

Seminario Internacional de Teoría del Desarrollo

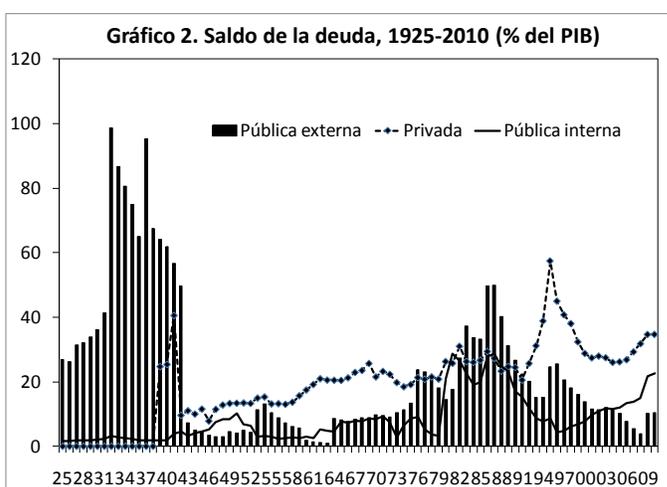
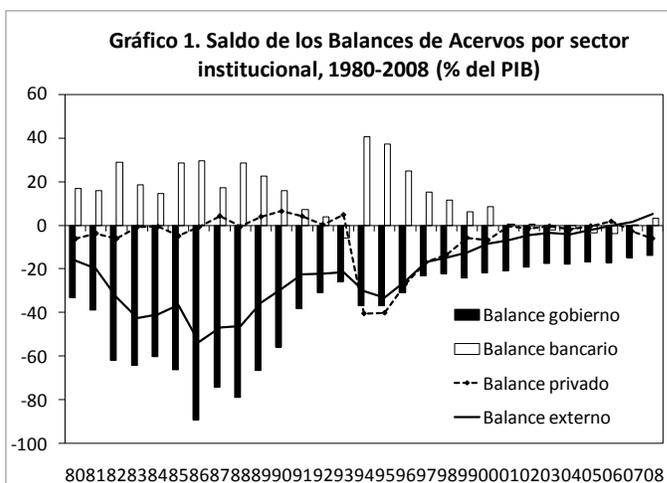
“Tendencias de las finanzas públicas y reorientación del presupuesto público con una visión anticíclica”

Por

Irma Manrique Campos

Violeta Rodríguez del Villar

Septiembre de 2011



Desde que se volvió evidente la financiarización¹ de México², los ahorros del país se concentraron como activos del sector financiero, lo cual se nota porque el saldo del balance de acervos³ de dicho sector, ha sido el único superavitario la mayor parte de las últimas tres décadas; por el contrario, para el resto de sectores institucionales domésticos, ha sido deficitario (Gráfico 1). Si bien, después de la crisis que afectó a México en

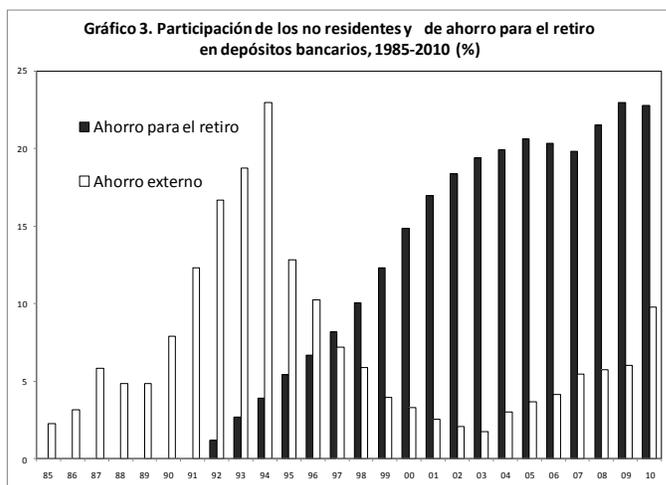
1994, todos los balances de acervos del país tendieron a su equilibrio, este último

1 Entendida como el “patrón de acumulación en el cual la ganancia se genera crecientemente mediante canales financieros, más que a través del intercambio y la producción de mercancías” (Krippner [2005], p. 174).

2 Las manifestaciones de esa financiarización iniciaron a principios de los setenta, como expone más detalladamente Rodríguez [2011(1)].

3 Los balances de flujos-acervos que se presentan en este documento, se calcularon con la metodología descrita en Rodríguez [2010] y es consistente con la desarrollada por la escuela poskeynesiana; especialmente, por Goodley [1983].

incluye una deuda pública y privada que amenaza con volverse insostenible (Gráfico 2).



En el caso del sector privado no financiero, su deuda es equivalente y se encuentra amparada por los ahorros para el retiro y la vivienda, los cuales están depositados en los bancos⁴, alimentando al conjunto

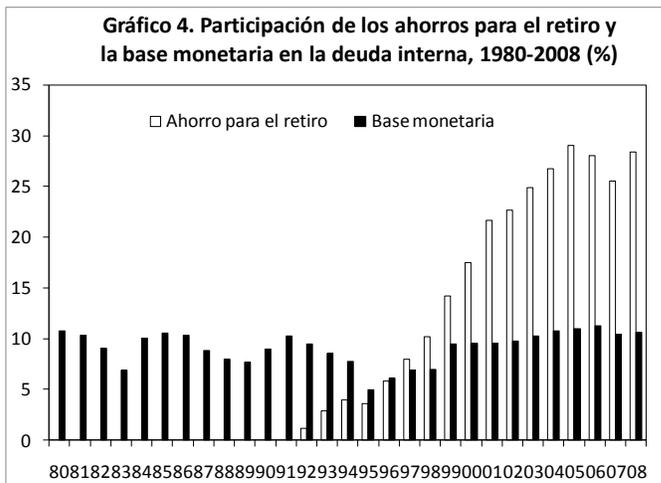
de recursos que esas instituciones usan como capital de trabajo. En efecto, dichos ahorros han llegado a aportar la tercera parte de los depósitos mencionados, sustituyendo los que, en el pasado, provinieron del exterior (Gráfico 3).

Esos depósitos, junto con la base monetaria⁵, son también los que compensan el aumento que ha experimentado el saldo de la deuda interna

4 Como describe Rodríguez [2010], antes de la modernización de los sistemas de pensiones del país, los ahorros para el retiro y la vivienda eran resguardados y administrados por las instituciones de seguridad social; a partir de 1988 (cuando inició la modernización), dichos ahorros fueron convirtiéndose gradualmente en depósitos bancarios administrados por instituciones financieras específicamente creadas para ello.

5 Definida como la Reserva Internacional neta del Crédito Interno Neto recogido de la circulación por el gobierno.

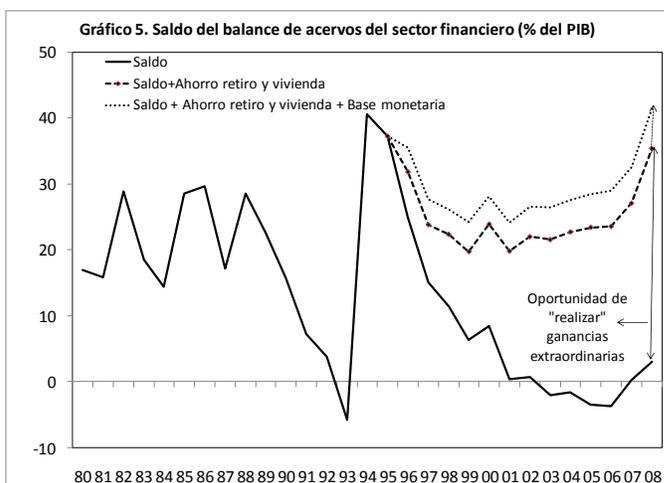
(Gráfico 4), facilitando la tendencia al equilibrio que contablemente han registrado los balances de acervos de los sectores institucionales domésticos, desde mediados de los años noventa⁶.



