

# OTRA INTRODUCCIÓN HETERODOXA A LA ECONOMÍA POLÍTICA

por Juanca Martínez Coll  
Universidad de Málaga

## Tema 5.- El keynesianismo y la política fiscal

**Conceptos clave:** La economía keynesiana y el efecto multiplicador. El poder del gobierno: presupuesto público y política fiscal. Déficit y deuda pública. Demanda agregada, producción potencial, producción real, acumulación no deseada de inventarios, propensión media al consumo, propensión marginal al consumo, expectativas empresariales, producción real, efecto multiplicador, renta de equilibrio, producción de pleno empleo, multiplicador fiscal. Impuestos directos e indirectos, progresivos, regresivos y proporcionales. Presupuesto equilibrado, déficit y superávit presupuestario, política fiscal expansiva o restrictiva, retardos fiscales, estabilizadores fiscales automáticos, política fiscal anti-cíclica, Estado de Bienestar. Ciclos económicos de Kondratieff, ciclo político, burbuja especulativa, hipótesis de la inestabilidad financiera de Hyman Minsky.

### 5.1 El entorno social y político del keynesianismo

En la década de 1930 los países desarrollados estaban sufriendo una terrible crisis económica: la **Gran Depresión**. Muchos economistas reconocían que sus enseñanzas estaban siendo contradichas por la realidad del prolongado desempleo y las continuas crisis económicas. Entonces, en 1936, Keynes publica su libro *"The General Theory of Employment, Interest and Money"* (Teoría General sobre el Empleo, el Interés y el Dinero) en el que se propone un enfoque completamente nuevo y alternativo a la Economía Política de clásicos y neoclásicos. La **teoría keynesiana**, considerada por muchos como el programa económico de los partidos de la izquierda socialdemócrata, se convirtió en el **paradigma dominante** en la ciencia económica y en el pensamiento político hegemónico durante varios decenios. Las políticas fiscales recomendadas por Keynes fueron aplicadas por partidos conservadores y progresistas, de derecha e izquierda, en todos los países del Atlántico Norte. Ese fue, en las décadas de 1950 y 1960, el período de la construcción del **Estado de Bienestar**: los sistemas de seguridad social con subsidios para desempleados, sistemas de sanidad pública, sistemas de pensiones y educación pública y gratuita universal, financiados con una fiscalidad progresiva que tenía como objetivo la protección del ciudadano *"de la cuna a la tumba"*.

Más allá de las explicaciones de racionalidad económica que justificaran esas políticas, su aceptación como pensamiento hegemónico y práctica gubernamental generalizada requiere de **explicaciones sociopolíticas adicionales**. Tras la Gran Guerra (1914-1918) había aparecido en Rusia una **alternativa al capitalismo** que demostraba ser eficiente, estable y sostenible, ganando simpatías crecientes entre la intelectualidad y los trabajadores de todo el mundo. También aparecieron como reacción los **nacionalismos radicales fascistas** que suprimieron las libertades y exacerbaban los conflictos entre países que condujeron finalmente a la II Guerra Mundial (1939-1945). De esta guerra surgió un mundo nuevo en el que **la URSS competía con USA por la hegemonía mundial** y los países comunistas se habían multiplicado englobando a un tercio de la población mundial y con una fuerte influencia sobre otro tercio. El **miedo a perderlo todo** de la oligarquía capitalista mundial permitió la aplicación de **las políticas keynesianas que, con políticas fiscales progresivas, redujeron las desigualdades sociales y crearon pleno empleo y crecimiento sostenido de la producción, estabilizando la economía y la sociedad**.

Pero, a pesar de su evidente éxito económico, el keynesianismo empieza a ser denostado en la década de 1970, sus políticas abandonadas y el Estado de Bienestar combatido y erosionado a

partir de 1980. **El comunismo ya no da miedo:** desprestigiado por su carácter represivo de las libertades y debilitado por su estancamiento económico, ha dejado de ser una alternativa. Triunfa entonces la **reacción neoliberal** que privatiza las empresas públicas, elimina las protecciones en el mercado laboral y liberaliza los movimientos de capitales y los mercados financieros. La desigualdad vuelve a crecer y la globalización de los mercados, junto con el desarrollo tecnológico, permite que el 0,01% más rico de la población mundial alcance rápidamente niveles de riqueza y poder jamás conocidos en la historia de la humanidad.

Pero, como era de esperar, al eliminar los controles sobre los mercados financieros, aparecen de nuevo las **burbujas especulativas y las crisis bancarias** con una gran capacidad destructora. La **creciente desigualdad** y el empobrecimiento de los trabajadores generan **indignación y descontento**, facilitando la aparición de partidos neofascistas y neoizquierdistas. Los países del Atlántico Norte quedan aprisionados en un **estancamiento económico secular** mientras que las economías emergentes no liberales, principalmente China, protegidas por Estados poderosos e intervencionistas, crecen de forma sostenida y a gran velocidad conquistando espacios económicos y **disputando la hegemonía política mundial**. Surge de nuevo el miedo y con él la apertura al debate académico y político sobre **los límites del liberalismo** y la reconsideración de las teorías keynesianas y su desarrollo poskeynesiano.

## 5.2 La teoría keynesiana

La idea básica de Keynes fue que **el desempleo está causado por una insuficiente demanda agregada**. La demanda agregada es la suma de lo que demandan las familias, las empresas y el Estado<sup>1</sup>. Esa era una idea nueva y que contradecía los modelos teóricos anteriores. La ciencia económica oficial estaba entonces basada en la creencia de que existe una tendencia automática al equilibrio entre la oferta y la demanda agregadas afirmando que “toda oferta crea su propia demanda”. La nueva propuesta de Keynes negaba que hubiera una tendencia automática al equilibrio por lo que se hacía necesaria la intervención del Estado. Veamos los conceptos básicos del argumento de Keynes.

La **producción potencial** es el valor del total de los bienes y servicios que una economía en situación de pleno empleo es capaz de producir. La producción potencial de un país depende exclusivamente de los factores productivos, capital y trabajo, y de los conocimientos tecnológicos de que disponga. Se considera que la producción potencial se consigue mediante un uso normal de esos factores productivos; puede haber temporalmente una utilización a un ritmo más fuerte mediante la que se consiga una producción algo superior a la potencial y puede que haya situaciones de desempleo de los factores en las que la producción real del país será inferior a la potencial.

