

Protección para los pobres



Centrales de petróleo y gas en Novy Urengoy, Rusia.

LOS PRECIOS mundiales de muchas materias primas experimentaron fuertes alzas en los últimos 10 años, aun tras los descensos registrados durante la crisis mundial. Los gobiernos que dependen mucho de los ingresos derivados de estos productos pueden gastar los recursos extraordinarios o aprovecharlos para reducir la deuda.

Gastarlos es tentador, pero muy riesgoso. Si después los precios caen, es posible que se deba recortar el gasto, quizá drásticamente. Basar el gasto en el ingreso derivado de las materias primas equivale prácticamente a introducir la volatilidad mundial en la economía interna.

Una opción aparentemente más prudente sería destinar los ingresos extraordinarios a reducir la deuda y reforzar sus activos. Así lo han hecho Noruega (exportador de petróleo) y Chile (exportador de cobre), que desvincularon las fluctuaciones de precios de las materias primas del gasto público, en ambos casos mediante una regla fiscal; es decir, una restricción sobre el gasto y los impuestos, a

menudo exigida por ley, con el fin de mantener la disciplina fiscal y reducir la volatilidad. En el último decenio han seguido sendas similares países como Nigeria (véase el gráfico, panel izquierdo) y Rusia (panel derecho) (ambos exportadores de petróleo), que redujeron su deuda pública de aproximadamente 100% del PIB a alrededor del 10%, y gracias a lo cual ambos pudieron enfrentar la reciente crisis manteniendo o incrementando el gasto público no financiero (incluido el gasto social) sin menoscabar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

Ahorrar el ingreso derivado de las materias primas, en lugar de gastarlo, parece ser lo más conveniente para las finanzas públicas, pero ¿mejorará realmente la situación de los ciudadanos? Como se sabe que la mejor manera de evaluar las políticas económicas es observando su impacto en el bienestar económico, analizamos la incidencia que tendría en el bienestar la aplicación de políticas fiscales alternativas en un país exportador de un producto natural, como petróleo o minerales. Se utiliza un *modelo de equilibrio general dinámico* (véase

Los gobiernos de países exportadores de materias primas pueden reducir la deuda y al mismo tiempo proteger a la población de menos recursos

*Evan Tanner y
Jorge Restrepo*

el recuadro), que permite aprovechar datos económicos reales para simular el efecto económico de diferentes políticas o factores externos (shocks). Tal como sucede en algunos países, se supone que la entidad exportadora es estatal, lo cual vincula el ingreso fiscal directamente a la evolución del precio del producto en cuestión. Así, los shocks externos que afectan a los precios de exportación también afectan directamente al presupuesto público.

Lo más prudente sería una regla fiscal que vincule el gasto público a factores a largo plazo. Pero también se observa que la mejor forma de proteger a los pobres de la volatilidad económica es con una regla de superávit estructural que permita al gobierno acumular, hasta cierto punto, activos que puedan utilizarse para ayudar a los pobres durante una desaceleración económica.

Ciclos de auge y caída del gasto

En nuestro modelo, el gobierno utiliza el ingreso derivado de las materias primas para comprar bienes y servicios del sector privado. El gobierno es, por tanto, un canal que transfiere los ingresos por exportaciones a agentes privados, y que debe determinar cómo se ha gastar, o distribuir, el producto de las exportaciones a lo largo del tiempo.

En una de las variantes del modelo, el gobierno simplemente gasta el ingreso cuando lo recibe. El resultado son ciclos de auge y caída en el plano fiscal: el gasto aumenta y disminuye en consonancia con los altibajos de los precios de las materias primas. En este caso, el gobierno esencialmente introduce la volatilidad mundial en la economía interna.

Esta volatilidad no afecta a los hogares de igual manera. Los más pobres, carentes de acceso a servicios financieros, son los más vulnerables. Se supone que estos hogares que viven con el sueldo justo (o incluso con menos) no pueden estabilizar su consumo porque no pueden obtener crédito y porque no han ahorrado lo suficiente para salir de apuros si su ingreso se ve perturbado. Aun en épocas más prósperas algunos hogares pobres tienen que recurrir a la ayuda del gobierno. Su nivel de

vida puede deteriorarse drásticamente durante una recesión, sobre todo si su ingreso se reduce al mismo tiempo que la recesión obliga al gobierno a recortar prestaciones que beneficiaban a los pobres y los desempleados.

Hay alternativas frente a estos ciclos. El gobierno podría vincular el gasto al nivel a largo plazo (en lugar del nivel corriente) de los precios de las exportaciones.

Pero para otro segmento de la sociedad la volatilidad del gasto público puede ser una preocupación menos acuciante. Los hogares con acceso a los mercados de activos y crédito —es decir, los consumidores optimizadores— pueden sortear la volatilidad por cuenta propia. Pero los hogares menos acomodados tienen que ampararse en la política pública.

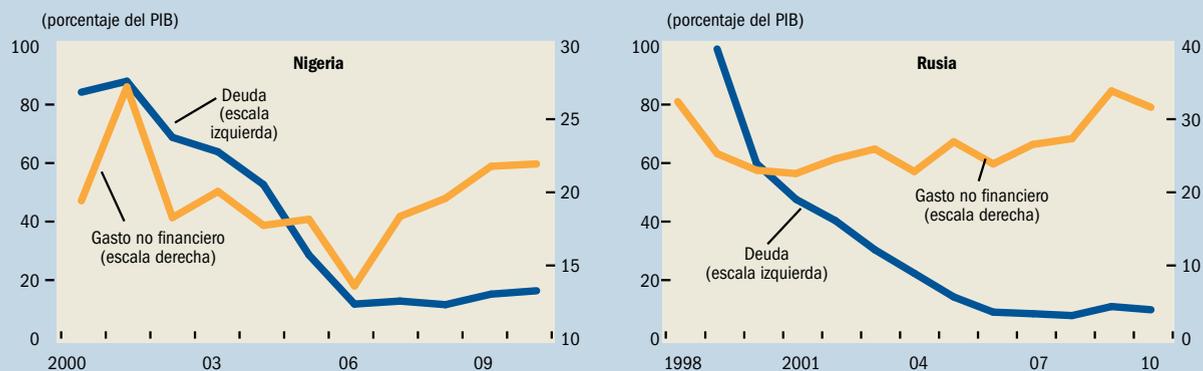
Ganadores y perdedores

Hay alternativas frente a estos ciclos. El gobierno podría vincular el gasto al nivel a largo plazo (en lugar del nivel corriente) de los precios de las exportaciones, protegiendo así a la economía interna de la volatilidad mundial gracias a una estabilización del gasto, tanto en tiempos malos como en buenos.

Esta política podría aplicarse mediante una regla fiscal que limite el gasto y el endeudamiento público. En ciertos casos, una regla fiscal bien diseñada puede fomentar la disciplina fiscal y reducir la volatilidad, pero no eliminar factores fundamentales que suelen dar lugar a políticas fiscales menos disciplinadas; por ejemplo, gobiernos cortoplacistas que buscan congraciarse con los votantes actuales y pasan la factura a generaciones futuras. Varios países exportadores de materias primas han

Reducir la deuda

Nigeria y Rusia aprovecharon el auge de precios de las materias primas para reducir la deuda pública como porcentaje del PIB, y al mismo tiempo mantuvieron o incrementaron el gasto durante la crisis mundial.



Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, septiembre de 2011.
Nota: La deuda corresponde a la deuda bruta del gobierno general.

El modelo de equilibrio general dinámico

En nuestro modelo hay dos tipos de consumidores: los optimizadores (o ricardianos), con acceso a los mercados de capital y capacidad para endeudarse y ahorrar; y los que viven al día, carentes de dicho acceso. Estos últimos gastan todo su ingreso disponible y son más vulnerables a la volatilidad del mercado que los consumidores ricardianos.

Los integrantes de ambos tipos de hogares trabajan en empresas que elaboran bienes intermedios (que requieren más procesamiento) y bienes de consumo final. Como el mercado es imperfectamente competitivo, las empresas ganan un margen sobre sus costos. Las empresas pueden ajustar los

salarios y precios solo tras recibir una señal (Calvo, 1983). Estas variaciones escalonadas de salarios y precios dan lugar a fluctuaciones del producto y el empleo a corto plazo. El gobierno utiliza los ingresos de exportación para comprar bienes y servicios de las mismas empresas que emplean a los integrantes de los hogares. Así, indirectamente, el gobierno transfiere a los ciudadanos el ingreso derivado de las exportaciones. Si el gasto público es desigual, los hogares ricardianos (pero no los que viven al día) pueden neutralizar la volatilidad inducida por el sector público mediante la obtención y concesión de préstamos.

