

# El desafío de ser keynesiano en tiempos de vacas flacas.

## Condicionantes políticos derivados del comportamiento tributario y el ciclo económico

Por Víctor Peyrone\*

### Resumen

Según el modelo keynesiano estándar, la política fiscal debe ser contracíclica; en tiempos “malos” el gobierno debería bajar impuestos, endeudarse, expandir la base monetaria y subir gastos como una forma de salir de la recesión. La pregunta central de este trabajo es si se puede aplicar en países como Argentina políticas keynesianas VCN (vivir con lo nuestro), sin recurrir al uso del crédito ni del impuesto inflacionario en épocas baja del producto. El objetivo de este *paper* es verificar la “anticiclicidad” de la recaudación tributaria argentina como condición de viabilidad del modelo VCN. Según este test, si el producto baja la recaudación debiera mantenerse o subir como una forma de asegurar los recursos para la adopción de políticas anticíclicas.

\* Master en Política Económica Internacional (London University, London School of Economics and Political Science, 2000). Lic. en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba, 1991). Profesor asistente de “Estructura económica del mundo contemporáneo” (Ciencias Políticas –UCA, 1997-2003). Correo electrónico: vpeirone@jbic.com.ar.

Contrariamente a lo esperado, la mayoría de la literatura sobre el comportamiento tributario de los países en desarrollo acentúa la “prociclicidad” de esta variable. Por otra parte se utilizó un modelo VAR (Vector Auto Reflexivo) postulando como posible explicación al problema el uso que los agentes económicos hacen a través de la evasión del “crédito fiscal” como fuente alternativa de financiamiento en épocas de suba de la tasa de interés. Desde esta perspectiva la administración tributaria pasa a ser un banco que otorga créditos a aquellos agentes que en épocas de falta o encarecimiento del crédito recurren a la evasión como alternativa de financiamiento de sus actividades.

## Introducción

Con el fin del régimen de convertibilidad y la declaración de *default* se ha cerrado al gobierno argentino el acceso al crédito externo. Este nuevo escenario ha reflatado la premisa de desarrollo endógeno presente en los discursos políticos y académicos de décadas pasadas. Esta alternativa de “vivir con lo nuestro” (en adelante VCN) ciertamente no es nueva ya que se aplicó con diferentes variantes entre las décadas del 50 y el 70 con la política de sustitución de importaciones.

Independientemente del debate ideológico o político que acarrea la discusión sobre la adopción de este tipo de políticas, es necesario verificar la viabilidad “empírica” de las mismas. Esto conlleva al análisis estadístico del comportamiento del producto y la recaudación con respecto al ciclo económico en la historia económica reciente del país.

El objetivo de este *paper* es verificar la “anticiclicidad” de la recaudación tributaria argentina como condición de viabilidad del modelo VCN. Según ésta, si el producto baja la recaudación debiera mantenerse o subir como una forma de asegurar los recursos para la adopción de políticas anticíclicas. Los recursos tributarios pasan a ser así el componente implícito fundamental del modelo VCN.

Contrariamente a lo esperado, la mayoría de la literatura sobre el comportamiento tributario de los países en desarrollo acentúa la “prociclicidad” de esta variable encontrando explicaciones de origen sistémico (acceso al crédito internacional, administración tributaria, estructura impositiva, etc.). Una segunda intención de este trabajo es postular como variable explicativa de este fenómeno la falta de políticas tributarias que eliminen la discrecionalidad administrativa en la exigibilidad de deudas impositivas. Esto se transforma en una forma espuria de financiación al sector privado que, en tiempos de crisis, usa la evasión impositiva como una forma alternativa de crédito.

### **Antecedentes históricos**

Con la salida de la convertibilidad a principios del 2002, y la declaración de *default* en los mercados internacionales de bonos, un grupo, cada vez más nutrido, de políticos y académicos argentinos insiste en la viabilidad de una política económica que desconozca el crédito externo (y la inflación) como alternativa de apalancamiento del presupuesto nacional y concentre el financiamiento del gasto público exclusivamente con recursos provenientes de la recaudación de impuestos.