La **producción real** es la que efectivamente se produce y se vende. Coincide con la renta total real que perciben las familias ya que el gasto de uno es igual al ingreso de otro. Pero, como solo se produce lo que se puede vender, la producción real depende de la **demanda agregada** y no de la producción potencial. Si se está produciendo más de lo que la demanda del mercado puede absorber, habrá en las empresas una **acumulación no deseada de inventarios** y la producción se contraerá. Por el contrario, si se está produciendo menos de lo demandado subirán previsiblemente los precios lo que alentará al aumento de la producción.

---

<sup>1</sup> Para estimar la demanda agregada de un país hay que considerar también las exportaciones (demanda exterior) y las importaciones (la demanda de productos extranjeros). Para la explicación de las ideas de Keynes, por razones de simplificación, obviaremos los efectos del mercado exterior.

Como la producción real depende de la demanda agregada, puede que coincida o no con la producción potencial. Si la producción que la demanda agregada es capaz de absorber es inferior a la producción potencial, habrá una infrautilización de los factores productivos, es decir, paro o desempleo. Por el contrario, si un exceso de demanda agregada determina una producción real por encima de la potencial, el necesario mayor ritmo en la utilización de los factores productivos provocará tensiones inflacionistas.

La demanda de consumo depende del nivel de la renta disponible de las familias y de sus decisiones de qué proporción van a destinar al ahorro y al gasto. La demanda de inversión depende de las expectativas empresariales: sólo invertirán si prevén que la demanda de sus productos aumentará en el futuro. **No hay ninguna razón por la que el libre juego de las fuerzas del mercado conduzca a la igualdad entre producción real y producción potencial.** Es por eso que vemos largos períodos de desempleo o fases de inflación desbocada.

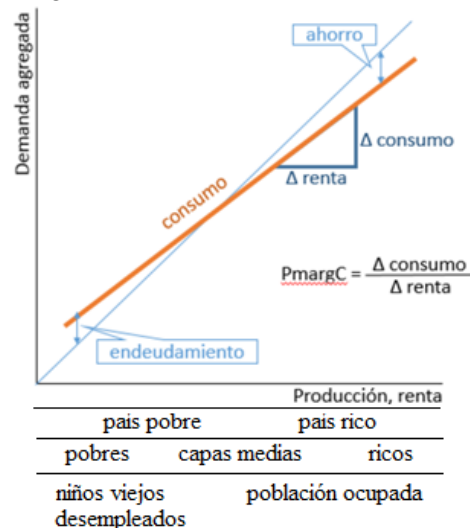
Por tanto, **sólo la intervención consciente del Estado puede equilibrar la demanda agregada** para que se ajuste al nivel de la producción potencial y el pleno empleo. En caso de que haya desempleo debido a la insuficiencia de la demanda agregada, es decir, si la producción real es inferior a la producción potencial, el gobierno puede y debe solucionarlo aumentando sus gastos, endeudándose. Y al revés, en los momentos en que haya tendencias inflacionistas por un exceso de demanda, deberá aumentar los impuestos y reducir sus gastos, devolviendo la deuda pública.

### 5.3 La demanda de consumo privado

**La demanda de consumo** privado depende de la renta y del ahorro. Las familias destinan sus rentas o al consumo o al ahorro; todo lo que ganamos o lo gastamos (consumo) o no lo gastamos (ahorro). Se llama **propensión media al consumo** al porcentaje de la renta que se destina al consumo. La propensión media al consumo disminuye al aumentar la renta. En otras palabras, **cuanto mayores son las rentas percibidas por una familia, mayor será su ahorro y menor su consumo.** Los pobres ahorran muy poco. Incluso es posible que familias muy pobres que no obtienen las rentas necesarias se endeuden para poder mantener un nivel de vida mínimo. El endeudamiento es lo contrario que el ahorro, es un ahorro negativo.

Keynes considera que, al igual que las familias, la tasa de consumo y ahorro de las sociedades también depende de su nivel de renta: cuando la producción y renta nacionales crecen se destinará una mayor proporción de esa renta al ahorro.

La forma de la función de consumo se muestra en el gráfico adjunto: al aumentar la producción (o renta) aumenta la demanda de consumo. El eje de “producción o renta” puede interpretarse de diversas formas. Puede indicar la producción o renta de un país, más pobre o más rico. Puede indicar la renta de diferentes capas de la población. Puede indicar distintas fases del ciclo vital de las personas, cuando no producen (niños, viejos, desempleados) o cuando son activos, producen y generan rentas. Pero todas estas interpretaciones coinciden en mantener el supuesto keynesiano de que la función es una línea recta cuya pendiente, la propensión marginal al consumo, es la misma para cualquier nivel de renta.



Se llama **propensión marginal al consumo** al aumento que se produce en el consumo cuando la renta aumenta en una unidad. En la gráfica, la pendiente de la función de consumo es la propensión marginal. Keynes considera que la propensión marginal al consumo es constante, es decir, que sea cual sea el nivel de renta, si aumenta en cualquier cantidad, el porcentaje de ese aumento que se destinará al consumo será siempre el mismo. Si la propensión marginal es constante, la pendiente de la función de consumo en la gráfica es constante, por lo que la función es una recta.

Esta tabla ilustra con un ejemplo la forma de estimar las propensiones media y marginal al consumo a partir de los datos de renta y consumo. Obsérvese que al aumentar la renta, la propensión media al consumo es decreciente pero la propensión marginal al consumo permanece constante.

RENTA		CONSUMO		Propensión media al consumo	Propensión marginal
Y	$\Delta Y$	C	$\Delta C$	% C / Y	$\Delta C / \Delta Y$
500		600		600/500 : 120%	
1000	500	1000	400	1000/1000 : 100%	400/500 = 0,8
1500	500	1400	400	1400/1500 : 93%	400/500 = 0,8
2000	500	1800	400	1800/2000 : 90%	400/500 = 0,8
3000	1000	2600	800	2600/3000 : 86%	800/1000 = 0,8
3795	795	3236	636	3236/3795 : 85%	636/795 = 0,8

## 5.4 El efecto multiplicador

La propensión marginal al consumo es un concepto muy importante en el modelo keynesiano porque de ella depende el efecto multiplicador. Cualquier aumento de la renta de las familias tiene un efecto multiplicador ya que la parte de ese aumento que se destine a consumo generará un aumento en las rentas de los fabricantes de bienes de consumo que a su vez destinarán parte a nuevos consumos y así sucesivamente. Lógicamente esa multiplicación tiene un límite ya que parte de las nuevas rentas generadas se destinarán al ahorro y no a nuevo consumo. Por tanto, **cuanto mayor sea la propensión marginal al consumo, mayor será el efecto multiplicador.**

Por ejemplo. Supongamos que una empresa decide adquirir maquinaria por valor de 100 M€.