aplicado con éxito una regla fiscal similar a la propuesta. Nigeria, por ejemplo, vinculó explícitamente el gasto a un precio de referencia a largo plazo (Okonjo-Iweala, 2008). El régimen de Rusia exige que los ingresos no se consuman sino que se depositen en un fondo de estabilización cuando los precios del petróleo superen cierto nivel (Balassone, Takizawa y Zebregs, 2006). No obstante, la regla propuesta tendría que adaptarse a las circunstancias de cada país. Además, nuestro modelo tiene en cuenta shocks aislados (temporales) del precio de un recurso cuya oferta no se espera que se agote pronto. Habría que modificar el modelo si la variación de precio es permanente o si se prevé el agotamiento del recurso en el futuro cercano.

Un primer paso

Pero la vinculación del gasto a un precio a largo plazo quizá sea solo un primer paso para proteger a la población de la volatilidad económica. Para mejorar el bienestar de los ciudadanos, los gobiernos deben hacer lo que las personas no pueden hacer por sí mismas. Para proteger a los más vulnerables de la volatilidad, los gobiernos deben ahorrar y crear una reserva precautoria de activos en nombre de la población.

A tal fin, el gobierno podría adoptar una regla de superávit estructural, comprometiéndose no solo a nivelar el gasto sino también a reducir su deuda y a acumular activos. Una vez implementada la regla, la posición financiera de un gobierno deudor mejoraría en forma constante. En un momento dado, el gobierno pasaría de ser deudor a ser acreedor. La regla también vincula el gasto público a la tenencia de activos. El gasto público aumenta gradualmente a medida que el gobierno acumula más activos. Esta acumulación se desacelera con el tiempo y a la larga se detiene al llegar a un tope.

Con esta acumulación limitada de activos, los gobiernos dispondrían de recursos para financiar el gasto durante las recesiones fuertes, incluso si los precios de las materias primas se desploman y si no es posible vender bonos. Así, durante las recesiones o las caídas de precios de las materias primas, los gobiernos no se verían forzados a recortar gastos críticos para la red de protección. En cambio, con la regla de superávit estructural, el gobierno podría salvaguardar la red utilizando los activos acumulados. Por estas razones, los consumidores que viven al día gozan de una mejor situación bajo una regla

de superávit estructural que bajo otros tipos de mecanismos fiscales. El gobierno los ayuda a nivelar su consumo a través de lo que viene a ser básicamente un programa de ahorro precautorio.

Los hogares optimizadores no se benefician de una política de superávit estructural que establezca el gasto público, que resulta redundante cuando los hogares pueden recurrir a los mercados mundiales de capital y constituir sus propias reservas precautorias.

De hecho, esa política puede ser perjudicial para los hogares optimizadores. El gasto público aumenta constantemente a partir de un nivel bajo a medida que el gobierno acumula activos. En las etapas iniciales del proceso, el gobierno acumula activos que en otras circunstancias podrían haber sido adquiridos por los hogares. Una regla de superávit estructural reduce más que otras políticas el volumen de recursos que los hogares optimizadores pueden invertir.

Por lo tanto, a la sociedad en general quizá le convenga aplicar una regla de superávit estructural menos estricta. Para velar por el bienestar de los hogares optimizadores, el gobierno podría diseñar un superávit estructural que admita algo de volatilidad externa en la economía, y que permita incrementar el gasto público durante los auges y adoptar un perfil de gasto más estable a largo plazo. ■

Evan Tanner y Jorge Restrepo son Economistas Principales en el Instituto del FMI.

Este artículo está basado en "Fiscal Rules in a Volatile World: A Welfare-Based Approach", de Carlos García, Jorge Restrepo y Evan Tanner, que fue publicado en el número de julio-agosto de 2011 de Journal of Policy Modeling.

Referencias:

- Balassone, Fabrizio, Hajime Takizawa y Harm Zebregs, 2006, "Managing Russia's Oil Wealth: An Assessment of Sustainable Expenditure Paths", en Selected Issues, Russian Federation, IMF Country Report No. 06/430, págs. 3-43 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Calvo, Guillermo, 1983, "Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework", Journal of Monetary Economics, vol. 12, No. 3, págs. 383-98.
- Okonjo-Iweala, Ngozi, 2008, "Nigeria trata de reivindicarse", Finanzas & Desarrollo, vol. 45 (diciembre), págs. 42-44