagar algunas de sus deudas), solamente si fuera deseable incrementar el dinero o reducir la cantidad de bonos del gobierno en manos del público.¹¹⁹

Por su parte, Schumacher también afirma que el gobierno a través de la banca central puede y debe controlar la tasa de interés de tal forma que evite que se eleve demasiado en perjuicio de la actividad del inversionista; o que se reduzca demasiado ocasionando un quiebre repentino en la estructura de las tasas de interés con graves consecuencias sobre el valor del capital, revalorizándolo, a través del incremento del precio de los bonos y alentando, a través del efecto riqueza positivo resultante, los gastos suntuarios y la inflación.¹²⁰

5. ¿Cómo hacer frente a las fluctuaciones cíclicas propias del capitalismo?. Al igual que Keynes, Kalecki considera que la mejor manera de evitar el ciclo es a través de una política del pleno empleo y no a través de las tradicionales políticas contracíclicas. Ello debido a que las violentas fluctuaciones de la inversión privada que se observan en el capitalismo se deben a las fluctuaciones de las ganancias, pero en una situación en la que se ha alcanzado la ocupación plena, las fluctuaciones de las ganancias son resultado solamente de cambios en el largo plazo provocados a su vez por incrementos en la población o en la productividad del trabajo.

Una vez conseguido el pleno empleo el nivel de inversión privada de equilibrio requiere un cierto grado de capacidad instalada no utilizada suficiente para permitir cierta elasticidad de la oferta para los ajustes necesarios en el corto plazo pero no tan grande que implique desperdicio de recursos productivos. Así, la inversión privada deberá incrementarse en proporción al crecimiento de la fuerza de trabajo y de la productividad de la mano de obra. Cualquier otra fluctuación que por accidente se produzca en la inversión privada (por cambios repentinos en la tecnología, por ejemplo), deberá afrontarse mediante la inversión pública.

¹¹⁹ Lerner, Op cit, P. 40

¹²⁰ Schumacher, Op cit, P 120.

Desde la perspectiva de Lerner, bajo el principio de las finanzas funcionales la política fiscal del gobierno, su gasto e impuestos, el endeudamiento y el pago de préstamos, la emisión de nuevo dinero y el retiro de la circulación del dinero, son asumidos como instrumentos para la consecución del objetivo de alcanzar y mantener el pleno empleo.¹²¹

Para Schumacher solamente la fuerza del gobierno puede alcanzar y mantener el pleno empleo de todos los recursos productivos. Dicha fuerza reside en dos prerrogativas exclusivas del gobierno: la primera consiste en gastar la parte del ingreso de los ciudadanos que obtiene a través del establecimiento de los impuestos y, la segunda emitir títulos de deuda pública del tipo que los prestamistas prefieran como vehículo de transferir el ahorro privado hacia el gasto público. Cualquiera de las dos formas puede ser utilizada para la consecución del pleno empleo ambas tienen ventajas y desventajas: los impuestos redistributivos, diseñados para desalentar el ahorro privado, podrían desestimular la actividad económica; mientras que la deuda pública, concebido para transferir el ahorro privado a manos del gobierno para ser gastado, tiende a concentrar aún más el ingreso.¹²²

Redistribución del Ingreso

Esta forma de estimular la demanda efectiva hasta alcanzar el pleno empleo descansa en la idea de que los estratos de la población de menores ingresos tienen una propensión al consumo más elevada que la de los estratos de mayores ingresos, de tal forma que al redistribuir el ingreso desde los ricos hacia los pobres se obtendrá un incremento neto en la demanda total.

Para lograr dicha redistribución puede gravarse con el impuesto al ingreso a las clases más acomodadas de la sociedad y al mismo tiempo reducirse los impuestos indirectos a los bienes de primera necesidad y/o realizando transferencias directas a los pobres. Para evitar, los efectos negativos de los impuestos sobre la inversión privada lo recomendable sería utilizar el impuesto al ingreso modificado.

La ventaja de este método sobre el déficit presupuestal es que además de conseguirse el pleno empleo se logra una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, precisamente

¹²¹ Lerner, Op cit, Páginas 41 y 51.

¹²² Schumacher, Op cit, P 121.

por esto último, la ocupación total a través de los impuestos enfrenta una mayor oposición que la que despierta la política de déficit público.

Sin embargo, en opinión de Schumacher, la política tributaria para la consecución y mantenimiento del pleno empleo y provocar al mismo tiempo efectos redistributivos tiene límites impuestos por dos tipos de consideraciones: en primer lugar, porque una tasa de impuesto al ingreso para las empresas muy elevada tiende a incrementar el ahorro, debido a que las empresas podrían optar por no distribuir beneficios para evitar el impuesto, con lo cual se complica la consecución del pleno empleo, y en segundo lugar, porque altas tasas del impuesto al ingreso promueve tanto la elusión como la evasión fiscal, reduciendo considerablemente la efectividad de la política tributaria.¹²³

Adicionalmente, Schumacher prevé también que si la tasa del impuesto al ingreso es demasiado alta, o se establecen sobretasas con fines distributivos, podría afectarse negativamente las decisiones de inversión privada, lo cual es contraproducente para la consecución y mantenimiento del pleno empleo. Sin embargo, para enfrentar ese problema adopta la propuesta kaleckiana de establecer “el impuesto al ingreso modificado”.¹²⁴

Finalmente, dentro de esta misma línea de política fiscal de pleno empleo incorporando simultáneamente objetivos redistributivos, en el marco de la tradición keynesiana consideramos a Nicholas Kaldor, otro importante autor con aportes significativos en el terreno de la política fiscal. Kaldor (1963),¹²⁵ a partir del análisis de la realidad económica latinoamericana de la década de los sesenta del siglo pasado, en particular de la mexicana, en la que observa patrones de distribución del ingreso y la riqueza altamente concentrados, propone una política fiscal centrada fundamentalmente en el establecimiento del impuesto al ingreso de tipo progresivo.

Kaldor sustenta su propuesta en las siguientes consideraciones respecto a las características de los países latinoamericanos: 1) Los ingresos fiscales de estos países en relación con el PIB representan una proporción mucho más pequeña respecto a la que se observa en los países desarrollados; 2) Tienen una enorme diversidad en su estructura económica y social; 3) Presentan un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso; 4) La incidencia de los impuestos es regresiva en la mayoría de los países subdesarrollados y más regresiva y mucho menos progresiva respecto a la de los países

¹²³ Ibid, Páginas 92 y 93

¹²⁴ Schumacher, Op cit, P. 95

¹²⁵ Kaldor, Nicholas. *¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?.* Revista Comercio Exterior, Bancomext, México, 1963, P. 48

desarrollados, y 5) Los impuestos indirectos, el grueso de los cuales recae normalmente sobre artículos de consumo masivo , constituyen una parte mucho más importante del ingreso total del gobierno, y una parte mucho mayor del ingreso proveniente del impuesto sobre la renta se extrae de los salarios y sueldos, recaudándose por el método de retención en la fuente y operando con frecuencia con límites de exención sumamente bajos. Así, Kaldor concluye que la insuficiencia de ingresos fiscales en los países subdesarrollados se debe, más que a la pobreza que en esos países existe, a la incapacidad para gravar de manera efectiva a los sectores de mayores ingresos y riqueza de la comunidad.¹²⁶

El argumento en contra de la aplicación y administración del impuesto progresivo al ingreso, basado en el supuesto de mayor grado de dificultad que este representaría, Kaldor lo refuta recurriendo a la experiencia internacional que muestra que muchos países han logrado superar exitosamente los problemas técnico y administrativos que se le imputan a dicho impuesto. Además sostiene que no existe una alternativa asequible debido a que *...Un sistema graduado de impuestos al consumo nunca podrá tener el mismo éxito que los impuestos sobre la renta y la riqueza en la corrección de las crecientes desigualdades económicas (y las tensiones sociales y políticas inherentes), o en la reducción de los recursos destinados al consumo socialmente innecesario. Gente de muy diferentes clases adquiere los mismos productos; los más ricos compran más clases de bienes y servicios, y no precisamente más bienes de lujo; y buena parte de las cosas en que los individuos prósperos gastan su dinero no pueden gravarse efectivamente. Por ejemplo el servicio doméstico, los viajes al exterior, las antigüedades, etc.*¹²⁷

En relación con el argumento de que el impuesto progresivo al ingreso desincentiva la inversión privada, Kaldor afirma que si bien es cierto que las utilidades han sido siempre la fuente principal de la acumulación de capital industrial y comercial, la experiencia muestra que los impuestos sobre las utilidades afectan más al consumo de las mismas que a los ahorros de las empresas, debido a que para un hombre de negocios o una empresa con éxito los requerimientos de expansión del negocio tienen prioridad sobre el deseo de mayor consumo; el dinero de los propietarios que se extrae de los

¹²⁶ Ibid, P. 46

¹²⁷ Ibid, P. 47

negocios es generalmente el que queda después de que las necesidades propias del negocio han quedado satisfechas.¹²⁸

Por otra parte, la preocupación de Kaldor por llevar a cabo una política de pleno empleo, con redistribución del ingreso y cambio estructural en países como los de América latina queda plasmada cuando sostiene que *...Si se toman en cuenta los efectos de un gasto público incrementado y no sólo los de la reducción del consumo privado, y si el dinero público se gasta adecuadamente (admitiendo que esto pueda darse por supuesto) es difícil sostener que la reducción en la desigualdad a través de una imposición progresiva pone freno al desarrollo económico. Puede ocurrir precisamente lo opuesto. En los países en los que el gasto superfluo no se controla efectivamente, la pauta de inversión puede distorsionarse. Una parte demasiado grande de la acumulación de capital se destina a la expansión de industrias y servicios que atienden fundamentalmente a los ricos. Esta clase de “crecimiento” sirve simplemente para hacer a los ricos más ricos; no mejora el nivel de vida de las masas de la población.*¹²⁹

De este modo, de acuerdo con Kaldor el avance de una reforma fiscal como la que propone es fundamentalmente un problema que tiene que ver con la capacidad que se tenga para alterar el equilibrio del poder político, no depende de la buena voluntad personal de políticos, legisladores, o de la correcta apreciación intelectual de los problemas técnicos que la reforma fiscal involucra.¹³⁰

La Política Fiscal en el Contexto de Otras Políticas de Pleno Empleo

El gobierno como empleador de último recurso¹³¹

Uno de los más importantes representantes de esta propuesta para alcanzar y mantener el pleno empleo en una economía capitalista es Randall Wray (1997). De acuerdo con él dicha propuesta puede sintetizarse de la siguiente forma:

Esa política debe tener al gobierno actuando como “patrón de último recurso” y ha sido también llamada por otros “el seguro gubernamental del trabajo” y “la existencia

¹²⁸ Idem

¹²⁹ Idem

¹³⁰ Ibid, P 48

¹³¹ Los antecedentes del concepto de empleador de último recurso (Employer of Last Resort, ELR), pueden verse en López, Julio. *Budget Deficit and Full Employment*, en *Journal of Keynesian Economics*, Summer 2000, Vol 22, No 4. De acuerdo con López, el antecedente más remoto de dicho concepto se encuentra en Minsky (1986), el cual fue posteriormente retomado por Randall Wray (1997), Warren, Mostler (1997-1998) y Jan Kregel (1998).