No obstante, para volver real ese equilibrio contable, resulta necesario transferir al sector financiero, el equivalente a los ahorros para el retiro y la vivienda, para lo cual puede utilizarse una parte de la reserva

internacional; por ejemplo, la base monetaria; esos recursos, sin embargo, son insuficientes para pagar toda la deuda que los agentes domésticos no financieros tienen contratada con los bancos, significando que si la reserva internacional deja de crecer y el gobierno, pero principalmente los particulares, se ven obligados a saldar su deuda en el corto plazo, el país tendrá que usar para ese fin efectivamente los ahorros para el retiro y la vivienda, dejando a los trabajadores sin sus pensiones.

⁶ “...el equilibrio y superávit que tuvo el saldo del balance de acervos financieros del sector privado desde 1995, se explica por los ahorros para el retiro; de omitirse ese rubro, el resultado se convierte en endeudamiento neto desde 2000, el cual aumenta todavía más, si la base monetaria tampoco se trata como un activo privado” (Rodríguez [2010], p.17).



Es evidente, entonces que, a pesar de operar en equilibrio, los balances de flujos y acervos del sector privado no financiero exhiben alta fragilidad, dejándole al sector financiero amplias oportunidades de “realizar”

ganancias extraordinarias (Gráfico 5).

Las políticas tributaria y de gasto público han contribuido a crear esas oportunidades, al restringir los ingresos y el ahorro corrientes del sector privado no financiero, junto con las transferencias gubernamentales y, con ello, la liquidez gratuitamente distribuida a ese grupo poblacional⁷, reflejando que las estrategias

7 El déficit público nulo implica que el gobierno que no les devuelve a los particulares más dinero del que recibió de ellos y, por consiguiente, que no inyecta “dinero nuevo” a la circulación. Actualmente, el único canal que tiene la economía para conseguir dinero nuevo, es el bancario. Específicamente, los bancos toman en préstamo del Banco de México (Banxico) base monetaria, al disponer de sus cuentas únicas en esa institución, recursos en exceso a los que tienen depositados. El Banxico, por su parte, les cobra intereses a los bancos por esas disposiciones en exceso; por su parte, los bancos usan esos recursos para otorgar préstamos a particulares, a cambio del cobro de intereses todavía mayores a los que le pagaron al Banxico por sus disposiciones en exceso, implicando que la

de finanzas públicas equilibradas y de fortalecimiento de los ingresos públicos no petroleros que han guiado a dichas políticas, constituyen la contraparte hacendaria de la contracción monetaria, que es la causa directa de la deuda pública e indirecta de la privada.

Dichas políticas de finanzas públicas equilibradas y de fortalecimiento de los ingresos públicos no petroleros, por su parte, instalaron y garantizaron que se mantuvieran las tres tendencias que han caracterizado al comportamiento de las finanzas públicas mexicanas durante los últimos treinta años: a) reducción sostenida del gasto público y, específicamente, del que genera flujos de ingresos para los agentes económicos no financieros; específicamente, el que se destina a financiar la inversión que crea infraestructura y empleos; b) redistribución de las erogaciones del gobierno, para incrementar la participación en el gasto total, de los rubros que tienen mayor probabilidad de convertirse en capital de trabajo o fuente de ganancia del sistema financiero y, finalmente, c) aumento, sostenido también, de los impuestos y tarifas menos progresivos.

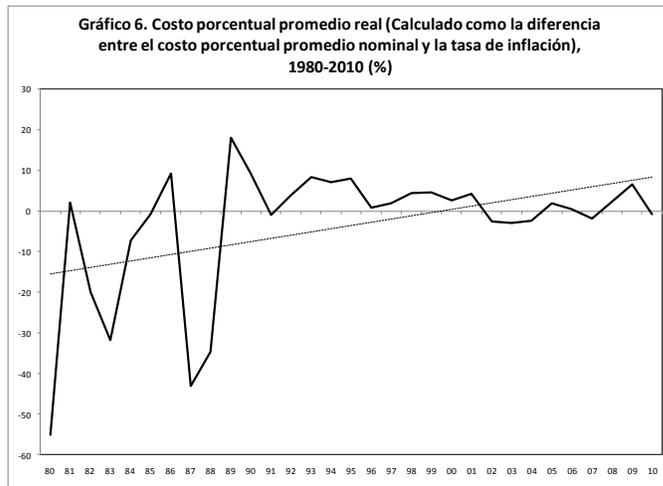
Después de describir el desenvolvimiento que tuvo la deuda interna, en lo que sigue, este documento detalla y proporciona evidencia estadística de las tres tendencias mencionadas.

economía mexicana ya no tiene ningún medio para la distribución gratuita de liquidez.

1. La deuda y su concentración como activo del sector financiero

La redistribución que experimentaron los flujos y acervos de la economía mexicana, para concentrarse como activos del sector financiero, fue resultado del aumento que tuvieron las deudas pública y privada no financiera.

1.1. La deuda pública interna



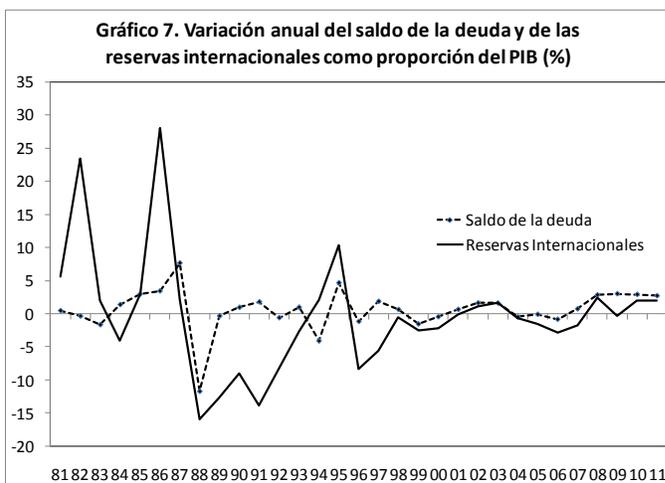
El aumento de la deuda pública interna se asocia a la política de restricción monetaria que ha venido aplicando el gobierno mexicano desde mediados de los años setenta; precisamente porque dicha política ha

significado aumentar las colocaciones de bonos públicos en el sistema bancario, para intercambiar esa mayor cantidad de bonos por una proporción creciente de los depósitos recibidos por dichas instituciones y, de esa forma, disminuir cada vez más la cantidad de dinero disponible en la economía.

Esas colocaciones crecientes de bonos le han significado al gobierno usar el resto de instrumentos de política monetaria que tiene a su disposición⁸ para

⁸ Durante los últimos treinta años, el gobierno ha usado con ese fin la definición de los límites de financiamiento otorgado por los bancos y el propio Banxico, imponiendo dichos límites en niveles cada vez menores; asimismo, la orden a los bancos de hacer depósitos de regulación monetaria; la subasta, entre los bancos, de efectivo, créditos y depósitos del Banxico; la determinación del corto a la oferta

impulsar las tasas de interés reales (Gráfico 6), porque solamente a cambio de un beneficio creciente, ha logrado que sus bonos tengan una demanda creciente también. Ese impulso a las tasas de interés ha ejercido un efecto positivo, adicional al que proviene de la propia restricción monetaria, sobre los activos bancarios, a costa de aumentar todavía más los pasivos públicos.

