

Elementos, Disyuntivas y Discusiones Básicas en el Debate de las Finanzas Públicas

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO *

FECHA DE RECEPCIÓN: 18/09/2013; FECHA DE APROBACIÓN: 20/03/2014

Resumen: En la condición actual de políticas de austeridad que se viven en gran parte del mundo, las finanzas públicas han sido relegadas a una condición en la cual se han tornado más en una operación empresarial, funcionando como si el equilibrio o la obtención de superávit representaran el objetivo fundamental. Las finanzas públicas han perdido su esencia, han dejado de ser un medio en la consecución de metas relevantes para el buen desempeño de la economía y quizás mucho tiene que ver la forma en la que son abordados, en los distintos centros de estudio, los contenidos referentes a dicha disciplina. En el presente documento se trata de generar una reflexión sobre algunos puntos básicos que deberían de ser valorados en la enseñanza de las finanzas públicas con el objetivo de mantener presente una discusión abierta sobre las posibilidades que tiene el ejercicio de las finanzas públicas que va más allá de mantener las cuentas equilibradas.

PALABRAS CLAVE:

- finanzas públicas
- finanzas funcionales
- Estado
- mercado
- funciones fiscales

Elements, Dilemmas and Basic Discussions in Public Finance Debate

Abstract: In the current condition of austerity policies that are living around of the world, the public finances have been relegated to a condition in which have become more a business operation, to operate as if the balance or surplus obtaining represent the fundamental objective. Public finances have lost their essence, have ceased to be a means in achieving important goals for the good performance of the economy and perhaps much does the way they are addressed in different centers of study, the contents concerning the discipline. In the present paper attempts to generate a reflection on some basic points that should be valued in the teaching of public finances in order to maintain present an open discussion about the possibilities for the exercise of public finances that goes beyond maintain balanced accounts.

KEYWORDS:

- Public Finance
- Functional finance
- State
- Market
- Fiscal Functions

* Profesor-investigador UNAM-FCA, FE y UAM-I.

En los últimos años las amenazas constantes sobre la posibilidad de caer nuevamente en un escenario de crisis parecen latentes. Todos los días se escuchan noticias al respecto de cómo las medidas realizadas desde la política monetaria no logran consolidar un escenario diáfano de recuperación y avance hacia una nueva senda de crecimiento, las tasas de desempleo son altas y en ascenso y sin embargo la austeridad sigue presente; todavía se piensa que las finanzas públicas deben ser mantenidas estables o incluso generar una condición de superávit primario.

Las finanzas públicas han sido relegadas a una condición de técnica contable sin entender que su lógica es distinta a la de las finanzas privadas.¹ Son muchos los elementos de distinción entre ellas que comienzan por resolver la secuencia de los flujos de ingreso y gasto, eso que parece una condición simple y sencilla en términos quizás más bien irrelevantes tiene una connotación amplia en el entendimiento de las finanzas públicas, entender el origen de los gastos y las fuentes de ingreso es parte fundamental para la comprensión de las finanzas públicas independientemente del profesionalista que aborde esta temática.

Debe de entenderse la distinción que existe entre los diversos tratamientos que son dados a las finanzas públicas ya que pueden ser objeto de varias disciplinas: por una parte tienen un fuerte componente económico por sus efectos y repercusiones en el ámbito microeconómico y macroeconómico en la sociedad; a su vez tiene un componente técnicamente contable vinculado a la condición presupuestal; asimismo está sujeta a una serie de lineamientos y regulaciones que comienzan en la Constitución y dan paso a diversas leyes y reglamentos por lo que su estudio desde el ánimo legal parece amplio; no habría que olvidar que la aplicación de las erogaciones se sustenta y posibilita en una serie de órganos administrativos que gestionan la asignación de los recursos públicos. Por lo anterior es notorio que las finanzas públicas son, como otras muchas disciplinas, objeto de distintas apreciaciones.

Lo cierto es que en cada uno de los casos anteriores se podrían precisar los temas de interés, mientras que el abogado gusta del derecho fiscal, el contador se siente cómodo al hablar de presupuestos públicos, el administrador

conversando sobre temas de administración pública y el economista dependiendo de su vertiente de pensamiento teórico deseará minimizar el papel que tienen las finanzas públicas si es más bien ortodoxo, mientras que si es heterodoxo se pronunciará por la relevancia de las finanzas públicas en el logro de objetivos siendo menester su funcionalidad más que su sanidad.

El presente documento tiene por objeto alimentar un debate sobre los elementos básicos a considerar en torno a las finanzas públicas a nivel de enseñanza superior destacando una explicación lógica sobre el funcionamiento de las mismas en la sociedad, para lo cual lo que resta del documento: (1) se realiza la descripción de la forma en que se pueden apreciar las finanzas públicas a través de una interpretación ortodoxa y una heterodoxa; (2) posteriormente se discute el tratamiento de los gastos e ingresos en función del eslabonamiento al que se encuentran supe-ditados con la intención de precisar un orden en el cual deben ser tratados; después (3) se hace una distinción entre los presupuestos públicos y privados lo que posibilita una conducta del gobierno² distinta a la que es supuesta por la ortodoxia; habiendo desarrollado los puntos anteriores (4) se cuestiona sobre la posibilidad que tienen las finanzas públicas ortodoxas para cumplir con la responsabilidad del Estado; por último se ofrece una conclusión.