*reguladora de empleos del gobierno”. El gobierno sencillamente anuncia que contratará a cualquiera que se encuentre dispuesto y pronto para trabajar por un salario monetario establecido y fijo. Esta no es una idea nueva, ya que puede remontarse hasta la Gran Depresión. La novedad en este caso radica en el análisis económico que muestra que esta política de empleo puede al mismo tiempo incrementar la estabilidad de precios. Los trabajadores del “patrón de último recurso” actúan como “existencias reguladoras” de trabajo empleable, dispuestos a ser empleador por el sector privado con un alza sobre un salario conocido fijo (el salario fijado por el gobierno). Esto sirve para anclar los salarios y, por consiguiente, los precios.*¹³²

Como el propio Wray señala, su propuesta es heredera del enfoque keynesiano y congruente con el principio de las finanzas funcionales de Abba Lerner. Algunas de sus tesis principales son las siguientes:

1. Dadas las preferencias usuales del sector privado por el ahorro líquido, el crecimiento económico requiere de persistentes déficit gubernamentales.
2. El gasto de gobierno siempre será financiado por moneda fiduciaria más que por ingresos tributarios o venta de bonos.
3. En realidad se requieren impuestos, no para financiar el gasto, sino para mantener la demanda de moneda fiduciaria gubernamental.
4. Las ventas de bonos se utilizan para drenar el exceso de reservas a fin de mantener positivas las tasas de interés de préstamos del mercado a un día (overnight), más que para financiar el déficit gubernamental.
5. En la medida de que se tenga un tipo de cambio flexible, la mayor parte de las presiones que los gobiernos creen se originan en los mercados internacionales son en realidad restricciones autoimpuestas derivadas de una confusión sobre la naturaleza de los déficit gubernamentales.¹³³

De este modo la vía que Wray considera más adecuada para alcanzar y mantener el pleno empleo es el déficit público; pero en lugar de emplearse para la compra de bienes éste deberá utilizarse para financiar la contratación de mano de obra por parte del gobierno en su papel de empleador de último recurso para alcanzar y mantener el pleno empleo.

¹³² Véase Wray, Randall, *El Papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*. Ed. Facultad de Economía y UNAM. Traducción al español de la obra publicada en 1988, México, 2006. Páginas 15 y 16

¹³³ *Ibid*, Páginas 190 a 194

Para este autor, el déficit no será inflacionario en la medida que sea utilizado para absorber el desempleo que se genera por la insuficiencia de demanda efectiva. Sin embargo, prevé una posible inflación de costos debido al aumento de salarios que resultaría a su vez del incremento del empleo. En palabras del propio Wray: el déficit será inflacionario solamente si provoca cuellos de botella que restrinjan la oferta y la inflación de costos, o a causa de una demanda agregada excesiva si la economía opera más allá de su capacidad total.¹³⁴

Para evitar la inflación de costos, Wray propone utilizar las existencias reguladoras de trabajo empleable como “ancla” de precios. Para lograr lo anterior, el gobierno debe contratar a todos los trabajadores que estén dispuestos a trabajar por un salario fijo previamente establecido a partir del cual el mercado ajustaría todos los demás precios relativos a ese precio.¹³⁵

Quien no pudiera encontrar trabajo en el sector privado, o en el público, podría presentarse para realizar el trabajo y recibir el salario del programa de pleno empleo. El sector privado siempre contrataría trabajadores fuera del grupo del programa, pagando un salario lo suficientemente alto como para que el empleo del sector privado fuese preferible al empleo del programa. Los trabajadores del programa recibirían adiestramiento y capacitación para que fueran más deseables (en relación con los desempleados) para los patrones del sector privado, aparte de que recibirían un salario. En ese sentido las existencias reguladoras de trabajo empleable cumplen las mismas funciones del ejército industrial de reserva de Marx (servir como reserva de trabajo y depresor de salarios) pero con trabajadores empleados recibiendo un salario.¹³⁶

Como puede observarse, el programa del gobierno como empleador de último recurso tiene como objetivo solamente la consecución del pleno empleo, pero excluye los objetivos redistributivos asociados a la tradición keynesiana-kaleckiana. En efecto, la propuesta de existencias reguladoras de trabajo empleable, en el mejor de los casos, es decir, suponiendo que se lograra estabilizar completamente los salarios y los precios, y suponiendo constante el producto por hombre empleado, implica mantener constante el patrón de distribución del ingreso de un país existente al momento de inicio del programa de pleno empleo.

¹³⁴ Wray, Randal, Op cit, P 188, nota de pie número 3

¹³⁵ Wray, R, Op cit P 29

¹³⁶ Wray, R, Op cit, P 48 y 50

Sin embargo, la propuesta bajo consideración, implica un deterioro de la distribución del ingreso dado que, como el propio Wray señala, al estabilizar el salario, el gobierno ayudaría a estabilizar los salarios del sector privado y así, los costos y los precios; pero ello no significa que el índice de precios va a permanecer constante, de tal modo que la política propuesta no impediría que las fuerzas del mercado (y otras) afectaran tanto a los precios nominales como a los relativos, por lo que la inflación podría coexistir con la propuesta de pleno empleo aunque no sería una consecuencia de ella.¹³⁷ La propuesta implica un deterioro paulatino de la participación de los salarios en el ingreso y un aumento del margen de beneficio porque mientras los precios están siempre presionados al alza los salarios son fijos.

Por último, Wray afirma que el déficit público puede generar déficit comercial (“déficit gemelo”) debido al efecto estimulante de la política fiscal sobre el empleo y el crecimiento económico, pero ello no debe temerse. En la medida en la que exista un régimen de tipo de cambio flotante, el incremento del déficit comercial implicará la depreciación de la moneda y, por lo tanto, el deterioro del salario real pero en la medida en la que se tenga un salario nominal fijo, no habrá presión salarial sobre los precios a pesar del alto nivel de empleo gracias al programa propuesto.

En conclusión, el programa de pleno empleo del Gobierno como Empleador de Último Recurso no logra la estabilización plena de precios ni promueve por sí mismo procesos de redistribución del ingreso a favor de los trabajadores. En efecto, de acuerdo a Randall Wray:

*El costo del déficit comercial, del crecimiento económico y de las mejores condiciones comerciales es, quizá, la inflación y algo de redistribución. El hecho de que esta “compensación” valga la pena depende de consideraciones políticas. ...aunque parece poco probable que la población como un todo estuviera dispuesta a abandonar sus empleos, el crecimiento económico y las condiciones comerciales mejoradas para evitar que algunos precios aumenten y que haya efectos de distribución. En todo caso, como hemos sugerido, puede utilizarse otra política para abordar estos efectos indeseados.*¹³⁸

Por otra parte, dentro del mismo marco teórico de la política fiscal de pleno empleo, Julio López prevé la posibilidad de la aparición de la inflación y el deterioro de la

¹³⁷ Ibid, Páginas 236 y 297

¹³⁸ Ibid, P. 447

cuenta corriente antes de que la política reactivadora logre el pleno empleo y en función de ello realiza una propuesta que intenta evitar los dos problemas señalados, así como el deterioro en la distribución del ingreso.¹³⁹

López reconoce que será necesario realizar una política de cambio estructural que fomente la sustitución competitiva de importaciones y las exportaciones, como las políticas de fomento productivo, crediticia, comercial, etc, pero acepta que ello lleva tiempo y mientras tanto habrá un importante e inaceptable volumen de recursos ociosos si la tasa de desempleo es alta para evitar la desestabilización del sistema. Plantea que mientras da frutos la política de cambio estructural hay políticas que permitirían rápidamente elevar el empleo y reducir el desperdicio de recursos manteniendo el equilibrio interno y externo.¹⁴⁰

La política propuesta por López puede sintetizarse del siguiente modo:¹⁴¹

- 1) Permitir que la moneda se deprecie para mantener el equilibrio en la balanza comercial mientras se incrementa el producto y el empleo;
- 2) Reducir los impuestos a los trabajadores para evitar que se deteriore el salario real, o la participación de los salarios en el ingreso, que tiende a provocar tanto presiones inflacionarias como efectos contractivos en la demanda agregada;
- 3) Una política alternativa a la reducción de impuestos podría ser el otorgamiento de subsidios a los productores domésticos para reducir los costos y los precios y de esa forma aumentar la competitividad y alcanzar el equilibrio externo a mayores niveles de producción y empleo, en un contexto en que la demanda agregada interna estaría aumentando por efecto de los mayores salarios reales;
- 4) La reducción de impuestos o el otorgamiento de subsidios frente a un gasto público creciente o incluso constante, si no se financia con fuentes alternas de ingresos (por ejemplo elevación de los impuestos a los estratos de la población de altos ingresos), conduce a la aparición del déficit público, el cual no representaría mayor problema de acuerdo al conjunto de argumentos esgrimidos en el marco de la corriente de la demanda efectiva que ya han sido expuestos en este trabajo, y
- 5) Acompañar las medidas de corto plazo anteriores con una estrategia de modernización y cambio estructural de mediano y largo plazo que conduzcan a elevar la eficiencia global de la economía.

¹³⁹ López Gallardo, Op cit, P. 522.

¹⁴⁰ Ibid, P. 557

¹⁴¹ Ibid, P. 557, 558 y 562.

En suma, desde la perspectiva de la corriente de la demanda efectiva la política fiscal debe jugar un papel fundamental en la consecución y mantenimiento del pleno empleo. Ello contrasta con la posición neoclásica que parte del supuesto de la existencia de pleno empleo y, por lo tanto, la política fiscal solamente obstaculiza el proceso de asignación óptima de los recursos que asegura la libre operación de los mercados. A estas dos posiciones acerca de la política fiscal, corresponden dos concepciones distintas de política monetaria, que a continuación brevemente analizamos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA POLÍTICA MONETARIA

LA PERSPECTIVA NEOCLÁSICA

De acuerdo con la teoría cuantitativa del dinero, adoptada por los neoclásicos, el dinero solamente tiene como propósito servir de medio de cambio, de tal forma que el producto (o ingreso), siempre será igual al gasto, debido a que el ingreso que excede a los gastos de consumo, es decir, el ahorro, únicamente será mantenido bajo la forma de activos financieros portadores de derechos y no bajo la forma de dinero que no paga intereses. De esa forma, el ahorro estará siempre disponible para ser invertido a una tasa de interés (de equilibrio), que el mercado de fondos prestables se encargará de establecer si se le deja funcionar libremente, a la cual el ahorro será exactamente igual a la inversión.

Así, la producción de un país, es decir, la oferta de bienes y servicios (determinada por la cantidad y calidad de los factores productivos), genera un ingreso equivalente que será íntegramente gastado en bienes de consumo e inversión. Si por cualquier circunstancia la demanda resultara insuficiente ($\text{ahorro} > \text{Inversión}$), el descenso de la tasa de interés provocará el incremento tanto del consumo como de la inversión, ajustando la demanda agregada al nivel de la oferta máxima posible (o potencial) que corresponde a la plena utilización de los factores productivos.

