POLÍTICAS PÚBLICAS
Populi
PARA LA LIBERTAD

Asuntos Públicos

N.º 22

OCTUBRE DE 2006

MACROECONOMÍA

Sector Fiscal y Finanzas Públicas

¿Es Posible Tener un Superávit Permanente? Propuestas Para Lograrlo: "Reglas Fiscales"

ELABORADO POR

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo

Asuntos Públicos

Políticas Públicas para la Libertad

N° 22 – 19 de Octubre de 2006

¿Es Posible Tener un Superávit Permanente? Propuestas Para Lograrlo: "Reglas Fiscales"

1. Responsabilidad fiscal y reglas fiscales para combatir la falta de credibilidad.

En el último semestre los indicadores macroeconómicos han transmitido cierta percepción de sostenibilidad macroeconómica en el país, a este contexto macro favorable se sumaron las recientes declaraciones de nuestras autoridades sobre el posible superávit fiscal. Bajo ese marco, la coyuntura económica, en relativa bonanza, podría también convertirse en una oportunidad para mejorar la percepción estructural del país, al menos sí se aplican paralelamente políticas públicas que permitan asegurar a lo largo del tiempo buenos indicadores fiscales. Este tipo de políticas, sin duda, podrían inyectar a nuestro país una dosis de credibilidad que permitiría sacarnos del círculo de la inviabilidad que tanto costo ha representado a la economía en términos de inversión.

La regla fiscal permite fortalecer la institucionalidad, aumentar la credibilidad y asegurar la sostenibilidad intergeneracional, de tal manera, que se aporta a la construcción de un marco de certidumbre que disminuye el riesgo país, y tiende a bajar las tasas de interés, incentivando a la inversión y aumentando la producción que genera riqueza para nuestro país.

¿Cuáles podrían ser estas políticas? Un primer peldaño que podría escalarse, aprovechando el superávit fiscal coyuntural, es la implementación de una regla fiscal que permita contar permanentemente con un superávit, es decir, establecer una política fiscal en base a metas y objetivos de mediano plazo de tal manera que este superávit no sea simplemente algo pasajero, sino que se mantenga a lo largo de los años y de los gobiernos de turno promoviendo la responsabilidad, la previsión y la estabilidad fiscal.

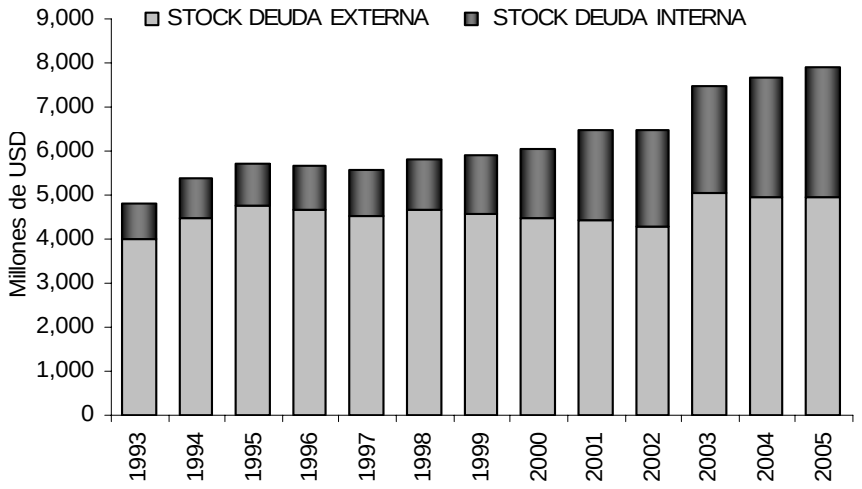
La posible mayor credibilidad estatal y sostenibilidad intergeneracional podría contribuir a la construcción de un marco de certidumbre que nos favorecería a través de la reducción de las tasa de interés, vía reducción del riesgo país, lo cual, promovería la inversión, producción, y finalmente, reduciría la pobreza.

2. ¿Por qué se debería buscar balances equilibrados permanentemente?

