



LA POLÍTICA FISCAL

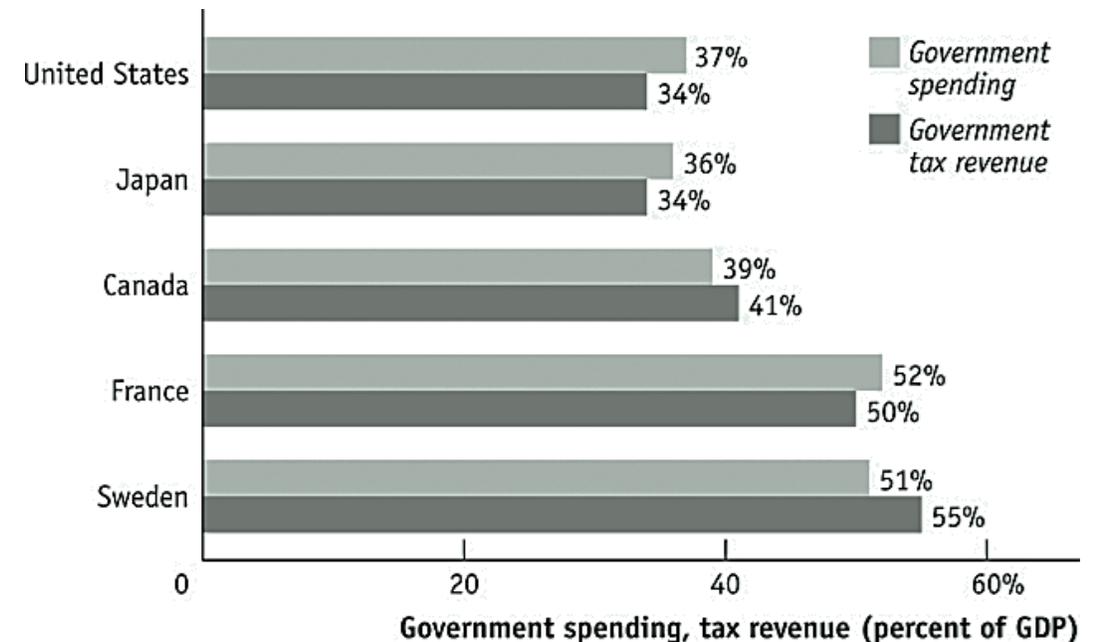
Erick Sequeira Benavides

La política fiscal desde la visión macro

En la parte micro se discutió a qué actividades se cobra impuestos y qué actividades se subsidian y cómo afecta esto la distribución de los recursos; fueron temas de eficiencia y equidad.

Ahora interesa la política fiscal desde una óptica macro: cuál es el monto de los ingresos, de los gastos del gobierno y cuál es el impacto que tienen en la demanda agregada de la economía.

En la mayoría de los países, los ingresos y los gastos del gobierno representan una proporción importante del PIB.



Espacio para la política macro

En el corto plazo, la demanda y la oferta agregada no necesariamente coinciden con el óptimo. El crecimiento es una apuesta que requiere una demanda agregada suficiente, pero no excesiva.

El nivel de producción de equilibrio puede estar por debajo del nivel potencial: habría recursos que no están plenamente ocupados y la economía se encuentra en una brecha recesiva.

Pero también puede ocurrir que el nivel de producción de equilibrio de corto plazo esté por encima del nivel potencial de producción, con lo que se genera una presión inflacionaria.

Por ello, en el corto plazo, hay un papel para la política macroeconómica, para que el nivel de equilibrio de corto plazo esté cerca del nivel óptimo, se maximice el crecimiento (y se minimice el desempleo) y se evite un proceso inflacionario.

Espacio para la política macro

La política fiscal afecta la demanda agregada por medio de tres instrumentos:

El gasto público (G): un aumento en **G** tiene un impacto directo en la demanda agregada, al aumentar la demanda del gobierno por bienes y servicios.

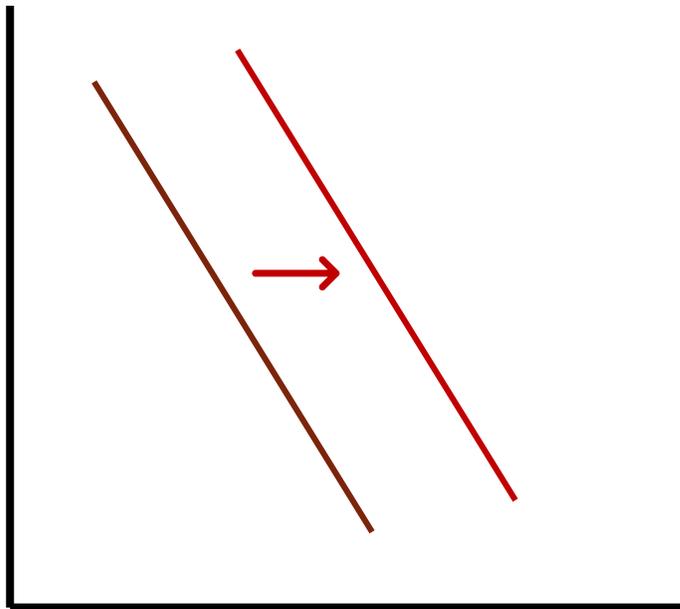
Las transferencias (Tr) a terceros tienen un efecto indirecto en la demanda agregada, pues aumentan el ingreso que otros agentes puede usar para demandar.