En suma, dado que para la corriente neoclásica la flexibilización completa de los precios que se establecen en los mercados competitivos de los bienes, los factores y los insumos, aseguran la consecución y el mantenimiento del pleno empleo, no tiene ningún sentido la adopción de una política económica para ese propósito.

En ese marco, tal como vimos, la política fiscal financiada con emisión monetaria produce inflación, la que se financia con endeudamiento genera sustitución del gasto privado por gasto público a través de la elevación de la tasa de interés (Crowding out) y,

en el mejor de los casos, el déficit público (bajo la hipótesis de equivalencia ricardiana) no provoca ningún efecto sobre el producto real ni el empleo.

A su vez la política monetaria expansiva no tiene ningún efecto sobre la producción real puesto que esta última depende de la cantidad y calidad de los factores productivos del país, variables completamente independientes de la cantidad de dinero en la circulación. De este modo si el gobierno expande la masa monetaria sólo provocara un incremento del nivel general de precios de la misma proporción. Se habrán elevado los valores nominales o monetarios de todas las variables económicas del sistema (producto, salarios, consumo, inversión, etc.) pero los valores reales de dichas variables no cambiarán, es decir, el dinero en el modelo neoclásico es neutral.

Sin embargo, de acuerdo a la teoría neoclásica si se trata de asegurar la estabilidad de precios o la restitución del pleno empleo cuando no se cumplen algunos de sus supuestos, por ejemplo, el de la flexibilidad completa de los precios de la producción, del capital (real y financiero) y de los salarios, se justifica la adopción de medidas de política económica, privilegiando siempre la política monetaria por sobre la política fiscal.¹⁴²

En efecto, para los neoclásicos la función del banco central es mantener estable la masa monetaria para de ese modo estabilizar el nivel de salarios y precios al nivel de pleno empleo. Sostienen que son necesarios cambios controlados en la masa monetaria para estabilizar los salarios y los precios contra los efectos de los cambios en la oferta de mano de obra o en su productividad, o como modificaciones en la demanda de dinero como resultado, a su vez, de cambios en la velocidad del dinero o el atesoramiento. De este modo la política monetaria es considerada como un instrumento útil y necesario de política económica.

Por otra parte, en una situación de desempleo de la mano de obra debido al establecimiento de salarios nominales demasiado elevados e inflexibles a la baja, los incrementos en la masa monetaria y su consecuente incremento de precios reducirían el salario real al nivel de pleno empleo. El incremento de la masa monetaria y de los precios no altera la oferta real de dinero y, por lo tanto, la colocan a un nivel superior del correspondiente a la demanda de dinero, la cual se debió haber reducido ante la caída inicial del empleo, el producto y el volumen de transacciones. Ese exceso de

¹⁴² El desarrollo de los argumentos que sostienen esta tesis y que a continuación se presentan pueden verse en: Ackley, Gardner, *Macroeconomía: Teoría y Política*. Ed UTEHA, México, 1983. Capítulo 5, Páginas 178 a 184.

dinero, al transferirse al mercado de fondos prestables como incremento del ahorro, provocará una reducción de la tasa de interés y, por consecuencia, un aumento de la demanda (consumo e inversión), restituyéndose de esa forma el pleno empleo.

En una situación de desempleo como la descrita en el párrafo anterior, la política fiscal consistente en incrementar el gasto público en la compra de bienes y servicios para absorber a los desempleados, no es recomendable. Si el gasto público se financia con el establecimiento de impuestos, se reduce el gasto de los contribuyentes en la misma proporción, de tal forma que no hay incremento neto de la demanda persistiendo el desempleo. Si por el contrario, el gasto público se financiara con deuda pública, ello se traduciría en un incremento de la tasa de interés y en la consecuente reducción del consumo y la inversión privada produciéndose un efecto sustitución de gasto privado por gasto público (Crowding out), frustrándose de esa forma la consecución del objetivo.

Partiendo de la situación de desempleo de referencia, solamente en el caso de que el gasto público fuera financiado con emisión monetaria podría contribuir a la elevación del producto y del empleo, sin embargo ello en realidad constituye un método indirecto de política monetaria (incremento de la oferta monetaria), con el inconveniente de que implica la transferencia de recursos de manos privadas a las del gobierno, por lo que ese método tampoco es recomendable (excepto cuando se establezcan proyectos sociales que solamente el gobierno puede llevar a cabo). Así, en general y con base en los argumentos anteriores resulta incuestionable la superioridad de la política monetaria sobre la política fiscal.

En la versión más desarrollada de la corriente neoclásica (“Nuevos Clásicos”), se mantiene la conclusión referente a la neutralidad del dinero que implica que en el largo plazo la política monetaria expansiva solamente provoca incrementos en los precios y, por lo tanto, impacta únicamente a las variables nominales, sin modificar el nivel de empleo ni las variables reales del sistema económico.¹⁴³

Solamente cuando la política monetaria no es anticipada (o esperada), por los agentes económicos puede tener impactos de corto plazo sobre la inflación, el desempleo, los

¹⁴³ Un resumen acerca de la lógica del modelo de los Nuevos Clásicos en relación con la política macroeconómica y sus efectos macroeconómicos puede verse en: Palley Thomas I, *Macroeconomics and Monetary Policy: Competing Theoretical Frameworks*. Economics for Democratic & Open Societies, Washington DC, Paper prepared for the meetings of the Eastern Economic Association held in New York, NY, February 23 -- 25, 2007.

salarios reales y el crecimiento económico. Ello se da a través del siguiente proceso: la expansión monetaria permanente no anticipada, aumenta la inflación y reduce el desempleo friccional. La caída del desempleo se explica porque los trabajadores tienen la falsa impresión de que han aumentado los salarios reales (cuando en realidad ha habido un aumento de los salarios nominales provocada por el incremento de precios), ante lo cual los trabajadores aumentan su oferta de trabajo, lo que a su vez, dada la demanda de trabajo, provoca una reducción del salario real y un aumento de los beneficios que estimula la inversión privada, la acumulación de capital y el crecimiento económico.

Sin embargo, una vez que los trabajadores se percatan que han sido engañados regresan la oferta de trabajo a su posición inicial y, por consecuencia, tanto el desempleo como los salarios reales crecen, lo que a su vez reduce los beneficios la inversión y el crecimiento económico. La economía regresa a su equilibrio inicial pero con una mayor tasa de inflación.

Con todo, dado que para esta corriente, en el largo plazo los incrementos en la masa monetaria siempre son anticipados por los agentes económicos, la política monetaria expansiva impacta exclusivamente a la inflación.

En la medida que para los “Nuevos Clásicos” la inflación, cualquiera sea su tasa, es un factor negativo y de que la inflación no tiene efecto alguno sobre la tasa de equilibrio o natural de desempleo, los salarios reales, ni la tasa de crecimiento económico. Concluyen que la política monetaria solamente tiene como propósito estabilizar los precios (inflación cero), evitando variaciones y sorpresas que conducen a la toma de decisiones equivocadas tanto de los trabajadores (respecto de la oferta de trabajo), como de los empresarios (en cuanto a sus decisiones de inversión).

Por otra parte, de acuerdo con los “Nuevos Clásicos”, en caso de deflación (causada por una tasa de interés nominal demasiado baja) y gran incertidumbre acerca del efecto de la política monetaria sobre la demanda agregada, sería recomendable que la política monetaria eligiera un objetivo de inflación positiva para protegerse de la deflación no planeada.¹⁴⁴

En suma, los desarrollos recientes de la corriente neoclásica siguen manteniendo las conclusiones originales de teoría monetaria: el dinero es una variable exógena y es neutral; el incremento en la cantidad de dinero en la circulación produce solamente

¹⁴⁴ Véase, Palley, *Macroeconomics and Monetary...* Op cit. Páginas 6 y 7.

inflación, de ahí que la política fiscal, sobre todo la que se financia con emisión monetaria no es efectiva para reactivar el sistema económico, y finalmente, la política monetaria (cuyo instrumento principal es la base monetaria o cantidad de dinero en la circulación), debe tener únicamente el objetivo inflacionario.

EL ENFOQUE DE LA DEMANDA EFECTIVA

En contraste con la posición neoclásica, para la corriente de la demanda efectiva, el sistema económico puede alcanzar el equilibrio (oferta agregada = demanda agregada) sin que, en general, se garantice la plena utilización de los recursos productivos. Por ello se recomienda, tal como hemos visto en el acápite anterior, la aplicación de política económica orientada a la consecución y mantenimiento del pleno empleo, cuyo eje debe ser la política fiscal, sin despreciar la política monetaria que se percibe como complemento indispensable de aquella.

Para Keynes la superioridad de la política fiscal, como eje de la política reactivadora respecto de la política monetaria, estriba en que mientras el gasto público y, concretamente, el gasto en inversión pública, incide directamente sobre la demanda agregada, la política monetaria representa un instrumento que incide de manera indirecta sobre la inversión privada (a través de la tasa de interés) y no siempre resulta una medida eficaz. Lo anterior se encuentra explícitamente planteado tanto en su “teoría General” como en sus escritos como funcionario público.

En efecto, cuando Keynes analiza el estado de las expectativas a largo plazo, en la Teoría General, sostiene que: *Por mi parte, soy ahora un poco escéptico respecto al éxito de una política puramente monetaria dirigida a influir sobre la tasa de interés. Espero ver al Estado, que está en situación de poder calcular la eficiencia marginal de los bienes de capital a largo plazo sobre la base de la conveniencia social general, asumir una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones, ya que probablemente las fluctuaciones en la estimación que haga el mercado de la eficiencia marginal de las diferentes clases de capital, calculadas en la forma descrita antes, serán demasiado grandes para contrarrestarlas con alguna modificación factible de la tasa de interés.*¹⁴⁵

¹⁴⁵ Keynes, Teoría General..., Op cit, Cap. 12, P 149

A su vez, el argumento de Keynes acerca del carácter indirecto de la política monetaria y, por consecuencia, sus elevadas posibilidades de fracaso si se usa como eje de la política de fomento económico, fue sintetizado por él mismo de la siguiente forma: *Sin embargo, si nos vemos tentados de asegurar que el dinero es el tónico que incita la actividad del sistema económico, debemos recordar que el vino se puede caer entre la copa y la boca; porque si bien puede esperarse que, ceteris paribus, un aumento en la cantidad de dinero reduzca la tasa de interés, esto no sucederá si las preferencias de la liquidez del público aumentan más que la cantidad de dinero; y mientras pueda esperarse que, ceteris paribus, un descenso en la tasa de interés aumente el volumen de inversión, esto no ocurrirá si la curva de eficiencia marginal del capital baja con mayor rapidez que la tasa de interés; y mientras es de suponer que, ceteris paribus, un aumento en el volumen de la inversión haga subir la ocupación, esto puede no suceder si la propensión a consumir va en descenso...*¹⁴⁶

Sin embargo, lo anterior no significa que para Keynes la política monetaria no sea importante, ya hemos visto en el Capítulo 1 que puede ser de gran utilidad al impedir que se eleve la tasa de interés como resultado de la aplicación de la política fiscal y se nulifiquen sus efectos estimulantes.¹⁴⁷

En el mismo sentido, Kalecki argumenta a favor de la superioridad de la política fiscal como instrumento para la consecución y mantenimiento del pleno empleo, no solamente porque produce efectos directos e inmediatos sobre la demanda agregada sino también por sus efectos redistributivos a favor de la población de escasos recursos. Como se ha visto en este mismo capítulo, Kalecki prefiere el déficit público y, sobre todo, la aplicación de impuestos directos redistributivos, como método para la consecución del pleno empleo, antes que la aplicación de una política monetaria que, a través de la reducción de la tasa de interés, busque estimular a la inversión privada.