Las preocupaciones y alegrías de los desbalances fiscales no solamente deberían ser analizadas desde el punto de vista del corto plazo, sino también se deberían tratar de planificar la política fiscal en el mediano plazo. ¿Por qué es importante tomar en cuenta este aspecto? Bolivia tiene una elevada tasa de endeudamiento que podría comprometer la sostenibilidad macroeconómica a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el gráfico N° 1 se puede observar el crecimiento de la deuda boliviana durante los últimos diez años, este incremento desmesurado del stock de deuda es un reflejo de la falta de previsión de los gobiernos de turno, las proyecciones de ingresos y gastos fiscales han sido visualizadas con una óptica cortoplacista que terminó perjudicando a la economía. Por ejemplo, la evidencia empírica boliviana ha mostrado que generalmente el comportamiento de los ingresos fiscales tienden a ser volátiles

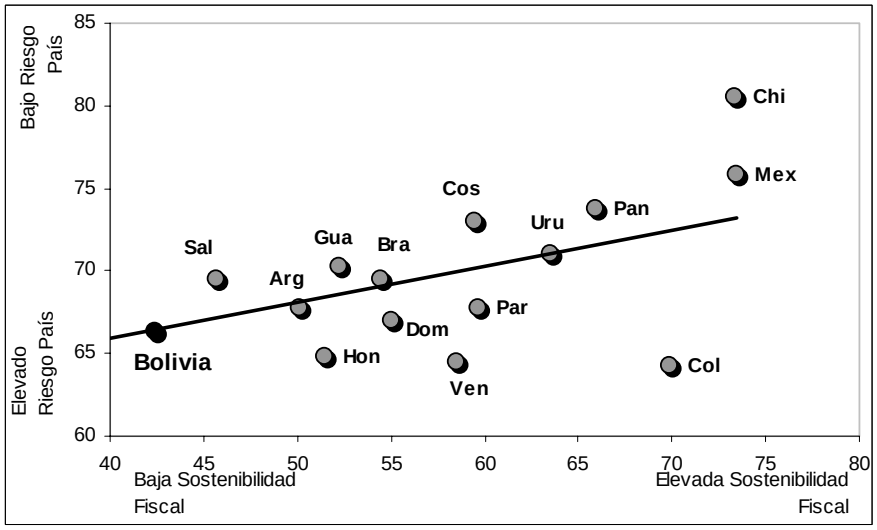
y dependientes de los shocks externos, en cambio el comportamiento del gasto público tendería a ser más rígido, lo cual, provocaría desequilibrios presupuestarios que al final se traducen en mayor endeudamiento. En 1993, se tenía un endeudamiento aproximado del 60% del nivel del PIB y en el 2005 este nivel de endeudamiento sobrepasó al 87% del PIB. Estas cifras tienden a ser alarmantes y preocupantes ya que catalogan a Bolivia como a uno de los países más pobres y endeudados a nivel mundial, señales no promisorias para la atracción de inversión.

Gráfico N° 1: Stock de deuda pública externa e interna



Fuente.- Elaboración Propia en base a datos del Dossier Estadístico N° 16 de UDAPE www.udape.gov.bo

Gráfico Nº 3: Índice de Sostenibilidad fiscal y Riesgo País



Fuente.-Elaboración propia en base a datos de International Country Risk Guide www.countrydata.com y Index of Budget Institutions, BID,. *"Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America"*

En adición, la estructura de la deuda boliviana tiende a ser preocupante ya que la deuda interna ha seguido una tendencia creciente, pues, los organismos internacionales han reducido los niveles de préstamos al país. Este mayor endeudamiento interno podría provocar que la inversión interna privada se contraiga aún más ya que gran parte del ahorro de la ciudadanía estaría siendo absorbido por el gobierno, lo cual, desincentiva el emprendimiento privado y el crecimiento del mediano plazo.