La crisis del '30 significó un primer cierre de los mercados mundiales de crédito a los países en desarrollo. Prácticamente hasta los años '50 con la puesta en marcha del FMI, el BM y algunos bancos regionales como el BID no existió la posibilidad de financiar gasto público doméstico con ahorro externo. A mediados de la década del '70 y comienzos de los '80, con el “Eurodollar Market” esta opción fue abandonada y se inició el proceso de endeudamiento externo que se interrumpió en 1982 con la crisis latinoamericana. Esta etapa se caracterizó por la contratación de créditos bancarios a tasa variable en un contexto de alta inflación internacional que hizo eclosión a

principios de la década del 80 debido a las inconsistencias entre políticas fiscal expansiva (en manos de Reagan) y monetaria contractiva (dirigida por Volker) de los Estados Unidos que elevó la tasa de interés a niveles impensados. La explicación más clara de este proceso puede ser encontrada en Krugman y Obstfeld (1997).

Hacia principios de los '90 con la adopción del plan Brady se reabrió el acceso al mercado internacional de bonos de “economías emergentes”. Esto le permitió al gobierno argentino captar fondos hasta fines de esa década cuando el financiamiento voluntario comenzó a escasear. Con la crisis asiática de 1997, el *default* ruso de 1998 y la devaluación brasilera de 1999 se cerró a la emisión de nueva deuda y se ahuyentó a los inversores del mercado secundario de bonos. En el caso argentino, con el fin del régimen de convertibilidad y la declaración de *default*, esta vía de acceso al crédito externo permanecerá sin operar por un tiempo prolongado reflatando la premisa de desarrollo endógeno.

Ahora bien, según el modelo keynesiano estándar la política fiscal debe ser contracíclica, en tiempos “malos” el gobierno debería bajar impuestos, endeudarse, expandir la base monetaria y subir gastos como una forma de salir de la recesión. La pregunta central de este trabajo es si se puede aplicar en países como Argentina políticas keynesianas (sin crédito ni inflación) en épocas de mala. Los sostenedores del modelo VCN plantean la supresión de las alternativas del endeudamiento y del impuesto inflacionario por lo cual el comportamiento de la recaudación pasa a ser central en la viabilidad del mismo.

El objetivo de este paper es verificar la “anticiclicidad” de la recaudación tributaria argentina como condición de viabilidad del modelo VCN. Según este test, si el producto baja la recaudación debiera mantenerse o subir como una forma de asegurar los recursos para la adopción de políticas anticíclicas.

Se puede anticipar que contrariamente a lo postulado por los sostenedores del modelo VCN, la recaudación impositiva del

país muestra un comportamiento claramente “procíclico”. Esto significa que los desvíos con respecto a la media de la recaudación en los períodos de baja del ciclo son mayores a los del PBI. Este fenómeno es confirmado por diversos autores que proponen diferentes explicaciones a esta cuestión.

Por otra parte se propone en este trabajo como variable explicativa de dicho fenómeno la disponibilidad de crédito al sector privado. Subyace en esto la idea de que en épocas de aumento de la tasa de interés y baja disponibilidad de crédito los agentes económicos se financian a través de la evasión de impuestos. En otras palabras la evasión impositiva es vista como una forma alternativa de obtener crédito. En la práctica el margen para el uso de este “recurso financiero” depende de la capacidad, la regulación y la decisión de la autoridad tributaria de exigir el pronto pago de las obligaciones fiscales, por lo que es una función inversa a dicha exigencia.

El problema mencionado se ve agravado aún más en los casos en que el órgano encargado de cobrar los impuestos ejercita discrecionalmente esta facultad conferida. Desde este punto de vista el órgano tributario se transforma en una especie de banco que cede créditos (impuestos impagos) a los diferentes actores sociales.

### **Antecedentes teóricos**

Gavin (1996), Shome (1999), Talvi (2000), y Hausmann (2002) coinciden en afirmar la prociclicidad de las políticas fiscales latinoamericanas. Tanzi (2000) extiende este problema a los países emergentes en general en contraposición con lo que ocurre en las economías desarrolladas.

Para Gavin (1996) la volatilidad y prociclicidad fiscal derivan de la falta de acceso de los gobiernos al mercado internacional de crédito y la baja incidencia del gasto público en el producto lo cual obliga a los gobiernos a obtener superávit en épocas de recesión. Shome (1999) pone el énfasis en la admi-

nistración tributaria. Este autor sostiene, parafraseando a Bird y Cartasegna (1992) que “la administración es la política tributaria”. Esta sería la principal responsable de la modernización de los sistemas de recaudación. Talvi (2000) contradice a Gavin y sostiene que la mayor volatilidad obedece a la estructura tributaria que grava al consumo (más volátil que el ingreso) y desarrolla, a su vez, un modelo matemático en el que introduce un factor de presión que se apropia de los excedentes del superávit y no permite el uso de los mismos como recurso contracíclico. Por último, en el caso de Hausmann (2002) se estima que los ingresos por recaudación tienen una elasticidad de 1.47 con respecto al producto. Esto significa que tanto en malas como en buenas los ingresos del fisco son más volátiles que el producto.

El primer punto en nuestro camino es verificar la viabilidad del modelo VCN analizando el comportamiento de la recaudación con respecto al producto. El segundo es postular como variable explicativa de este fenómeno el costo del financiamiento y la posibilidad de los agentes económicos de financiarse a través de la evasión. La mayoría de la literatura sobre la prociclicidad del comportamiento tributario de los países en desarrollo se centra en causas de origen sistémico (acceso al crédito internacional, administración tributaria, estructura impositiva, etc.). En nuestro caso se considera que el problema es la ausencia de políticas tributarias que prioricen la exigibilidad del pronto pago de los impuestos y reduzcan la discrecionalidad del ente recaudador de actuar como “agente financiero”.

### Viabilidad del modelo VCN

La viabilidad del modelo VCN depende del comportamiento de la recaudación tributaria con respecto al producto. Al ser esta la única alternativa de financiamiento del gasto público los cambios que se produzcan en los ingresos provenientes de la re-

caudación tributaria afectan directamente las posibilidades del gobierno de utilizar el gasto público como factor “anticíclico”. Según este *test*:

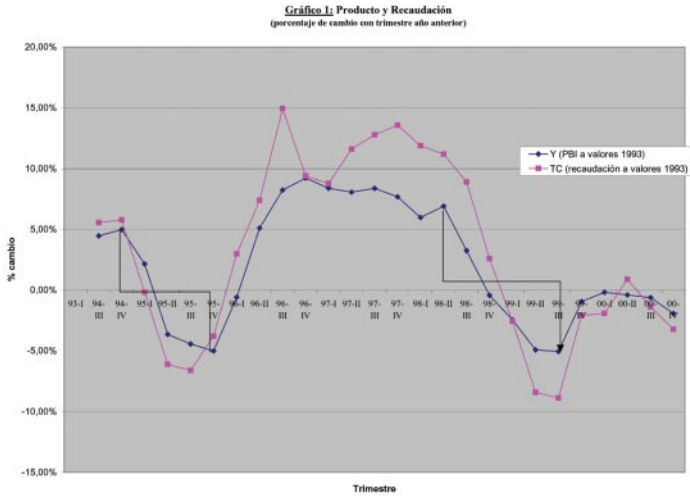
$$\text{Si } \alpha Y_{t1} < \alpha Y_{t0} \\ \beta TC_{t1} \text{ debe ser } > = \alpha Y_{t1}$$

donde  $\beta TC$  = Variación en la Recaudación Tributaria y  $\alpha Y$  = Crecimiento del Producto

De acuerdo con el plan de trabajo trazado primero verificaremos el comportamiento de la recaudación y el producto en tiempos de vacas flacas. Para ello contamos con información trimestral de las dos variables entre 1994 (III trimestre) y 2000 (IV trimestre). Los datos del producto ( $Y$ ) y la recaudación ( $TC$ ) son a valores 1993 y la fuente es el Ministerio de Economía. Las diferencias se miden considerando el mismo cuarto del año anterior.

Desde el punto de vista metodológico y simplemente como referencia cabe mencionar el trabajo de Carreras (2000) en el cual se verifica mediante diversos *test* las propiedades de integración de diferentes variables macroeconómicas en series temporales. El objetivo del *paper* mencionado es encontrar una metodología para el análisis de la persistencia de *shocks* que afecten el comportamiento de series de datos temporales y las consecuencias de esto en los modelos de análisis de los ciclos.

Como muestra el siguiente gráfico, durante el período analizado se verifican dos etapas de caída del producto. La primera, desde el IV trimestre de 1994 hasta el IV trimestre de 1995 y la segunda, desde el IV trimestre de 1998 hasta el IV trimestre de 1999.



En cuanto al promedio y la varianza de las variables y considerando los dos períodos antes mencionados se pueden obtener los siguientes resultados.

Tabla 1: Promedios y Varianza de Y y TC en los períodos seleccionados

Períodos	Producto	Recaudación
Promedio Y (94 IV / 95/IV)	-1,19%	-2,18%
Varianza Y 1er período	0,20%	0,26%
Promedio TC (98 IV / 99 IV)	-2,76%	-3,88%
Varianza TC 2do período	0,05%	0,23%

La primer conclusión que podemos inferir del análisis de los promedios y las varianzas de Y y TC es que en ambos casos la recaudación cayó más (casi el doble) que el producto y que los ingresos tributarios son más volátiles (de mayor varianza) que el producto.



Según lo descrito precedentemente el modelo VCN no es viable ya que cada vez que la economía se enfrentó a períodos de baja de su nivel de actividad la caída de la recaudación fue mayor a la del producto. En otras palabras el uso exclusivo del recurso tributario como herramienta contracíclica no es factible.

Para completar este análisis debiera haberse incluido el comportamiento del gasto, pero se partió del supuesto que la elasticidad del mismo a la baja (la única alternativa del modelo ante una caída de los ingresos) es menor que la de los ingresos. Esto es verificado por Hausmann (2002) quienes encontraron una elasticidad del gasto con respecto al producto de 0.72 (mientras que las de la recaudación es 1.47).

Dicho en otros términos el desafío de ser keynesiano (sin crédito) en épocas de vacas flacas será una experiencia desagradable de ajuste del gasto o renuncia a la estabilidad monetaria. Seguramente es mucho más fácil seguir los preceptos de Keynes en los países desarrollados donde no se verifican los *sudden stops*, descriptos por Calvo (2003), en la disponibilidad de crédito externo. En economías como la argentina la sustentabilidad fiscal de estos postulados está fuertemente condicionada por factores propios y exógenos. Los gobiernos no tienen acceso a financiamiento en épocas de malas y la recaudación es procíclica por lo cual la situación fiscal se agrava aún más.

### ¿Por qué sucede esto?

Como un segundo objetivo de nuestro trabajo intentamos ahora postular una explicación al problema del comportamiento de los ingresos tributarios frente a los ciclos económicos.

Como una aproximación al tema desde el punto de vista micro, una de las explicaciones más interesantes sobre evasión impositiva la proporciona Andreoni (1992) la cual considera un modelo dinámico simple sobre el cumplimiento tributario atado a problemas de disponibilidad de crédito. El mismo ciertamente lleva a diferentes conclusiones que los tradicionales

modelos estáticos. El *paper* asume que los individuos que experimentan limitaciones en el acceso al mercado crediticio pueden usar la evasión impositiva para transferir recursos desde el período futuro al presente, de esta forma la evasión se transforma en un sustituto del crédito. Por otra parte esto convierte a la autoridad tributaria en una especie de *loan shark* o prestamista del mercado negro.

Desde el punto de vista agregado nuestra explicación puede ser expresada en la siguiente función:

$$\beta TC_{t_0} = f(\alpha Y_{t-1}, ir_{t-1})$$

(+)      (-)

donde:

$\beta TC$  = Variación en la Recaudación Tributaria

$\alpha Y$  = Crecimiento del Producto

$ir$  = Incremento en la tasa de interés

Según esta función el crecimiento de la recaudación en un período dado  $t_0$  dependerá de la evolución del producto y de la tasa de interés en el período precedente  $t-1$ . Cuanto más crezca el producto y más baje la tasa de interés en  $t-1$  mayor será el flujo de fondos hacia las arcas del Estado en el período  $t_0$ . En otras palabras los agentes económicos estarán dispuestos a pagar más impuestos en épocas buenas, con crecimiento del nivel de actividad y baja del costo del financiamiento, que en períodos malos, donde decrece el producto y suben los costos del crédito.

En trámite de verificar empíricamente nuestra hipótesis trabajaremos con los datos usados anteriormente, adicionándole el promedio trimestral de la tasa de interés por descubierto en cuenta corriente que publica el Banco Central de la República Argentina. Los datos usados son las diferencias entre el trimestre en curso y el mismo período del año anterior. En este caso tomamos la tasa de interés como una proxi de la disponibilidad de financiamiento en la economía.

Ciertamente nos hubiera parecido más conveniente usar un *panel data* como el empleado por Rodríguez (et. al. 2000) para explicar algunos de los condicionantes de la disponibilidad de crédito de las empresas, pero esta información no nos resultó accesible para el período comprendido entre 1994 y 2000.

El enfoque estructural acerca de ecuaciones simultáneas intenta postular en términos teóricos la descripción de la relación existente entre las variables de interés. El modelo resultante es así luego de estimado y usado para verificar la relevancia empírica de la teoría. Desgraciadamente, la teoría económica no es lo suficientemente rica para proveer una especificación acotada sobre la dinámica de las relaciones entre variables. Mas aún algunos problemas de endogeneidad pueden presentarse en ambos lados de la ecuación.

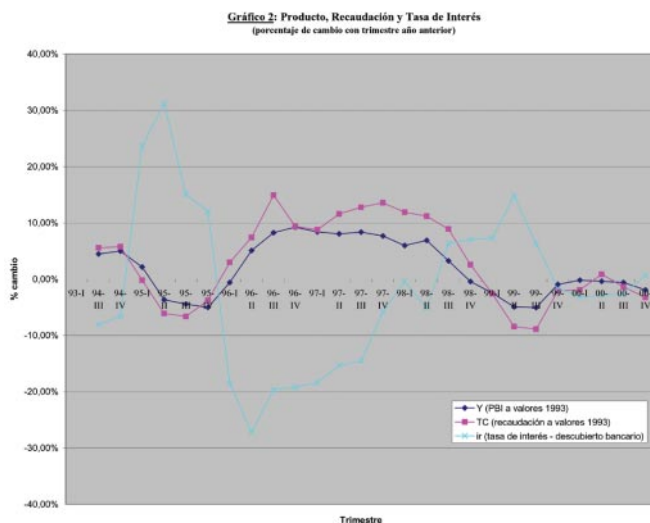
Los problemas descritos en el párrafo precedente llevan a un enfoque alternativo, no estructural, a fin de modelar la relación entre varias variables. En este caso recurrimos al uso del Vector Auto Regresivo (VAR). El VAR es usado comúnmente para testear sistemas de series temporales interrelacionadas y para analizar el impacto de cambios aleatorios en el sistema de variables. El VAR considera a cada una de las variables endógenas del sistema como una función de los valores retardados en el tiempo de todas las otras variables del sistema. Los datos referidos anteriormente (variación del producto, de la recaudación y la tasa de interés) en nuestra función fueron contrastados mediante el uso de VAR con el programa estadístico Eview.

Tabla 2: **Cómputo VAR de TC, Y, ir en t-1**

TC	Y(-1)	ir(-1)
	0,800105	-0,049384
Se	(0,61593)	(0,02122)
t	-129,901	(-2,32749)
R-	0,856355	
Adj. R-	0,805657	

El VAR se comportó tal como era lo esperado en materia de signos y mostró un aceptable nivel de predicción en el comportamiento de las variables consideradas.

Como lo muestra el siguiente gráfico el aumento de la tasa de interés doméstica es acompañado de bajas en el producto y la recaudación.



## Conclusiones

Las premisas que orientaron el desarrollo del presente trabajo estuvieron asociadas primero con la verificación del comportamiento de la recaudación con respecto al ciclo económico y posteriormente con postular una posible explicación al problema de la prociclicidad de los recursos tributarios. Subyace en esto la idea de mostrar que la adaptación local del modelo keynesiano (aquí llamado VCN) resulta inconsistente al no contemplar condicionantes propios de la conducta fiscal de los países en desarrollo, como son la prociclicidad y los *sudden stops* crediticios (y en los flujos de inversión).

En el primer caso, previo análisis de literatura sobre el tema, se procedió a verificar la prociclicidad de los recursos tributarios (y no la anticiclicidad como hubiera sido deseable para la sustentabilidad de los postulados VCN). Esto implicaría que la aplicación de políticas keynesianas “VCN” estaría fuertemente condicionada en períodos de baja del producto debido a que la recaudación actuaría de manera procíclica forzando ajustes extras en términos de gasto o renuncia al compromiso de no-financiamiento por vía del impuesto inflacionario.

En segundo término, se postuló como posible explicación al problema de la baja en los recursos tributarios el uso que los agentes económicos hacen a través de la evasión del “crédito fiscal” como fuente alternativa de financiamiento en épocas de suba de la tasa de interés. Esto conlleva la recomendación de políticas que presten especial atención al nivel de discrecionalidad la autoridad tributaria frente a la exigibilidad del cobro de los créditos tributarios. Desde esta perspectiva la autoridad tributaria pasa a ser un banco que otorga créditos a aquellos agentes que en épocas de falta o encarecimiento del crédito recurren a la evasión como alternativa de financiamiento de sus actividades.

Finalmente, y después de recorrer el camino trazado, se puede concluir que la aplicación de los postulados keynesianos (en su variante autóctona VCN) en épocas de vacas flacas resultará una experiencia difícil de llevar a buen puerto.

## Bibliografía

- ANDREONI, J. (1992): “IRS as loan shark. Tax compliance with borrowing constraints”, en *Journal of Public Economics*, 1992.
- CALVO, G.; IZQUIERDO, A. y TALVI, E. (2003): “Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons”, en *NBER Working Paper* 9828, July 2003.
- CARRERA, J.; FELIZ, M. y PANIGO, D. (2000): “Unit Roots and Cycles in the main Macroeconomic Variables for Argentina”, *AAEP*.

- GAVIN, M.; HAUSMANN, R. PEROTTI, R.; y TALVI, E. (1996): “Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness”, *IADB Working Paper*, March 1996.
- HAUSMANN, R. y VELASCO, A. (2002): “Hard Money’s Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis”, *NBER Working Papers*, July 2002.
- KRUGMAN, P. y OBSTFELD, M. (1997): *International Economics*, Addison Wesley Ed.
- PARTHASARATHI, S. (1999): “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, *IFM Working Paper* 19, February 1999.
- RODRÍGUEZ, C.; BOLZICO, J.; DRUCK, P.; HENKE, A.; RUTMAN, J.; SOSA ESCUDERO, W. y STREB, J. (2000): “Credit Constrains facing firms in Argentina”, *AAEP* 2000.
- TALVI, E. y VÉGH, C. (2000): “Tax variability and procyclical fiscal policy”, *NBER Working Paper* 7499, January 2000.
- TANZI, V. y ZEE, H. (2000): “Tax Policy for Emergings Markets: Developing Markets”, *IMF Working Paper* 35, 2000.