Desde la perspectiva de Kalecki la utilización de la reducción de impuestos y de una política monetaria para estimular la inversión privada no resulta conveniente por varias razones, entre otras, las siguientes: es un método indirecto de estímulo a la demanda que puede no concretarse a pesar de los estímulos, mientras que el gasto público o las transferencias de ingreso a los estratos de la población de escasos recursos tienen un efecto directo sobre la demanda agregada. Estimular la inversión privada puede no dar el resultado que se espera porque el objetivo de los inversionistas privados es la

¹⁴⁶ Keynes, J. M. Teoría General..., Op cit, Cap. 13 P 156

¹⁴⁷ Véase Capítulo 1, P 22

ganancia y no la ocupación plena y, por último, aunque quizás más importante que los anteriores, si en efecto los estímulos funcionan se requerirán reducciones acumulativas de la tasa de interés, y de los impuestos, lo cual afectaría seriamente otras áreas del sistema económico. Para Kalecki, la política monetaria debe evitar que la tasa de interés, como resultado del déficit público, se eleve a tal punto que reduzca la inversión privada neutralizando el efecto expansivo del déficit y ello se consigue si el Banco Central expande el fondo en efectivo de los bancos privados en relación a los depósitos bancarios.¹⁴⁸

Por su parte Abba Lerner, a través de la primera Ley de su teoría de las “Finanzas Funcionales”, sostiene que es a través del gasto público que puede alcanzarse el pleno empleo en la sociedad capitalista, específicamente plantea que se requiere: *El ajuste al gasto total (el de todos los agentes de la economía, incluyendo el del gobierno), para eliminar tanto el desempleo como la inflación, usando el gasto público cuando el gasto total es demasiado bajo y estableciendo impuestos cuando el gasto total es demasiado alto.*¹⁴⁹

También para Lerner la política monetaria es un importante complemento de la política fiscal. Considera el endeudamiento público como parte de la política monetaria puesto que lo justifica como mecanismo para regular la tasa de interés y, por consecuencia, la inversión privada. En congruencia con la segunda ley de las finanzas funcionales, plantea que el gobierno debería endeudarse o pedir prestado dinero solamente si se desea o se considera que el público debería tener menos dinero y más bonos del gobierno, porque estos son los dos efectos del endeudamiento del gobierno. Esto podría ser deseable en el caso en el que la tasa de interés fuera demasiado baja, de tal forma que ello estuviera induciendo demasiado gasto en inversión con el peligro de desatar la inflación. Inversamente, el gobierno debería prestar dinero (otorgar créditos, o pagar algunas de sus deudas), solamente si fuera deseable incrementar el dinero o reducir la cantidad de bonos del gobierno en manos del público. Adicionalmente, de acuerdo a la tercera ley de las finanzas funcionales de Lerner, se deberá emitir nuevo dinero para financiar el déficit público cuando exista desempleo y se deberá retirar dinero de la circulación cuando exista el peligro inflacionario.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Kalecki, M. Tres vías, Op cit

¹⁴⁹ Lerner, Abba, Op cit, P. 41

¹⁵⁰ Lerner, Op cit, P 40

A su vez, Schumacher, en el mismo sentido de Lerner, concluye que el objetivo fundamental de la política fiscal debería ser mantener a la economía como un todo en condiciones de estabilidad de precios al nivel de pleno empleo, es decir, evitando tanto el desempleo como la inflación.¹⁵¹

Schumacher comparte la concepción de política monetaria del resto de los integrantes de la corriente de la demanda efectiva al afirmar que el gobierno, a través de la banca central, puede y debe controlar la tasa de interés de tal forma que evite que se eleve demasiado en perjuicio de la actividad del inversionista; o que se reduzca demasiado ocasionando un quiebre repentino en la estructura de las tasas de interés con graves consecuencias sobre el valor del capital, revalorizándolo, a través del incremento del precio de los bonos y alentando, a través del efecto riqueza positivo resultante, los gastos suntuarios y la inflación.¹⁵²

Por último, como se vio en este mismo capítulo, entre las tesis principales de Randal Wray, destaca la necesidad imperiosa de la política fiscal, específicamente del déficit público, para hacer posible el crecimiento económico, y el reconocimiento de que el verdadero objetivo de las ventas de bonos del sector público es drenar el exceso de reservas a fin de mantener positivas las tasas de interés de préstamos del mercado a un día (overnight), más que para financiar el déficit gubernamental.¹⁵³

Los desarrollos recientes de teoría monetaria de la corriente neo y post keynesiana parte de la concepción de que el dinero es una variable endógena y no es neutral, al contrario de lo que sostiene la posición neoclásica. Al adoptar el principio de dinero endógeno, la corriente post keynesiana establece la vinculación entre el sector financiero y el sector real de la economía a través de un mecanismo que parte del crédito, continúa a través del dinero, hasta que finalmente impacta a la actividad económica. De acuerdo con Palley, la originalidad de este planteamiento descansa en el hecho de que el crédito ocupa el primer lugar de esta secuencia, lo cual contrasta con el planteamiento tradicional en el que es el dinero el que inicia el proceso.¹⁵⁴

El modelo de los post keynesianos se sustenta en fundamentos microeconómicos (determinación de precios de bienes y salarios), distintos a los neoclásicos. La lógica del

¹⁵¹ Schumacher, Op cit, Páginas 97 y 98.

¹⁵² Schumacher, Op cit, P 120.

¹⁵³ Véase arriba Página 209

¹⁵⁴ Véase: Palley Thomas I. *Endogenous Money: Implications for the Money Supply Process, Interest rates, and Macroeconomics*. Economics for Democratic & Open Societies, Washington DC 2009, August 2008.

modelo es la siguiente: la tasa de beneficios es una función no lineal, inicialmente dicha tasa se eleva cuando se reduce la tasa de desempleo debido a que el efecto de demanda efectiva (que provoca el incremento de la masa salarial), domina sobre el efecto costo (que produce la elevación del salario). Sin embargo, cuando la tasa de desempleo continúa cayendo el efecto costo domina sobre el de demanda efectiva y la tasa de beneficio se reduce. Dada que existe una alta correlación positiva entre la tasa de beneficio y la tasa de crecimiento económica, esta última también es una función no lineal y se comporta de la misma forma que la tasa de beneficio ante las variaciones del desempleo.¹⁵⁵

Una de las implicaciones más importantes del modelo post keynesiano es que puede existir una situación con baja inflación, bajo desempleo, altos salarios reales y crecimiento económico elevado. Ello depende de la curva de salarios, puesto que si ante la reducción del desempleo el salario real se eleva considerablemente, se vería afectadas negativamente las tasas de beneficio y crecimiento económico. Con base en lo anterior concluyen que el reto de la política debería ser mantener una curva de salarios lo más alta y plana posible.¹⁵⁶

Dentro de este marco, la crítica de los Post keynesianos a la corriente de los Nuevos clásicos, en relación con su política monetaria de objetivos de inflación, es que en realidad están promoviendo, además de la tasa inflacionaria, ciertas tasas de desempleo, salarios reales y crecimiento económico.

De hecho, la teoría del dinero endógeno surgió como oposición a los postulados de la escuela monetarista que sostienen los Nuevos Clásicos. Los post keynesianos centraron su crítica en una distinta interpretación del proceso que desencadena la oferta monetaria. Entre los poskeynesianos existen dos posiciones en relación con el proceso de referencia, la “Acomodaticia” y la “Estructuralista”. Los primeros sostienen que el comportamiento de las instituciones financieras no está restringido por la disponibilidad de liquidez (reservas) que proporciona el banco central, mientras que los segundos sostienen lo contrario.

¹⁵⁵ Véase: Véase, Palley, *Macroeconomics and Monetary...* Op cit. Página |12

¹⁵⁶ Cabe agregar que, en una economía abierta, el costo de los bienes y materiales importados (que depende tanto de los precios internacionales de dichos bienes así como del comportamiento del tipo de cambio nominal), forma parte importante, junto con los costos laborales, de los precios internos, de tal forma que ese es otro elemento que puede limitar las posibilidades de crecimiento con estabilidad de precios. En términos generales, la magnitud del déficit en cuenta corriente y las posibilidades de financiarlo, forma parte fundamental de las restricciones externas del crecimiento económico.

A su vez, la posición “Acomodaticia fuerte”, plantea que la oferta de crédito bancario es horizontal y que la tasa de interés no se ve afectada por la cantidad de crédito, mientras que la posición “Acomodaticia débil” reconoce que la tasa de interés podría elevarse en relación inversa con la calidad de los solicitantes de crédito.

A partir de la posición acomodaticia fuerte se considera que la tasa de interés es una variable exógena dado que está completamente bajo el control de la autoridad monetaria. Lo anterior, de acuerdo a la crítica estructuralista, implica ignorar la influencia de la demanda de dinero, las complejidades de la política monetaria, la naturaleza endógena del comportamiento bancario y la existencia de efectos spillover en el mercado de activos financieros. En efecto, para los estructuralista el proceso macroeconómico es afectado por el régimen de política monetaria y este, a su vez, responde al proceso macroeconómico, es decir, se trata de un proceso que se retroalimenta.¹⁵⁷

En general, se reconoce que aún existen lagunas teórico formales respecto a las prescripciones de política que se desprenden de la concepción de dinero endógeno. Sin embargo, los avances en relación con este aspecto concluyen que la política monetaria tendría como objetivo establecer un collar monetario al sistema económico tal que sea capaz de fomentar el pleno empleo, la estabilidad y el crecimiento económico.

El collar monetario tiene un componente público y otro privado. El primero está representado por la política de tasa de interés y el sistema de regulación monetaria del banco central; mientras que el componente privado que limita la oferta monetaria está constituido por la demanda de crédito, la evaluación de la calidad del crédito de los prestatarios que realizan las instituciones financiera y las restricciones impuestas por las hojas de balance de las empresas financieras individuales.