1. Los fabricantes de esa maquinaria ven aumentar sus ingresos en 100 M€. Parte de esos nuevos ingresos, pongamos 20 M€, los ahorran y lo demás, 80 M€, lo gastan en adquirir automóviles.
2. Los fabricantes de automóviles ven aumentar sus ingresos en 80 M€. Parte lo ahorran, pero destinan 64 M€ a comprar televisores.
3. Los fabricantes de televisores verán aumentar sus ingresos en 64 M€ y destinarán 51,2 M€ a comprar pizzas.
4. Los fabricantes de pizzas....

La inversión inicial tendrá un efecto sobre la demanda agregada de  $100+80+64+51,2+\dots = 500$

En este ejemplo hemos supuesto que la propensión marginal al consumo es de 0,8, es decir, que las familias destinan a aumentar su consumo el 80% de lo que hayan aumentado sus rentas.

El efecto multiplicador será mayor cuanto mayor sea la propensión marginal al consumo. La fórmula para este sencillo ejemplo es:  $M = 1/(1-P_{margC})$ . En este caso el multiplicador es  $1/(1-0,8) = 5$ . Por tanto la inversión inicial de 100 M€ ha generado un aumento de la demanda agregada de 500 M€.

**El efecto multiplicador permite predecir que cualquier aumento en la demanda agregada debido a un aumento de la inversión de las empresas o de los gastos del gobierno, provocará un aumento mayor en la renta o producto nacional.**

Conviene subrayar las **consecuencias de este razonamiento sobre la política de austeridad** que impone la Unión Europea a los países cuya tasa de deuda pública respecto al PIB es superior al 60%, como es el caso de España. Hay dos formas de corregir esa tasa: disminuyendo la deuda o aumentando el PIB. La política que se está aplicando, contrayendo los gastos públicos, tiene como

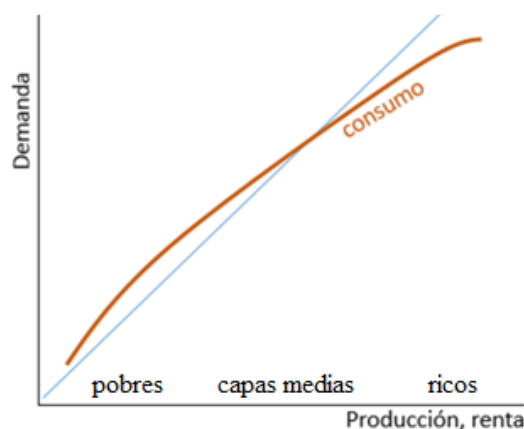
objetivo reducir la deuda. ¿Y si hiciéramos lo contrario? ¿Qué pasaría si el gobierno aumentara sus gastos, por ejemplo, aumentando los subsidios a los desempleados y las pensiones de jubilación más bajas? Si el gobierno pide prestados 100 M€ y los reparte entre pensionistas y parados, el PIB podrá aumentar en 500 M€ (o 300, o 200) con lo que la tasa deuda/PIB disminuiría. Además, el Estado recuperaría parte o todo lo gastado vía impuestos.

**El aumento en términos absolutos de la deuda pública no significará un aumento del porcentaje de la deuda sobre el producto nacional siempre que el multiplicador sea mayor que 1.** Si el aumento en la producción real que se consigue no supera a la producción potencial no habrá peligro de inflación.

Conviene tener en cuenta que el efecto multiplicador se produce en los dos sentidos, expansivo cuando aumentan los gastos y depresivo cuando se reducen. Una política de austeridad en el que el gobierno reduce sus gastos, tiene un efecto depresivo multiplicado sobre el producto y la renta nacional. **Las exigencias de austeridad de la UE van en el sentido contrario de las recomendaciones de Keynes.** Y sus consecuencias son claras: desde 2008, a pesar de todas las medidas de austeridad aplicadas, el porcentaje de la deuda pública con respecto al PIB no ha parado de crecer.

## 5.5 Crítica y visión poskeynesiana del multiplicador

La propuesta de Keynes fue que la propensión marginal al consumo, y por tanto el multiplicador, es un dato constante y estable, que varía muy poco con el tiempo. Esto se ha comprobado que no es del todo cierto. De hecho es difícil estimar con precisión cual puede ser el efecto multiplicador en diferentes países, en diferentes momentos o dependiendo de cómo sea el gasto. Además, si consideramos que la función de consumo refleja la situación de un país en un momento determinado, representando la demanda de consumo de los diversos niveles de renta, resulta muy cuestionable que sea una línea recta, que la  $P_{margC}$  (y, por tanto, el multiplicador) sea igual en todos los puntos. En realidad la capacidad de endeudamiento de las rentas más bajas es muy pequeña, aumenta en las rentas medias-bajas, empieza a haber capacidad de ahorro en las rentas medias-altas, y en las rentas muy altas la función se hace plana reflejando que cualquier aumento de renta no se traduce en un aumento del consumo.



Stephen Koukoulas y otros economistas poskeynesianos afirman que, contrariamente al supuesto de Keynes, **el efecto multiplicador del gasto destinado a los grupos de renta más baja será mucho mayor que el del gasto destinado a subvencionar a las clases más altas** (o a la pérdida de ingresos del gobierno por exenciones fiscales a las clases altas). Un incremento en los ingresos de un desempleado, por ejemplo, se destinará inmediata e íntegramente al consumo y ese consumo

consistirá principalmente en bienes y servicios básicos generados por productores locales que también tienen bajas rentas y que también destinarán la mayor parte del ingreso extra al “consumo de pobres”. Sin embargo, un aumento en el ingreso de los más ricos, obtenido quizá por una disminución de sus impuestos, es muy probable que se destine en gran parte al ahorro o a consumo de bienes y servicios producidos en el extranjero, al “consumo de ricos”.

