

Déficit público e incertidumbre: ¿causa, consecuencia o remedio de la inestabilidad financiera?¹

■ José Luis Hernández Mota

Resumen

El propósito del trabajo es mostrar que los déficits públicos no son los responsables de la inestabilidad financiera experimentada recientemente por las economías. Por el contrario, se argumenta que con las reformas implementadas se ha tenido una reducción drástica tanto de la deuda, externa principalmente, como del déficit público, pero las crisis financieras han estado presentes. Asimismo, se muestra que los déficits son necesarios para estabilizar la economía, sobre todo cuando se está en presencia de un sistema financiero frágil, por lo que adicional a una regulación financiera y coordinación de la política fiscal y monetaria, es importante la recomposición del gasto público.

Palabras clave

- Déficit Público
- Política Macroeconómica
- Inestabilidad Financiera
- Incertidumbre

Abstract

The purpose of the work is to show that public deficits are not responsible for the financial instability recently experienced by the economies. On the other hand, argues that implemented reforms has been one drastic reduction of the debt, external primarily, as the budget deficit, but financial crises have been present. It also shows that deficits are necessary to stabilize the economy, especially when you are in the presence of a fragile financial system, so in addition to financial regulation and coordination of fiscal and monetary policy, is very important the re composition of public spending.

Key words

- Public Deficit
- Macroeconomic Policy
- Financial Instability
- Uncertainty

JEL Classifications: B40, C61, E10, O40

1. Introducción

En los últimos 30 años los países emergentes dentro del capitalismo global han vivido fases contrastantes: por un lado, un rápido y sostenido crecimiento económico experimentado por los países del Sudeste Asiático durante la década de los setenta y ochenta del siglo pasado y de China en los últimos 20 años; mientras, por otro lado, efectos reales provocados por la crisis de la deuda de los ochenta y de las crisis financieras de los noventa y en la primera década del presente siglo en los países emergentes de América Latina, Asia y Europa. En esta perspectiva, buena parte de los economistas han estado de acuerdo en que las economías emergentes necesitan reformas estructurales para emular lo conseguido por los primeros y alcanzar un mayor nivel de desarrollo dentro del capitalismo global.

Así, la implementación de Reformas Estructurales de primera generación² realizadas a partir de finales de la década de ochenta en los países emergentes, ha sido con el objetivo explícito de reducir la intervención pública e incrementar la participación privada, interna y externa, en los procesos económicos de estos países. Sin embargo, la controversia en las reformas implementadas ha estado en la profundidad

¹ Una versión preliminar del presente trabajo fue presentado en el Seminario: ¿y ya acabo la crisis de deuda? Is the Debt Crisis Over?, Ciudad de México, 11 y 12 de julio de 2011. UAM-X.

² Entre las cuales se encuentran las medidas de privatización, desregulación y desmantelamiento de controles administrativos de precios y tipos de cambio, principalmente.

analítico empleado para procurar la salida efectiva de ésta. Por ello, en la actualidad, la concepción metodológica de la macroeconomía esta por encima de las preguntas empíricas, sobre todo en el largo plazo, de modo que las teorías del crecimiento y del ciclo económico vienen a converger, dejando atrás la concepción keynesiana de corto plazo sobre las políticas de estabilización económica, motivo por el cual las prescripciones de política toman como base a las primeras más que a las segundas.

Este es el fundamento motivacional para tratar de integrar una visión de corto y largo plazo respecto al rol de la política macroeconómica, actuando bajo la hipótesis de que una perturbación de demanda originada por la política fiscal generará efectos reales sobre la producción, ya sea provocando perturbaciones tecnológicas o generando condiciones estructurales para un desarrollo productivo a largo plazo y tiene que ser complementada con una política monetaria que no sea contraria al objetivo de crecimiento, sino que, por el contrario, contribuya a lograr una flexibilidad de precios no sólo de corto plazo sino de largo plazo que sea base de la estabilidad.

Al respecto, en macroeconomía existen dos puntos de vista contrastantes y una convergencia: en la perspectiva keynesiana de corto plazo, una política fiscal activa tiene efectos sobre la demanda agregada incrementando, a su vez, el ingreso de equilibrio, por medio de los efectos multiplicadores y aceleradores; en cambio, la perspectiva neoclásica, cuya base se encuentra en el modelo desarrollado por Robert M. Solow en 1956, mediante el cual sugiere que el ingreso de equilibrio aumenta solo si se eleva la tasa de ahorro (o por un incremento del deseo por el consumo futuro, en los modelos intertemporales), pues un incremento de la demanda agregada que se propicie por la política fiscal por un incremento del gasto público por ejemplo, solo conlleva a tener efectos sustitutivos en la inversión privada y a propiciar cambios inversos sobre el consumo futuro y, por consecuencia, sobre la trayectoria de equilibrio.