Desde la perspectiva de la concepción de dinero endógeno el desafío de la política monetaria es diseñar un collar que sea contracíclico y responda con suficiencia a las variaciones de la actividad económica. Dicho collar necesitaría ser continuamente ajustado en respuesta a las innovaciones financieras y a los cambios en el comportamientos tanto de los mercados como de las instituciones financieras.¹⁵⁸

En suma, desde la perspectiva de la corriente de la demanda efectiva la política fiscal debe jugar un papel fundamental en la consecución del pleno empleo de los factores productivos, la estabilización del sistema económico y la redistribución del ingreso que

¹⁵⁷ Véase: Palley Thomas I. *Endogenous Money...Op cit, Página 14*

¹⁵⁸ Véase: Palley Thomas I. *Endogenous Money...Op cit, Página 18*

la dinámica económica capitalista por sí sola no es capaz de garantizar, mientras que la política monetaria juega un papel muy importante tiene un carácter complementario en la medida en la que también produce efectos estimulantes sobre el empleo y la producción y contribuye a la estabilización del sistema económico. Sustentada en este marco teórico a continuación se presentan los rasgos generales de una política fiscal para México, alternativa a la política actual.

POLITICA FISCAL: RASGOS GENERALES

Del análisis de la evolución y situación actual, del sistema tributario, el gasto público y la deuda pública que se desarrolló en el capítulo 2 puede concluirse que la política fiscal aplicada en México durante los últimos 25 años ha estado sustentada, en lo fundamental, en los principios de las “finanzas sanas”, según los cuales el presupuesto debe ser pequeño y balanceado; se deben privilegiar los impuestos al consumo por sobre los impuestos al ingreso y la riqueza; ante la imposibilidad de impedir el déficit, este debe ser financiado con deuda pública de largo plazo y, finalmente, siempre será conveniente pagar la deuda pública lo más pronto que sea posible.

Adicionalmente, como consecuencia de las dificultades económicas por las que actualmente atraviesa el país que entre otras cosas se traduce en una reducción de los ingresos presupuestales del sector público, es decir, en plena crisis, el Congreso a propuesta del Gobierno Federal aprobó incrementos en las tasas de algunos impuestos, así como ajustes al gasto. Ello expresa claramente el carácter procíclico de la política fiscal actual, contraria incluso a lo que prescribe la teoría neoclásica en casos de crisis y, por supuesto, a la experiencia histórica internacional.

En ese marco, la política fiscal que se propone, como alternativa a la política oficial, se sustenta en la siguiente premisa: dada la situación actual de profunda caída del gasto privado, es decir, de la demanda agregada y por tanto de la producción y el empleo de los mexicanos, y dado el proceso de desintegración del aparato productivo del país tanto desde el punto de vista sectorial como regional que se ha venido observando a partir de la década de los ochenta, es decir, dado que nuestro país enfrenta graves problemas no solamente de demanda, sino también de oferta (producción interna de bienes muy limitada), se requiere un tipo de intervención del Estado que va más allá de una política contracíclica convencional.

Por otra parte, el objetivo de la política económica que ha continuación se delinea es contribuir tanto a una más rápida recuperación económica del país, como al establecimiento de condiciones que hagan posible el crecimiento económico sostenido y estable, a tasas mayores a las observadas durante los últimos 25 años que garanticen mayores oportunidades de empleo para la población. En ese marco la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, son instrumentos de la política fiscal que contribuyen al logro del objetivo planteado en condiciones de estabilidad económica y social y no objetivos en sí mismos.

En términos generales las características de la política fiscal alternativa a la contenida en el paquete económico para 2010, tendría los siguientes rasgos generales:

1. En la medida que en la coyuntura actual el gasto privado tanto de consumo como de inversión se encuentran fuertemente deprimidos, se requiere de inmediato elevar considerablemente la inversión pública en proyectos productivos entre los que se encuentran las obras de infraestructura física, las comunicaciones y transportes y los relacionados con la educación, capacitación, ciencia y tecnología, entre otras. Ello permitiría no solamente compensar la caída de la demanda privada, sino contribuir a la integración física y productiva del país para hacer frente a los graves problemas de insuficiente oferta interna de bienes y servicios que se observan en México.
2. Los proyectos productivos que se llevarían a cabo involucran grandes montos de capital (por ejemplo, ferrocarriles, carreteras, puertos, obras hidráulicas, energía, laboratorios, entre otros) y los plazos de maduración de tales inversiones son de largo plazo, por lo que deberían ser emprendidos por el Estado en su sentido amplio. Este tipo de proyectos generan rendimientos económicos y adicionalmente muy altos rendimientos sociales que no se deberían transferir como beneficios privados.
3. El financiamiento de dichos proyectos debería provenir de la contratación de créditos a largo plazo a tasas de interés muy inferiores a las de mercado, lo cual solamente sería posible a través de la celebración de convenios de colaboración entre países, regiones e instituciones internacionales, con el objetivo de salir lo más rápidamente de la recesión que enfrenta todo el mundo, sino además de lograra una mayor racionalidad económica, es decir, mayor crecimiento económico, integración productiva, empleo, ganancias, mayor equidad y bienestar social, tal como se ha estado empezando a hacer en algunas regiones del mundo.
4. El pago del crédito de largo plazo obtenido para financiar los proyectos de referencia sería proveído por los excedentes resultantes de la venta de los bienes y

servicios públicos provenientes de los proyectos estatales, es decir, la deuda contraída para llevarlos a cabo se financiaría así misma, de la misma forma que sucede cuando se trata de proyectos privados.

5. La ejecución de los proyectos de inversión estatales deberá estimular a la inversión si se acompaña por una política monetaria que contribuya a mantener la tasa de interés para financiar proyectos privados a niveles tales que no desestimen la actividad económica y una política cambiaria que no reduzca el nivel general de la competitividad de las empresas y limite por esa vía la producción interna.

6. Las políticas de fomento económico, a las que por años el actual régimen ha renunciado, son parte fundamental de la política económica que proponemos. La política financiera, a través de la banca de desarrollo puede y debe hacer accesible el crédito a bajas tasas de interés de proyectos de inversión pública, privada y mixta estratégicos con rentabilidad potencial aceptable que nos permita elevar nuestra posición competitiva en el mercado nacional y extranjero. En el mismo sentido se inscriben las políticas de fomento industrial, agropecuario, forestal, comercial, regional y científico-tecnológico, que para fomentar la inversión privada llevan a cabo actualmente la mayoría de los países exitosos del mundo.

7. Una vez conseguida la recuperación económica, con el propósito de mantener el crecimiento económico y el empleo con estabilidad de precios a los niveles señalados por las metas específicas de la política económica, el programa de proyectos productivos del Estado deberá ser administrado de tal forma que prevenga las fluctuaciones cíclicas de la economía mexicana: Deberá reducirse el gasto de los proyectos del programa cuando el gasto total (público y privado en consumo e inversión), sobrepase el nivel que garantiza la consecución de los objetivos y exceda el nivel de la oferta global (producción interna más importaciones), poniendo en peligro la estabilidad de precios; y se aumentará cuando, como en las actuales circunstancias, el gasto total se reduzca, poniendo en peligro el crecimiento, el empleo y el bienestar.

8. Con la aplicación de esta política no sería necesario que el Gobierno Federal tuviera políticas contracíclicas convencionales, simplemente se evitaría el ciclo económico que genera el mercado.

9. Mantener la actividad económica a niveles superiores a los que actualmente se observan por efecto de la crisis o a los que se han observado durante los últimos 25 años, aumentaría la recaudación tributaria del Gobierno Federal porque aún con el actual régimen tributario, el nivel de actividad económica, medido por el producto e

ingreso nacional, es la base a la que se aplican las distintas tasas de los impuestos al ingreso y al consumo. De esa forma carece de sustento el argumento según el cual cualquier tipo de endeudamiento en México no es posible debido a la debilidad de su sistema tributario.

10. Finalmente, después de superada la crisis, sería necesario llevar a cabo una reforma tributaria que contribuya a los objetivos de redistribución del ingreso, sustentada en los siguientes principios generales:

a) Revisar a fondo de todos y cada uno de los regímenes especiales, excepciones, exenciones y tratamientos preferenciales contenidas en todas las leyes de los impuestos, para evaluar costos y beneficios y suprimir las que no se justifiquen y no puedan ser sustituidas por el lado del gasto.

b) Utilizar el ISR como eje del sistema tributario mexicano que significa obtener la mayor parte de la recaudación tributaria a través de este impuesto, en la medida que puede garantizar progresividad en su aplicación y, de acuerdo a los resultados de la investigación empírica, en México y en otros países del mundo, no genera efectos negativos sobre la inversión si se usa para financiar gasto público primario. Lo anterior no implica renunciar a los impuestos al consumo (entre ellos el IVA), contrarrestando su carácter regresivo para una población objetiva limitada y explícitamente definida, a través del gasto público (subsidios) o bien a través de regímenes especiales solamente en los casos en que se demuestre la ineficiencia del gasto para conseguir el objetivo.

c) Crear nuevos impuestos para proteger el medio ambiente (impuestos verdes), así como nuevos impuestos a la riqueza y hacer más eficientes los que ya existen porque son impuestos progresivos que no desestiman la inversión privada y en el caso de México la recaudación por ese concepto es inferior a la que se observa en otros países.

d) Los subsidios que se otorgan al consumo de bienes y servicios públicos deben ser transferidos con cargo al presupuesto de egresos evitando que dañen la situación financiera de las empresas públicas.

e) El régimen fiscal de Pemex debe ser modificado para permitir que la empresa disponga directamente y de manera autónoma de un monto de excedente, estimado a través de aplicar una tasa de beneficio equivalente al que obtendría cualquier empresa privada al capital de Pemex, transfiriendo el excedente restante (renta petrolera) al gobierno federal dado el carácter público de dicha empresa.

f) Modificar a fondo el actual sistema de coordinación fiscal con el objeto de promover un acuerdo político que descentralice tanto potestades tributarias como

responsabilidades de gasto y que contribuya a un desarrollo regional más homogéneo. La política de descentralización hacendaria debe estar orientada a elevar los ingresos de los tres órdenes de gobierno para que puedan cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y emprender los proyectos productivos y sociales que en cada región se requieren para sustentar el desarrollo económico del país.

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con el supuesto de pleno empleo y equilibrio general o vaciado de mercados del modelo neoclásico se desprende de forma “natural” el principio de las “finanzas sanas” que implica la reducción de la participación del Estado en la economía para evitar que el gobierno, a través de los impuestos y el gasto público, utilice recursos que pertenecen y están siendo plenamente usados por los particulares. Es decir, si la economía se encuentra en pleno empleo, sería absurdo aplicar una política fiscal de fomento al empleo. Desde esta perspectiva las situaciones de desempleo y desestabilización que se presentan en el sistema económico, son atribuidas al hecho de que el gobierno, a través de su política fiscal y otras fuerzas monopólicas, interfieren con el funcionamiento libre y normal de los mercados.