En conclusión, un gobierno que quiera reducir el porcentaje de su deuda respecto al PIB lo que deberá hacer es aumentar sus gastos en subvenciones a las capas más desfavorecidas de la población: los jubilados de rentas bajas, las pensiones de viudedad, las pensiones no contributivas, los subsidios al desempleo de larga duración, etc. Ni siquiera es necesario que aumente la deuda pública: un aumento en la progresividad de los impuestos (quitando a los ricos para dar a los pobres) impulsará el crecimiento del PIB.

**¿Cuánto miden los multiplicadores?** En los tiempos en los que el keynesianismo era el pensamiento hegemónico se consideraba que los multiplicadores tenían un valor entre 3,5 y 5. En la actualidad, bajo la hegemonía del pensamiento neoliberal, la tendencia es a minimizar los multiplicadores estimándolos inferiores a 1, en torno al 0,5. Si el valor del multiplicador es inferior a 1, las recomendaciones keynesianas de política fiscal pierden todo sentido. Según estudios de economistas liberales, la mejor o la única industria en la que el efecto multiplicador es positivo es en la industria armamentística. ¡Mire usted qué suerte!

Así por ejemplo, cuando el FMI hizo un cálculo del efecto que tendrían los programas de austeridad en la economía griega basó esos cálculos en un multiplicador estimado del 0,5%. El efecto devastador de la austeridad sobre la economía griega ha demostrado el error. Diversos estudios posteriores de Oliver Blanchard (ex economista jefe del FMI) y del Comité de Evaluación de Políticas del FMI han estimado que el multiplicador real griego fue en ese momento del 3,5% como consecuencia de lo cual el PIB griego se contrajo mucho más de lo previsto. Esta subestimación del valor del efecto multiplicador explica los errores sistemáticos que están cometiendo año tras año el FMI y otros organismos en sus predicciones de crecimiento de las economías europeas y en su subestimación de los perniciosos efectos de las políticas de austeridad que se están aplicando en Europa. Finalmente, la misma Directora General del FMI, Christine Lagarde, ha reconocido oficialmente en público que “reconocemos haber cometido un error al estimar los multiplicadores fiscales”. Pero a pesar de reconocer el error, sus recomendaciones de política económica no han sido modificadas.

## 5.6 La demanda de inversión

Cuando una empresa desea ampliar su capacidad productiva, invierte adquiriendo bienes de capital (máquinas, edificios, patentes). Su efecto sobre la demanda agregada no se reduce solo al importe que haya invertido sino que tiene un **efecto multiplicador** ya que los productores (capitalistas y trabajadores) de esos bienes de capital verán aumentados sus ingresos y aumentarán por tanto sus gastos de consumo, lo que a la vez generará más rentas para los productores de estos bienes de consumo y estas nuevas rentas generarán nuevos consumos en un círculo virtuoso. Este efecto multiplicador hace que las inversiones sean muy positivas para la expansión económica.

Pero la cantidad que la empresa privada invierte en un país no depende del nivel de producción y renta del país sino de las **expectativas empresariales**, es decir, de las previsiones que hagan los empresarios sobre cómo será el futuro. Los empresarios sólo invertirán si creen que en el futuro va a crecer la demanda de sus productos; si las previsiones de los empresarios son que la demanda permanecerá estancada o disminuirá, no invertirán por muy rico que sea el país.

Según Keynes, no hay ninguna razón por la que la demanda de inversión deba tener el volumen justo que haga que la demanda agregada coincida con la producción de pleno empleo. Si la demanda de inversión es inferior a la requerida para el pleno empleo estaremos en una situación indefinidamente estable de estancamiento. Esto es lo que, en su opinión, estaba ocurriendo durante la Gran Depresión. Esto es lo que, según la opinión de los keynesianos, está ocurriendo en España desde 2008.

Obsérvese que las expectativas empresariales tienen el efecto de **profecías que se auto-cumplen**: si el ambiente empresarial es optimista, los empresarios invertirán y, por el efecto multiplicador, la demanda agregada aumentará y sus expectativas se cumplirán. Si, por el contrario, las expectativas empresariales son negativas, se abstendrán de invertir y la demanda agregada quedará estancada. Es por eso que todos los gobiernos de todos los países se esfuerzan siempre en predecir un futuro esperanzador. Un líder político brillante que consiga convencer a los empresarios de que la economía va a funcionar muy bien en el futuro próximo, conseguirá animarlos a invertir y, efectivamente, la economía se expandirá.

Pero como todos los gobernantes tratan siempre de transmitir optimismo, los empresarios solo les creerán si las promesas van acompañadas de compromisos que garanticen beneficios para las inversiones: el efecto multiplicador de la inversión sobre la demanda agregada confiere a las empresas un **extraordinario poder sobre los gobiernos** que les permite exigir, por ejemplo, exenciones fiscales, flexibilidad en las normas de protección medioambiental y regulaciones laborales favorables a sus intereses.

Cuando Keynes diseña su modelo, a mediados de la década de 1930, en plena Gran Depresión, el movimiento de capitales y el comercio internacional estaban mucho más restringidos que en la actualidad por razones técnicas y políticas: el transporte internacional de mercancías resultaba mucho más oneroso que hoy pero además la depresión económica impulsó políticas proteccionistas con barreras a las importaciones. En la actualidad los avances tecnológicos han permitido extraordinarios avances en la logística de los transportes lo que, unido a la práctica desaparición de las barreras aduaneras sobre los productos industriales, ha reducido extraordinariamente los costes del comercio internacional de mercancías. En el mundo descrito por Keynes los empresarios de un país solo tienen la alternativa de invertir o no invertir en su país y tomarán su decisión en función de sus expectativas sobre el futuro de la demanda agregada principalmente de su país. En la actualidad el movimiento internacional de capitales está muy liberalizado y las empresas pueden fácilmente trasladar su capacidad productiva de un país a otro en función de sus expectativas de venta en terceros países. Esto fuerza a los gobiernos a competir entre sí para atraer las inversiones internacionales y refuerza aún más el poder de las empresas sobre los gobiernos.

En resumen, el efecto expansivo de la inversión sobre la demanda agregada es hoy aún más errático e impredecible que en los tiempos de Keynes. La probabilidad de que la demanda de inversión en un país sea la adecuada para que la demanda agregada coincida con la producción potencial es hoy aún menor que hace ochenta años.

## 5.7 El multiplicador del gasto público

Continuando con el estudio del modelo y las propuestas keynesianas, vamos a analizar ahora el efecto del tercer componente de la demanda agregada, el **consumo público**, es decir, los gastos de las administraciones públicas, del Estado.