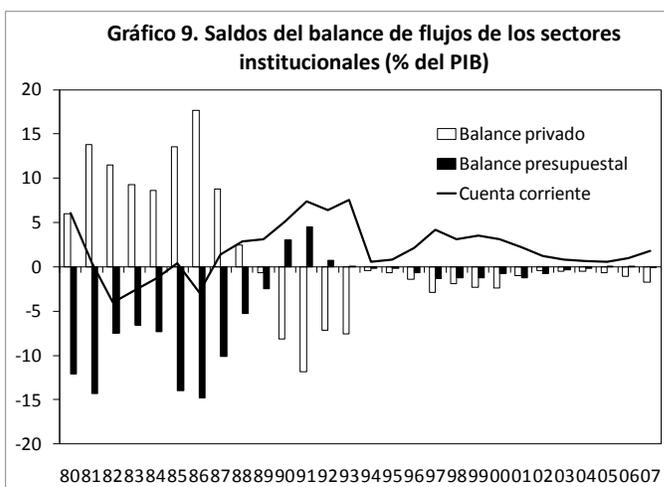
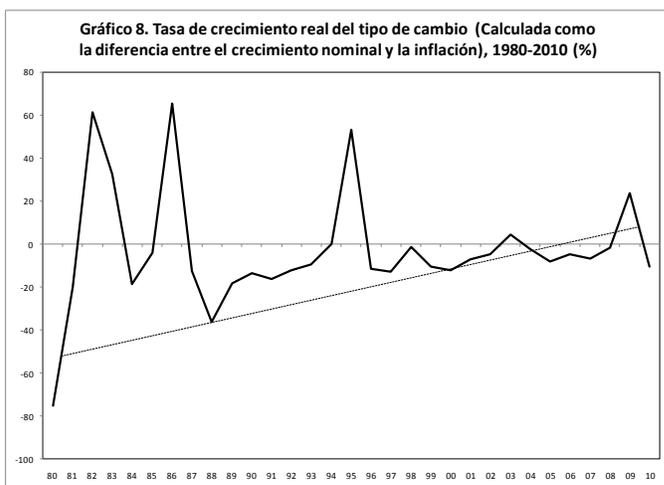


El gobierno evita regresar a la circulación los recursos que recogió de ella mediante sus colocaciones de bonos y también los que recaudó con el cobro de contribuciones, al no convertir ese circulante en mayor déficit

público. En lugar de gastarlos, el gobierno usa esos recursos para adquirir activos mundiales que deposita en la reserva internacional del país, lo cual es evidente porque desde mediados de los años noventa, la última variable ha cambiado en igual sentido y magnitud que la deuda interna pública (Gráfico 7).

Según lo reportado por Banxico [1970-2009], ha usado la reserva internacional para pagar la deuda externa, volviéndola decreciente desde 1988 para dejarla en ceros en 2008 (Gráfico 2). La reserva internacional ha servido también para satisfacer la demanda excedente de dólares que ha presentado el mercado cambiario doméstico, principalmente cuando han vencido bonos públicos monetaria, de las condiciones de liquidez, y más recientemente, de la tasa de fondeo bancario.

internos y sus tenedores (especialmente los no residentes) han decidido no reinvertir, convirtiendo a moneda extranjera sus capitales y ganancias (como refiere Rodríguez [2011(1)]).

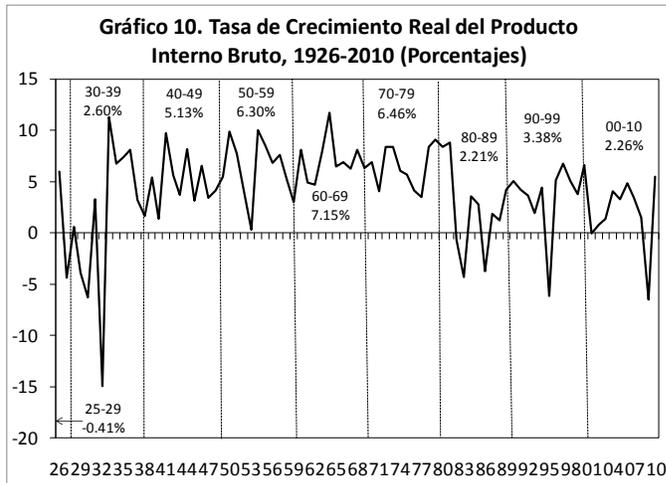


El menor endeudamiento de México con el exterior que deriva los movimientos descritos, ha propiciado la sobrevaluación del peso, misma que mantiene deprimidos los costos de los bienes importados, subsidiando a las actividades productivas con alta dependencia hacia dicho tipo de bienes, especialmente a las empresas exportadoras. Los bajos costos de bienes importados han contribuido también a mantener la inflación

por debajo del aumento que han experimentado el tipo de cambio y las tasas de interés domésticas, haciendo que estas últimas dos variables sean crecientes en términos reales (Gráficos 6 y 8).

Todo ello, sin embargo, tiende a eternizar las necesidades de endeudamiento del sector privado no financiero que no se beneficia de la sobrevaluación cambiaria; especialmente, de los productores para el mercado interno, porque sus ganancias cambian en el mismo sentido que sus niveles de

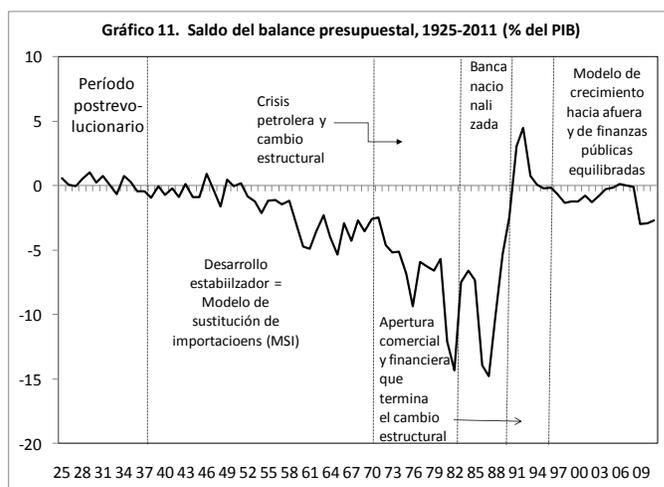
ventas, pero también que el crecimiento de los precios de los bienes que producen y, por consiguiente, en el mismo sentido que la inflación.



De todo lo anterior se desprende que las políticas de deuda interna (aumento) y externa (reducción), junto con las estrategias monetaria, hacendaria, comercial y cambiaria, han garantizado una distribución de los flujos y acervos

macroeconómicos, que facilita la concentración de la riqueza social en la forma de activos del sector financiero, al propiciar que los equilibrios de acervos (Gráfico 1) y flujos (Gráfico 9) ocurran en un ambiente que ha significado, para particulares y gobierno, tener abierta una promesa de pago permanente en beneficio del sector financiero.

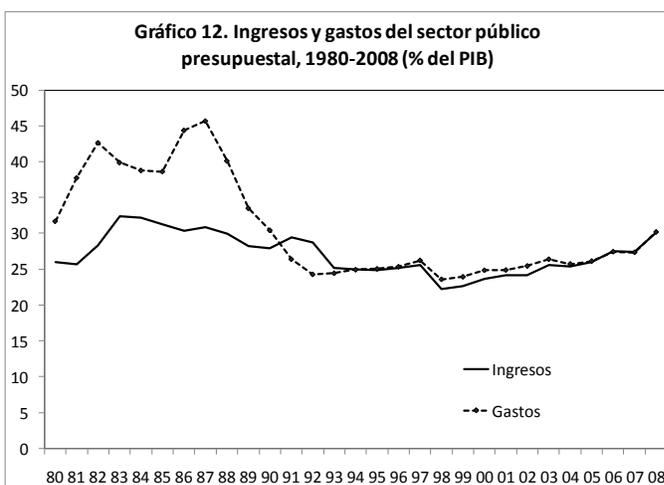
1.2. La deuda interna privada



En el caso de la deuda del sector privado no financiero, para 1993 esa variable llegó al nivel que había acumulado el déficit de flujos del sector privado no financiero los tres años anteriores, como consecuencia

de la reducción de subsidios públicos que le significó a dicho sector la privatización de paraestatales, porque esta última redujo los estándares de

producción (Gráfico 10) y empleo del país, al tiempo que requirió del ajuste de precios oficiales, para volver rentables a las empresas privatizadas, generando un crecimiento inflacionario que concentró los flujos de ingresos no financieros en manos de quienes adquirieron las paraestatales, a costa de disminuir el resto de ingresos privados no financieros, especialmente los salarios reales (Rodríguez [2011(2)]).



La afectación a los ingresos privados no financieros, se acentuó con la estrategia de concertación social impulsada por el gobierno mexicano a finales de los ochenta, porque deterioró los flujos de ingresos de todos los

agentes no financieros, frente a las ganancias financieras, al significar que dichos agentes aceptaran indizar los salarios a la inflación y mantener sus aumentos de precios, por debajo del crecimiento del tipo de cambio y las tasas de interés. (Rodríguez, [2011(2)]).

Fue después de la crisis de mediados de los años noventa, sin embargo, cuando la deuda interna del sector privado no financiero, se incrementó a niveles sin precedentes, como respuesta al aumento que tuvieron los intereses y costos bancarios. En efecto, en ese entonces "...el endeudamiento neto del sector privado tuvo un aumento histórico que... (lo llevó a) su nivel más alto de las últimas tres décadas, al crecer en 162% en términos reales solamente de un año a otro... ese endeudamiento absorbió el ahorro que derivó de los superávits que tuvo

el balance de flujos privado entre 1983 y 1989, duplicando el déficit acumulado por ese mismo balance entre 1990 y 1994. Lo anterior, junto con el aumento sin precedentes que experimentaron las tasas de interés bancarias en 1994 y con la existencia de contratos de préstamos bancarios leoninos, sugiere que la mayor parte de esa deuda estuvo constituida ... por los intereses a su cargo que aceptaron los agentes privados... Como esa deuda estaba amparada, en su mayoría, por las viviendas de los deudores, estos últimos buscaron proteger sus bienes y, alentados por los programas de salvamento que puso en marcha el gobierno, aceptaron el cargo de una deuda que no habían utilizado. ...” (Rodríguez [2010], p. 16)

La resistencia a disminuir del déficit de flujos y deuda del sector privado no financiero, se volvió permanente desde entonces, porque las causas que han mantenido deprimidos los ingresos y el ahorro corrientes de dicho sector siguen vigentes; en particular, la contracción monetaria, la prevalencia de escalas de producción y empleo disminuidas; los controles no explícitos a la determinación de salarios y precios, y, por último, el aumento sostenido de las contribuciones a la seguridad social pagadas por empresarios no financieros, trabajadores y gobierno.

Como este último sigue siendo uno de los más grandes empleadores del mercado formal de trabajo del país, aporta también la mayor parte de esas contribuciones; gasto público que, junto con los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda pública interna y externa, integra el conjunto de erogaciones públicas con alta probabilidad de formar parte del capital de trabajo y ganancias bancarias.

2. Tendencias recientes de las finanzas públicas

Las líneas anteriores dejan claro que la financiarización de México ha tenido el efecto de convertir a las finanzas públicas en el mecanismo que ha facilitado la concentración en el balance de acervos del sector financiero, de los activos que tiene disponibles la economía doméstica, imprimiéndoles a las variables que dan cuenta del desenvolvimiento de las mencionadas finanzas públicas, las tres tendencias que han caracterizado su comportamiento de las últimas tres décadas, como se describe a continuación.

2.1. Reducción sostenida del gasto público que no es factible de convertirse en capital de trabajo o ganancias para el sector financiero

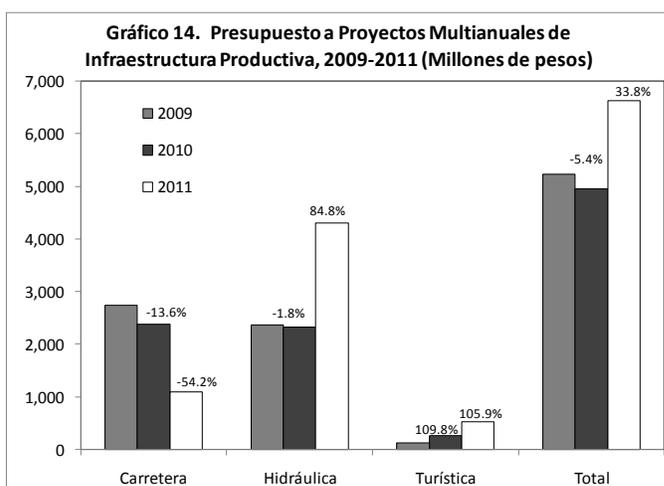


El equilibrio presupuestal que logró México a mediados de los noventa (Gráfico 11), implicó disminuir el gasto al nivel que tenían los ingresos públicos; por ello, la pendiente negativa del desenvolvimiento en el tiempo

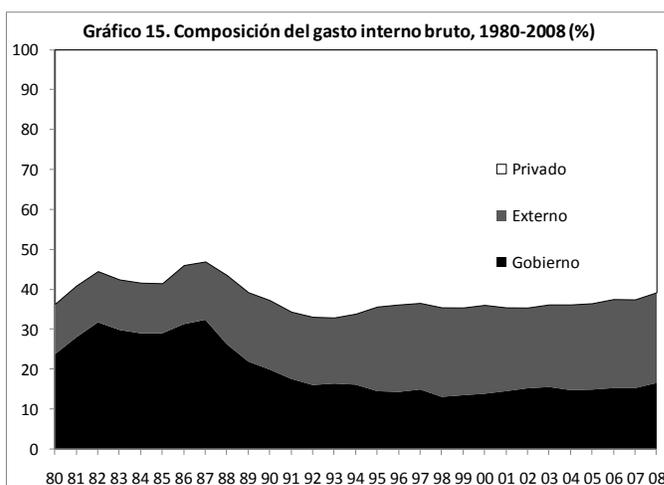
del valor del gasto se volvió más pronunciada que la pendiente del que corresponde a los ingresos, afectando a todo el gasto programable (Gráfico 12), pero especialmente al gasto de capital (Gráfico 13). Lo anterior a pesar de que este último tipo de erogaciones públicas, es el principal medio que tiene el país para ampliar la infraestructura, crear empleos y aumentar salarios y, por ello, es también el tipo de erogación pública que incrementa los subsidios a la población o

a la industria y, consecuentemente, el que genera circulante de distribución gratuita para los agentes no financieros.

El único gasto de inversión que se ha incrementado durante los últimos tres años, ha sido el que se destina a proyectos de infraestructura con presupuesto multianual (Gráfico 14), caracterizados por admitir la participación del financiamiento y lucro privados.

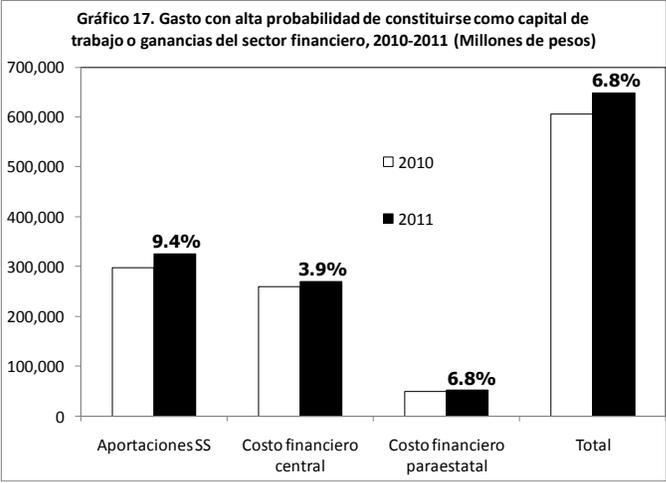
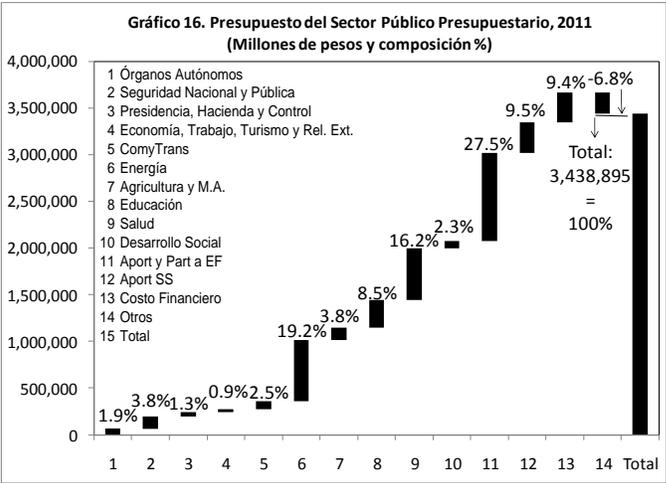


Aunque en el corto plazo se cumplió la previsión oficial de disminuir el crowding-out con la reducción del gasto público, ya para principios de los años noventa las empresas privadas domésticas que se crearon en el país al amparo de la privatización de las paraestatales, habían cerrado sus operaciones y su producción fue sustituida por importaciones, aumentando la participación de este último rubro en el PIB, a costa de la caída



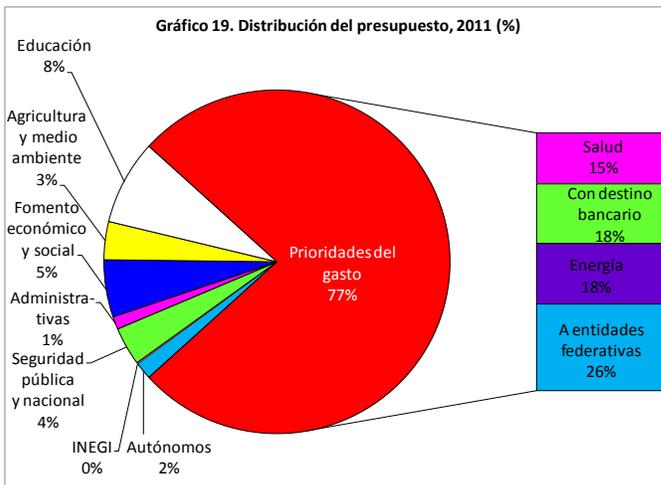
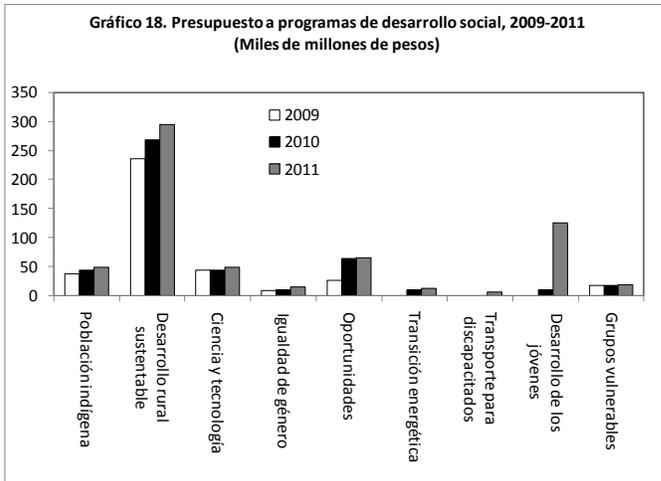
que tuvo la del sector privado (Gráfico 15).

2.2. Aumento del gasto con mayor probabilidad de integrar el capital de trabajo y las ganancias de las instituciones bancarias



La tendencia decreciente del gasto programable en general y del gasto en inversión particularmente, contrasta con el comportamiento de las erogaciones públicas que tienen mayor probabilidad de usarse como capital de trabajo o de pagar la ganancia del sector financiero. Ese gasto es la suma del costo financiero y amortización de la deuda, más las aportaciones a la seguridad social, los cuales representan el

19% del presupuesto programado para 2011; participación que es la segunda más alta, junto con la del gasto que se destina al sector energético, encontrándose precedida por la participación porcentual de las Participaciones y Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios (Gráfico 16). Es probable además, que una proporción creciente del último rubro mencionado se convierta en ganancia financiera, por el aumento que ha tenido desde 2000, la deuda de las entidades federativas que se ha contratado con cargo a participaciones y aportaciones.



Ese mismo comportamiento se verifica con las tasas de crecimiento del gasto público (Gráfico 17) pues las asignaciones con alta probabilidad de terminar en manos del sistema financiero como capital de trabajo o fuente de pago de sus ganancias, registraron un aumento anual de 3% real en el presupuesto 2011, crecimiento que si bien es similar al de las asignaciones para el desarrollo social (4% real), el

segundo tipo de gasto sirve para atender una cantidad de población mucho mayor que el primero, haciendo su aumento insuficiente si se compara con el que tuvo la población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Aún más, el mayor gasto social está concentrado en rubros que esconden fuertes erogaciones burocráticas; específicamente, en educación y salud; por el contrario, la mayoría de programas sociales que ha creado el actual gobierno, no han incrementado su presupuesto los últimos dos años (Gráfico 18).

El problema con la orientación del presupuesto antes descrita es que no da prioridad a las acciones gubernamentales que promueven la generación de fuentes de ingreso propias y permanentes para las finanzas públicas y también

para la población beneficiada; lo que sí hace, es poner a los compromisos financieros por encima del crecimiento económico, a pesar de que este último es el que puede hacer sostenible a la estructura fiscal del país (Gráfico 19).

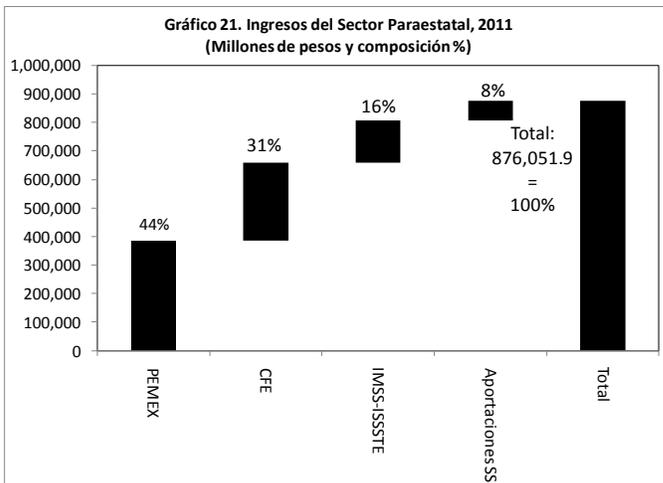
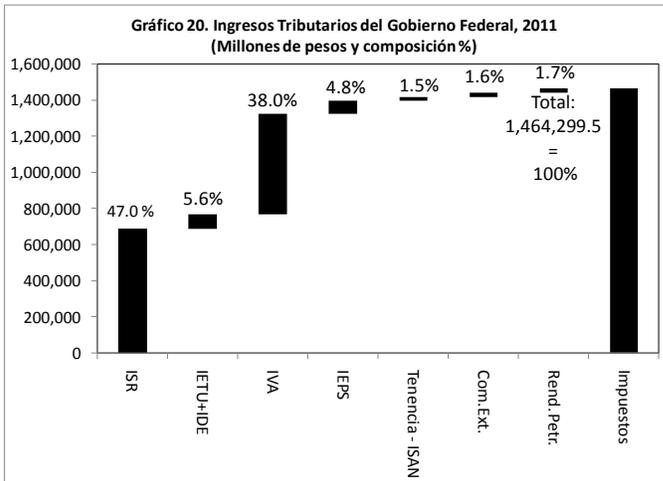
2.3. Aumento sostenido de los impuestos y tarifas menos progresivos

Cuadro 1. Aumentos de impuestos, 1995-2011

<p>1995: aumento del IVA de 10 a 15 por ciento</p> <p>2003 a 2005: aumentos del IEPS (a cigarros y refrescos), del ISR (se gravaron los intereses reales de personas físicas, así como los rendimientos de títulos gubernamentales y se incluyeron las gratificaciones percibidas por los trabajadores al servicio de la Federación y las entidades federativas).</p> <p>2008: creación del IETU y del IDE</p> <p>2010: a) nuevo aumento del IEPS (creación del impuesto de 3% a telecomunicaciones, cuota específica de 80ctvs. por cajetilla de 20 cigarros, aumento a 28% del impuesto especial a la cerveza, creación del impuesto de 20% a juegos y apuestas, cuota específica de 3 pesos por litro a las bebidas alcohólicas); b) Aumento temporal de las tasas marginales del ISR, proporcionalmente en 7.14% para ubicar la máxima en 30% en 2010, 2011 y 2012; c) aumento del IDE en un punto porcentual y disminución del umbral de los depósitos exentos de 25,000 (15 SM) a 15,000 pesos mensuales (9 SM) y d) aumento del IVA del 15% al 16% y de 10% a 11% en las zonas fronterizas.</p> <p>2011: nuevo aumento del IEPS (incremento de 10 a 35 pesos por tabaco enajenado y creación del impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación e importación de bebidas energizantes con tasa de 25%)</p>

Al límite que ha enfrentado el presupuesto que subsidia a la población y la industria, se suma el aumento que han experimentado los impuestos y tarifas menos progresivos, los cuales han estado a cargo del sector privado no

financiero, especialmente el incremento de las tarifas de bienes básicos que todavía produce el gobierno, como gasolinas y electricidad; asimismo, de gravámenes indirectos como los impuestos especiales sobre producción y servicios (Cuadro 1). Esas modificaciones fiscales, sin embargo, no han cambiado la concentración que ha caracterizado a los ingresos públicos; de hecho, para 2011, el Gobierno Federal tiene programado recibir 80% de sus impuestos por la recaudación de ISR e IVA (Gráfico 20). De igual forma, en el caso de los ingresos de las paraestatales, la previsión oficial es que PEMEX y CFE aporten más del 75% (Gráfico 21).

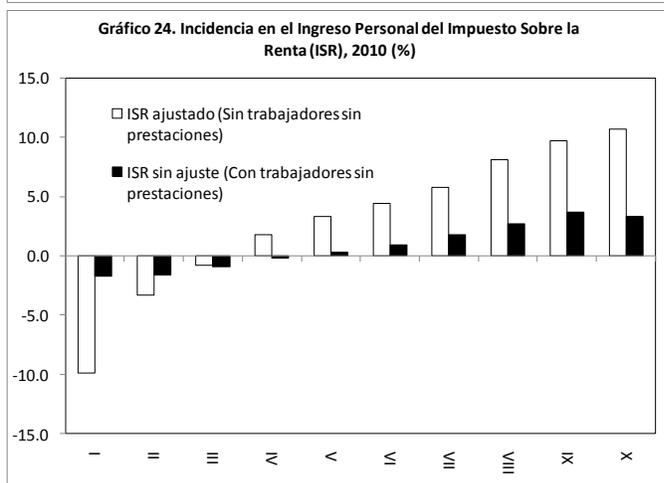
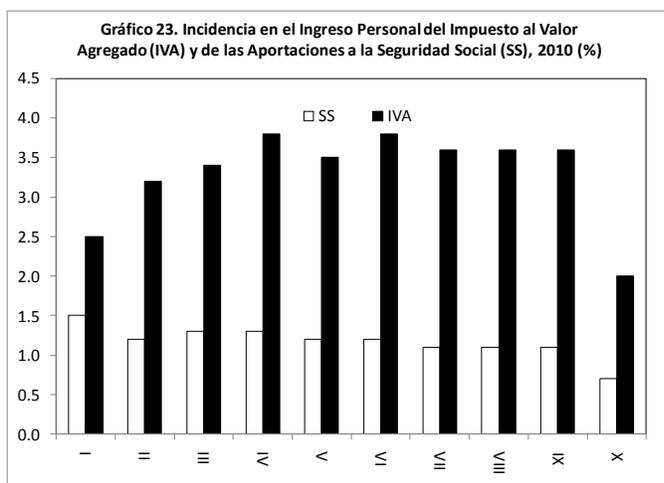
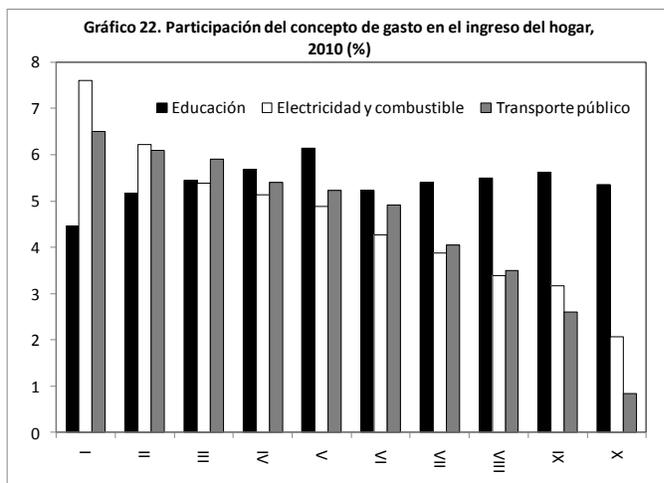


La mayoría de esos rubros de ingresos públicos, sin embargo, son regresivos. Tal es el caso de las tarifas por transporte público, electricidad y combustible (Gráfico 22), IVA y aportaciones a la seguridad social⁹ (Gráfico 23).

El único impuesto que es, en teoría, progresivo y que se encuentra entre los principales rubros de ingresos del gobierno, es el ISR; no obstante, la SHCP no calcula el efecto en su

incidencia, de los estímulos fiscales que otorga. Es de observarse, además, que la carga fiscal causada por ese impuesto se vuelve menos progresiva si no se excluye de la estimación de la incidencia, al grupo de trabajadores sin prestaciones (Gráfico 24).

⁹ Esas aportaciones son las que el gobierno recibe de los trabajadores y empresarios, y luego eroga junto con aportaciones propias, en la forma de aportaciones para el retiro.

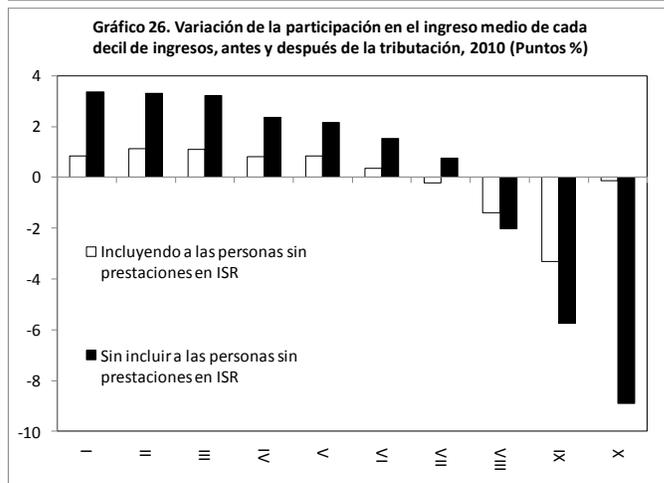
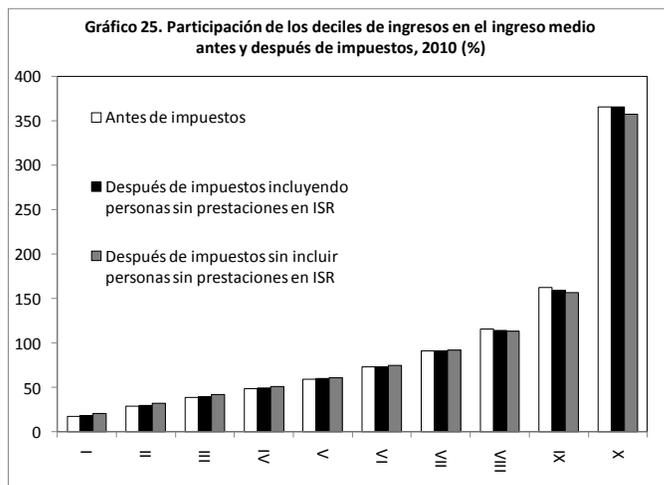


En otras palabras, solamente puede afirmarse que el ISR es progresivo si el análisis se limita al mercado formal del trabajo y no se toman en cuenta los estímulos fiscales otorgados en materia del ISR; no obstante, 30% de la mano de obra del país labora en el mercado informal y el ISR es uno de los impuestos que más beneficios fiscales proporciona a los altos deciles de ingresos.

Al problema de regresividad, se suma el de la baja capacidad redistributiva que tiene el sistema fiscal del país. En 2010, antes del pago de impuestos (pago del IVA, ISR y Aportaciones a la Seguridad Social), el ingreso del primer decil representó 17% del ingreso promedio; una vez pagados los

impuestos, ese porcentaje aumentó a 20%, en la estimación que no incluye a las personas sin prestaciones, pero se quedó en 18%, en la estimación con dichas personas. Esos porcentajes no bajan de 360% para el decil X (Gráfico 25).

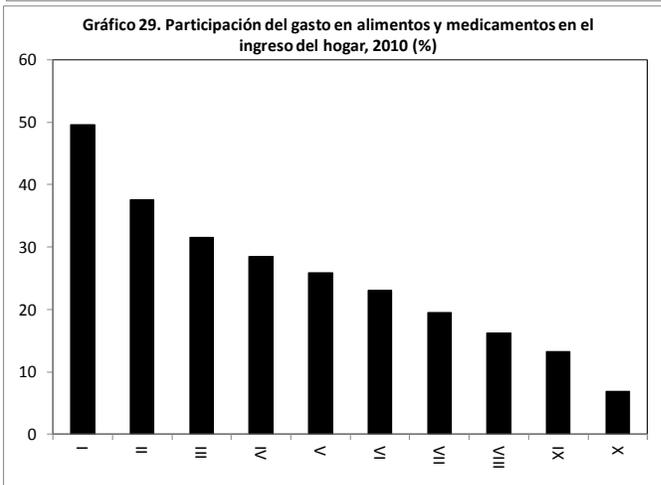
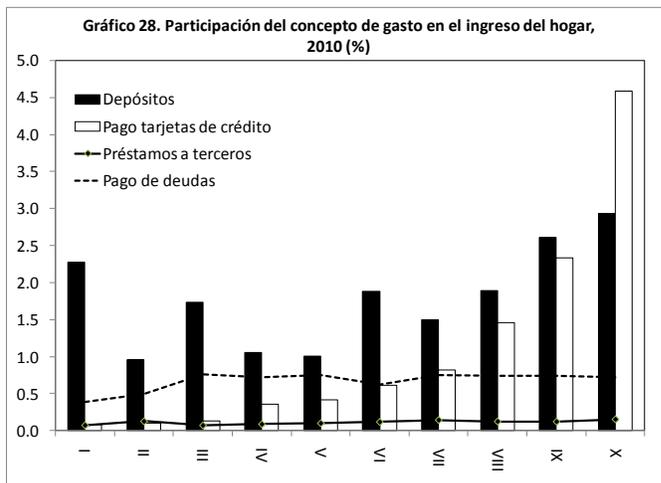
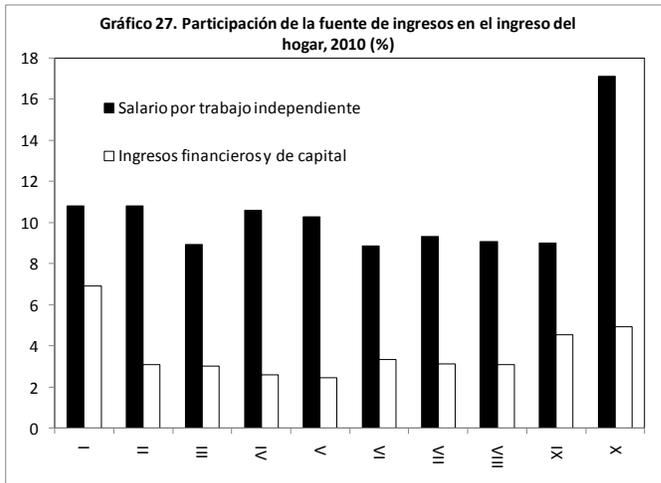
Si bien con la tributación los deciles más bajos mejoran su ingreso, el aumento máximo que obtienen, en la estimación con trabajadores sin prestaciones, es de 1.1% del ingreso medio, contra una pérdida de más de 3% de los deciles que no ganan. Además, el efecto no es progresivo, porque el decil más bajo no es el que recibe el mayor aumento ni el más alto la mayor pérdida (Gráfico 26).



Por grupo de agentes económicos, los que más aportan al fisco son los contribuyentes cautivos; es decir, los asalariados y las pequeñas empresas (SHCP [2000- 2010]), a pesar de que estas últimas son las grandes generadoras de empleo; sin embargo, no están ahí los contribuyentes con mayores ingresos; los cuales, por el contrario, se encuentran entre los que más se benefician de

exenciones, descuentos o beneficios fiscales. Así por ejemplo, los regímenes de simplificación y consolidación fiscal son los que mayores exenciones fiscales reciben; no obstante, los contribuyentes con mayor peso en esos regímenes son

los que obtienen salarios por trabajos independientes y empresariales, que están concentrados en los deciles más altos de ingresos (Gráfico 27).



Las exenciones a los ingresos por intereses financieros; por su parte, benefician a los 2 deciles de ingresos más altos, porque son los que principalmente reciben ese tipo de intereses (Gráfico 27). La situación se repite en el caso de los descuentos de ISR a quienes pagan sus deudas (Gráfico 28), o las exenciones a los servicios educativos (Gráfico 22), pues ese tipo de gastos son realizados por los mayores deciles de ingresos. De hecho, los únicos descuentos fiscales que tienen incidencia progresiva, son las exenciones a alimentos y medicamentos (Gráfico 29); sin embargo, estas últimas son también los descuentos fiscales que, con insistencia, han

propuesto eliminar las últimas administraciones públicas del país. Todo ello vuelve evidente que la política fiscal aplicada hasta el momento no ha permitido:

- Usar al sistema impositivo como un instrumento de política económica para fomentar la inversión y la creación de empleos, así como para mejorar la distribución del ingreso e incentivar la estabilidad financiera del país.

- Terminar con los problemas de injusticia e inequidad fiscal. Esos problemas se verifican en lo económico, porque los impuestos no penalizan y, por el contrario, premian la salida de capitales o el comportamiento especulativo; específicamente, porque las empresas financieras son las que más exentan impuestos, además de que no hay un impuesto específico que las grave (impuesto Tobin), pero siempre son salvadas con presupuesto público cuando realizan actividades riesgosas o, inclusive, ilegales, que terminan por minar su posición financiera y la del país. También se verifican en lo social, porque los gravámenes penalizan más a las empresas que más generan empleos (pequeñas y medianas), a los asalariados (que son los contribuyentes cautivos del ISR, así como de las cuotas de pensiones y vivienda, en el último caso, sin embargo, para un sistema de pensiones que está en quiebra permanente) y a la población de menores ingresos (el IVA es completamente regresivo y tiene la posibilidad de convertirse en la única contribución que el fisco considera rentable). Se verifica igualmente en lo político, porque los parches al sistema recaudatorio del país no se han basado en criterios técnicos ni en el punto de vista de la mayoría, sino en la coyuntura política. Finalmente, en lo administrativo, porque esos parches, han complicado la administración y cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Conclusiones y propuestas

Si bien no hay una regla que señale a la financiarización como un fenómeno indeseable, el desenvolvimiento reciente de las economías financiarizadas ha dejado claro que tiende a generar una tendencia sostenida hacia la inestabilidad económica, y también la reducción de los estándares de producción, empleo, salarios, precios y, en general, bienestar, con respecto a los prevalecientes antes de la financiarización, llevando a las economías nacionales a inutilizar a las mayorías, al condenarlas al desempleo y pauperización de sus condiciones de vida. De ahí la necesidad de promover el uso contracíclico de los instrumentos de política económica y, específicamente, de las políticas tributaria y de gasto público. A continuación se proponen algunas líneas generales de orientación para la estrategia mexicana en esas materias de las finanzas públicas, que detallan y profundizan las presentadas en Rodríguez [2010]:

- Garantizar la equidad tributaria.- eliminando las diferencias en la contribución tributaria por tamaños, origen o actividad de los contribuyentes; las empresas más grandes, extranjeras o financieras no tienen que ser las que menos pagan o más estímulos fiscales reciben, pues la concesión de estos últimos debe responder a criterios socio-económicos, de eficiencia fiscal y también a la etapa en que se encuentre el ciclo productivo.
- Promover la justicia tributaria.- garantizando que pague menos quien menos tiene, para redistribuir progresivamente al ingreso entre los hogares. Ello implica que la base de la estructura fiscal debe estar en contribuciones progresivas (ISR e impuestos directos) y no regresivas (IVA e impuestos indirectos o al consumo).

- Fomentar la estabilidad financiera.- para disminuir los recursos públicos utilizados en el salvamento de empresas con comportamientos riesgosos y especulativos, implementando medidas como la de gravar, en el margen, la salida de capitales financieros y las operaciones bancarias riesgosas, mediante impuestos directos (por ejemplo, al otorgamiento de créditos no respaldados); asimismo, promover que las empresas riesgosas paguen por su fragilidad financiera y la afectación social que esta última conlleva (obligándolas, por ejemplo, a contratar reaseguros de inversiones).

- Fomentar el crecimiento económico.- concentrando los estímulos fiscales y el gasto público en los sectores y agentes más expansivos (reorientando, por ejemplo, los subsidios al empleo marginal y los estímulos a las grandes empresas transnacionales o a las exportadoras).

- Fomentar la innovación tecnológica doméstica y la educación.- con descuentos fiscales y mayor gasto público destinado a la educación pública en los niveles en los que se encuentra la mayor demanda (por ejemplo, implementar programas de capacitación y reacondicionamiento, para que los recursos humanos y materiales excedentes de los niveles básicos, sean utilizados en los niveles medio y superior, que son los de mayor demanda en la actualidad; promover el cofinanciamiento privado en el otorgamiento de becas, entre otras medidas); al desarrollo de nuevas tecnologías por parte de las instituciones públicas nacionales de investigación, eliminando los recursos otorgados a

instituciones privadas con fines de lucro, sobre todo cuando son extranjeras¹⁰ y, finalmente, al uso de esas nuevas tecnologías entre los productores domésticos, tomando en cuenta que la innovación y la educación son la base para lograr el crecimiento sostenido (Brasil e India).

- Simplificar la estructura tributaria.- eliminando las fuentes de doble tributación entre órdenes de gobierno, haciendo más sencillos y disminuyendo los procesos involucrados en los trámites fiscales y, finalmente, promoviendo que los estados y municipios ejerzan sus facultades tributarias.

- Aumentar la capacidad recaudatoria.- no en el corto plazo, solamente en el mediano plazo, como resultado del mejor desempeño económico del país.

- Usar de manera más eficiente la capacidad regulatoria del gobierno.- imponiendo mecanismos institucionales que obliguen al sistema financiero y a todas las grandes corporaciones que operan en el país, a tener un comportamiento responsable (ejemplos de esos mecanismos son los mercados de futuros o el cumplimiento del acuerdo de Basilea).

- Es indispensable combinar esas propuestas, con una política monetaria no restrictiva y también con la garantía, por parte del gobierno, de cancelar las amplias posibilidades de quiebra que en la actualidad tienen los sistemas de ahorro de los trabajadores, con el propósito de evitar que esos recursos terminen

10 Como es el caso de la empresa Monsanto que ha recibido subsidios del Conacyt por sus actividades de investigación científica a pesar de ser una empresa privada extranjera que tiene fines de lucro (Foro Consultivo de Conacyt en línea).

convirtiéndose, efectivamente, en ganancias extraordinarias para el sector financiero. Lo anterior es todavía más indispensable si se considera que esa quiebra nos afectaría a todos pero, principalmente, a un grupo poblacional que ya de por sí es clasificado como vulnerable, conformado por los pensionados del país que son, en su mayoría, adultos mayores.

- La mayoría de esas medidas tienen que negociarse internacionalmente, con los socios comerciales y de inversión del país y con los que ha signado acuerdos de coordinación fiscal, por ello, el cambio es de largo plazo, pero es indispensable que comience

BIBLIOGRAFÍA

Banxico [1970-2009]. *Informe Anual*, México.

Godley, W. y Cripps, F. [1983], *Macroeconomics*, Londres, Fontana.

Krippner, Greta [2005]. "The financialization of the American economy", *Socioeconomic Review*, EUA, Oxford University Press, 3(2): 173-208.

Rodríguez del Villar, Violeta [2010]. "Efectos de flujos-acervos de las políticas fiscal y monetaria de México", aceptado para su publicación en Girón, A., et. al., *Libro Colectivo del X Seminario de Economía Fiscal y Financiera*, México, IIEc-UNAM, en prensa.

Rodríguez del Villar, Violeta [2011(1)]. "El origen del déficit de pagos mexicano bajo la hipótesis de la financiarización", aceptado para publicación en Girón, A., et. al., *Libro Colectivo del XI Seminario de Economía Fiscal y Financiera*, México, IIEc-UNAM, en prensa.

Rodríguez del Villar, Violeta [2011(2)]. “La política económica mexicana de los ochenta reinterpretada bajo la hipótesis de la financiarización”, aceptado para publicación en *Revista Desarrollo Económico*, México, IIEc-UNAM, en prensa.

SHCP [2000-2010]. *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público, por deciles de ingresos de las familias*, México, www.shcp.gob.mx, agosto de 2011.

FUENTES DE DATOS ESTADÍSTICOS

Banxico. *Estadísticas en internet*, <www.banxico.org.mx>, agosto de 2011.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [varios años]. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Banco de información en Internet*, <www.inegi.org.mx>, agosto de 2011.

Nacional Financiera [varios años]. *La economía Mexicana en cifras*, México.

SHCP. *Estadísticas en internet*, <www.shcp.gob.mx>, agosto de 2011.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estadísticas en internet*, www.shcp.gob.mx, consultadas en México, julio-agosto de 2011.