- **Riesgo País, endeudamiento del gobierno e inversión.**

El elevado endeudamiento boliviano también podría estar influyendo en la percepción de riesgo país, este efecto es nocivo para la inversión privada ya que el mayor riesgo país tiende a incrementar las tasas de interés de financiamiento, lo cual coarta las posibilidades de crecimiento en el mediano plazo y los mecanismos de superación de la pobreza. Tal como se puede apreciar en el gráfico N° 2 existe una correlación positiva entre el índice de sostenibilidad fiscal (Que refleja el grado de responsabilidad de un gobierno para controlar sus desequilibrios presupuestarios y cumplir con sus obligaciones crediticias) y el riesgo país.

La situación de Bolivia con respecto a los países latinoamericanos muestra que es uno de los países con mayor inestabilidad fiscal y

con mayor riesgo país. Por el contrario, Chile y México son los países latinoamericanos que presentan el menor riesgo país y a su vez, coincidentemente, son los que tienen una elevada sostenibilidad fiscal. ¿Qué hicieron éstos países? Chile y México incorporaron en el manejo de su política económica el concepto de reglas fiscales. Dichas reglas, permitieron tener en cuenta la responsabilidad fiscal en los gobiernos de turno, permitiendo sobrellevar problemas de desequilibrios presupuestarios provenientes de factores políticos y de corrupción.

3. Concretamente: ¿En qué consisten las reglas fiscales?

Las finanzas públicas tienden a ser más volátiles y vulnerables frente a shocks externos en economías en desarrollo como la boliviana. Por lo tanto, es sumamente necesario, la adopción de mayor responsabilidad fiscal, sumada a un esfuerzo significativo para cautelar la consistencia y credibilidad de la conducción económica. Bajo esas consideraciones, los programas fiscales deberían estructurar sus finanzas en base a un balance presupuestario de mediano plazo, así, podrían construir una mayor credibilidad. En ese sentido, en Bolivia, puede elaborarse una regla fiscal, la cuál podría enmarcarse en la siguiente temática.

- **Balance Estructural: Por un Superavit permanente**

El balance estructural del sector público, se define como el balance presupuestario que hubiese existido en el sector público si la economía se ubicará en su trayectoria de mediano plazo, abstrayendo los factores coyunturales que inciden sobre las finanzas públicas. Así, se diferencian los ingresos y gastos que tienen carácter coyuntural, de aquellos, que tienen carácter permanente o tendencial. Dicha división de las cuentas presupuestarias, permite visualizar el comportamiento de mediano plazo de la economía y el comportamiento óptimo que deberían seguir las finanzas públicas. De esa forma, la sostenibilidad fiscal puede ser reflejada y traducida en mayor credibilidad macroeconómica.

Otra bondad importante del balance estructural, es que, cumple con la función de estabilizador automático de los ciclos económicos. La regla implica holgura responsable en la política fiscal, ya que permite, por un lado, tener déficit efectivo, y por otro lado, reportar balance equilibrado estructuralmente. De igual forma, se puede tener superávit efectivo y estar en equilibrio estructural. Esa característica, permite que en la fase expansiva del ciclo, el fisco tenga un superávit convencional más elevado y en la fase recesiva, un menor déficit. Disminuyendo la probabilidad de tener que realizar un ajuste fiscal violento ante un brusco cambio de condiciones externas, ya que los niveles de gasto no se expanden ni contraen excesivamente en tiempos de bonanza o en tiempos recesivos, respectivamente.

- **Límites al gobierno de turno para contraer déficit efectivo**

La construcción de credibilidad en las economías en desarrollo es demasiado importante, ya que se tiene que evitar el efecto negativo de elevados niveles de riesgo país. Por lo tanto, es preciso que junto a la regla del balance estructural, dicha política, esté acompañada de límites para el déficit efectivo, tanto en monto como en tiempo. Por ejemplo, se tolera un determinado nivel de déficit que debería ser eliminado en un período también especificado. De esa manera, se permite reducir la discrecionalidad de la política fiscal

- **Sistemas de Control y Evaluación de la asignación de los recursos**

Para evitar la discrecionalidad de la regla fiscal, es útil construir indicadores de desempeño, que deberían expresarse de una forma simple y comprensible, para que se pueda: Identificar claramente la política fiscal, evaluar su impacto macroeconómico, reforzar la disciplina fiscal y asegurar la continuidad y

estabilidad de las finanzas. Estos indicadores, tienen que incluir una meta o compromiso preciso que permita la evaluación de los resultados.