Los impuestos (T) tienen un impacto indirecto negativo en la demanda agregada, pues reducen los ingresos con los que los agentes privados demandan bienes y servicios.

Demanda agregada ante política fiscal

Cuando el gobierno aumenta su gasto o reduce los impuestos, la demanda agregada aumenta

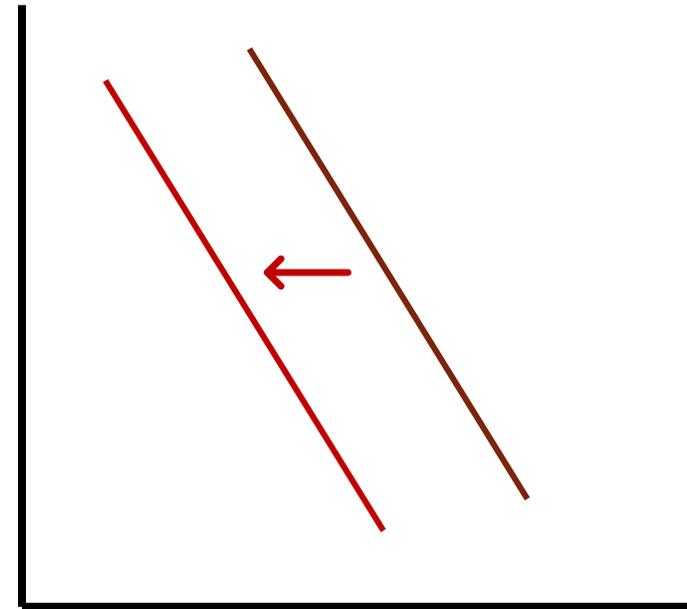
Precio



Cantidad

Cuando el gobierno reduce su gasto o aumenta los impuestos, la demanda agregada se contrae

Precio



Cantidad

Saldo presupuestario

El saldo presupuestario la diferencia que existe entre el total de ingresos que el gobierno recibe en un año dado, como fruto de los impuestos, y el total de gastos que el gobierno realiza en ese mismo período, que incluye el gasto del gobierno más las transferencias.

$$\text{Saldo} = T - G - Tr$$

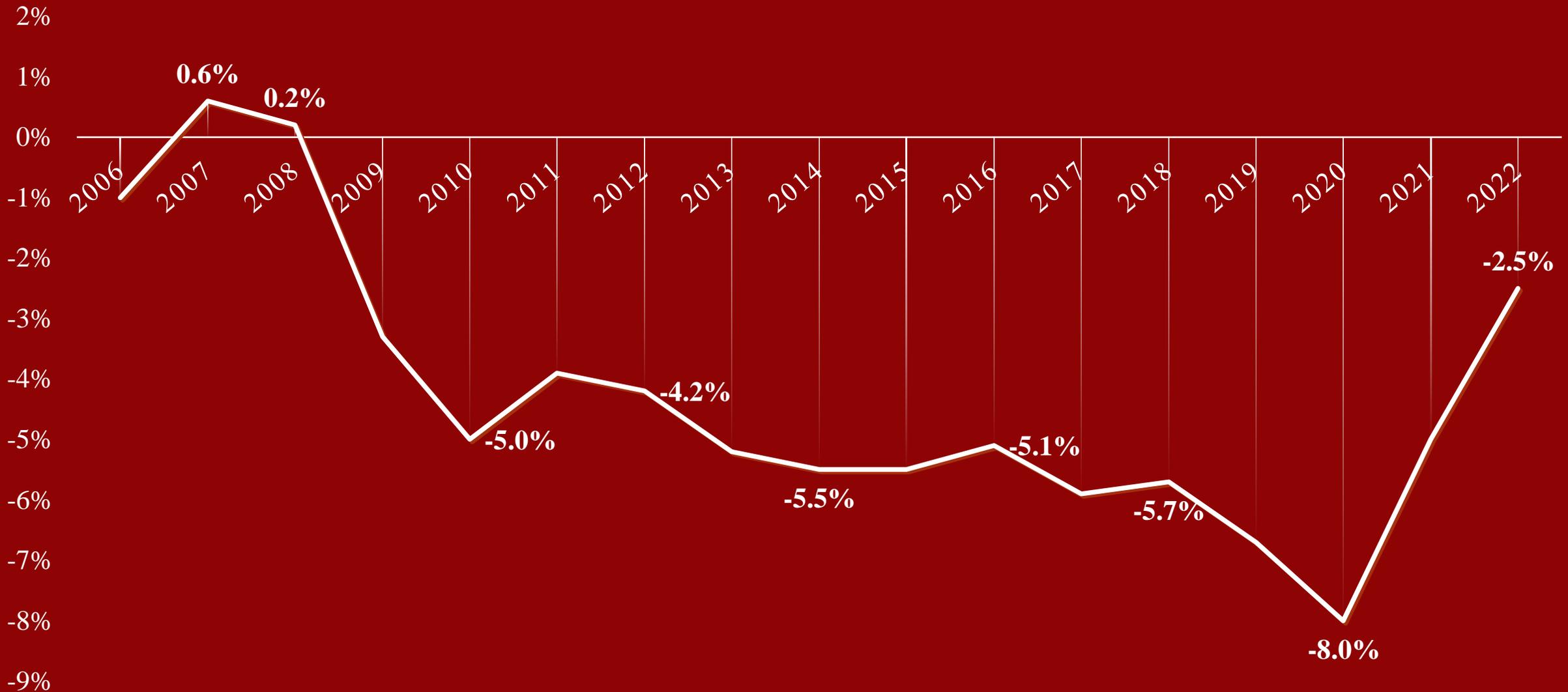
Superávit fiscal: cuando el saldo es positivo, cuando los ingresos son mayores que los gastos.

Déficit fiscal: cuando el saldo es negativo, cuando los gastos son mayores que los ingresos.



SALDO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO CENTRAL DE COSTA RICA COMO % DEL PIB

(2006 - 2022)



Saldo presupuestario

El saldo presupuestario del gobierno considera todos los ingresos y todos los gastos, incluyendo las transferencias.

Sin embargo, se suele calcular en dos componentes o partes para realizar un análisis más preciso:

El **saldo primario**: es la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes del gobierno sin incluir el pago de intereses.

Muestra si el gobierno genera ingresos fiscales suficientes para cubrir sus gastos sin considerar los costos asociados al pago de intereses de la deuda.

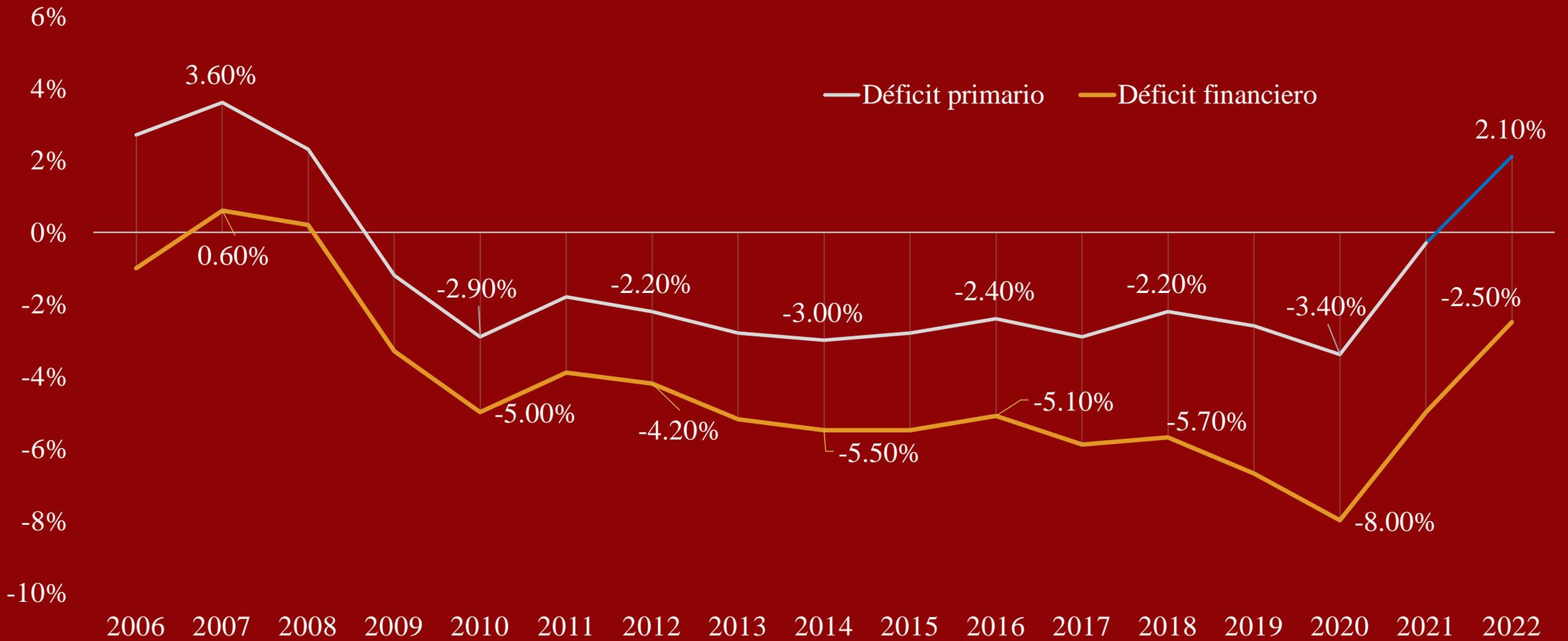
El **saldo financiero** es la diferencia entre los ingresos y los gastos totales del gobierno, incluyendo el gasto por intereses.

