INT-1849

CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1849)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Handler

Documento CS/2

Básico II

ENFOQUE SECTORIAL DEL ANALISIS DE LA BALANZA DE PAGOS *

Jonathan Levin

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los Cursos del Programa de Capacitación, ha sido tomado de la revista Finanzas y Desarrollo (Washington) 6 (1): 63-68, marzo de 1969

76-6-1063-60

ENFOQUE SECTORIAL DEL ANALISIS DE LA BALANZA DE PAGOS

Para comprender cómo funciona el mecanismo de la balanza de pagos de un país en desarrollo quizá sea preciso examinar no solamente los agregados nacionales, sino también la situación de cada uno de los sectores económicos. El autor de este artículo explora la importancia de un enfoque analítico sectorial - mediante el examen de los efectos que las variaciones de las exportaciones ejercen en el ingreso, los gastos y las importaciones de cada sector que participa en los ingresos de exportación, y del efecto general que se produce en la totalidad de la economía - y encuentra que dicho examen es de particular importancia para la armonización de la política económica sectorial y de la nacional.

Jonathan Levin

Debido a que la situación del intercambio comercial y de los pagos al exterior reviste por lo general tanta importancia para los países en desarrollo, los problemas de balanza de pagos no pueden nunca relegarse a un segundo plano en las deliberaciones que se llevan a cabo en esos países sobre cuestiones relacionadas con su política económica nacional. Es más, el mecanismo de reajuste de la balanza de pagos es el meollo de la mayor parte de las decisiones que se adoptan con respecto a la política económica nacional, y lo que plantea los problemas que se han de resolver y da la pauta de las posibles soluciones. No obstante, al abordar las cuestiones sectoriales, las decisiones oficiales se adoptan con frecuencia teniendo en cuenta consideraciones totalmente distintas, cuyas repercusiones en la balanza de pagos quizá difieran en alto grado de las finalidades que el país tiene en mira.

De ahí la gran importancia de que los planificadores de la política nacional y sus asesores extranjeros posean una comprensión cabal de cómo funciona el mecanismo de la balanza de pagos en el país de que se trate, y no solamente a un nivel nacional sino también al de cada uno de los sectores que integran la economía. En la

/mayoría de

mayoría de los casos las actuales teorías generales sobre el reajuste de la balanza de pagos explican adecuadamente los lineamientos generales del proceso de reajuste y las máximas posibilidades de actuación en ese campo. Dichas teorías se refieren generalmente a las magnitudes globales correspondientes a la totalidad de la economía. Se aduce, por ejemplo, que los aumentos en el total de las exportaciones, entrada de capitales y en el crédito interno hacen que crezca el ingreso nacional y la oferta monetaria, y generan una mayor demanda de importaciones y, en algunos casos, salidas de capitales. Aunque para obtener una visión de conjunto de los movimientos de la balanza de pagos de la totalidad de la economía es esencial definir las relaciones que existen entre los agregados nacionales, puede muy bien suceder que se necesite algo más que esa mera definición para comprender plenamente el funcionamiento del proceso de reajuste dentro de la estructura institucional de cada país.

En este aspecto, al igual que sucede en otros muchos de la economía moderna, es posible que descubramos que la solución del problema radica en la fragmentación; es decir que, si queremos comprender las variaciones que experimentan las magnitudes globales en una economía, lo mejor será examinar la situación de esos grupos económicos homogéneos, a los que por falta de mejor término denominaremos sectores de la economía. A fin de explorar un posible campo que se puede abordar empleando este método, vamos a examinar un tipo de reajuste de la balanza de pagos que pudiera tener aplicación en los países en desarrollo: el que se refiere a la variación de los ingresos de exportación de un país que, para simplificar, supondremos que provienen enteramente de un solo cultivo. Si examinamos este caso mediante un enfoque general en que se utilicen agregados nacionales expresados en totales, veremos el efecto que las variaciones de las exportaciones totales ejercen en el total del ingreso nacional o de la oferta monetaria, en la variación que como resultado experimentará la demanda y en la proporción del ingreso que se dedica a la importación. Sin embargo, posiblemente sea más revelador examinar primeramente las partes componentes o subtotales. A fin de determinar la

/necesidad de

necesidad de llevar a cabo dicho enfoque analítico sectorial examinaremos sucesivamente el ingreso, los gastos y las importaciones directas de cada uno de los grupos principales que participan en los ingresos de exportación. Partiendo de esta base quizá podamos entonces determinar la ventaja que aportaría un examen de las partes para poder comprender la situación global.

Este análisis puede ser de gran importancia para revelar qué decisiones de política se han adoptado al nivel sectorial sin tener suficientemente en cuenta los efectos que pudieran ocasionar en la política económica nacional. El hecho de que se reconozca esta falta de armonización puede contribuir a que haya coordinación entre la política económica sectorial y la nacional, bien mediante la modificación de la intervención oficial en los sectores afectados o mediante medidas neutralizadoras en otros aspectos de la economía.

Ingresos de exportación que se remiten al extranjero

En varios países en desarrollo, gran parte de las variaciones experimentadas por los ingresos de exportación son absorbidos por empresas exportadoras de propiedad extranjera y a veces no llegan a afectar a la economía nacional. Por consiguiente, lo primero que debemos hacer al analizar los ingresos de exportación es establecer cuál es la parte de dichos ingresos percibida por empresas extranjeras dedicadas a la exportación que éstas remiten a su casa matriz o a su país de origen. Si bien estas remesas no producen un efecto inmediato en el ingreso ni en la demanda que existe en el país, ello no quiere decir que no sean útiles, pues pueden servir de mucho para fomentar la afluencia futura de inversiones externas. En épocas pasadas, estas remesas representaban generalmente una proporción mayor de las exportaciones y hoy día siguen teniendo importancia en los países que exportan petróleo y productos mineros y agrícolas explotados por empresas extranjeras.

La cuantía de tales remesas, o sea los beneficios obtenidos por lo que llamamos factores externos de la producción, constituyen el margen de diferencia entre los ingresos totales de exportación

y lo que podemos denominar ingresos nacionales de exportación. No puede esperarse que las fluctuaciones que experimente este margen que se envía al exterior sigan un curso similar al de las exportaciones totales, puesto que como el monto de utilidades depende de la magnitud de los gastos fijos y de la flexibilidad de los salarios, ese margen está sujeto por lo general a mayores fluctuaciones que las ventas totales. En las actuales circunstancias, es probable que el elemento que por sí sólo influye más en la relación entre las fluctuaciones de las exportaciones totales y las de los ingresos y remesas de los factores externos de la producción sea la estructura de los impuestos a la exportación, la cual influye a su vez en el monto que el sector público absorbe de cualquier variación que experimenten los ingresos de exportación. Esta influencia depende del momento en que se produzcan las variaciones en las remesas, puesto que puede suceder que la exacción tributaria se imponga en el momento y coincida con las variaciones de las exportaciones, como es el caso cuando su recaudación se efectúa por medio de un impuesto a la exportación; o que se recaudación se aplace si se efectúa a través del impuesto sobre la renta pagadero al año siguiente. El sistema de tributación también influye en la magnitud de las variaciones que experimentan las remesas de ingresos de exportación dado que el gravamen fiscal puede adoptar numerosas formas, cada una de las cuales puede producir una variación distinta en el impuesto cuando ocurren cambios en los ingresos de exportación o en los precios de los productos exportados. De modo que el impuesto puede ser: proporcional a las exportaciones totales; una suma específica por unidad que no tenga nada que ver con las variaciones del precio unitario; una escala móvil cuyo movimiento ascendente supere al del precio unitario; una proporción del ingreso neto calculada después de efectuar un cierto número de deducciones; o puede que existan ciertos acuerdos de participación entre el gobierno y la empresa exportadora; y, finalmente, puede ser una combinación de varios de estos diversos métodos. Todas estas diferencias en la estructura tributaria - diferencias en cuanto a la oportunidad y forma en que se recaudan los impuestos -

/desempeñan una

desempeñan una función en la determinación del monto de las remesas que los factores externos de la producción envían a sus respectivos países, y hacen que las fluctuaciones operadas en los ingresos totales de exportación sean diferentes de los ingresos nacionales de exportación.

Ingresos nacionales de exportación

Para nuestros fines, la lista de los diversos sectores que participan directamente en los ingresos de exportación es la siguiente: los agricultores o productores de bienes para la exportación, los elaboradores o los negociantes que intervienen; las juntas de comercialización oficiales o semioficiales, o las federaciones o asociaciones de agricultores; y el sector público.

En muchos países, especialmente antes de su independencia o de la implantación de las medidas que se han adoptado a partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha notado una creciente preocupación por las quejas de los pequeños productores - que ignoran la situación del mercado, y que carecen de los medios o de instalaciones para almacenar sus productos después de la cosecha - contra la posición más fuerte de negociación en que se hallan dichos intermediarios. Esta actitud hizo que surgieran en muchas regiones asociaciones de productores oficiales o semioficiales y entidades estatales de comercialización cuyo objeto primordial es el de proteger los intereses de los agricultores del trato desfavorable de esos intermediarios. En consecuencia, como los beneficios obtenidos por los intermediarios que operan dentro de estos países se hallan generalmente bajo la jurisdicción o el control efectivo de alguna entidad oficial de comercialización, dichos beneficios han cesado de tener gran importancia. Al mismo tiempo, tanto las juntas de comercialización como los gobiernos se preocupan cada vez más por proteger los ingresos de exportación de los agricultores, no solamente contra las prácticas de dichos intermediarios sino también contra los movimientos del mercado. Como resultado de todo esto, los gobiernos, ya sea a través de las entidades de comercialización o de la política tributaria,

/han adoptado

han adoptado decisiones sectoriales importantes cuyas repercusiones en el proceso de reajuste de la balanza de pagos son intensas.

Ingresos sectoriales de exportación

Hoy día, los ingresos de muchos productores se ven afectados no solamente por los movimientos del mercado - es decir, por las variaciones en sus ingresos de exportación - sino también en gran medida por la política del gobierno y la de las entidades semioficiales. Cabe observar que la misma serie de medidas fiscales que afectan a los ingresos de exportación de los factores externos de la producción que remiten sus utilidades al extranjero puede también determinar el momento y magnitud de las fluctuaciones de los ingresos de exportación que repercuten en los productores nacionales. Además, el mayor interés que el gobierno atribuye a la protección de los productores nacionales contra el descenso de sus ingresos de exportación puede dar origen a decisiones encaminadas a reducir o eliminar los impuestos a la exportación (de cualquier índole) o a reducir deliberadamente, por cualquier medio, las rentas procedentes de la industria de exportación que pudiera percibir el Estado. Además, en el caso de las entidades semioficiales de comercialización, su afán de proteger los ingresos que percibe el productor puede ser tal que no se limitan a sacrificar sus ingresos normales sino que también conceden subvenciones considerables. Con frecuencia, esas entidades han llegado a experimentar cuantiosos déficit con el fin de que los ingresos de los productores se mantengan a un nivel superior al que justifican los ingresos reales procedentes de las exportaciones nacionales y, a veces, su actuación ha sido incompatible con los objetivos económicos nacionales.

Hay varias consideraciones que han influído en la política oficial con que se ha tratado de estabilizar los ingresos de las empresas que producen artículos para la exportación. El grado de intranquilidad de los productores ante los efectos de las fluctuaciones del mercado lo determina la importancia que puedan tener los ingresos

/de exportación

de exportación para sus ingresos totales, su capacidad de abandonar la industria de exportación afectada y poder dedicarse a alguna otra actividad lucrativa y las deudas que hayan contraído o la disponibilidad de crédito. Con todo, lo que reviste mayor importancia en la determinación de la política oficial es probablemente la estrategia del gobierno con respecto a la oferta a largo plazo de los productos de exportación, y la posición tanto social como política que tengan en el país los que se dedican a actividades de exportación. A guisa de ejemplo vamos a suponer que hay un país exportador de café en el que los productores son por lo general pequeños terratenientes que han sido aislados, al menos parcialmente, de los efectos de la baja de los precios del café mediante déficit incurridos por el Estado y por las entidades encargadas de la comercialización y que esos déficit se han financiado por medio del crédito del banco central. En otro país cafetalero, en el que los productores son principalmente propietarios de grandes plantaciones, todo el impaco proporcional de las fluctuaciones de los precios de exportación ha recaído en ellos, pero la estrategia empleada por el gobierno en el mercado ha sometido los ingresos oficiales de exportación a variaciones todavía más extremas, pues cuando las cosechas han sido abundantísimas, éstas se han destinado a engrosar las existencia reguladoras oficiales con el objeto de mantenerlas fuera del mercado. Cualquiera que sea el fundamento en que se basen estas decisiones, lo que realmente importa a efectos de este estudio es el hecho de que durante un cierto período los ingresos de exportación de muchos de los grupos de productores siguen característicamente una pauta muy distinta de la de los ingresos totales de exportación.

Los ingresos procedentes de las exportaciones que perciben tanto las entidades encargadas de la comercialización de los productos como el Estado, constituyen el anverso de la medalla. Las variaciones automáticas o deliberadas en la magnitud de la carga

/tributaria, y

tributaria, y en el momento en que se recauda de los factores externos de la producción o de los sectores nacionales de exportación, producen variaciones iguales y diametralmente opuestas en los ingresos que el Estado percibe por concepto de las exportaciones. De modo semejante, el hecho de que una entidad de comercialización mantenga los precios pagados al productor de bienes de exportación a niveles superiores a los que se cotizan en el mercado mundial produce un descenso en los ingresos de dicha entidad. Si consideramos en conjunto a los sectores exportadores es evidente que los ingresos de exportación de todos ellos tienen que ser iguales al total de ingresos de exportación; igual cosa puede decirse de las variaciones que experimentan esos ingresos. Sin embargo, debido a que los ingresos que el Estado percibe por concepto de las exportaciones pueden desaparecer prácticamente y a que los de la entidad de comercialización pueden ser negativos, la composición de los ingresos totales de exportación puede variar ampliamente.

Gastos sectoriales

El próximo paso de nuestro análisis de los efectos que ejercen las fluctuaciones de las exportaciones es ocuparnos del impacto que las variaciones reales de los ingresos de exportación de cada sector producen en el volumen de sus gastos. Las variaciones que experimentan los ingresos pueden dar lugar a movimientos más o menos paralelos en los gastos de los productores, y no reflejan modificaciones de importancia ocurridas a través del ahorro o el desahorro. Por otra parte, los gastos públicos no pueden ajustarse en sentido ascendente sino con cierto retraso y quizá sea en extremo difícil ajustarlos en sentido descendente. Muy raras veces es factible aumentar otros impuestos para compensar las deficiencias temporales de las exportaciones. Posiblemente surja una estructura algo más compleja en el punto adonde convergen las fuerzas sociales, políticas y económicas. Por ejemplo, puede suceder que en un país las fluctuaciones de los gastos públicos de inversión no ocurran sino hasta cierto tiempo después de que se ha registrado una variación en las exportaciones, en tanto que los gastos de administración siguen una tendencia independiente (y generalmente ascendente). Cualquiera que sea la tendencia que se observe, sólo hay un elemento que en la mayoría de los países en desarrollo permite que existan divergencias entre los ingresos y gastos de los organismos estatales y de las entidades de comercialización: ese elemento es el recurso al crédito del banco central. En este acceso a los recursos del banco central con el objeto de satisfacer necesidades determinadas por factores políticos o sociales, radica la diferencia fundamental que existe entre los sectores públicos y privados que perciben ingresos de exportación y el efecto que las fluctuaciones de esos ingresos que experimenta cada uno de esos sectores producen en las importaciones y en la totalidad de la economía. Debido principalmente al crédito otorgado por el banco central, a veces los gastos totales de los beneficiarios de los ingresos nacionales de exportación exceden con creces de sus ingresos totales, aunque ese hecho no esté necesariamente de acuerdo con los objetivos económicos generales del gobierno.

/Importaciones sectoriales

Importaciones sectoriales

Al tratar de estudiar más a fondo cuál es el efecto que las fluctuaciones de las exportaciones ejercen en la economía nacional, se ve la necesidad de distinguir entre la parte de los gastos que cada uno de los sectores exportadores invierte directamente en adquirir importaciones y la parte que se gasta en obtener bienes y servicios nacionales y que provoca toda una serie de aumentos en el ingreso interno, los cuales, a su vez, generan en un momento dado una mayor demanda de importaciones. La proporción de los gastos adicionales que cada sector exportador utiliza en adquirir importaciones - o sea su propensión marginal a la importación - la determina en parte el grado de adelanto de la economía y su capacidad de ofrecer una amplia gama de bienes y servicios. Esta propensión marginal a la importación puede también variar significativamente de un sector a otro, dependiendo de la forma en que cada sector gaste habitualmente sus fondos. Por una parte, los productores acaudalados de bienes de exportación de los países relativamente sin desarrollar quizá se encuentren con que les interesa muy poco adquirir bienes de producción nacional cuando sus ingresos de exportación aumentan, de modo que su propensión marginal a la importación es muy elevada; en cambio en el resto de la economía, es posible que los sectores productores consistan primordialmente en pequeños terratenientes cuya demanda de diversos bienes de producción local no se ha satisfecho y cuya propensión marginal a la importación es proporcionalmente reducida.

Por otra parte, la propensión marginal a la importación del sector público puede entrañar otra serie de influencias. Puede muy bien suceder, por ejemplo, que la propensión marginal a la importación en lo que respecta a los gastos de administración de un gobierno, sea de 0,1 mientras que en materia de gastos de inversión esa propensión sea considerablemente más alta, quizá de un 0.4. Por consiguiente, la propensión marginal total a la importación en lo que se refiere al

/sector público

sector público puede depender también de la forma en que estén distribuidos los gastos públicos entre gastos de administración y de inversión, y esto, como hemos indicado, puede asimismo variar en respuesta a las fluctuaciones de los ingresos de exportación. En consecuencia, por todas estas razones, la parte de los gastos que se dedica directamente a la importación y la que contribuye a aumentar la demanda interna pueden variar considerablemente entre los sectores que participan en los ingresos nacionales de exportación.

Repercusiones en la balanza de pagos

El efecto de estas circunstancias tan diversas que se presentan en los distintos sectores - la cambiante distribución de los ingresos de exportación entre sectores que difieren mucho en su modo de actuar es el de alterar de un período a otro la magnitud del ingreso interno, de la demanda y de las importaciones, que tiende a producir un cambio dado que experimenten los ingresos de exportación. Si bien los principios de generación de demanda y de importaciones que se emplean en los análisis de los agregados son básicamente correctos, las relaciones entre las exportaciones totales, la creación de crédito interno y las importaciones pueden variar cuando la distribución sectorial de los ingresos de exportación y de los gastos es diferente. Por lo tanto, para medir el impacto que las variaciones de las exportaciones ejercen en la economía hay que sumar el impacto experimentado en todos los sectores que participan en los ingresos de exportación (y esta suma tendrá que ser algebraica, pues para algunos de ellos puede ser en sentido descendente y, para otros, ascendente). Al propio tiempo, a fin de poder comprender con mayor claridad los aspectos técnicos de los efectos de las fluctuaciones de las exportaciones en la economía nacional y la demanda de importaciones, será también necesario considerar las variaciones que como consecuencia se producen en las importaciones como suma de los dos siguientes elementos: 1) el resultado directo proveniente de las variaciones experimentadas por las importaciones realizadas por los sectores

/exportadores (el

exportadores (el cual puede considerarse como la suma algebraica de la variación en los gastos de cada sector multiplicada por su propensión marginal a la importación); y 2) el resultado indirecto proveniente de las variaciones que experimentan las importaciones que efectúa el resto de la economía como consecuencia de los gastos internos realizados por el sector exportador y de sus ahorros. Estos gastos internos que realizan los sectores exportadores, los cuales pueden dar lugar a variaciones de carácter más general en el ingreso y en la demanda dentro de la economía, son el resultado (o la suma algebraica) de las variaciones que experimentan los gastos de cada sector exportador multiplicadas por su propensión marginal al consumo de bienes de producción nacional.

Desde el punto de vista monetario, el efecto total será también la suma de las partes. Puesto que los gastos de cada sector exportador se financian mediante ingresos que se obtienen de las exportaciones, entradas de capital o préstamos obtenidos del sistema bancario interno, la suma de las variaciones que se operan en los gastos internos de todos los sectores exportadores ocasionan una variación inicial en la oferta monetaria, lo cual a su vez origina variaciones en las importaciones que efectúa el resto de la economía y quizá en las salidas de capital. Los principios son los mismos que los del análisis de los agregados, pero los resultados dependen de los movimientos, a veces independientes, de las partes.

Conclusión

Si bien es posible calcular el impacto total que las fluctuaciones de las exportaciones ejercen en la economía y en la balanza de pagos mediante la suma algebraica de los efectos que se producen en cada uno de los sectores dedicados a la exportación, ese impacto se pondrá también de manifiesto en los movimientos que experimenten los agregados independientemente. No obstante, cabe observar que dichos movimientos son a veces inadecuados o engañosos. Por lo que se refiere a la descripción de la balanza de pagos correspondiente a un período anterior, la similitud de resultados en términos de los

/agregados nacionales

agregados nacionales puede ocultar diferencias importantes en lo que respecta al método utilizado para el reajuste, a la forma en que se efectuó la distribución del ingreso y de los gastos entre los diversos sectores y a las repercusiones que esto pudiera traer consigo. En cuanto al pronóstico de los movimientos futuros que puedan experimentar los agregados nacionales, las variaciones significativas que se operen en la distribución del ingreso, gastos e importaciones entre los sectores exportadores, destruye cualquier uniformidad que pudiera haber en la relación existente entre las exportaciones globales y los gastos e importaciones del país, en la cual debe basarse todo pronóstico referente a los agregados. Mientras la influencia de cada sector exportador varíe de un período a otro, no puede esperarse que la media ponderada de todos los sectores - que se refleja en los agregados - permanezca constante.

Por consiguiente, el examen sectorial de la evolución de la balanza de pagos de un país puede ser de gran ayuda para que el planificador de la política pueda comprender cómo funciona realmente este proceso de reajuste y cómo se deben armonizar la política económica sectorial y la nacional. Así, pues, cabe preguntarse, ¿qué razón hay para que hoy día se utilice tan poco el análisis sectorial de la balanza de pagos en los países en desarrollo? Las razones principales son probablemente el hecho de que no se le atribuya suficiente importancia y la escasez general de economistas especializados que lleven a cabo los estudios necesarios. Sin embargo, es preciso indicar que el trabajo de investigación más intenso se realiza al comienzo, y que esa tarea se reduce considerablemente una vez que se cuenta con las bases necesarias para el análisis. La elaboración de un análisis sectorial de esta naturaleza requiere, en primer lugar, una investigación empírica del comportamiento económico de los sectores pertinentes, y luego la integración de las operaciones de cada sector en un sistema que abarque las operaciones de toda la economía. Básicamente, éste es el mismo tipo de trabajo que se está llevando a cabo, por ejemplo, en relación con el análisis del ingreso nacional.

/Aunque la

Aunque la información que se obtenga podría constituir una aportación interesante a la teoría económica, en la actualidad su importancia es más que teórica porque a menudo se adoptan decisiones de política acerca de determinados sectores sin prestar la debida atención al efecto que, a través de la balanza de pagos, pueden ejercer esas decisiones en la totalidad de la economía. Asimismo, puede suceder que se adopten otras decisiones a los niveles de la administración pública que se ocupan de los agregados nacionales sin tener en cuenta su impacto en determinados sectores ni las posibles dificultades de carácter político que pueden sobrevenir. Los gobiernos descuidan estos efectos sectoriales a su propio riesgo, ya que la adopción en algunos sectores de medidas de política no coordinadas tiene forzosamente que conducir al sacrificio de objetivos nacionales o a la intensificación de las tensiones existentes en otros sectores. En consecuencia, un sistema que permita integrar la situación económica nacional y la sectorial puede ser de suma importancia para que las cuestiones de política puedan solucionarse teniendo en consideración ambos elementos.