Desde la perspectiva neoclásica, para que el gobierno cumpla con las obligaciones propias del Estado (seguridad pública, soberanía, etc.) debe tener un presupuesto pequeño y balanceado para minimizar sus efectos negativos sobre el ahorro y la inversión privada. Con ese mismo propósito deben preferirse los impuestos indirectos antes que los impuestos al ingreso dado que estos últimos afectan en mayor medida la utilización eficiente de los recursos. Debe evitarse el déficit por sus efectos inflacionarios tanto si es financiado por deuda pública como por emisión monetaria, y se debe procurar el pago de la deuda en el menor plazo posible. En una palabra, para esta corriente, el principio de las finanzas sanas es un objetivo de política económica que se justifica con base en el supuesto de que si el mercado produce fallas, las del gobierno son muy superiores.

Por contraste, la corriente de la demanda efectiva admite la posibilidad de que el gasto privado en consumo e inversión, puede ser insuficiente para permitir que el sistema económico alcance su producción potencial, es decir, admite la posibilidad del desempleo estructural de los factores productivos. De ese modo, el déficit público, o

cualquier otro instrumento de política fiscal que permita estimular la demanda agregada total, se traducirán en un incremento del ingreso y del empleo de cualquier país, sin que ello signifique la sustitución del gasto privado por el gasto público, ni la desestabilización interna o externa.

Al interior de la corriente de la demanda efectiva existen diferencias en cuanto a la efectividad y los límites de los distintos instrumentos disponibles para alcanzar y mantener el pleno empleo mediante política fiscal pero, en general, hay coincidencia en el sentido de incorporar objetivos adicionales a los del pleno empleo, como el de la redistribución del ingreso, en beneficio del crecimiento económico y el bienestar de la población.

Del análisis de los planteamientos tanto de Keynes como de Kalecki, en su calidad de fundadores de la corriente de la demanda efectiva, se desprende como conclusión que la política fiscal por ellos propuesta para conseguir y mantener el pleno empleo, al mismo tiempo previene el ciclo económico, de tal forma que resulta innecesaria la política contracíclica convencional, es decir, en lugar de tomar medidas fiscales expansivas cuando la recesión se presenta, proponen un mecanismo automático de compensación ante la caída de la demanda privada que evita el ciclo económico.

Los desarrollos más recientes de política fiscal dentro de la perspectiva de la demanda efectiva, plantean la necesidad de utilizar distintas medidas de política económica, tanto de corto como de largo plazo para evitar que se presenten presiones inflacionarias o situaciones insostenibles de desequilibrio externo.

Con base en estos antecedentes, la conclusión del capítulo 1 de que no existe consenso teórico respecto al efecto que las variables fiscales producen sobre la inversión privada, y los resultados de la investigación empírica en México y otros países del mundo contenidos en los capítulos 3 y 4, en el sentido de que el impuesto al ingreso cuando es usado para financiar el gasto público que contribuye a elevar la demanda efectiva, no produce los efectos negativos sobre la inversión privada que le atribuye la teoría y la práctica económica convencional, presentamos los rasgos generales de una propuesta fiscal alternativa a la del gobierno Federal.

Dicha propuesta es alternativa a la oficial porque pretende evitar que, una vez superada la crisis, se reedite el modelo de crecimiento económico que nos ha caracterizado durante los últimos 25 años. En dicho modelo las tasas de crecimiento han sido inferiores a las de países de similar y aún menor nivel de desarrollo, las oportunidades de empleo se han mantenido muy por debajo del crecimiento de la

población trabajadora y se han acrecentado la desintegración regional y productiva, la concentración del ingreso, la riqueza y la pobreza.

La alternativa que se propone tiene como objetivo un proyecto de país diferente y que podría ser viable solamente en la medida en que, a través de un acuerdo nacional, la sociedad mexicana aceptara los principios políticos e ideológicos en los que se sustenta tales como el pleno empleo, el desarrollo económico y el bienestar de la mayoría de la población del país.

CONCLUSIONES

1. No existe consenso entre la teoría neoclásica y la corriente de la demanda efectiva en relación con los efectos del ISR y el gasto público sobre la inversión privada y la actividad económica en general:

Enfoque neoclásico

Un incremento en la tasa del impuesto al ingreso reduce la demanda de bienes de consumo y de bienes de inversión, así como la oferta de bienes. Ello debido al efecto negativo que produce el incremento de la tasa del impuesto al ingreso sobre la tasa de retorno de la inversión, después de impuestos. Por contraste, los impuestos indirectos reducirían la oferta de trabajo con la que cuenta el sistema económico pero, a diferencia del impuesto al ingreso, no generan efectos negativos sobre la inversión.

Por otra parte, el incremento del gasto público expulsa gasto privado, a ello se conoce como efecto *crowding-out*. Ello debido a que los servicios públicos sustituyen consumo privado y a que la elevación de la tasa de interés reduce el consumo presente y desincentiva la inversión. Dado que el consumo y la inversión disminuyen a consecuencia del impuesto, la producción total aumenta menos que el gasto público, es decir, se produce un efecto compensador, en lugar del efecto multiplicador del gasto público que contemplan otras corrientes teóricas.

Por último, de acuerdo al principio de equivalencia ricardiana, los déficit presupuestarios no producen efecto riqueza agregados porque no alteran la utilización de los recursos por parte del gobierno, solamente hay efecto riqueza agregado cuando varía el valor actual del gasto público, de tal forma que si se mantiene constante dicho gasto, la sustitución de impuestos por deuda público, no produce efecto riqueza ni estimula la economía.

Corriente de la demanda efectiva.

Para **Keynes**, el establecimiento del impuesto al ingreso puede conducir a un incremento del empleo y el ingreso si se acompaña con una adecuada política monetaria que evite que se eleve la tasa de interés y el gobierno es capaz de generar un clima de certidumbre y confianza que haga suponer a los agentes económicos que el clima de reactivación que genera el impuesto al ingreso con fines redistributivos, se traducirá en mayores ventas y rendimientos en el futuro, elevando de esa forma la eficiencia marginal del capital.

Por contraste para Keynes el establecimiento de un impuesto indirecto, es decir, al consumo, a las ventas o al valor agregado, tendrá efectos negativos sobre el empleo y el producto, dado un cierto monto de inversión, puesto que la reducción del consumo que provoca el impuesto no justifica el mantenimiento del nivel de empleo original, al haberse ampliado la brecha ingreso-consumo que en este marco implica una reducción de la demanda efectiva.

Por su parte **Kalecki** concluye que la introducción de un impuesto al ingreso de los capitalistas tiene por efecto la elevación de las ganancias brutas, la producción nacional, y el empleo, debido a que el impuesto pagado por los empresarios es transferido a los desempleados, quienes incrementan la demanda de bienes salarios, lo cual, a su vez, provoca un incremento del empleo y de la producción del sector que produce bienes que consumen los trabajadores, generándose un ambiente de reactivación económica.

De acuerdo con Kalecki el gasto público deficitario tiene un gran potencial para elevar el producto, debido tanto a sus efecto sobre el total de ganancias como a sus efectos multiplicadores que serán mayores entre mayor sea la propensión al consumo (como en el caso keynesiano) y menor el margen de beneficio que establecen los empresarios al fijar el precio.

Kalecki concluye que los impuestos indirectos, es decir, los que gravan el consumo de los trabajadores, terminan por desalentar la actividad económica y el empleo de la mano de obra, puesto que dadas la inversión y el consumo capitalista, el impuesto al consumo de los trabajadores, reduce la demanda efectiva y, con ella, la producción y el empleo, coincidiendo en este punto con Keynes, y en oposición a la conclusión de la corriente neoclásica.

2. La evolución y situación actual, del sistema tributario, el gasto público y la deuda pública en México, entre 1980 y 2008, muestran que la política fiscal aplicada durante todo ese periodo estuvo sustentada, en lo fundamental, en los principios de las “finanzas sanas” de la teoría económica neoclásica, que prescriben que el presupuesto debe ser pequeño, balanceado y privilegiar los impuestos al consumo por sobre los impuestos al ingreso y la riqueza.

Los ingresos presupuestarios del sector público de México se han deteriorado a través del tiempo: en 1983 representaron 30.2% del PIB, mientras que para el año 2008 habían caído a 23.6% del PIB. Representan una proporción muy baja del PIB (entre el

9 y el 11.5%, durante los últimos treinta años). Dependen en gran medida de los ingresos petroleros, al aportar a los ingresos totales entre el 20 y 35%. La carga fiscal total de México, que incluye los ingresos tributarios, más todas las contribuciones por hidrocarburos, es inferior en más de 15 puntos porcentuales a la carga fiscal promedio de los países de la OCDE y está por debajo de la que tienen países como Argentina y Chile.

El ISR tiene una baja eficiencia recaudatoria debido a la erosión de la base gravable, es decir, a un agudo proceso de evasión y elusión de impuestos, provocada, entre otras razones, por los tratamientos preferenciales, deducciones y facilidades que contempla la compleja Ley del Impuesto sobre la Renta.

La importancia del IVA en el sistema tributario del país se ha elevado desde su creación en 1980 cuando aportaba a la recaudación el equivalente a 2.5% del PIB, hasta 4.2% en 2007

Gasto presupuestario del sector público, es uno de los más bajos del mundo debido a la política de equilibrio presupuestal y los relativamente menores ingresos presupuestarios de México. El gasto de consumo del gobierno como proporción del PIB fue en 2008 cercano al 15% que contrasta con el promedio de los países de la zona del Euro, 47% y el promedio latinoamericano, 22%. Tiene una tendencia decreciente puesto que en 1987, representaba un poco más del 40% del PIB y para 2008 esa cifra se redujo hasta 23.7%, hasta ubicarse. El gasto de capital redujo su participación en el PIB de 10% en 1981 a una cifra que fluctúa entre el 2.5 y 4% de 1987 hasta la fecha. El gasto primario presenta la misma tendencia decreciente entre 1981 y 2008 al pasar de 31 a 22%, respectivamente. En la medida en la que el gasto primario excluye el costo financiero del sector público, estas últimas cifras miden la reducción real del presupuesto destinado a las actividades sustantivas del sector público de México.

Balance del sector público. El déficit económico de México en 2008 ascendió a 0.07% del PIB, es decir, al inicio de la presente crisis el Gobierno Federal y el Congreso, prácticamente mantuvieron el equilibrio presupuestal. Una situación parecida se observó entre 1991 y 2008, periodo durante el cual, independientemente de las circunstancias por la que atravesaba la actividad económica del país, se presentaron tanto déficit como superávit muy pequeños. El más importante déficit durante el periodo señalado ascendió a 1.2% del PIB en 1998; mientras que el más importante superávit,

1.4% del PIB, correspondió a 1992. Incluso durante la crisis de 1995, el déficit fue cero y en 1996, hubo superávit. A su vez, el balance primario en México ha sido superavitarario desde 1983 hasta 2008.

La Deuda Pública de México se ha venido reduciendo durante los últimos 30 años. A partir de 1986, al final de la crisis, cuando la deuda pública alcanzó su nivel máximo (121% del PIB), se inició un proceso continuo de reducción llegando a 19% del PIB en 1993, hasta los niveles actuales cercanos al 17% del PIB.

