

POLÍTICA FISCAL PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO*

EMILIO CABALLERO URDIALES†

En un país como México donde existe un patrón de distribución del ingreso muy concentrado, se justifica una propuesta como la que realizamos en el sentido de reactivar el sistema económico mexicano a través del gasto público financiado en lo fundamental por un sistema tributario progresivo cuyo eje fuera el ISR.

Además, la política fiscal que proponemos como alternativa a la política oficial, se sustenta en la siguiente premisa: dada la situación actual de insuficiente gasto privado, es decir, de demanda agregada y por tanto de la producción y el empleo de los mexicanos, y dado el proceso de desintegración del aparato productivo del país tanto desde el punto de vista sectorial como regional que se ha venido observando a partir de la década de los ochenta; es decir, dado que nuestro país enfrenta graves problemas no solamente de demanda, sino también de oferta (producción interna de bienes muy limitada), se requiere un tipo de intervención del Estado que va más allá de una política contracíclica convencional.

Así, el objetivo de la política económica que a continuación se delinea es contribuir tanto a una más rápida recuperación económica del país, como al establecimiento de condiciones que hagan posible el crecimiento económico sostenido y estable, a tasas mayores a las observadas desde la década de 1980, a fin de garantizar mayores oportunidades de empleo para la población.

* En homenaje a nuestro desaparecido colega Emilio Caballero Urdiales reeditamos en este libro la propuesta de política fiscal alternativa presentada en su excelente capítulo titulado “Política fiscal e inversión en México” publicado originalmente en nuestro libro *Reforma fiscal integral*, México, 2012, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor. Sus profundas reflexiones y atinadas propuestas de política pública son de gran relevancia para el México de hoy.

Más específicamente, las características de la política fiscal alternativa que proponemos tendrían los siguientes rasgos generales:

Se requiere elevar considerablemente la inversión pública en proyectos productivos entre los que se encuentran las obras de infraestructura física, las comunicaciones y transportes y los relacionados con la educación, capacitación, ciencia y tecnología, entre otras. Ello permitiría no solamente compensar la caída de la demanda privada, sino contribuir a la integración física y productiva del país para hacer frente a los graves problemas de insuficiente oferta interna de bienes y servicios que se observan en México.

Los proyectos productivos que se llevarían a cabo involucran grandes montos de capital (por ejemplo, ferrocarriles, carreteras, puertos, obras hidráulicas, energía, laboratorios, entre otros) y los plazos de maduración de tales inversiones son de largo plazo, por lo que deberían ser emprendidos por el Estado en su sentido amplio. Este tipo de proyectos generan rendimientos económicos y adicionalmente muy altos rendimientos sociales que no se deberían transferir como beneficios privados.

La ejecución de los proyectos de inversión estatales deberá estimular a la inversión privada si se acompaña por una política monetaria que contribuya a mantener la tasa de interés para financiar proyectos privados a niveles tales que no desestimen la actividad económica, una política cambiaria que eleve el nivel general de competitividad de las empresas y una política fiscal que contrarreste los efectos negativos sobre la inversión que pudiera provocar el incremento del tipo de cambio real.

Las políticas de fomento económico, a las que por años el régimen neoliberal ha renunciado, son parte fundamental de la política económica que proponemos. La política financiera, a través de la banca de desarrollo, puede y debe hacer accesible el crédito a bajas tasas de interés de proyectos de inversión pública, privada y mixta que son estratégicos y con rentabilidad potencial aceptable y que nos permiten elevar nuestra posición competitiva en el mercado nacional y extranjero. En el mismo sentido se inscriben las políticas de fomento industrial, agropecuario, forestal, comercial, regional y científico-tecnológico, que para fomentar la inversión privada llevan a cabo actualmente la mayoría de los países exitosos del mundo.

Una vez conseguida la plena recuperación a niveles altos de actividad económica, con el propósito de sostener el crecimiento económico y el empleo con estabilidad de precios, el programa de proyectos productivos del Estado deberá ser administrado de tal forma que prevenga las fluctuaciones cíclicas de la economía mexicana: deberá reducirse el gasto de los proyectos del programa cuando el gasto total (público y privado en consumo e inversión), sobrepase el nivel que garantiza la consecución de los

objetivos y exceda el nivel de la oferta agregada (producción interna más importaciones), poniendo en peligro la estabilidad de precios, y se aumentará cuando el gasto total se reduzca, poniendo en peligro el crecimiento, el empleo y el bienestar.

Con la aplicación de esta política no sería necesario que el gobierno federal tuviera políticas contracíclicas convencionales, simplemente se evitaría el ciclo económico que genera el mercado.