Sin embargo, el debate macroeconómico sobre la política económica estabilizadora o de corto plazo llevó al consenso, conjuntamente con la teoría neoclásica del crecimiento económico, de que la mejor política fiscal es la que mantiene bajo el nivel del gasto público. Así, aunque su papel no es despreciable, si es secundario y transitorio, a menos que interaccione con la política monetaria (financiación de los déficit), pero sin profundizar en cuestiones acerca del qué, cómo, cuanto y para que gastar, por parte del sector público, centrando sólo el debate en si la política monetaria debía estar sujeta a reglas o a discreción.

Así, la ortodoxia fiscal en la política económica señala que los déficit públicos son perjudiciales y, por esa razón, hay que evitarlos. En tanto, el dogma alternativo propugna por los déficit públicos bajo la noción de que estos son benéficos y hay

fiscales implementadas en periodos anteriores que haya llevado a la irresponsabilidad o al ilusionismo fiscal.

La falta de responsabilidad fiscal se expresa cuando se tiene una reducida preocupación por la elevación de los ingresos tributarios propios y la expansión del gasto público, justificado por el estímulo de transferir el financiamiento del déficit mediante el endeudamiento. Esta situación genera descontrol financiero para el sector público, por lo que sus gastos no programables se incrementan considerablemente

Cuadro 2
Estructura fiscal de México: 1990-2010
 Millones de pesos

CONCEPTO	AÑOS									
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
INGRESOS TOTALES	187,701.6	418,375.4	1,178,813.2	1,947,816.2	2,263,602.6	2,485,785.1	2,860,926.4	2,817,185.4	2,960,268.2	
GOBIERNO FEDERAL	118,665.3	280,144.4	868,267.7	1,412,504.9	1,558,808.1	1,711,220.6	2,049,936.3	2,000,448.0	2,080,064.3	
TRIBUTARIOS	79,317.3	170,305.6	581,703.4	810,510.9	890,078.2	1,002,670.1	994,552.3	1,129,552.5	1,260,458.7	
DIRECTOS	32,972.1	73,705.4	258,754.2	384,521.8	448,099.8	527,183.6	626,508.6	594,796.2	679,739.2	
INDIRECTOS	44,219.6	87,640.0	304,011.5	397,197.5	408,670.3	438,147.1	329,147.0	489,479.5	535,697.7	
IVA	26,635.6	51,785.1	189,606.0	318,432.0	380,576.1	409,012.5	457,248.3	407,795.1	504,433.6	
OTROS	2,125.6	8,960.2	18,937.7	28,791.6	33,308.1	37,339.4	38,896.7	45,276.8	45,021.8	
NOTRIBUTARIOS	39,348.0	109,838.8	286,564.3	601,994.0	668,729.9	708,550.5	1,055,384.0	870,895.5	819,605.6	
ORG. DE CONTROL DIRECTO	69,036.3	138,231.0	310,545.5	535,311.3	704,794.5	774,564.5	810,990.1	816,737.4	880,203.9	
PEMEX	56,591.7	138,905.1	385,498.2	726,536.6	861,279.2	880,698.1	1,054,626.1	874,163.9	972,973.2	
GASTOS TOTALES	204,215.4	421,549.8	1,239,266.4	1,958,012.2	2,255,221.4	2,482,503.5	2,872,608.3	3,088,876.7	3,333,552.7	
GASTO PROGRAMABLE	112,676.3	282,107.5	852,029.3	1,458,540.1	1,656,938.1	1,894,952.9	2,210,196.9	2,436,548.8	2,618,500.1	
GASTO CORRIENTE	85,293.2	223,085.2	705,484.9	1,185,625.0	1,338,428.5	1,489,975.8	1,678,213.8	1,829,908.8	1,972,392.3	
GASTO DE CAPITAL	27,383.1	59,022.3	146,544.4	272,915.1	318,509.6	404,977.1	531,983.1	606,640.0	646,107.8	
GASTO NO PROGRAMABLE	91,539.1	139,442.3	387,237.1	499,472.1	598,283.3	587,550.6	662,411.4	652,327.9	715,052.6	
COSTO FINANCIERO	67,118.0	69,769.0	140,499.5	182,731.3	211,465.0	210,943.0	197,070.0	231,736.0	242,039.8	
PARTICIPACIONES	20,717.4	49,158.9	178,136.2	278,892.4	329,337.3	332,757.7	423,454.9	375,717.3	437,334.5	
ADEFAS	3,703.7	5,514.4	8,083.8	10,393.3	18,880.9	15,836.9	11,843.9	13,798.2	21,957.5	
BALANCE PRESUPUESTARIO	-16,513.8	-3,174.4	-60,453.2	-10,196.0	8,381.2	3,281.6	-11,681.9	-271,691.3	-373,284.5	
BALANCE FINANCIERO	-2752.4	2973.7	-143.5	70.6	152.4	152.4	3736.5	-1794.7	2704.7	
BALANCE PÚBLICO	-19,266.2	-200.7	-60,596.7	-10,125.4	9,933.6	4,810.0	-7,945.4	-273,486.0	-370,579.8	
FINANCIAMIENTO	19,266.2	200.7	60,596.6	10,125.2	-9,933.8	-4,809.9	7,945.6	273,486.0	370,579.8	

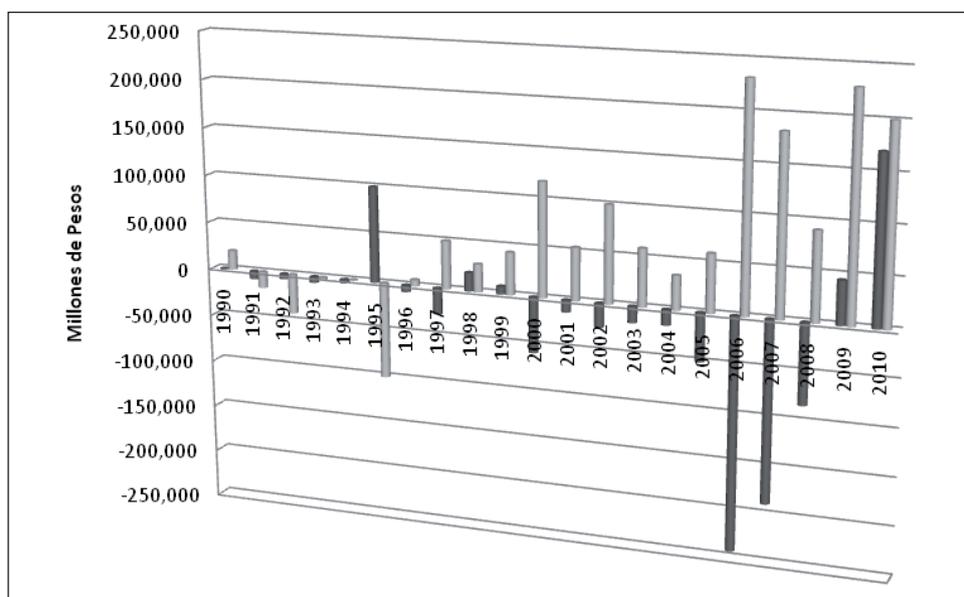
Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Años 1990-2010.

absorbiendo gran parte de sus recursos presupuestales en detrimento de otros rubros. Este es el caso de la estructura fiscal mexicana en los últimos 20 años, como se muestra en el cuadro 2 anterior, donde puede observarse, existe un desequilibrio entre los ingresos públicos obtenidos por la tributación y explotación de recursos propiedad del Estado; por lo cual, la medida recurrente por el sector público para financiar el exceso de gasto es el endeudamiento público, que puede ser provisto mediante el crédito interno o externo.

Mientras la gráfica I muestra la evolución del financiamiento público requerido para financiar los déficit públicos, donde se destaca que éste es un instrumento convencionalmente utilizado para evitar las presiones fiscales necesarias para financiar los déficit provocados por los excesos de los gastos respecto a los ingresos públicos. Situación que en los últimos años se ha incrementado considerablemente.

Asimismo, derivado del repunte de los requerimientos de financiamiento público ocurridos en los últimos años, ello ha presionado a que la tasa de interés de fondos privados interna se ha elevado por encima de la tasa de interés de fondos públicos. Por ejemplo, la brecha promedio entre la tasa de interés de valores privados y la tasa de interés de valores públicos (CETES) en el periodo 1990 a 2010

Gráfica I
Financiamiento público: México, 1990-2010



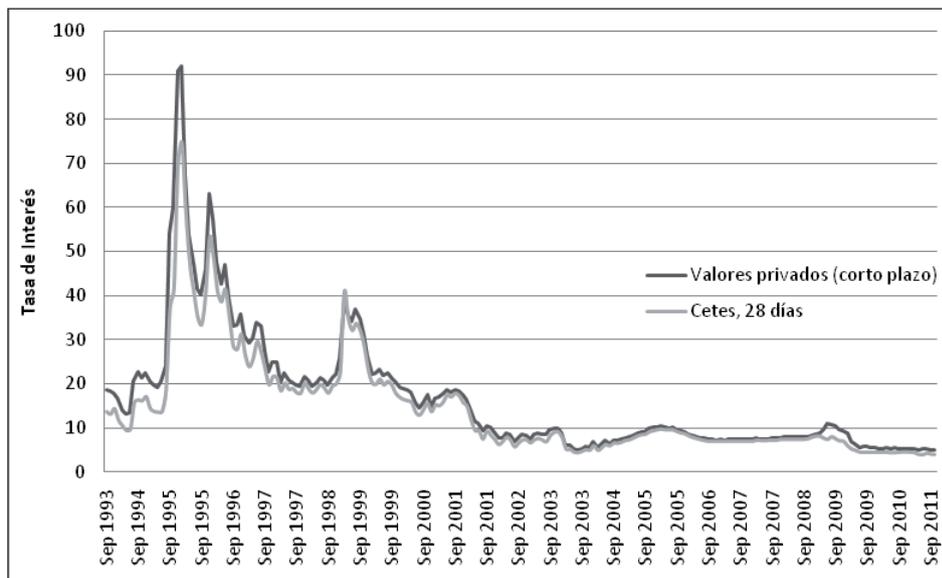
Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2010.

ha sido de 2.27 puntos porcentuales, siendo el periodo de enero a abril de 1995 el momento en que la brecha fue la más amplia al llegar a ser de alrededor de 20 puntos porcentuales.

Derivado del repunte de los requerimientos de financiamiento público ocurridos en los últimos años, ello ha presionado a que la tasa de interés de fondos privados interna se ha elevado por encima de la tasa de interés de fondos públicos. Por ejemplo, la brecha promedio entre la tasa de interés de valores privados y la tasa de interés de valores públicos (CETES) en el periodo 1990 a 2010 ha sido de 2.27 puntos porcentuales, siendo el periodo de enero a abril de 1995 el momento en que la brecha fue la más amplia al llegar a ser de alrededor de 20 puntos porcentuales, como puede apreciarse en la gráfica 2.

No obstante, aun cuando en los últimos años la brecha a tendido a ser mínima, pasando de 4.5 puntos porcentuales promedio en la década de 1990 a menos de 1 punto porcentual promedio (0.97%) en esta primer década del siglo XXI, la competencia de fondos, para el financiamiento público y privado, ha llevado a incrementar el costo de la inversión. Ello puede explicar la razón del porqué el ritmo de la in-

Gráfica 2
Financiamiento público: México, 1990-2010



Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2010.

En este sentido, el objetivo de la Reforma Fiscal, más que recaudatorio, debe procurar la igualación de las disparidades de capacidad fiscal en términos de eficiencia recaudatoria; abasto de bienes y servicios públicos productivos y socialmente preferidos y; eficacia de las transferencias destinadas al mejoramiento de la distribución del ingreso. En cambio, si el objetivo es obtener fondos sin objetivos claros, definidos y sin esfuerzos fiscales previos, la experiencia ha mostrado resultados ineficaces. Entonces, queda claro que las preguntas que deben rondar a una Reforma Fiscal que procure el cambio estructural son ¿Recaudar para qué? ¿Quién debe recaudar? y ¿Cómo repartir lo recaudado?

La respuesta convencionalmente aceptada respecto al primer planteamiento la proporciona la teoría de la tributación, la cual señala que el objetivo básico de todo sistema tributario es generar los recursos suficientes para financiar el abastecimiento de bienes y servicios públicos (Musgrave (1992)); por tanto, el grado de correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios públicos proporcionados define las fuentes y el tipo de financiamiento público. En este sentido, la mayor participación de los recursos tributarios directos en la estructura de financiamiento del sector público desempeña un papel fundamental para garantizar el abasto eficiente de servicios públicos, adaptado conforme las demandas sociales. Pero, si los impuestos indirectos constituyen una parte importante de los ingresos tributarios, especialmente en países de nivel medio de desarrollo, como México, ello puede generar distorsiones dentro del sistema de financiamiento público, ya que torna posible la transferencia del peso del financiamiento público hacia otras localidades a través de la exportación de impuestos (Buchanan (1968)).

No obstante, debe destacarse que los objetivos de una Reforma Fiscal no están predeterminados sino que deben determinarse mediante el proceso político. Así, cuando se juzguen los méritos de un impuesto, directo o indirecto, es necesario establecer quién soportará *finalmente* la carga impositiva, lo cual depende de las respuestas de los grupos de presión al proceso fiscal y de cómo responden los legisladores a estas presiones y no a las preferencias fiscales de la sociedad en términos de equidad y justicia distributiva.

Referencias

- Bougrine, Hassan (2000), "Fiscal Policy and the Current Crisis: Are Budget Deficits a Cause, a Consequence or a Remedy?" in Bougrine, Hassan (ed.), *The Economics of Public Spending: Debts, Deficits and Economic Performance*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, UK, pp. 6-29.
- Buchanan, James M. (1968), *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally and Company, Chicago.
- Buchanan, James M. and Richard Wagner (1977), *Democracy and Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York.