3. Los resultados del análisis de la experiencia internacional rechazan la hipótesis de la teoría neoclásica en el sentido de que el ISR distorsiona las decisiones de los agentes económicos en contra del trabajo, el ahorro y la inversión y, por consecuencia, el proceso de asignación óptima de los recursos productivos.

Entre el conjunto de países analizados aquellos que tienen las mayores cargas tributarias, las más altas tasas impositivas y cuyos sistemas tributarios se apoyan más en el ISR que en los impuestos al consumo, tienen también patrones de distribución del ingreso más equilibrados y mayores niveles de producto por habitante, como expresión del mayor desarrollo y bienestar de la población. El análisis de la relación que existe entre los distintos tipos de impuestos y la tasa de acumulación productiva (Inversión privada/PIB), muestra que en los países analizados con predominio del ISR en su recaudación tributaria, su tasa de acumulación es también mayor.

Del análisis econométrico, basado en un modelo de panel dinámico para México, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay para el período 1990 a 2008, resulta la siguiente ecuación inversión privada de largo plazo:

$$lip = 2.5 ly + 1.4 lg - 0.1 lisr - 0.2 liva - 0.2 litcr$$

De acuerdo con dicha ecuación se observa que el gasto público tiene un importante efecto positivo sobre la inversión privada, lo cual es absolutamente independiente de la forma en la que se financie.

Cuando se eleva la recaudación del ISR e IVA se desestimula la inversión privada, en mayor medida por efecto del IVA. Sin embargo, si la recaudación de impuestos se usara para financiar el gasto público se tendría un efecto neto positivo sobre la inversión privada.

Por último, se constata un fuerte efecto acelerador dado que el coeficiente de elasticidad ingreso de la inversión privada es bastante alto, mientras que el índice del tipo de cambio real desestimula la inversión privada, lo cual coincide con los resultados obtenidos por otras investigaciones del caso mexicano.

A su vez los resultados de un segundo modelo panel dinámico para algunos países de la OCDE: Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón para el periodo 1990 a 2008, muestran la siguiente ecuación inversión privada de largo plazo:

$$lip = 3.2 ly + 1.6 lg - 0.2 lsr - 1.0 liva + 0.4 litcre$$

Los resultados para los países de la OCDE confirman un comportamiento de las variables asociadas a la función inversión similar al correspondiente de los países latinoamericanos. Se constata la presencia y la importancia de los efectos atracción (Crowding in), acelerador y fiscal neto positivo. El efecto depresor del IVA sobre la inversión privada es mayor también al que ejerce el ISR, y al igual que para el caso latinoamericano, el incremento del índice de tipo de cambio real efectivo (que es el inverso del tipo de cambio real que usamos para Latinoamérica e implica que al aumentar se reduce la competitividad), ejerce un efecto positivo sobre la inversión privada.

4. El análisis del caso mexicano nos permite concluir que no se sostiene el postulado neoclásico en el sentido de que tanto el incremento de la tasa del ISR (que reduce la productividad marginal física del capital después de impuestos) como el incremento del gasto público (que en ciertas circunstancias tiende a elevar la tasa de interés), en conjunto afectan negativamente las decisiones de inversión privada. Por el contrario se fortalece la hipótesis keynesiana- kaleckiana en el sentido de que el incremento de la recaudación por concepto de ISR finalmente no desalentará la inversión privada si se utiliza para financiar el gasto primario.

Los resultados del análisis de algunas investigaciones llevadas a cabo en diferentes países, épocas, marco teórico y metodologías permiten concluir que:

Enfoque Neoclásico

La evidencia respecto a los efectos “no keynesianos” tanto del gasto público como de los impuestos sobre el gasto privado y la actividad económica no parece concluyente ni definitiva, puesto que si bien hay coincidencia respecto a posibles efectos expulsión de la inversión privada (explicada por razones distintas en cada caso), hay discrepancias respecto a que la política fiscal (gasto e impuestos) sea contractiva. Algunos de los trabajos analizados encuentran efecto atracción del consumo privado y un efecto positivo del gasto público sobre la actividad económica, de tal forma que los resultados parcialmente confirman tanto la hipótesis neoclásica como keynesiana.

Enfoque keynesiano-kaleckiano

Reivindica la hipótesis expansiva de la política fiscal y advierte que las investigaciones con los resultados opuestos, en la mayoría de los casos, han abusado de las generalizaciones, es decir, no consideran que entre los cambios fiscales (aumento de impuestos, por ejemplo) y la inversión privada media un rezago, periodo durante el cual podrían mejorar las expectativas producto de la aplicación del gasto; no distinguen entre las distintas categorías de gastos e impuestos; no consideran relaciones no lineales entre las variables; no toman en cuenta los diferentes niveles de desarrollo entre los países, entre otros aspectos. Sin embargo, esta corriente no niega que en ciertas circunstancias, la política fiscal podría reducir su efectividad (multiplicadores pequeños) para impulsar la actividad económica, como sería el caso, por ejemplo, en países en los que los límites externo al crecimiento son considerables y no se cuenta con políticas monetaria, cambiaria y de fomento económico, adecuadas.

El caso mexicano

La mayor parte de los resultados de las investigaciones que hemos analizado apuntan en el sentido de que hay una relación positiva entre el gasto público, particularmente la inversión pública, y el producto interno bruto, por un lado y la inversión privada por el otro. Sin embargo, destaca el hecho de que no se analiza el efecto de la recaudación tributaria sobre la inversión privada, por lo que en la función inversión que especificamos en nuestro análisis econométrico se incluye esta última variable.

Evolución de la inversión privada en México y algunas variables fiscales (1980-2007)

La hipótesis de que el gasto público sustituye a la inversión privada (Crowding out), a través de la elevación de la tasa de interés, contrasta con la realidad de México en donde se observa que no existe una relación significativa entre el gasto público y la tasa de interés, el coeficiente de correlación es de 0.147.

La recaudación tributaria total que incluye tanto los impuesto al ingreso como al gasto, tiene una relación positiva muy estrecha con la inversión privada, con un coeficiente de correlación de 0.943.

De la mayor importancia resulta que la tasa de acumulación productiva privada, es decir, la proporción de la inversión privada en el PIB, tiene un mayor coeficiente de correlación (0.596) cuando se le contrasta con la carga tributaria del ISR, es decir, de acuerdo con este resultado, cuanto mayor es la tasa del ISR promedio, mayor la proporción del PIB que los particulares destinan a la inversión.

Existe una relación negativa entre el tipo de cambio real y la inversión privada, con un coeficiente de correlación negativo (-0.62), durante el periodo 1980-2007.

Las conclusiones del análisis econométrico, basado en un modelo VAR con cuatro rezagos para el periodo 1986:2-2007:4, son los siguientes:

El vector de cointegración normalizado como una ecuación de la inversión privada es el siguiente:

$$ip = 1.09y + 0.44g - 1.63tcr - 0.29isr - 0.0005iva + 0.18ied$$

La ecuación indica que la elasticidad-producto interno bruto de la inversión privada es positiva, tanto en el largo como en el corto plazo, en congruencia con los principios del multiplicador y del acelerador. En el largo plazo, por cada incremento de 1% del producto, la inversión privada se incrementa 1.09%; la elasticidad neta de corto plazo resulta también positiva.

En segundo lugar, la ecuación de referencia nos indica que la elasticidad-gasto primario de la inversión privada es positiva, del orden de 0.44% en el largo plazo, y de 0.22% después de 3 períodos, mientras que el impuesto a la renta (isr) y el IVA (iva) ejercen un efecto desestimulante sobre la inversión, con coeficientes de elasticidad de largo plazo de -0.29 y -0.0005, respectivamente. Esto implica un balance neto positivo

de las variables fiscales consideradas sobre la inversión privada. Así, podemos concluir que: si la recaudación tributaria por concepto del impuesto sobre la renta fuera usada para financiar gasto público primario, la inversión privada se vería estimulada.

Concluimos también que si bien el efecto desestimulante del IVA sobre la inversión privada es menor en el largo plazo del que produce el ISR, financiar el gasto primario a partir del IVA podría generar efectos negativos sobre la distribución del ingreso (dado su carácter regresivo) y traducirse en reducciones de demanda efectiva y del PIB, con lo cual, desde una perspectiva dinámica y dados los resultados de la ecuación de largo plazo de nuestro modelo, se desestimularía la inversión privada y el empleo.

Un corolario de lo anterior es que, para México, los países de América Latina y de la OCDE, considerados en el capítulo anterior, se debe rechazar la hipótesis convencional, que sostiene que el impuesto a la renta, siempre y en cualquier circunstancia, desestimula la inversión privada. Por cierto, este resultado es compatible con dos ideas originalmente formuladas por Kalecki. La primera es que las ganancias retenidas por las empresas son una de las principales determinantes de sus decisiones de inversión; y la segunda es que las ganancias crecen cuando crece el gasto deficitario¹⁵⁹.

Adicionalmente, observamos que el tipo de cambio real (tcr), ejerce un fuerte efecto negativo sobre la inversión privada puesto que cuando éste se incrementa un punto porcentual, la inversión privada se reduce 1.6% en el largo plazo, con un impacto negativo en el corto plazo de -0.37%.

Por último, nuestros resultados indican que un incremento de la inversión extranjera directa provoca un incremento de 0.18% sobre la inversión privada, probablemente debido a que su afluencia abre nuevas posibilidades de inversión en general en el país, y porque existen complementariedades entre ambos tipos de inversión.

En resumen, en el caso específico de México y en el periodo bajo consideración, no se sostiene el planteamiento neoclásico según el cual un aumento en el impuesto al ingreso (que reduce la productividad marginal física del capital después de impuestos), y un incremento del gasto público (el cual bajo ciertas circunstancias aumenta a su vez la tasa de interés), conjuntamente afectan de manera negativa a las decisiones de inversión privada. Al contrario, nuestro estudio empírico fortalece la hipótesis

¹⁵⁹ Recordemos aquí la ecuación para las ganancias totales formulada por Kalecki, la cual se expresa como sigue: $P = C_k + I + E + B - S_w$, donde C_k e I con el consumo capitalista y la inversión privada, respectivamente, E es la balanza comercial, B es el déficit del gobierno, y S_w es el ahorro de los trabajadores.

Kaleckiana de que un aumento en el impuesto al ingreso no desincentiva la inversión privada si éste se utiliza para financiar el gasto primario.

5. El principio de las “finanzas sanas” es simplemente la extensión de política económica de la doctrina Neoclásica en la que se supone, entre otras cosas, el equilibrio general (o vaciado de mercado), en una situación de pleno empleo; mientras que, por contraste, la política fiscal de pleno empleo es una extensión de política de la corriente de la demanda efectiva.

Para la **Nueva Economía Clásica (neoclásicos)**, a partir de sus supuestos de expectativas racionales y pleno empleo, los agentes económicos maximizan su bienestar de tal forma que, las políticas del gobierno, esperadas y conocidas, no tiene efectos reales ya que los agentes optimizadores privados las contrarrestarán. Sin embargo, para esta corriente si se trata de asegurar la estabilidad de precios o la restitución del pleno empleo cuando no se cumplen algunos de sus supuestos, como la flexibilidad completa de precios y salarios, se justifica la adopción de medidas de política económica, privilegiando siempre la política monetaria por sobre la política fiscal.