Como hemos visto, no hay ningún mecanismo automático que haga que la producción de equilibrio coincida con la producción de pleno empleo. La producción de equilibrio -en otras

palabras, el valor de los bienes y servicios que el sistema tiende a producir- está determinada por la demanda agregada. Si ésta estuviese formada exclusivamente por el consumo privado y la inversión de los empresarios, sería mucha casualidad que coincidiesen producción real y producción de pleno empleo; los deseos de ahorro de las familias y las expectativas de los empresarios no tienen por qué conjuntarse en la proporción y cuantía exacta requeridas. Es más, si en algún momento coincidiesen, el resultado sería muy inestable ya que las expectativas de los empresarios cambian continuamente, cíclicamente.

Los economistas neoclásicos consideraban que el sistema económico mostraba una tendencia natural hacia un equilibrio con pleno empleo. Contrariamente a esas previsiones, la Gran Depresión de los años treinta (como la situación económica actual de España) puso en evidencia que era posible contemplar una situación estable de depresión y que el desempleo podía permanecer durante largos períodos.

Pero el pesimismo del análisis keynesiano vino acompañado de la receta para la corrección de esas situaciones: **la política fiscal del gobierno -la manipulación de los ingresos y los gastos del sector público- puede reconducir la demanda agregada hasta la altura exacta que permita una producción sostenida de pleno empleo.**

Los gastos del gobierno están formados por sus inversiones en infraestructuras (carreteras, hospitales, escuelas), los sueldos de los trabajadores públicos, las compras de bienes y servicios y por las transferencias: las pensiones de invalidez y jubilación, subsidios de desempleo y subvenciones a las empresas, entre otras. Estos gastos son lo que se llama **consumo público, el tercer componente de la demanda agregada**. La determinación de la cuantía de esos gastos es una decisión política, independiente de la renta y los mecanismos del mercado; por tanto su cuantía puede ser ajustada para que la demanda agregada y la producción real coincida con la producción de pleno empleo.



Esto no quiere decir que los gastos del gobierno tengan que cubrir toda la distancia que haya entre la demanda agregada existente en un momento dado y la requerida para la producción potencial ya que estos gastos también tienen el **efecto multiplicador**. Como hemos visto en epígrafes anteriores, un aumento en los gastos del gobierno por valor de 100 puede provocar un aumento en el producto real de 350 o 500. El gasto en pensiones de jubilación y subsidios de desempleo, por ejemplo, hace que aumente la demanda de bienes y servicios por parte de jubilados y parados, aumentando así las rentas y la demanda de consumo de sus proveedores.

Pero no se puede olvidar que existen también **ingresos públicos**. Los impuestos, al detraer dinero de las rentas de las familias, desplazan la demanda agregada en sentido descendente. La consiguiente disminución en la renta real se verá ¡Ay! afectada igualmente por el efecto multiplicador. Hay que tener en cuenta sin embargo que el efecto de los impuestos puede ser mucho más complejo. Los impuestos no solo hacen disminuir el consumo sino también el ahorro. Además, si los impuestos son progresivos, es decir, si recaen especialmente en las rentas más altas provocarán variaciones en la propensión marginal al consumo y ampliarán el efecto multiplicador. Si por el contrario los impuestos son regresivos y penalizan las rentas más bajas el efecto multiplicador disminuirá.

En cualquier caso, si lo que se busca es el efecto expansivo sobre la demanda agregada, la producción y el empleo, lo más eficaz es **financiar los gastos del Estado no con impuestos sino con deuda pública.**



## Las recetas keynesianas

	 <b>Enfriamiento</b>	 <b>Recalentamiento</b>
<b>Síntomas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo: cierre de empresas, despidos de trabajadores</li> <li>• Deflación: bajan los precios</li> <li>• También aumenta el ahorro y hay superávit externo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pleno empleo</li> <li>• Inflación: suben los precios y los salarios</li> <li>• Déficit exterior: se importa más de lo que se exporta</li> </ul>
<b>Causas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiente demanda agregada</li> <li>• Los empresarios invierten poco</li> <li>• Los consumidores ahorran demasiado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exceso de demanda agregada</li> <li>• Los empresarios invierten demasiado</li> <li>• Los consumidores no ahorran suficiente y se endeudan</li> </ul>
<b>Medicina</b>	<b>POLÍTICA FISCAL EXPANSIVA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de gastos públicos</li> <li>• Disminución de impuestos</li> <li>• Déficit público</li> </ul>	<b>POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de gastos públicos</li> <li>• Subida de impuestos</li> <li>• Superávit público</li> </ul>

## 5.8 Clases de impuestos

Los Estados se han financiado siempre mediante impuestos. Antes de inventarse el dinero las contribuciones al Estado se hacían entregando cereales, ganado o tiempo de trabajo. La invención del dinero supuso una revolución económica que facilitó extraordinariamente la organización de la sociedad y la contribución de cada individuo a los gastos comunes y a su gestión por el Estado. De hecho algunos economistas solo consideran dinero a los títulos-valores que son aceptados por el Estado para el pago de impuestos.

Desde la invención del dinero, la imaginación innovadora de los ministros de hacienda a lo largo de milenios ha generado multitud de fórmulas impositivas. Distinguiremos aquí dos tipos: los **impuestos directos**, que son los que recaen sobre el patrimonio o la renta de las familias y los **impuestos indirectos** que son los que recaen sobre los productos y las transacciones económicas. Ejemplos de impuestos directos en España son el IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) o el Impuesto de Sociedades. Ejemplo de impuestos indirectos son el IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido) y los impuestos especiales sobre alcohol, tabaco, hidrocarburos, matriculación de vehículos y loterías.

Los impuestos y el sistema impositivo de un país pueden ser **proporcionales, progresivos o regresivos**.

Un impuesto o sistema impositivo será **proporcional** si todos los individuos contribuyen en la misma proporción, es decir, con el mismo porcentaje de su riqueza o de su renta.

Un impuesto o sistema impositivo será **progresivo** si los individuos más ricos contribuyen en mayor proporción que los pobres, es decir, que el porcentaje o tasa impositiva que se aplica a las rentas más altas es superior al de las rentas más bajas.

Un impuesto o sistema impositivo será **regresivo** si los individuos más pobres contribuyen en mayor proporción que los ricos, es decir, que el porcentaje o tasa impositiva que se aplica a las rentas más bajas es superior al de las rentas más altas.