Costa Rica. Cifras a julio 2023 (millones de colones y porcentaje del PIB)

Ingresos	4.211.169	9,0%
Gasto sin intereses	3.555.387	7,6%
Superávit primario	655.782	1,4%
Gasto en intereses	1.258.224	2,7%
Saldo financiero	-602.442	-1,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Deficit primario y financiero de Costa Rica como % del PIB



Multiplicador del gasto

La política fiscal presenta un efecto multiplicador: estimula la demanda en un monto mayor que el aumento en el gasto.

Si el Gobierno aumenta el gasto en G , esto por sí mismo aumenta la demanda agregada. Sin embargo, el efecto no se detiene ahí.

El aumento en G se traduce en ingresos para los otros sectores de la economía a los que el gobierno les compra bienes o servicios. Con ese ingreso adicional, estos sectores aumentarán su consumo y ahorro, por lo que también impactan la demanda agregada.

Si los agentes privados que reciben ingresos por las nuevas compras del gobierno ahorran todo ese ingreso, entonces no habrá ningún efecto indirecto [multiplicador] en la demanda agregada.

Pero si solo ahorran una parte y gastan la otra, la que gastan sí provocará un aumento en la demanda agregada, de ahí el efecto multiplicador del gasto público.

Multiplicador fiscal

Los impuestos, al reducir los ingresos de las personas y las empresas, tienen un efecto inverso al de las transferencias.

Una reducción de impuestos tiene el mismo efecto que un aumento en las transferencias...

O un aumento en impuestos tiene el mismo efecto que una reducción en las transferencias.

En ambos casos, hay un efecto multiplicador.

No obstante, el multiplicador del gasto es mayor al de los impuestos o las transferencias.

Al aumentar G , aumentan los ingresos y posteriormente el consumo. Esto vuelve a aumentar los ingresos y se genera el efecto multiplicador.

Cuando se aumentan los T , o se reducen las T_r , ese efecto multiplicador sigue existiendo, pero se pierde el efecto inicial que provocaba G sobre la demanda agregada, y que era directo.

Multiplicador fiscal

El multiplicador del gasto es $1/(1 - \text{PMC})$.

El de las transferencias es $\text{PMC}/(1 - \text{PMC})$.

El de los impuestos es $-\text{PMC}/(1 - \text{PMC})$.

Esto es: cuántas veces cambia la demanda agregada ante un cambio en la variable respectiva.

Y **PMC** es la propensión marginal a consumir: cuánto aumenta el consumo ante un aumento del ingreso. Aunque también se puede entender como la fracción del ingreso disponible que se utiliza para consumir.

Política fiscal

El objetivo de la política fiscal es incidir sobre la demanda agregada de tal manera que el equilibrio de corto plazo corresponda lo más posible con el nivel potencial de la economía.

Frente a equilibrios de corto plazo con alto desempleo o baja producción (brecha recesiva), se requiere una **política fiscal expansiva** (aumento de G , de Tr o reducción de T), ya que expande la demanda agregada.

Esto puede eliminar la recesión, empujando a un nuevo equilibrio de corto plazo donde se alcanza el nivel potencial de producción.

Frente a equilibrios de corto plazo con brechas inflacionarias, se requiere una **política fiscal contractiva** (reducción de G , de Tr o aumento de T), ya que reduce la demanda agregada.

Esto puede acabar con la inflación, empujando a un nuevo equilibrio de corto plazo donde se alcanza el nivel potencial de producción.

Política fiscal anticíclica

Una política **expansiva** funciona en un período de **recesión**, de lo contrario provoca inflación.

Una política **contractiva** funciona en un período de **inflación**, de lo contrario provoca recesión.

Frente a una recesión, se requiere aumentar el gasto público, aumentar las transferencias o reducir los impuestos: endeudarse y aumentar el déficit (o reducir el superávit).

Frente a una crisis inflacionaria, se requiere austeridad: reducir el gasto público y las transferencias o aumentar los impuestos: ahorrar y reducir el déficit (o aumentar el superávit).

En general, el déficit tiende a aumentar ante las recesiones.

Sensatez de la política fiscal

En resumen...

Si la economía está por debajo de su ritmo potencial de crecimiento, si el desempleo es mayor de lo que debiera ser, si la inflación es baja... existe una brecha recesiva y corresponde estimular la demanda agregada.

Esto implica endeudarse y aumentar el déficit.

Si la economía está creciendo y el desempleo es bajo, pero la inflación es alta... existe una brecha inflacionaria y se requiere austeridad para frenar el exceso de demanda agregada.

Esto implica reducir el déficit y ahorrar.

Pero esto solo es fácil en teoría... Lo difícil es saber, en cada situación concreta, cuáles son las políticas adecuadas.

Críticas a la política fiscal

El gasto público siempre expulsa al gasto privado

Esto es válido solo cuando la economía está en pleno empleo.

En caso contrario, el gasto público puede estimular el crecimiento.

El endeudamiento del gobierno siempre expulsa al gasto privado en inversión

Esto es válido solo si la economía está en pleno empleo.

Si existe una recesión, habrá ahorro disponible y recursos ociosos; el crecimiento hará crecer la capacidad de consumo.

Críticas a la política fiscal

Los déficits presupuestarios provocan una reducción preventiva del gasto privado

Esto es válido solo si los consumidores tienen previsión perfecta y se abstienen de consumir cuando el gobierno aumenta el gasto.

Esto difícilmente es así.

Las políticas anticíclicas siempre llegan tarde, suele haber rezagos para aplicar la política anticíclica y que esta tenga sus efectos

Es cierto para algunas medidas, pero no siempre.

Sin embargo, otras pueden ejecutarse a tiempo y tener el efecto buscado.

Balance del saldo presupuestario

Muchas veces se argumenta que los gobiernos deben tener un presupuesto balanceado, en el que los gastos correspondan con los ingresos, evitando gastar lo que no se tiene.

¿Debe estar balanceado el presupuesto del gobierno? **¡NO!**

El presupuesto debe jugar un papel anticíclico:

Debe haber **déficit en períodos recesivos** para estimular la recuperación y fomentar el empleo.

Debe haber **superávit en períodos expansivos** para evitar la inflación y tener recursos para las épocas de vacas *flacas*.

El problema es que los gobiernos están tentados a tener déficits aun cuando deben ahorrar:

Es más fácil aumentar el gasto financiándolo con préstamos que aprobar nuevos impuestos.

Se hace para estimular el crecimiento, con la idea de que debiera ser mayor de lo que es.

Tentación del déficit

Si la economía está en expansión y el gobierno sigue pidiendo prestado, va a restar recursos a la inversión que impulsa el crecimiento.

Si la deuda sigue creciendo, llega un momento en que el pago de esa deuda se convierte en una parte creciente del gasto público.

Puede que el gobierno tenga que endeudarse más para poder pagar las deudas anteriores.

Además, si en las épocas de expansión no se ahorró... habrá pocas herramientas fiscales para enfrentar luego una crisis recesiva.

Al final, es indispensable un ajuste: puede ser planificado y ordenado, o puede ser fruto de una crisis, con las consecuencias correspondientes.

Costo de la austeridad

Si es un error utilizar políticas expansivas en épocas de crecimiento —en lugar de ahorrar para los años malos—, también es un error aplicar políticas de austeridad en tiempos recesivos.

El problema surge porque, ante una situación crítica de endeudamiento, la receta clásica ha sido la austeridad fiscal, aún si el contexto es recesivo: cortar el gasto público y subir los impuestos para reducir la necesidad de nuevos créditos y mostrar capacidad de pagar las viejas deudas.

Pero además de ser socialmente doloroso y políticamente difícil ¿puede realmente la austeridad fiscal sacar a un país de una crisis recesiva?

Tanto el razonamiento económico como la historia dicen: no.

Austeridad es política fiscal contractiva, y si un país está en depresión, esto la agravará y hará más difícil que el país logre estabilizarse y pagar sus deudas.

Razón deuda/PIB

Un instrumento para saber qué tan manejable es la situación financiera de un gobierno es la razón deuda/PIB; esta dice cuánto representa la deuda del gobierno como proporción del PIB.

Mis deudas viendo como les traigo una más.



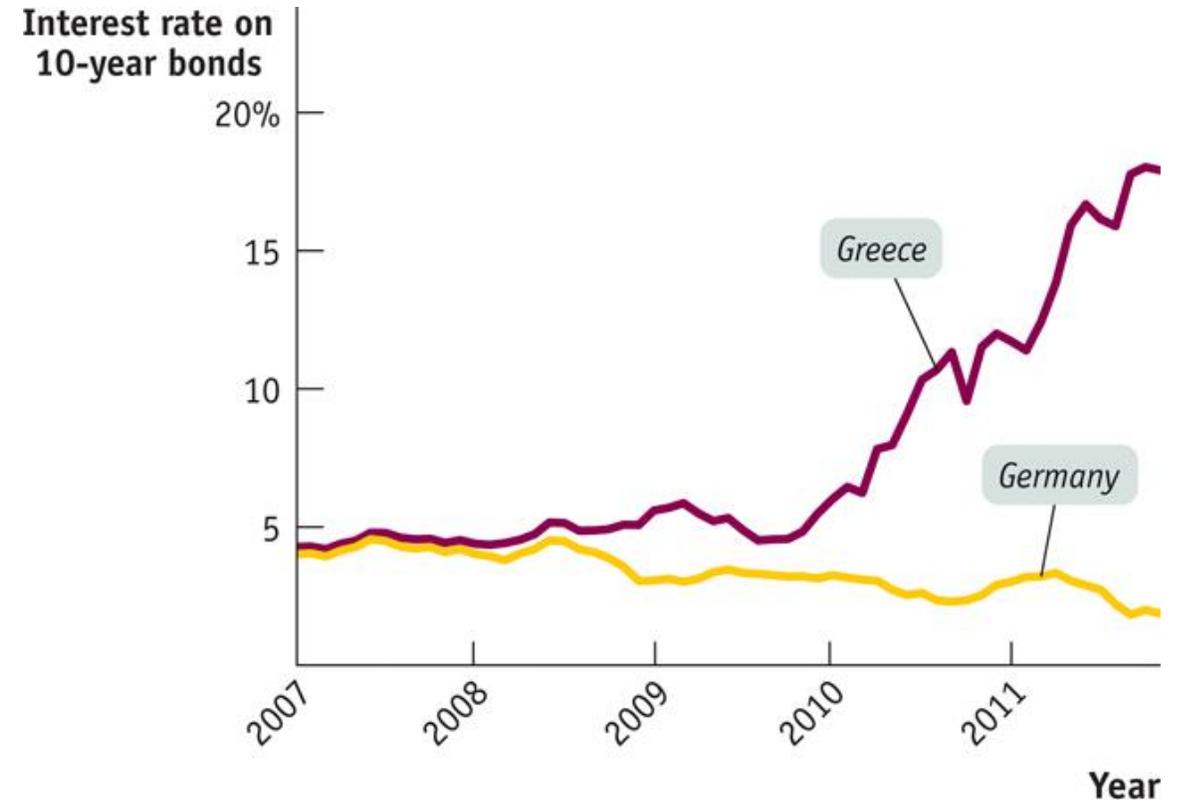
Este es un indicador más preciso que el tamaño del déficit o el tamaño de la deuda, porque se refiere a la capacidad de pago de largo plazo de la economía.

Idealmente, la deuda aumenta como porcentaje del PIB en los períodos recesivos y se reduce en los períodos expansivos.

Déficit y deuda descontrolada

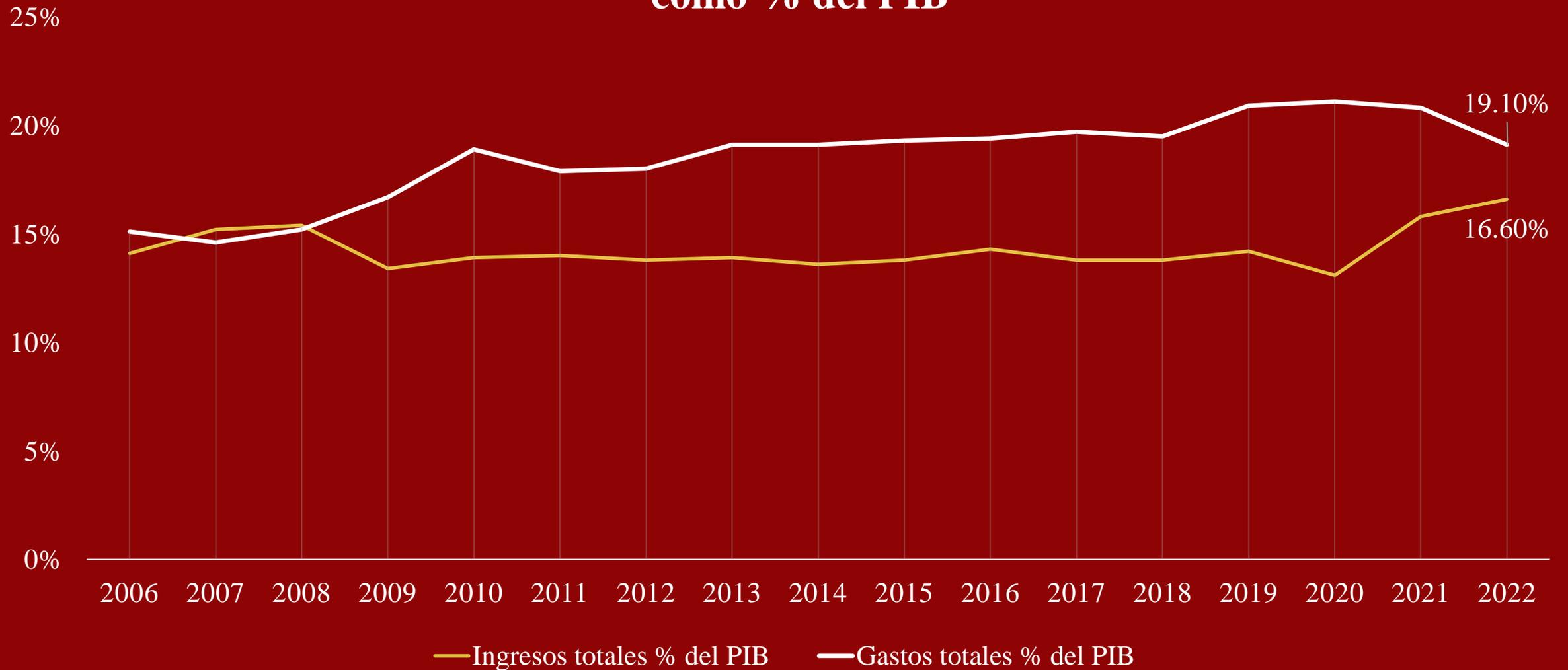
Hasta 2008 el gobierno de Grecia podía pedir préstamos a tasas de interés solo ligeramente más altos que los de Alemania.

En 2009 quedó claro que la deuda y los déficits griegos eran mayores de lo que se pensaba, y los inversores perdieron la confianza y los costos de los préstamos a Grecia se dispararon.

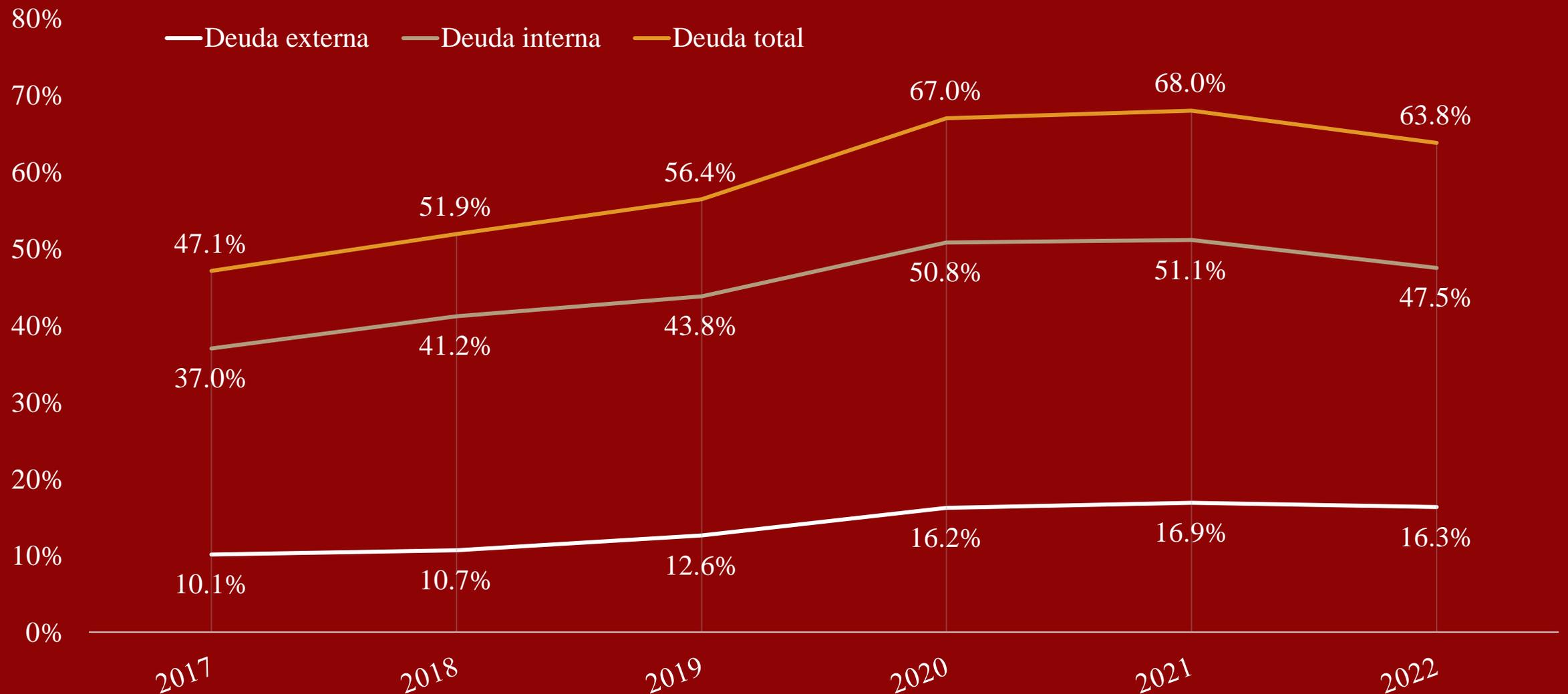


Source: European Central Bank.

Ingresos y gastos del Gobierno Central de Costa Rica como % del PIB



Costa Rica: Deuda pública como % del PIB



Déficit crónico en Costa Rica

El déficit es muy alto, y sigue aumentando.

La deuda interna y externa es muy alta, y sigue aumentando.

¿En qué tipo de situación estamos?

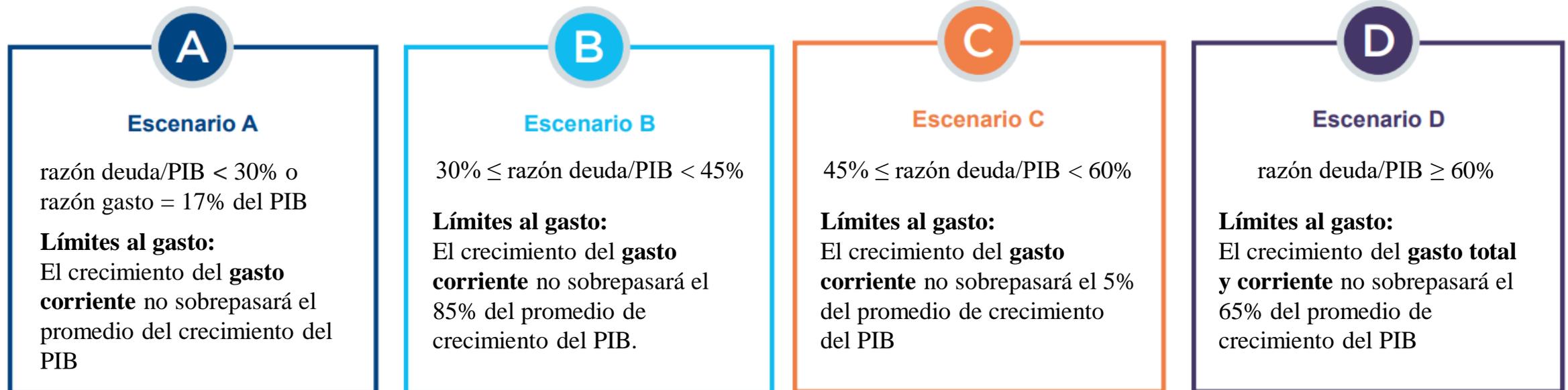
¿Qué tipo de políticas fiscales tienen sentido?

...eso nos preguntábamos ya desde el año ante pasado, pero hoy el panorama es mucho más complejo.

La regla fiscal de Costa Rica

La regla fiscal de Costa Rica, establecida en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, limita el crecimiento del gasto público [corriente y total] para estabilizar las finanzas del Estado.

Para determinar el porcentaje en que puede crecer el gasto, se establecen cuatro escenarios según la razón deuda/PIB que exista en el año:



Nota: También hay otros escenarios: crecimiento económico extraordinario, recesión y estado de emergencia.

La regla fiscal de Costa Rica

Como se observó antes, en Costa Rica la razón deuda/PIB es superior al 60%.

Por ende, el gasto total y corriente no pueden aumentar más que el 65% del promedio de crecimiento del PIB en los 4 años anteriores a la formulación del Presupuesto Nacional.

Por ejemplo, en 2022 se formula el presupuesto para 2023, entonces se calcula la tasa de crecimiento promedio del PIB de 2021, 2020, 2019 y 2018.

Si este promedio es 3,94%, el gasto puede crecer, como máximo, 2,56%. Este es el límite de crecimiento del gasto para 2023.

La aplicación estricta de la regla fiscal es una de las principales causas de la contención del gasto público en el año 2020 y siguientes.

Sin embargo, se han venido excluyendo de su aplicación a varias entidades o a algunos de sus rubros de gasto.

Práctica

1. De acuerdo con la teoría, en una situación de recesión económica, ¿cuál de las siguientes razones puede hacer fracasar la política fiscal?

A) No existe ninguna manera en la que la política fiscal pueda fracasar si la economía está en recesión.

B) El Gobierno cuando aumenta el gasto le quita dinero al sector privado, de manera que no es posible estimular la demanda agregada.

C) La ejecución de las políticas tarda tiempo, por lo que sus efectos se presentan de forma rezagada y podrían llevar a que la situación de recesión se convierta en una situación de inflación.

D) El Gobierno cuando aumenta su deuda utiliza fondos prestables que hubieran sido destinados a la inversión, de manera que, si se está muy por debajo del pleno empleo, no se pueden generar ingresos más altos.

2. Asumiendo que el país se encuentra en una brecha recesiva, el presidente de la república le solicita una política fiscal a un grupo de asesores, que tienen las siguientes posturas:

- ✦ María José sugiere reducir los impuestos y aumentar el gasto del gobierno, pero advierte que aumentará el déficit fiscal.
- ✦ Keonny dice que se debe reducir el gasto público para evitar un déficit presupuestario.
- ✦ Angelos dice que se deben reducir los impuestos y reducir las transferencias en la misma medida para mantener balanceado el saldo presupuestario.

Si el único objetivo del presidente es salir de esa brecha recesiva, la mejor opción es hacerle caso a:

- A) María José, puesto que propone una política fiscal expansiva.**
- B) Keonny, porque la política fiscal no juega un papel contracíclico.
- C) Angelos, porque ese balance evita agravar la crisis.
- D) Ninguno, porque esas políticas solo empeoran la brecha recesiva.

3. Suponga que las familias aumentan sus compras en bienes y servicios en \$1200 cuando su ingreso disponible aumenta en \$3600. Por ende:

A) La propensión marginal a consumir es 3 y el multiplicador fiscal es 0,66.

B) La propensión marginal a consumir es 0,33 y el multiplicador fiscal es 1,49.

C) La propensión marginal a consumir es 0,33 y el multiplicador fiscal es 1,03.

D) La propensión marginal a consumir es 1,40 y el multiplicador fiscal es 0,33.

4. Cuando el gobierno desea cerrar una brecha recesiva, puede _____ el gasto gubernamental y las transferencias y/o _____ los impuestos.

Complete el enunciado anterior correctamente:

A) **aumentar / disminuir.**

B) aumentar / aumentar.

C) disminuir / aumentar.

D) disminuir / disminuir.