1. Dos visiones sobre las finanzas públicas

Sin tratar de ser exhaustivos en la descripción sobre los planteamientos teóricos respecto a cómo deben ser operadas las finanzas públicas en materia de sus saldos (egresos menos ingresos), en la literatura se puede encontrar una serie de tratamientos que pugnan por la sanidad de las finanzas públicas, es decir el hecho de que los gobiernos no ejerzan recursos mediante su gasto más allá de los ingresos públicos que se puedan generar sin recurrir a mecanismos de financiamiento como son la emisión de dinero o la deuda. Por otra parte existe otra visión que propone que el saldo de las finanzas públicas tan sólo es el medio para lograr objetivos de diversa índole, tal como se aprecia en la siguiente definición que es tomada del glosario de términos del Banco de México:

Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: ingresos, gastos, empréstitos, y precios y tarifas de los bienes y/o servicios producidos por el sector paraestatal.³

¹ Diría Stiglitz que el mito de la austeridad y de que el presupuesto público es como el presupuesto doméstico han permeado la mente de las personas corrientes e incluso la de los expertos. Joseph E. Stiglitz, *El precio de la desigualdad*, Ed. Santillana, Madrid, 2012, pp. 436/718.

² Aun cuando se conoce la distinción entre Estado y Gobierno, para los propósitos del documento se toman de forma indistinta.

³ <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario>.

Como se puede apreciar las finanzas públicas nos orientan en una senda de ingresos y gastos que generan o persiguen ciertos efectos sobre distintas variables de orden: económico como son el crecimiento, empleo, nivel de precios, etc.; sociales como son la garantía de los derechos sociales, el acceso a la educación, salud, una vida digna y; políticos como es el mantenimiento del propio pacto social.

En el caso de los ortodoxos son partidarios de los equilibrios fiscales por su creencia de que los mercados se regulan por sí mismos, además de considerar que todos los mercados están en equilibrio, incluyendo el de trabajo por lo que la economía siempre está bajo el supuesto de pleno empleo y en ese escenario el gasto adicional del gobierno puede incidir tan sólo en incrementar el nivel de precios pero no el nivel de actividad económica, generando con ello distorsiones innecesarias en la buena marcha de la economía, por lo que se solicita que no adicione gasto.

Los mitos al respecto del gasto gubernamental deficitario son diversos y se intensifican en una condición de economías abiertas y esto pasa porque los países emergentes pierden la soberanía de su moneda ante la constante dependencia por los flujos externos y sus recurrentes déficits comerciales que generan una necesidad por crear buenas expectativas para los inversionistas externos.⁴ Bajo esa condición las finanzas públicas acaban teniendo tan sólo una visión de tesorería en la cual se pierde el sentido de la acción del Estado, que en el mejor de los casos debe ser neutral en la economía y eso en apariencia puede ser logrado en principio manteniendo en orden las finanzas públicas.

La premisa que mantiene el presupuesto en equilibrio se supedita a los efectos que tiene el gasto deficitario sobre las variables monetarias. Un incremento en el déficit del gobierno tiene como resultado la disminución de los ahorros nacionales, de la inversión y de las exportaciones netas. Además de crear una dependencia por flujos de ingreso de divisas a la economía. Lo anterior tiene lugar, en virtud de que el déficit de gobierno incrementa las tasas de interés y consolida una moneda fuerte hacia el exterior.

La visión heterodoxa que se presenta en el documento es la que se denomina “finanzas funcionales”, en la cual Lerner establece la idea de un uso de finanzas públicas con el fin de lograr algunos objetivos deseables en la sociedad como lo es la mediación entre la inflación y la deflación, ambos lados de una misma moneda llamada sociedad capitalista. La primera de acuerdo con Lerner se dará cuando la cantidad de gasto en la economía exceda el necesario, mientras que la deflación que conduce al desempleo será el resultado de una cantidad de gasto insuficiente.

Si se reconoce como una de las responsabilidades fundamentales del Estado el impedir la inflación y la deflación,... no hay lugar para la idea tradicional de que el Estado debe recaudar en impuestos todo el dinero que gasta y que debe limitar su gasto a la cantidad de sus ingresos fiscales... Si el Estado hace uso de los poderes económicos para impedir la inflación o la deflación es eso lo que determina su gasto, la imposición u otros actos económicos que realice. Si de ello resulta, por causalidad, que el gasto del Estado es igual a sus ingresos fiscales el presupuesto está equilibrado y no es necesario ningún principio de equilibrio del presupuesto... Se puede dejar desequilibrado el presupuesto y seguir impidiendo la inflación y la deflación, o bien se puede abandonar el propósito de impedir la inflación y la deflación para poder equilibrar el presupuesto.⁵

En la visión de Lerner, el problema que tiene una economía de corte capitalista para proporcionar una oferta suficiente de trabajo está dada por el volumen del gasto, así cuando el nivel de desempleo es demasiado bajo es necesario incrementar el gasto y proceder de manera inversa en el caso contrario. En este sentido, las finanzas funcionales parten del establecimiento de tres reglas que intentan dar dirección a la economía.

Primera regla: El Estado mantendrá en todo momento el adecuado volumen de gasto en el sistema.⁶

En caso de que el gasto fuera insuficiente provocando un excesivo desempleo, el Estado deberá proceder a aumentar el gasto a través de dos mecanismos: De manera directa incrementando su gasto o de manera indirecta disminuyendo la

⁴ Para una ampliación respecto a los mitos del gasto deficitario sobre las variables monetarias puede revisarse Eduardo Ramírez Cedillo, “La Política Fiscal desde una perspectiva de Crecimiento Endógeno, Equilibrio Presupuestal y Fluctuaciones de Corto Plazo”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 39, Núm. 152, IIE-UNAM México, 2008; y Eduardo Ramírez Cedillo, “Las Finanzas Públicas Sanas y la controversia con el Déficit Fiscal en economías emergentes”, en *Comercio exterior*, Vol. 58, Núm. 3, BANCOMEXT, México, 2008.

⁵ Abba P. Lerner, *Economía del Pleno Empleo*, Aguilar, Madrid, 1957, pp. 110-111.

⁶ *Ibid*, p. 6.

carga impositiva⁷ o bien con una combinación de ambos. El problema de una combinación de reducción de impuestos e incremento del gasto sería la procedencia de los recursos adicionales para financiar el gasto deficitario, la solución resulta ser más sencilla de lo que parece y es la emisión de dinero. Es importante anotar que la emisión de dinero excedente por parte del Estado no es una condición permanente, una vez que la cantidad de gasto del Sector Privado sea suficiente para mantener una condición de pleno empleo el Estado podrá remitirse a gastar solamente su recaudación por impuestos.

El aumento del gasto por parte del Estado puede tener al menos un inconveniente: si la cantidad de gasto incide en las decisiones de consumo futuro y presente puede ser que la cantidad de personas que estén dispuestas a prestar sus recursos sea cada vez mayor en virtud de que la cantidad de dinero se ha incrementado; si las personas no desean consumir en el presente sería un derroche tener dinero ocioso ante la posibilidad de recibir algún tipo de remuneración, por lo tanto, estarán dispuestos a prestar su excedente.

Ante el incremento de fondos prestables la tasa de interés se verá disminuida permitiendo cada vez una cantidad mayor de inversiones. Inversiones que bajo otras consideraciones no serían rentables ahora lo son. La inversión

⁷ En este punto es importante mencionar que la reducción de impuestos no proporciona el incremento deseado en el gasto, ya que depende al menos de dos factores que pueden ser complementarios, la propensión a consumir de los agentes económicos o bien de su propensión al ahorro. La disminución de los impuestos que posibilita un mayor consumo a las personas debe ir dirigido a personas de menores ingresos, ya que como se desprende del análisis kaleckiano las personas de menores ingresos tienen una propensión a consumir más alta. Peacock y Shaw, también mencionan que los “trabajadores” tienen una propensión marginal a consumir igual a la unidad y los “capitalistas” una propensión menor a la unidad. Por lo tanto mencionan que si se desea aumentar el nivel de ingreso nacional, se podría lograr procurando que la distribución del ingreso disponible fuese más equitativa y al contrario, si se precisa disminuir el ingreso nacional. Alan T. Peacock y Graham K. Shaw, *La teoría Económica de la Política Fiscal*, FCE, México, 1974, pp. 32-33.

⁸ Abba P. Lerner, *op. cit.*, p.8.

⁹ *Ibid*, p. 9.

¹⁰ Sobre la coordinación de la política fiscal y monetaria se abundará más adelante ya que en la actualidad se ha dado un nuevo consenso donde se privilegian las acciones de la Política Monetaria sobre la fiscal, dejando a la última acotada a la primera.

¹¹ Abba P. Lerner argumenta que en algún momento el Estado disminuye el gasto vendiendo bienes y pone el ejemplo de la venta por parte del gobierno estadounidense de grandes cantidades de material de guerra sobrante. Abba P. Lerner, *op. cit.*, pp. 108-109.

bajo este contexto podría evitar que la economía llegue a una depresión, pero el problema que resulta es que la tasa puede llegar a ser cero, con lo cual la dinámica económica se ve interrumpida. De lo anterior se desprende la segunda Regla de Lerner.

Segunda regla: El Estado mantendrá el tipo de interés que conduzca al óptimo nivel de inversión.⁸

La forma como el Estado puede incidir sobre la tasa de interés es revirtiendo la acción que dio lugar a su disminución, es decir, tomando prestado el dinero que anteriormente gastó. Cuando el Estado estime conveniente incrementar el nivel de inversión en la economía, prestará dinero o amortizará parte de su deuda monetizándola, acción que disminuirá la tasa de interés y posibilitará la inversión; si su objetivo es el contrario procederá a tomar préstamos de la sociedad llevando la tasa de interés hacia arriba.

Tercera regla: Si cualquiera de las dos primeras reglas se encuentran en contradicción con los principios de la DF, el Estado deberá emitir todo el dinero necesario para aplicar la primera y segunda regla.⁹

La tercera regla no implica que el Estado use desmesuradamente su capacidad para imprimir dinero pero rompe con esa visión ortodoxa que no acepta la posibilidad de la emisión de dinero por parte del Estado, la coordinación entre la PF y monetaria se vuelve una relación importante en el cumplimiento de las reglas mencionadas.¹⁰

Bajo la visión de las finanzas funcionales se cuenta con seis instrumentos o tres pares de ellos para realizar sus objetivos: 1) Incrementando o disminuyendo el gasto del Estado de manera directa mediante la compra de bienes y servicios o una menor demanda por ellos;¹¹ 2) De manera indirecta induciendo a los particulares a incrementar su gasto o bien a reducirlo mediante una mayor o menor carga tributaria, y 3) También de manera indirecta puede aumentar o disminuir el gasto a través de ofrecer u obtener préstamos.

La distinción entre los dos enfoques nos habla de una situación en la cual las finanzas públicas sanas (equilibradas) son el fin en sí mismo, mientras que la postura de las finanzas funcionales es un medio en la consecución de diferentes fines. En el primer caso no importa lo que ocurra en la economía mientras las finanzas públicas se encuentren en equilibrio, no importa si la tasa de crecimiento no es suficiente para generar la creación de nuevos empleos necesarios en la sociedad, no importa si la ausencia de oportunidades de empleo incrementa el sector informal de la economía o bien si el desempleo crónico y el bajo crecimiento conduce a mayor pobreza e inequidad en la

distribución del ingreso. Todo lo anterior deja de tener importancia ante la posibilidad de tener equilibrado los presupuestos públicos.

En esta escueta descripción de dos planteamientos teóricos distintos lo que se recoge es una pugna añeja sobre la disyuntiva entre la eficiencia del mercado y la acción del Estado, es la controversia sobre qué tan bien se autorregulan los mercados y qué tanto daño genera la acción del Estado. En los tiempos modernos permeados de crisis financieras se han alzado algunas voces que pugnan por una mano visible del gobierno en lugar de continuar bajo la dirección de la mano invisible del mercado.

2. El tratamiento del gasto e ingreso público

Como en muchos casos donde se vinculan dos variables resulta complejo establecer una ordenación sobre cuál de ellas debería de ser tratada en primera instancia. En una clase de finanzas públicas ¿es irrelevante si se trata el gasto como un tema que antecede al ingreso o bien debe corresponder el tratamiento del ingreso en primera instancia, o en el mejor de los casos, todo depende del programa o de la discrecionalidad del docente (libertad de cátedra)?

Para muchas personas seguramente es irrelevante, la ordenación en la que se traten los dos temas que son fundamentales en cualquier clase de finanzas públicas,¹² no obstante es importante observar que en el caso de las finanzas privadas la ordenación de las variables resulta importante, cuando una persona piensa en la realización de alguna actividad productiva sabe que la determinación de sus gastos estarán en función de los ingresos que pueda o desee conseguir. Cuando en la iniciativa privada se desean llevar a cabo algún tipo de inversión (erogación), primero tendrá que realizar un estudio de mercado que le arroje información sobre las posibilidades de ingresos que puede obtener y en ese sentido determinar el tamaño de su inversión inicial y sus erogaciones posteriores.

Así, la diferencia entre finanzas públicas y privadas radica en el hecho de que mientras para las finanzas privadas el punto de partida son ingresos disponibles o la búsqueda de ingresos futuros, el problema consistirá en cómo aplicar ese recurso en la consecución de los ingresos futuros. En el caso de las finanzas públicas los gastos se encuentran determinados de acuerdo con las necesidades de la sociedad y en función de ello se buscará la forma más conveniente de allegarse recursos teniendo en cuenta que mediante la propia obtención de los mismos se pueden generar beneficios para la sociedad.

Las necesidades de gasto público que tiene una sociedad pueden ser bastante importantes y en algunos casos, dada la ilusión fiscal, pueden incluso ser más amplios,¹³ por lo que es necesario en principio hablar de cuáles son las res-

ponsabilidades que tiene el Estado con su población para establecer o dimensionar la magnitud de erogaciones que deberían de realizarse, el piso mínimo del gasto estatal está dado por el suministro de los denominados bienes públicos, cuyas características económicas inhiben la participación de los particulares por lo que deben ser suministrados por el Estado, una vez saneados dichos bienes compete al Estado la generación de capital humano y físico, es decir la prestación de servicios de salud, educación y la construcción de la infraestructura pública necesaria, entre otras acciones.

¿Hasta dónde debe avanzar el Estado en la generación de capital humano y la generación de obra e infraestructura pública? Resulta una respuesta complicada, pero debe ser puesta en contexto y atender al pacto social en el cual se han establecido las instituciones que serán los pilares en los que deberá establecerse la acción del Estado. Si el Estado establece una condición de Educación y Salud como un derecho universal debe de instrumentar las medidas de gasto necesarias para que esto pueda lograrse, si él establece un derecho de libre tránsito se deben de dar las condiciones necesarias para garantizarlo mediante el desarrollo de la infraestructura necesaria.

Establecer cuáles son las responsabilidades del Estado con la población y lo que ello implica en materia de gasto público debe ser una condición necesaria en la enseñanza de las finanzas públicas y debe comprenderse incluso antes de establecer mecanismos de financiamiento, porque las necesidades sociales, esas que dieron paso a la conformación de los Estados modernos tal como hoy los conocemos, están allí, independientemente de cuantos ingresos pueda generar el Estado.

Incluso cuando se piensa en el proceso gasto público e imposición se podría razonarlos en una secuencia lógica:

- a. El gobierno empieza creando y gastando dinero.
- b. Los agentes económicos privados que realizan actividades y transacciones en la economía deben de cumplir con obligaciones fiscales, que han sido debidamente gravadas por el gobierno.

¹² Podrán adicionarse muchos temas a un programa, pero los que no podrían faltar debidamente identificables son los gastos y los ingresos.

¹³ De acuerdo con Sanz y Velázquez, la ilusión fiscal es una situación donde los votantes no pueden ser conscientes de la composición verdadera de los gastos del gobierno por que no son equitativamente visibles. Ismael Sanz y Francisco J. Velázquez, "Fiscal illusion, fiscal consolidation and government expenditure composition in the OECD: a dynamic panel data approach", Grupo de Economía Europea, Working Paper no. 21/2003, Madrid, 2003.

- c. El dinero creado por el gobierno es el único aceptado en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los agentes económicos privados, por lo tanto, para cumplir con sus obligaciones deben de contar con dicho recurso.¹⁴
- d. Una vez que el gobierno recauda el dinero mediante el pago de impuestos, se supone para fines económicos, es que se ha dado una destrucción del dinero.

La destrucción del dinero ocurre por su salida de la circulación. El gasto público realizado con dinero de alta potencia aumenta la reproducción de dinero bancario al incrementar los depósitos de los bancos comerciales, cuando se pagan los impuestos se disminuyen los depósitos bancarios y por ende la cantidad de dinero.¹⁵ El pago de los impuestos en términos prácticos siempre se hace con dinero de alta potencia¹⁶ y dado que el gobierno no deposita el pago de los mismos en el sistema de banca comercial teniendo una reducción mayor a la cantidad que por ese concepto se paga. Por ello es que la recaudación de contribuciones se considera como una destrucción de dinero y el gasto de gobierno una creación de él.

Por otra parte diferentes obras de difusión amplia, usadas normalmente como libros de texto,¹⁷ comienzan el desarrollo de sus temas tocando en primera instancia aspectos relacionados con el gasto para posteriormente

seguir con lo relacionado a los ingresos, lo anterior no es una causalidad es un acuerdo no dicho sobre el planteamiento inicial que hace Richard Musgrave sobre las funciones fiscales:

- a. Asignación. En la economía se supone la existencia de dos tipos de bienes los denominados “públicos” y “privados”, la distinción entre ellos se origina en función de sus características económicas. Los primeros no son objeto del interés de los particulares, pero son necesarios para la sociedad y en ese sentido el único suministro será el ofrecido por el Estado, la función de asignación está relacionada con las decisiones de gasto del Estado, aun cuando los bienes públicos no son los únicos rubros donde se percibe la presencia del gasto público, también se realiza en aspectos sociales que tienen por objeto la distribución del ingreso y un carácter estratégico de crecimiento económico.
- b. Distribución. En la visión de Musgrave el Estado tiene la función de mejorar la distribución del ingreso y la riqueza en una sociedad donde la concentración de dichos elementos es constante. La forma en que se puede hacer es a través de impuestos que deben tener como una de sus características básicas observar cierta progresividad. La función de distribución en este

¹⁴ Mosler y Forstater exponen el proceso de la siguiente manera: 1) el gobierno impone contribuciones pagables en la moneda emitida por él; 2) confrontados con esta necesidad por moneda del Estado, los contribuyentes ofrecen bienes y servicios para su venta demandando dinero de curso legal; 3) el gobierno emite su moneda –gasta– y la intercambia por los bienes y servicios que necesita. Los dos tratamientos son correctos al considerar la capacidad para imponer contribuciones por parte del Estado y su capacidad para definir qué tipo de bien será el aceptado para subsanar la obligación. Warren Mosler y Mathew Forstater, “The Natural Rate of Interest is Zero”, Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City, Working Paper No. 37, Kansas, 2004.

¹⁵ Las compras del gobierno en bienes y servicios además de incrementar la cantidad de dinero de curso legal, proporcionan a la población los medios necesarios para que realicen el pago de los impuestos, una vez que se realiza el pago es como si se destruyera el dinero del Estado. Wray se refiere al dinero de curso legal como dinero de alta potencia. Randall Wray, “Friedmanian Approach to Restoring Growth”, Center for Full Employment and Price Stability, Working Paper No. 22, University of Missouri-Kansas City, Kansas, 2002.

¹⁶ Los sistemas tributarios modernos permiten que los contribuyentes realicen el pago de impuestos mediante cheques o transferencias de bancos comerciales, por lo que se podría asumir que en esos casos no hay una disminución del dinero de alta potencia pero incluso bajo esa situación se incurre en la disminución de dicho dinero, ya que los bancos son los que tienen que disminuir sus depósitos. Por lo tanto, no importa si es el contribuyente o el banco, el resultado será el mismo de acuerdo con Wray. Por su parte, Parguez agrega que si los impuestos pueden ser pagados con dinero bancario es porque tienen una convertibilidad perfecta por el dinero del Estado, pero independientemente de ello tendrá el efecto de drenar las reservas bancarias porque al final el Estado requiere el pago en su propia moneda. Wray R., (1998a) “Understanding Modern Money, the Key to Full Employment and Price Stability”, Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA 1998. Alain Parguez, “A Genuine Full-employment Policy in a fully globalized economy or why globalization is a unique opportunity and not a Strait-Jacket”, written for the Post-Keynesian Conference sponsored by the Center for Full-Employment and Price Stability and the University of Missouri at Kansas-City June 26-June 29, 2004.

¹⁷ Tal es el caso de Richard Musgrave y Peggy Musgrave, *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, quinta edición, McGraw Hill, España, 1995. Joseph E. Stiglitz, *La economía del Sector Público*, 3ra ed., España, 2002. Harvey Rosen, *Hacienda Pública*, 5ta ed., McGraw-Hill, España, 2007; José Ayala, *Economía del sector público mexicano*, Esfinge, México, 2001. Horacio Araneda, *Finanzas Públicas*, Ed. Jurídica de Chile, 1993, y Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 2001.

sentido está relacionada con los ingresos públicos y principalmente con los que devienen de los tributos.¹⁸

- c. Estabilización. Mientras que las otras dos funciones tienen un nivel de análisis ciertamente microeconómico, la función de estabilización tiene un carácter macroeconómico y pretende alinear en la economía un situación de crecimiento económico, generación de empleos y estabilidad de precios a través de las decisiones de ingreso-gasto del Estado.

Al momento se han establecido tres argumentos para realizar la revisión del gasto público de forma previa a los contenidos referentes a los ingresos en una clase de finanzas públicas, sin embargo también se pueden ofrecer argumentos en contra, mismos que están relacionados con la disciplina fiscal, cuando ésta impera los ingresos comienzan a ser más importantes, ya que el gasto dependerá no de las carencias sociales sino de la recaudación posible, lo que puede llevar a una trampa en la cual, de acuerdo con Friedman,¹⁹ si los países son capaces de recaudar mayores ingresos sus gastos crecerán en la misma proporción dependiendo en todo momento de los ingresos.

3. Los presupuestos públicos no son presupuestos domésticos

Si se priorizan los ingresos sobre el gasto público se acepta de facto que los presupuestos públicos son iguales a los presupuestos domésticos: “Cualquier familia, tarde o temprano, debe vivir dentro de sus posibilidades”;²⁰ el punto es que ninguna familia tiene la potencialidad que tiene el Estado. De entrada se pueden establecer tres elementos de distinción entre el Estado y los individuos:

El gobierno actúa de acuerdo con el interés del grueso de la sociedad, cuando ejecuta déficit o superávit presupuestal lo hace pensando en el impacto sobre la economía, además de que su tamaño, a diferencia de algunas organizaciones hace, que sus decisiones tengan impacto sobre la macroeconomía.²¹

El gobierno puede obtener préstamos a menores tasas de interés que las personas, puede endeudarse continuamente sin que esto ocasione una posición de endeudamiento siempre y cuando su tasa de crecimiento sea mayor a la tasa de interés real pagada por el servicio de su deuda, condición que aplica también a las personas con la diferencia de que ellos no pueden incidir en la tasa de interés. Dado que el Estado no tiene una vida finita no necesita nivelar sus finanzas en el tiempo en función de su ciclo de vida; para algunos el Estado es no perene pero los gobiernos tienen ciclos políticos bien identificados, por lo que deberían tener responsabilidad intergeneracional y;

Por último, el grueso de los bienes y servicios que proporciona el gobierno son de los denominados de no-mercado por lo que no recibe ingresos directos, pero si fuera el caso puede sufragarlos mediante la imposición de contribuciones.

Para Mosler y Forstater,²² la distinción clave entre el gobierno y los ciudadanos consiste en que el primero es el emisor de la moneda y los segundos son los usuarios de la misma. Operacionalmente el gasto público consiste en abonar en la cuenta de un Banco miembro del BC o pagando con efectivo. Por lo tanto a diferencia de los usuarios de la moneda, y en dirección opuesta a la concepción popular, el emisor de la moneda no restringe su gasto a sus ingresos.

La visión convencional menciona la necesidad de que el Estado ahorre en tiempos de auge para estar en condiciones de gastar en momentos de recesión, pero esto, nuevamente, sería como pensar que es similar a una empresa o a los individuos, cuando el símil es de suyo erróneo. El Estado tiene facultades que no son inherentes a los individuos ni a las empresas, como son: su capacidad de imponer contribuciones, el poder de declarar la aceptación pública, el poder de crear y destruir dinero y la capacidad de comprar y vender deuda y en este sentido su capacidad para realizar pagos monetarios no debe ser restricta, por tanto, no necesita nunca reunir superávit para realizar pagos monetarios en el futuro.²³

Cuando el gobierno genera ahorros, es posible que esté generando superávit presupuestal, reduciendo la riqueza nominal de los particulares en dinero de curso legal. El superávit presupuestal no se ahorra para el futuro ni puede ser usado para financiar mayor gasto o la disminución de los impuestos; un superávit existe sólo como una reducción del ingreso del Sector Privado; el superávit disminuye los

¹⁸ Vale la pena mencionar que cuando los ingresos se anteponen a los gastos la finalidad de los impuestos se limita a servir como mecanismo de financiamiento del gasto lo que lleva a dejar de lado otras funciones que tienen los impuestos. Para mayor detalle véase Eduardo Ramírez Cedillo, “La Función Alternativa de los Impuestos Bajo una Interpretación Heterodoxa”, Núm. 2, Vol. 2, *Colombian Accounting*, Universidad de Medellín, Colombia, 2008.

¹⁹ Milton Friedman, “The limitations of the tax limitation”, en *Policy Review* 5, 1978, pp. 7-14.

²⁰ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, 2012, pp. 427/718.

²¹ En palabras de Stiglitz, “una única familia, al gastar más de lo que ingresa, no puede cambiar la macroeconomía. Un gobierno nacional sí puede. Y el aumento del PIB puede ser mucho mayor que la cantidad que ha gastado el gobierno” *Ibidem*.

²² Warren Mosler y Mathew Forstater, *op. cit.*

²³ Stephany Bell y Randall Wray, “Financial Aspect of the Social Security Problem”, Working Paper No. 5 Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City, Kansas, 2000.

ahorros del Sector Privado y no puede ser ahorrado para el futuro y lo que es más no puede ser duradero, una economía no puede crecer permanentemente, mientras el gobierno extrae el ingreso disponible y la riqueza del Sector Privado, cuando la economía empieza a caer la disminución de impuestos y la demanda por mayor gasto social pondrán de manifiesto la incapacidad de sostenerlo.²⁴ Por tanto, la política deficitaria tendrá lugar en algún momento, con el gran inconveniente de los costos que implica su retardo.

4. La responsabilidad del Estado y la disciplina fiscal

La apuesta en la cual se sustentan las medidas de disciplina fiscal sigue la lógica de la estabilidad como un elemento necesario para el logro de objetivos tales como el crecimiento económico y la generación de empleos, pero lo cierto es que a lo largo de los años, al menos en México, se ha hecho evidente que la estabilidad puede ser deseable pero no es suficiente para lograr una senda de crecimiento que mejore el bienestar de la población.

En una clase de finanzas públicas debe quedar clara cuál es la función del Estado al adicionar y sustraer recursos de los ciudadanos, qué intereses o derechos son los que tutela y cómo su participación es fundamental en una condición donde los supuestos de los economistas clásicos y neoclásicos se quedan sólo en supuestos que si bien deben ser parte de la formación de un economista y del conocimiento de las personas que toman un curso de finanzas públicas, se deben de poner en su justa dimensión y revalorar cuál es la responsabilidad del Estado con la sociedad y el papel que juegan las finanzas públicas en dicho proceso.

Pero tampoco habría que olvidar que las cosas no siempre son como se quisiera y que en algunos casos la

presencia del Estado en la economía es acompañada de constantes actos de corrupción, que en lugar de generar un mejor escenario para la sociedad tiene como resultado políticos, funcionarios públicos y algunos empresarios ricos.²⁵ Con ello no se establece que la corrupción sea un síntoma único de la existencia del Estado, también está presente entre los particulares de hecho es común en actividades privadas, pero resulta inadmisibles cuando se da en el ámbito público dado que es el gobierno quien debería evitar dichas prácticas en lugar de alentarlas, propiciarlas o permitir las.

Aun cuando a decir de Tanzi,²⁶ resulta complejo establecer una definición al respecto de la corrupción se podría simplificar el hecho usando la definición del Banco Mundial que a la letra dice: “es el abuso del poder público para el beneficio privado”, aun cuando ya se dijo en el párrafo anterior que no se precisa el poder público para que se puedan efectuar actos de corrupción. De acuerdo con el autor la presencia de la acción del Estado puede contribuir con la corrupción de formas diversas y en sentidos directos e indirectos. De forma directa se puede enunciar la regulación y autorización, el cobro de impuestos, las decisiones de gasto, el suministro de bienes y servicios por debajo del precio de mercado, etc.; de manera indirecta se puede mencionar la calidad de la burocracia que se tenga, el nivel de salarios públicos, el sistema de sanciones, los controles institucionales, la transparencia de las reglas, leyes y procesos, etcétera.

La vinculación de las finanzas públicas y la corrupción tiene diferentes mecanismos de transmisión como, se puede inferir de las causas listadas en el párrafo previo. Para los fines del documento uno es fundamental: se ha venido argumentado sobre la utilidad de las finanzas públicas para el logro de objetivos, de los cuales se podría mencionar el crecimiento económico, pero si el manejo de finanzas públicas está altamente permeado de corrupción seguramente los partidarios de la ortodoxia tendrán serios argumentos para solicitar un manejo equilibrado de los saldos fiscales, ya que si no es posible garantizar el comportamiento de los burócratas una buena alternativa será el amarrarles las manos.

Conclusiones

La enseñanza de las finanzas públicas tiene un sesgo muy importante dado por la pugna ideológica entre corrientes de pensamiento económico, su condición multidisciplinaria y la propia percepción que tiene la sociedad de la acción del Estado que le es cotidianamente visible a través de los bienes públicos que le suministra y del cobro de impuestos al que está sujeto. El tema de finanzas públicas está presente todos los días en los medios de comunicación,

²⁴ Randall Wray, *op. cit.*

²⁵ El caso de Granier, exgobernador de Tabasco y su secretario de finanzas son un buen ejemplo de lo mencionado: políticos y funcionarios ricos a costa del bienestar de la sociedad. Por su parte Acemoglu y Robinson mencionan al respecto de Carlos Slim en la compra de la empresa TELMEX “A pesar de que Slim no hizo la oferta más elevada, un consorcio liderado por su Grupo Carso ganó la subasta. Y en lugar de pagar las acciones inmediatamente, Slim consiguió retrasar el pago, y utilizó los dividendos del mismo Telmex para pagar las acciones. Lo que una vez fue un monopolio público se había convertido en el monopolio de Slim y era enormemente rentable”. Daron Acemoglu y James Robinson, *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, por qué fracasan los países*, ed. DEUSTO, Barcelona, 2012.

²⁶ Vito Tanzi, “Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures”, Vol. 45, No. 4, *Staff Papers*, International Monetary Fund, Washington, 1998.

en las redes sociales y forma parte de muchas conversaciones entre amigos, lo que posiciona a dicha ciencia en un espacio importante del diario devenir de la población.

Por lo anterior es importante que en la enseñanza de la disciplina se tengan en cuenta aspectos tales como: las visiones extremas que son inherentes al tema; la diferencia que existe entre el Estado y los particulares, misma que implica un cambio en la conformación de los flujos financieros de egresos e ingresos, y sobre todo no perder de vista cuál es el objetivo del Estado.

Respecto a la pregunta realizada en la parte 2 “¿es irrelevante si se trata el gasto como un tema que antecede al ingreso o bien debe corresponder el tratamiento del ingreso en primera instancia, o en el mejor de los casos todo depende del programa o de la discrecionalidad del docente (libertad de cátedra)?”, la respuesta no es sencilla, ya que el tratamiento que se hace en un salón de clase, en el peor de los casos obedece al seguimiento de un programa establecido de manera institucional y el desconocimiento o poca importancia de quien dicte la asignatura; en el mejor de los casos está en función de la corriente de pensamiento que predomine en el docente, lo cual no resulta malo siempre y cuando se le dé amplitud a la discusión dejando el tema como algo relevante digno de ser debatido.

El documento en ese sentido es una invitación a revitalizar desde las aulas un pensamiento crítico que es acompañado de aspectos teóricos, conocimiento práctico y sobre todo una secuencia lógica de contenidos que en mucho favorecerá el hecho de que los alumnos puedan llegar a sus propias conclusiones, sin perder de vista cuáles son los medios de los que se vale el Estado para lograr sus objetivos en beneficio siempre de la sociedad.

Bibliografía

- ◆ Acemoglu, Daron y James Robinson, *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, por qué fracasan los países*, ed. DEUSTO, Barcelona, 2012.
- ◆ Araneda, Horacio, *Finanzas Públicas*, Ed. Jurídica de Chile, 1993.
- ◆ Ayala, José, *Economía del sector público mexicano*, Esfinge, México, 2001.
- ◆ Bell, Stephany y Randall Wray, “Financial Aspect of the Social Security Problem”, Working Paper No. 5, Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City, Kansas, 2000.
- ◆ Friedman, Milton, “The limitations of the tax limitation”, en *Policy Review*, 5, 1978.
- ◆ Lerner, Abba P., *Economía del Pleno Empleo*, Aguilar, Madrid, 1957.
- ◆ Mosler, Warren y Mathew Forstater, “The Natural Rate of Interest is Zero”, Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City, Working Paper No. 37, Kansas, 2004.
- ◆ Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, 5ª ed., McGraw Hill, España, 1995.
- ◆ Parguez, Alan, “A Genuine Full-employment Policy in a fully globalized economy or why globalization is a unique opportunity and not a Strait-Jacket”, written for the Post-Keynesian Conference sponsored by the Center for Full-Employment and Price Stability and the University of Missouri at Kansas-City June 26-June 29, 2004.
- ◆ Peacock Ala T., y Graham K. Shaw, *La teoría Económica de la Política Fiscal*, FCE, México, 1974.
- ◆ Ramírez Cedillo, Eduardo, “La Política Fiscal desde una perspectiva de Crecimiento Endógeno, Equilibrio Presupuestal y Fluctuaciones de Corto Plazo”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 39, Núm. 152, IIE-UNAM, México, 2008.
- ◆ -----, “Las Finanzas Públicas Sanas y la controversia con el Déficit Fiscal en economías emergentes”, en *Comercio exterior*, Vol. 58, Núm. 3, BANCOMEXT, México, 2008.
- ◆ -----, “La Función Alternativa de los Impuestos Bajo una Interpretación Heterodoxa”, Núm. 2, Vol. 2, *Colombian Accounting*, Universidad de Medellín, Colombia, 2008.
- ◆ Rosen, Harvey, *Hacienda Pública*, 5ta ed., McGraw-Hill, España, 2007.
- ◆ Sanz, Ismael y Francisco J. Velázquez, “Fiscal illusion, fiscal consolidation and government expenditure composition in the OECD: a dynamic panel data approach”, Grupo de Economía Europea, Working Paper no. 21/2003, Madrid, 2003.
- ◆ Stiglitz, Joseph E., *La economía del Sector Público*, 3ra ed., España, 2002.
- ◆ -----, *El precio de la desigualdad*, Ed. Santillana, Madrid, 2012.
- ◆ Tanzi, Vito, “Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures”, Vol. 45, No. 4, *Staff Papers*, International Monetary Fund, Washington, 1998.
- ◆ Villegas, Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 2001.
- ◆ Wray, Randall, “Friedmanian Approach to Restoring Growth”, Center for Full Employment and Price Stability, Working Paper No. 22, University of Missouri-Kansas City, Kansas, 2002.
- ◆ -----, “Understanding Modern Money, the Key to Full Employment and Price Stability”, en Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 1998.