*“¿Pero qué me está usted diciendo? ¿Qué es posible que se haga pagar a los pobres más que a los ricos? ¿Es posible que haya un gobierno tan perverso e injusto que tenga un sistema impositivo regresivo?”* puede preguntarse el lector. *“Pues... hummm... ejem... pues sí”*, habrá que responder. De hecho, los sistemas impositivos de todos los países son regresivos en mayor o menor medida.

El IRPF español es un impuesto parcialmente progresivo ya que las rentas más bajas están exentas y la tasa aplicada es creciente para las rentas superiores. El problema es que este impuesto, aunque teóricamente se aplica también sobre alquileres, intereses bancarios y dividendos de acciones, en la práctica recae principalmente sobre las rentas que se reciben en forma de sueldos, salarios u honorarios profesionales, es decir, las rentas del trabajo.

Los impuestos indirectos representan la mayor parte de los ingresos del Estado y son siempre muy regresivos. Los mendigos e indigentes tienen que pagar el IVA sobre todo lo que compran, exactamente el mismo IVA que pagan los más ricos, pero para los ricos el porcentaje que representa sobre sus rentas resulta ser ínfimo en comparación. El impuesto de loterías es un impuesto especialmente injusto y odioso por su regresividad ya que de hecho es un impuesto sobre los pobres con racionalidad limitada: lo que el billete de lotería proporciona es “la ilusión de todos los días” de dejar de ser pobre (por lo que los ricos no lo compran) y ningún individuo racional adquiriría un billete cuyo precio es superior a su valor esperado (el resultado de multiplicar el premio por la probabilidad de obtenerlo).

Además, los sistemas impositivos se enfrentan a la elusión y la evasión fiscal que los hacen aún más regresivos. La **elusión fiscal** es la utilización de trucos y lagunas legales para pagar menos impuestos; la normativa legal ofrece multitud de exenciones y vías de escape que facilitan que los más ricos, los que disponen de expertos asesores y los que obtienen sus rentas del capital en vez del trabajo, puedan reducir su contribución. La **evasión fiscal** es la utilización de trucos ilegales y paraísos fiscales para ocultar capital y rentas al fisco. Resulta indignante constatar la hipocresía de los gobiernos que afirman perseguir la evasión fiscal cuando a la vez permiten la existencia de paraísos fiscales incontrolados fuera y dentro de sus fronteras y destinan muchos más recursos a controlar fiscalmente a los trabajadores autónomos y las pequeñas empresas que a las grandes.

El análisis de los desequilibrios de poder explica estas contradicciones. Los más poderosos (las grandes empresas, los grandes bancos) tienen poder blando (son propietarias de los medios de prensa) y poder económico (al decidir las inversiones privadas) suficiente para obligar a los gobiernos a que establezcan exenciones fiscales a su favor y a que muestren ceguera ante las manifiestas trampas que realizan para ocultar sus riquezas y no contribuir al sostenimiento de la sociedad.

El resultado de la regresividad y de la elusión y evasión fiscal no solo contraviene el principio de equidad sino que además provoca graves ineficiencias en el sistema y es una rémora sobre el crecimiento y desarrollo económico y social.

## 5.9 El presupuesto y la política fiscal

Desde el punto de vista económico, el presupuesto del Estado es un documento contable que recoge las previsiones de los ingresos y gastos públicos que se realizarán en el siguiente ejercicio. Es por tanto **la plasmación de la política fiscal del gobierno** y responde a las necesidades expansivas o contractivas que el análisis de la coyuntura económica requiera. Desde el punto de vista político-legal es una ley que se discute y aprueba (o no) cada año en el parlamento; como esa ley condensa la política económica que quiere aplicar el gobierno, su rechazo parlamentario impedirá la actividad del ejecutivo por lo que normalmente implicará su dimisión.

Si los ingresos y los gastos previstos coinciden, el presupuesto estará equilibrado. Lo habitual es que los gastos sean superiores a los ingresos, es decir, que haya **déficit presupuestario**. La situación opuesta, con ingresos superiores a los gastos, es la de **superávit presupuestario**. Los presupuestos deficitarios implican por tanto inyectar en los flujos económicos una cantidad superior a la que se detrae mediante impuestos; tienen por tanto un efecto expansivo. Los presupuestos con superávit, por el contrario, al detraer fondos, tienen un efecto restrictivo o contractivo y podrían ser utilizados como medida de política económica si la demanda agregada estuviese tan alta que la producción potencial estuviese siendo superada con la consiguiente aparición de efectos inflacionistas.

Los economistas clásicos consideraban que los presupuestos del Estado debían estar siempre equilibrados, que la existencia de déficits o superávits eran muestra de una administración ineficiente o de un intervencionismo distorsionador de los mercados. La propuesta keynesiana fue que **el presupuesto debe estar cíclicamente equilibrado**, ser deficitario en las fases económicas recesivas que requiriesen una intervención estimulante, financiando el déficit mediante la emisión de títulos de deuda pública que será amortizada con los superávits de otros años. Sin embargo, la aplicación de la política keynesiana por los gobiernos occidentales tras la Segunda Guerra Mundial se tradujo durante muchos años en déficits públicos y en aumentos de la deuda pública acumulada.

Aclaremos por tanto: **déficit público** es la diferencia entre los gastos y los ingresos del Estado; **deuda pública** es el resultado acumulado de los déficits públicos anteriores, es decir, toda la deuda del Estado. ¡Atención! No confundir con los conceptos de déficit externo o de deuda externa que se refieren a las relaciones comerciales y financieras con otros países y que estudiaremos en un tema posterior.

La utilización anticíclica de los instrumentos fiscales tiene el inconveniente de **los retardos** en el reconocimiento de la existencia de un cambio de coyuntura, en la adopción de las medidas políticas, y en el efecto que estas ejercerán. Si un gobierno quiere responder activamente a las recesiones, se dará cuenta de que se están generando cuando las estadísticas industriales empiecen a mostrar señales de aumento del desempleo; convocará entonces un comité de expertos que dictamine las medidas a tomar; se elaborará un proyecto de ley que modifique la legislación impositiva existente; se discutirá y aprobará dicho proyecto en los órganos pertinentes; en el siguiente ejercicio presupuestario los gastos aumentarán y los impuestos descenderán con lo que el efecto multiplicador empezará a funcionar... ¡Para entonces es muy posible que el ciclo económico haya cambiado de sentido y las medidas adoptadas resulten contraproducentes!.

La solución al problema de los retardos está en la implantación de **estabilizadores fiscales automáticos**. Consisten éstos en normativas legales que ejercen mecánicamente, sin necesidad de modificación, su función anticíclica. Por ejemplo, los impuestos proporcionales y progresivos actúan como estabilizadores automáticos: si en una recesión empiezan a disminuir las rentas, las recaudaciones también disminuirán con lo que automáticamente se generará déficit. La normativa de seguridad social es también un eficaz estabilizador: en las recesiones, cuando trabajadores van

al paro, disminuyen automáticamente las contribuciones y aumentan los gastos en subsidios mientras que en las fases altas del ciclo el efecto es el contrario. En general, todas las políticas que conocemos como Estado de Bienestar actúan como estabilizadores fiscales automáticos. **El debilitamiento por las políticas neoliberales de los estabilizadores fiscales automáticos mediante reformas fiscales regresivas y recortes en la protección frente al desempleo, ha provocado que el sistema económico sea más frágil y que las crisis sean más profundas y largas.**

## 5.10 Crítica de las ideas hegemónicas sobre la política fiscal

Las ideas económicas hegemónicas en la actualidad consideran al déficit público una de las principales causas de desequilibrio e inestabilidad. Veamos algunas de esas ideas y analicemos si son correctas.

***Los gobiernos están sujetos a restricciones presupuestarias como los hogares y empresas.*** No es cierto. Hay una diferencia fundamental entre el Estado y los otros agentes económicos: el Estado puede emitir dinero de curso legal. Puede por tanto pagar sus deudas simplemente emitiendo dinero. De hecho el dinero, como veremos en el próximo tema, es un reconocimiento de deuda.

***Los déficits públicos confiscan ahorros que podrían ser destinados a la inversión.*** Falso. Los déficits públicos pueden ser financiados simplemente con la emisión de dinero. Eso es lo que de hecho está ocurriendo ahora mismo en Europa: el BCE está generando cada mes sesenta mil millones de euros con los que está adquiriendo la deuda pública de los países del eurosistema.

***La deuda pública aumenta los tipos de interés, desmantela el sector privado y provoca inflación.*** No es cierto. De hecho en estos momentos la deuda pública en Estados Unidos, Japón y España es muy alta en comparación con otros países y los tipos de interés están muy bajos, no hay inflación y si los empresarios no invierten no es porque no puedan pedir prestado.

***Los déficits presupuestarios son malos y una carga para la economía.*** Es falso. En situaciones de depresión o recesión económica, cuando hay situaciones de desempleo generalizado, los déficits públicos son imprescindibles para solucionar los problemas económicos y generar empleo.

***Los déficits públicos suponen una deuda para las generaciones futuras.*** Es falso. Antes al contrario, las generaciones futuras se beneficiarán de las infraestructuras y de la riqueza generadas en la sociedad actual gracias a los déficits.

***Los países europeos deben respetar en sus presupuestos el Pacto de Estabilidad.*** El Tratado de Maastrich de la Unión Europea de 1993 fijó como condición para que un país entrara a formar parte de la Unión Económica y Monetaria, del euro, que su déficit público fuese inferior al 3% y su deuda pública inferior al 60% del PIB. El Pacto de Estabilidad de 1997 comprometió a los países miembros a mantener esos mismos objetivos de forma permanente. ¿Por qué el 3%? ¿Por qué el 60%? Son cifras arbitrarias: La deuda de Estados Unidos es el 107% de su PIB, igual que la de Singapur; la de Japón es del 250% de su PIB; la de Rusia, el 15%, la de Arabia Saudita es del 5%. ¿Por qué en Europa se impone el mismo porcentaje para todos los países? La cantidad de deuda pública acumulada depende y debe depender de la estructura económica del país. No es lo mismo un país que sea exportador neto de otro que sea importador neto. Si comparamos un país en que se han construido grandes infraestructuras de comunicación (puertos, aeropuertos, redes de autopistas, redes de ferrocarril de alta velocidad, redes de fibra óptica, de distribución de gas, etc.) con otro en el que aún no se han realizado esas inversiones comprendemos que sus

necesidades de acumular deuda pública son diferentes. La arbitrariedad e inadecuación de esos límites fiscales en la eurozona es una de las causas de la debilidad y fragilidad de sus economías y por las que no se está consiguiendo la recuperación de la crisis.

## 5.11 Los ciclos económicos y las burbujas financieras

En la historia económica es fácil observar la existencia de períodos en los que los negocios marchan a satisfacción de todos y se ofrecen empleos nuevos, contrapuestos a otros períodos en los que muchas empresas sufren pérdidas y se ven obligadas a cerrar o a reducir su plantilla.

Si utilizásemos como indicador la tasa de crecimiento del producto nacional, por ejemplo, podríamos observar períodos de algunos años en los que esa tasa es positiva y alta (superior, digamos, al 3%) seguidos por otros períodos en los que la tasa de crecimiento es más baja e incluso llega a ser negativa. Oficialmente se considera que un país ha entrado en recesión cuando su PIB ha disminuido durante dos trimestres consecutivos. Se suele distinguir en cada ciclo cuatro fases, expansión, cima, recesión y fondo.

En el argot económico hay un gran número de términos para describir de forma matizada la fase del ciclo en la que se encuentre la situación económica. Así, por ejemplo, si la **expansión** es muy fuerte, se habla de un "boom", si se sospecha que se está llegando a una cima se dirá que "estamos tocando techo". Los momentos pobres de la economía parecen querer compensarse con una gran riqueza terminológica; así, la palabra **recesión** suele reservarse para los descensos de la tasa de crecimiento no muy prolongados (a partir de dos trimestres consecutivos), estableciendo la diferencia con una **depresión**, entendida como un período más largo. Los políticos en el poder, tan aficionados a los eufemismos, han acuñado la expresión "aterrizaje suave" para referirse a lo que ellos querrían que fuera breve e imperceptible. Cuando en vez del crecimiento del PIB se consideran los índices bursátiles, una variable que suele presentar bruscos movimientos cíclicos, se utilizarán términos onomatopéyicos tales como "crac" o "crash".

Si un individuo pudiera predecir con precisión las fases del ciclo económico se haría rico con gran facilidad. Quizá por ello un gran número de economistas han dedicado considerables esfuerzos a su estudio. El más prestigioso de todos ellos fue Schumpeter que recopiló la labor de todos sus predecesores. Schumpeter clasificó los ciclos según su duración en tres tipos, largo, medio y corto, a los que dio los nombres de los economistas que más se habían distinguido en su estudio: **Kondratieff** para los ciclos de 40-50 años, **Juglar** para los ciclos de 5-10 años y **Kitchin** para los de duración inferior.

Hay muchas razones que pueden explicar la existencia de ciclos. Hay razones externas e internas al sistema económico. Entre las razones externas describiremos las del ciclo político y las del ciclo tecnológico. Las explicaciones de los ciclos por razones internas suelen estar asociadas a las burbujas especulativas.

La **teoría del ciclo político** argumenta que la periodicidad de las elecciones unida al poder de los gobiernos para estimular la economía, provocan ciclos económicos de duración ajustada a la de los períodos legislativos. Antes de las elecciones, el gobierno aprobará medidas expansivas, que promuevan la inversión y la creación de empleos para que en el momento de acudir a las urnas, la mayoría de los votantes esté satisfecho y apoye al partido en el poder. Esa expansión artificial provocará un exceso de demanda y tensiones inflacionistas que deberán ser corregidos mediante medidas impopulares que serán adoptadas poco después de las elecciones, cuando pueda dejarse pasar mucho tiempo antes de someterse de nuevo a la aprobación popular.

La **teoría del ciclo tecnológico** explica la existencia de los ciclos largos de Kondratieff, de entre 40 y 50 años, por existir momentos en los que la conjunción de algunos descubrimientos científicos clave permite la aparición de un grupo de nuevas tecnologías, lo que estimula fuertemente la inversión, la demanda y el empleo. Mientras los nuevos productos se hacen accesibles a un número cada vez mayor de personas en más países el ciclo continuará en su fase expansiva. Cuando los mercados estén saturados se detendrá la inversión, cerrarán empresas y se producirá la recesión a la espera de una nueva ola tecnológica. Los avances en los transportes suelen ser mostrados como claves en varios ciclos históricos: los ferrocarriles a mediados del siglo pasado, los automóviles a principios del siglo XX y los aviones tras la Segunda Guerra Mundial. La fase expansiva de finales del siglo XX y comienzo del XXI se suele asociar a la aparición de la informática y las nuevas tecnologías de la comunicación. Si los ciclos de Kondratieff siguen teniendo la misma duración que en los últimos 300 años, la crisis que se inició mundialmente en 2008 solo iniciará su nueva fase expansiva hacia 2030.

La explicación de los ciclos por razones estrictamente económicas suele asociarse a la aparición de **burbujas especulativas** de diverso tipo. Una burbuja especulativa tiene las siguientes fases:

1ª Por cualquier razón coyuntural, un tipo de productos físicos (ej. inmuebles, tulipanes) o financieros (ej. bursátiles, derivados financieros) sube de valor.

2ª Algunos inversores tienen la expectativa de que el precio de esos productos va a seguir subiendo, por lo que los compran, no porque los necesiten o piensen utilizarlos, sino con la intención de venderlos más adelante, cuando hayan subido aún más de valor. Es decir, son inversiones especulativas.

3ª El aumento de la demanda del producto por razones especulativas provoca un aumento aún mayor de su precio. Se confirman así las expectativas de los especuladores que obtienen altos rendimientos.

4ª Se produce la euforia especulativa. El número de inversores especuladores aumenta, el valor del producto sigue aumentando. Los especuladores piden prestado a los bancos para aumentar aún más sus ganancias.

5ª Para algunos especuladores se hace evidente que el valor de mercado de ese producto es absolutamente artificial y muy superior a su valor real. Venden sus tenencias de ese producto. Eso provoca que los precios detengan su tendencia alcista y empiecen a disminuir.

6ª Aparece el pánico. Todos los poseedores del producto quieren venderlo simultáneamente de forma inmediata. Los precios se desploman. La consiguiente pérdida masiva de riqueza y de la capacidad de devolución de préstamos provoca una crisis económica general y quiebras en el sistema financiero.

En toda burbuja especulativa aparecen asociados diversos sectores productivos y, casi siempre, el sector bancario. En el momento de euforia, esos sectores asociados han obtenido beneficios y la actividad económica de toda la sociedad ha crecido de forma extraordinaria. En el momento del pánico, toda la economía se ve colapsada.

Hyman P. Minsky (1919-1996) fue un economista considerado keynesiano radical o poskeynesiano, cuya **hipótesis de la inestabilidad financiera** es aceptada hoy mayoritariamente como explicación de los ciclos económicos en general y de la crisis de 2007 y la prolongada recesión que estamos viviendo en particular. Minsky considera que la estabilidad económica conduce a la inestabilidad por lo que **las crisis financieras son inevitables e inherentes al sistema capitalista**.

La **hipótesis Minsky** se puede describir brevemente: En los momentos de bonanza económica, las empresas están obteniendo beneficios. Para aumentarlos, las empresas se endeudan e invierten más. Mientras siga habiendo bonanza económica, los bancos les prestarán dinero a un tipo de interés bajo ya que, teniendo en cuenta los beneficios que se están obteniendo las empresas, esos créditos son considerados de bajo riesgo. Pero, mientras los tipos de interés se mantengan bajos, la competencia entre empresas las empuja inevitablemente al sobreendeudamiento. La aparición de morosidad en algunas empresas aumentará el riesgo bancario provocando la subida de los tipos de interés y la contracción de los préstamos, lo que disminuirá la rentabilidad de todas las empresas, generando un “*momento Minsky*” de fragilidad en el sistema económico y financiero, que conducirá al crac del sistema.

Resumiendo: la estabilidad económica requiere de un Estado fuerte que pueda mantener la disciplina del sistema financiero y regular la actividad empresarial. Cuanto mayor sea el poder de los bancos y las grandes empresas, mayores serán sus beneficios, pero el sistema económico será más frágil e inestable. Además, el crecimiento de la desigualdad provocará también menor cohesión social y política, actuará de freno al crecimiento del producto y dificultará la consecución del pleno empleo. Una política fiscal anticíclica, expansiva en los momentos de depresión y contractiva en los momentos de euforia, es la única garantía para conseguir el objetivo de la estabilidad económica.