Por contraste, desde la perspectiva de la **corriente de la demanda efectiva** la política fiscal debe jugar un papel fundamental en la consecución del pleno empleo de los factores productivos, la estabilización del sistema económico y la redistribución del ingreso que la dinámica económica capitalista por sí sola no es capaz de garantizar.

El déficit público, o cualquier otro instrumento de política fiscal que permita estimular la demanda agregada total, se traducirán en un incremento del ingreso y del empleo de cualquier país, sin que ello signifique la sustitución del gasto privado por el gasto público, ni la desestabilización interna o externa. Para esta corriente, la política fiscal debe ser el eje de la política reactivadora debido a que tiene efectos directos e inmediatos, mientras que la política monetaria solo indirectamente es capaz de conseguir el objetivo y, por lo mismo, no siempre resulta efectiva, aunque la considera como un complemento indispensable de la política fiscal

Finalmente, las recomendaciones de política fiscal que se realizan, se sustentan en la conclusión de que el gobierno ha sido incapaz hasta ahora de resolver exitosamente los graves problemas estructurales de las finanzas públicas y es responsable, a través de su política fiscal, de promover un estilo de crecimiento concentrador y excluyente.

Se propone una política fiscal cuyos ejes principales son el incremento del gasto público en infraestructura y el impuesto a la renta progresivo, con el propósito de compensar la insuficiencia de la demanda privada, ampliar la capacidad e integración del aparato productivo nacional y mejorar la distribución del ingreso en México.

BIBLIOGRAFÍA

Ackley, Gardner, *Macroeconomía: Teoría y Política*. Ed UTEHA, México 1983. Capítulo 5, Páginas 178 a 184.

Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía de la UNAM, México, agosto de 1999.

Alesina Alberto, Ardagna Silvia, Perotti Roberto, Schiantarelli Fabio, *Fiscal Policy, Profits, and Investment*, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper Series, Working Paper 7207, Cambridge, MA, July 1999.

Arestis Philip and Sawyer Malcolm, *Reinventing Fiscal Policy*, *Journal of Post Keynesian economics* / Fall 2003, Vol. 26, No 13.

Banco de México.

---*Estadísticas, finanzas públicas, ingresos y gastos del sector público*.

---*Glosario*.

--- <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/finanzas-publicas.html>.

--- *Informe Anual, 2008*.

--- "Un Comparativo Internacional de Recaudación Tributaria" México, mayo 21 de 2003.

Barro J., Robert, Vittorio Grilli, y Ramón Febrero, *Macroeconomía, teoría y política*, Mc Graw-Hill, México, 1999.

Blanchard Olivier and Perotti Roberto, *An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output*, *The Quarterly Journal of Economics*, November 2002.

Blecker, R. (2009), "External Shocks, Structural Change, and Economic Growth in Mexico, 1979–2007". *World Development*, vol. 37, issue 7.

Bustos, Alvaro; Engel, Eduardo, and Galetovici, Alexander, *Could Higher Taxes Increase the Long-Run Demand for Capital? Theory and Evidence for Chile*, Economic Growth Center, Center Discussion Paper No. 858, Yale University, July, 2003.

Caballero Urdiales, Emilio. *LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE MÉXICO*, Editorial Trilla, México, 2009

Castillo Ponce, Ramón A. y Herrera Hernández Jorge, *Efecto del Gasto Público sobre el Gasto Privado en México*, *Revista Estudios Económicos del Colegio de México*, Volumen 20 Número 2 Julio Diciembre de 2005.

Cerda, Rodrigo, *Taxation and investment: lessons from the microeconomic structure*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, documento de trabajo número 220, July 2002.

CIA World Factbook. 14 June 2007, via NationMaster.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
---*Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007*.
---Panorama Económico de América latina 2007
---*Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*.

Colander, D. (2009), Economists, Incentives, Judgement, and the European VAR Approach to Macroeconometrics. *Economics. The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol.3,2009-9.

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Ingresos del Sector Público Presupuestario 1980-2005”. Glosario de términos, documento CEFP/032/2004. Palacio Legislativo, México D. F., octubre, 2004.

Ejecutivo Federal México, La Nueva Hacienda Pública Redistributiva, 2002.

Fondo Monetario Internacional, FMI, International Financial Statistics.

Galindo, Luis Miguel y Cordera, Rolando, Las Relaciones de Causalidad Entre el Gasto Público y el Producto en México: ¿Existe Evidencia de Cambio estructural?, *Revista mexicana de Economía y Finanzas* Vol 4, Número 4, Dic 2005.

Goolsbee Austan, Investment tax incentives, prices and the supply of capital goods, *The Quarterly Journal of economics*, August 1997.

Guerrero de Lizardi Carlos, La Inversión: Teoría y Comportamiento en México 1981-1995, Tesis de Maestría en Ciencias Económicas UACPyP. UNAM, 1996.

Hall Robert E. and Jorgenson Dale W., Tax Policy and Investment behavior, *American Economic Review*, 1967.

Hermes, Niels and Lensink, Robert, Fiscal Policy and Private Investment in Less Develop Countries. United Nations University UNU-WIDER. World institute for development Economic Research. Discussion Paper No 2001/32, July 2001

Hsieh, Chang-Tai and Parker, Jonathan A., Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence From The Chilean Investment Boom, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper Series, Working Paper 12104, Cambridge, MA, Cambridge, MA, March 2006

Ibarra, Carlos. Mexico's Slow Growth, Padox. Ed Cepal Review 95, August 2008.
Capital flows, preemptive policy, and the external constraint in Mexico. Ed Department of Economics Universidad de las Américas Puebla, August 2009.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales e Indicadores económicos de coyuntura.
Juselius, K. (2006), *The Cointegrated VAR Model: Methodology and Applications*, Oxford: Oxford University Press.

Kaldor, Nicholas. *¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?*. Revista Comercio Exterior, Bancomext, México, 1963

Kalecki, M.

-Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista, 1933-1970, FCE, México, 1977.

---“Aspectos políticos de la ocupación plena (1943)”, en Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, FCE, México, 1977.

---“Una teoría sobre gravamen de impuestos a los artículos de consumo, al ingreso y al capital “(1937)”, en Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, FCE, México, 1977.

---*Tres vías al pleno empleo*, en *The Economics of Full Employment*, Oxford: Basil Blackwell, 1944, Traducido al español por María Luisa de Mateo, en *Lecturas de Política Económica*, Ed. División de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Economía de la UNAM, primera edición, México, 1982.

Keynes J. M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1971.

Lachler U. and D. Aschauer, *Public investment and economic growth in Mexico*, Policy Research Working Paper 1964, World Bank. August 1998

Laramie, Anthony J.; Mair, Douglas; Millar, Anne, and Stratopoulos, Theo, *The impact of taxation on gross private nonresidential fixed investment in a Kaleckian model: some empirical evidence*, *Journal of Post Keynesian Economics / Winter 1996-97*, Vol. 19, No. 2

Lerner, Abba P *Funcional Finance and The Federal Debt*, *Social Research*, Vol. 10, No 1, february, 1943.

Ley de Ingresos de la federación 2008 y 2010

López Gallardo, Julio, *Los problemas del ajuste en una economía abierta: una interpretación de la evolución reciente de la economía mexicana*, en *México: La Nueva Macroeconomía*, Ed. Nuevo Horizonte Editores, México, 1994

López, J. and Sánchez, A. (2008) “Short-run macroeconomic effects of trade liberalization in Latin America”. *Economie Appliquée*, Vol. LXI, no. 3.

López, J. Spanos, A. y Sánchez, A. *Macroeconomic Linkages Mexico*. UNAM, facultad de Economía (en proceso)

Moggridge, D.E. *MAYNARD KEYNES An Economist's Biography*. Ed. Routledge, London and New York, 1992.

Moggridge, Donald, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVII, *Activities 1940-1946, Shaping The Post War World: Employment and Commodities*. Ed Moggridge. D, Macmillan, Cambridge University Press, For The Royal Economic Society, 1980.

Moguillansky, Graciela. *La Inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*. Ed FCE CEPAL Chile 1999.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

---Revenue Statistics, 1965-2001, (OCDE, 2002).

---*Revenue Statistics, 1965-2006*, OCDE, 2006

---Public Sector, Taxation and Market Regulation, (OCDE, Tax Database, 2007).

---*Statistics, National Accounts at a Glance, 2009 edition*

Palley Thomas I. Endogenous Money: Implications for the Money Supply Process, Interest rates, and Macroeconomics. Economics for Democratic & Open Societies, Washington DC 20009, August 2008.

Palley Thomas I, Macroeconomics and Monetary Policy: Competing Theoretical Frameworks. Economics for Democratic & Open Societies, Washington DC, Paper prepared for the meetings of the Eastern Economic Association held in New York, NY, February 23 — 25, 2007.

Ramirez, Miguel D. Is public infrastructure investment productive in the Mexican case? A vector error correction analysis, *Journal of International Trade and Economic Development* 13 (2), 2004.

Rezk, Ernesto, Avramovich, María Cecilia y Basso, Martín, Dynamic Effects Of Fiscal Shocks Upon Diverse Macroeconomic Variables: A Structural VAR Analysis For Argentina, Universidad Nacional de Córdoba, facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía y Finanzas. Noviembre, 2006.

Robinson Joan, Michael Kalecki: “Un profeta ignorado”, *New York Review of Books*, marzo 4 de 1976.

Romero Jordán Desiderio, La Eficacia de los Incentivos a la Inversión en el Impuesto de Sociedades: Teoría y Evidencia, Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, P.T. N.º 12/99.

Schumacher, E. F. *Public Finance –Its Relation To Full Employment*, Basil Blackwell, Oxford 1944. Reproducido en *The Economics of Full Employment. Six Studies in Applied Economics*. Prepared at The Oxford University Institute of Statistics, M Kelly, August, 1967.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

---*Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto, México, 2000.*

---*Criterios Generales de política Económica 2008 y 2010.*

---*Glosario de términos*

---*Sistema de Finanzas Públicas. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública.*

Skidelsky Robert. *John Maynard Keynes, Fighting For Freedom, 1937-1946*. Ed. Penguin Books, 2002. Part Two: BETTER THAN LAST TIME, Chapter Eight, Building a Betteer Britain.

Spanos, Aris (2009), The Pre-Eminence of Theory versus the European CVAR Perspective in Macroeconometric Modeling. ‘Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal’, Vol. 3, 2009-10.

Tobin, James, *Acumulación de Activos y Actividad Económica*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1986.

Vergara Rodrigo, *Taxation and Private Investment: Evidence for Chile*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, documento de trabajo, No 268, , July 2004.

Wray, Randall, *El Papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*. Ed. Facultad de Economía y UNAM. Traducción al español de la obra publicada en 1988, México, 2006.