Mantener la actividad económica a niveles superiores a los que se han observado desde la década de 1980 aumentaría la recaudación tributaria del gobierno federal porque aún con el actual régimen tributario, el nivel de actividad económica, medido por el producto e ingreso nacional, es la base a la que se aplican las distintas tasas de los impuestos al ingreso y al consumo.

Finalmente, una vez superadas completamente las condiciones recesivas que produjo la crisis, se propone llevar a cabo una reforma tributaria que contribuya al financiamiento del gasto público y a los objetivos de redistribución del ingreso, sustentada en los siguientes principios generales:

- a) Revisar a fondo todos y cada uno de los regímenes especiales, excepciones, exenciones y tratamientos preferenciales contenidos en todas las leyes de impuestos, para evaluar costos y beneficios y suprimir los que no se justifiquen y no puedan ser sustituidos por el lado del gasto.
- b) Utilizar el ISR como eje del sistema tributario mexicano, lo cual significa obtener la mayor parte de la recaudación tributaria a través de este impuesto, en la medida en que puede garantizar progresividad en su aplicación y, de acuerdo con los resultados de la investigación empírica en México, el ISR no genera efectos negativos sobre la inversión si se usa para financiar gasto público primario. Lo anterior no implica renunciar a los impuestos al consumo (entre ellos el IVA), contrarrestando su carácter regresivo para una población objetivo limitada y explícitamente definida, a través del gasto público (subsidios) o bien por medio de regímenes especiales solamente en los casos en que se demuestre la ineficiencia del gasto para conseguir el objetivo.
- c) Crear nuevos impuestos para proteger el medio ambiente (impuestos verdes), así como nuevos impuestos a la riqueza y hacer más eficientes los que ya existen porque son impuestos progresivos que no desestimulan la inversión privada y en el caso de México la recaudación por ese concepto es inferior a la que se observa en otros países.

- d) Los subsidios que se otorguen al consumo de bienes y servicios públicos deben ser transferidos con cargo al presupuesto de egresos evitando que dañen la situación financiera de las empresas públicas.
- e) El régimen fiscal de Pemex debe ser modificado para permitir que la empresa disponga directamente y de manera autónoma de un monto de excedente, estimado a través de aplicar una tasa de beneficio equivalente al que obtendría cualquier empresa privada al capital de Pemex, transfiriendo el excedente (renta petrolera) al gobierno federal dado el carácter público de dicha empresa.
- f) Modificar a fondo el actual sistema de coordinación fiscal con el objeto de promover un acuerdo político que descentralice tanto potestades tributarias como responsabilidades de gasto y que contribuya a un desarrollo regional más homogéneo. La política de descentralización hacendaria debe estar orientada a elevar los ingresos de los tres órdenes de gobierno para que puedan cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y emprender los proyectos productivos y sociales que en cada región se requieren para sustentar el desarrollo económico del país.

En suma, se propone una política fiscal cuyos ejes principales son el incremento del gasto público en infraestructura y el impuesto a la renta progresivo, con el propósito de compensar la insuficiencia de la demanda privada, ampliar la capacidad e integración del aparato productivo nacional y mejorar la distribución del ingreso en México.

Dicha propuesta es alternativa porque pretende evitar que se reedite el modelo neoliberal que ha caracterizado la política económica aplicada en México desde la década de 1980. En dicho modelo las tasas de crecimiento han sido inferiores a las de países de similar y menor nivel de desarrollo; las oportunidades de empleo se han mantenido muy por debajo del crecimiento de la población trabajadora, y se han acrecentado la desintegración regional y productiva, la concentración del ingreso, y la pobreza.

La alternativa que se propone tiene como objetivo un proyecto de país diferente que podría ser viable solamente en la medida en la que, a través de un acuerdo nacional, la sociedad mexicana reorienta la política económica hacia el pleno empleo, el desarrollo económico y el bienestar de la mayoría de la población del país.

NOTAS

¹ Los fundadores y precursores de la corriente de la demanda efectiva se asocian a los nombres de: Michal Kalecki, John Maynard Keynes, A. Lerner, Ernst Friedrich Schumacher y Nicholas Kaldor, entre otros.

² Esta posición (equilibrio entre oferta y demanda agregada) de la corriente de la demanda efectiva contrasta con la que señala que es el equilibrio presupuestal (gasto = ingreso público) el que garantiza la estabilidad macroeconómica, que postula la corriente neoclásica.

³ Aunque, desde una perspectiva dinámica, dichas restricciones pueden ser modificadas a través del propio gasto público y de otro conjunto de políticas (industrial, comercial, cambiaria, financiera, regional, etc.), que contribuyen a reactivar e integrar el aparato productivo de México.