- **Creación del Fondo de estabilización sobre la base de los recursos provenientes de Hidrocarburos**

Un fondo de estabilización, por un lado, trata de ahorrar en tiempos de bonanza, para estabilizar el ciclo económico expansivo, y por otro lado, gastar los recursos ahorrados en tiempos de escasez, atenuando el ciclo recesivo de la economía, provocados por shocks externos a la economía. Por ejemplo, si se comprometiera toda la recaudación de los hidrocarburos, para luego distribuirlos entre los distintos sectores, las finanzas públicas quedarían muy vulnerables ante las variaciones de las condiciones externas, ya que no existiría un fondo de reserva para combatir las condiciones desfavorables que podrían ocurrir en el futuro.

Adicionalmente, el fondo de estabilización permitiría reducir los problemas que la teoría económica denomina como la enfermedad holandesa. Este problema surge cuando un sector de la economía empieza a crecer sorprendentemente, de tal manera que los recursos de los otros sectores son absorbidos por el *boom* económico de ese sector, en detrimento de los otros sectores. Así, el fenómeno es preocupante, ya que es causa de la vulnerabilidad a las condiciones externas, y puede causar serias crisis sectoriales en la economía, una vez que se rompe la burbuja creada por dicho sector. En el caso boliviano, se corre el riesgo que el sector de hidrocarburos, absorba los recursos de gran parte de los otros sectores de la economía, descuidando el potenciamiento de los otros sectores, en los cuales, Bolivia podría tener ventajas comparativas. El fondo de estabilización, permitiría reducir los impactos negativos de este fenómeno, ya que ahorraría recursos provenientes del sector hidrocarburífero, atenuando, el impacto de las especulaciones que se versan alrededor de los ingresos de dicho sector.

4. Conclusiones

El imprevisto superávit fiscal para este año puede convertirse en una oportunidad para mejorar la percepción estructural del país, al menos sí se aplican paralelamente políticas públicas que permitan asegurar a lo largo del tiempo buenos indicadores fiscales. Por eso, la promoción de la responsabilidad fiscal intergeneracional es una opción promisoria. La regla fiscal basada en el BALANCE ESTRUCTURAL junto a límites de déficit fiscal efectivo podría representar instrumentos eficaces para el control fiscal, que coadyuvarían a la evaluación de la asignación de recursos fiscales ya que estos tendrían objetivos y metas claros que contribuirían a la mejora de la institucionalidad, la reducción del riesgo país, y la promoción de la inversión. Finalmente, puede resultar también conveniente analizar la creación de un fondo de estabilización en base a los recursos de los hidrocarburos, lo cual permitiría contar con un fondo de previsión.

Bibliografía

- Asesina, A. Hausmann, R. Hommes, R. 1999. *Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America,* Banco Interamericano de Desarrollo, Working Paper Series 394, Office of the Chief Economist, *pp.1- 47.*
- Internacional Country Risk Guide 2005.
- Libertad y Desarrollo 2001. Superavit Estructural: Ventajas y Limitaciones, Serie Informe Económico N° 120, Santiago, Chile.
- Marcel, M. Tokman, M. Valdes, R. y Benavides, P. 2001, *Balance Estructural: La Base de la Nueva Regla de Política Fiscal en Chile*, Ministerio de Hacienda, Volumen 4, N° 3, pp.5-27.
- UDAPE (2004), *Dossier Estadístico N° 16,*
- Vergara, R. 2002, *Política y Sostenibilidad Fiscal en Chile,* Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos N° 88, www.cepchile.cl

¿Es Posible Tener un Superávit Permanente? Propuestas Para Lograrlo: “Reglas Fiscales”

SEGUÍ NUESTRO TRABAJO

Estudios, monitores y herramientas en populi.org.bo

POLÍTICAS PÚBLICAS Populi PARA LA LIBERTAD

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo