

La espiral de la deuda

Amylkar D. Acosta Medina

Presidente Sociedad Colombiana de Economistas. Ex presidente del Senado.

La compleja situación económica nacional se manifiesta con especial gravedad en el campo de las finanzas estatales. El déficit fiscal no sólo ha aumentado en los últimos años sino que persistirá en el próximo presupuesto de 2005. Y la deuda pública externa continuará constituyendo la mayor exacción no sólo para el Estado sino para toda la economía, que depende de las decisiones políticas y del actuar fiscal del Ejecutivo. Ello ha suscitado críticas de diferentes analistas, incluyendo la Contraloría General, al paso que las dependencias gubernamentales se contradicen en sus cifras y análisis. Todo dentro de una campaña por la reelección presidencial que ya se inició y que define en buena medida la agenda económica del gobierno.

Deslinde

¡No hay plazo que no se venza, ni deuda que no se pague!

Los desastres de la Ley 100

El proyecto de presupuesto para la vigencia del 2005, presentado por el gobierno a la consideración del Congreso, no es congruente con la cantaleta permanente por parte del mismo sobre la imperiosa necesidad de la austeridad en sus gastos. El monto en que fue aforado, \$93 billones, es a todas luces abultado; en ello se le fue la mano al ministro de Hacienda y no consulta para nada la realidad fiscal que afronta el gobierno central, para nada tranquilizante. Desafortunadamente, como en el Congreso la urgencia del trámite de la reelección presidencial ha relegado a un segundo plano la discusión a fondo de asuntos tan importantes como éste y gracias también al filibusterismo parlamentario en boga, dicho monto quedó aprobado sin discusión, simplemente por vencimiento de términos. El plazo para la aprobación o modificación de dicho monto por parte de las comisiones económicas del Congreso se venció el 15 de septiembre, sin que se hubiera podido registrar el quórum reglamentario; de esta manera, los legisladores pasaron de agache, haciendo mutis por el debate. Este hecho, sumado al previsible pupitrazo de que será objeto la aprobación del presupuesto, deja mucho qué desear a la luz de la Ley 819 de 2003, de responsabilidad y transparencia fiscal. Ahora que se discute un proyecto de ley que reforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto, sería aconsejable examinar la conveniencia de que la aprobación del monto del presupuesto esté supeditada a la certificación de los ingresos ciertos con los que se contará como contrapartida a las erogaciones previstas.

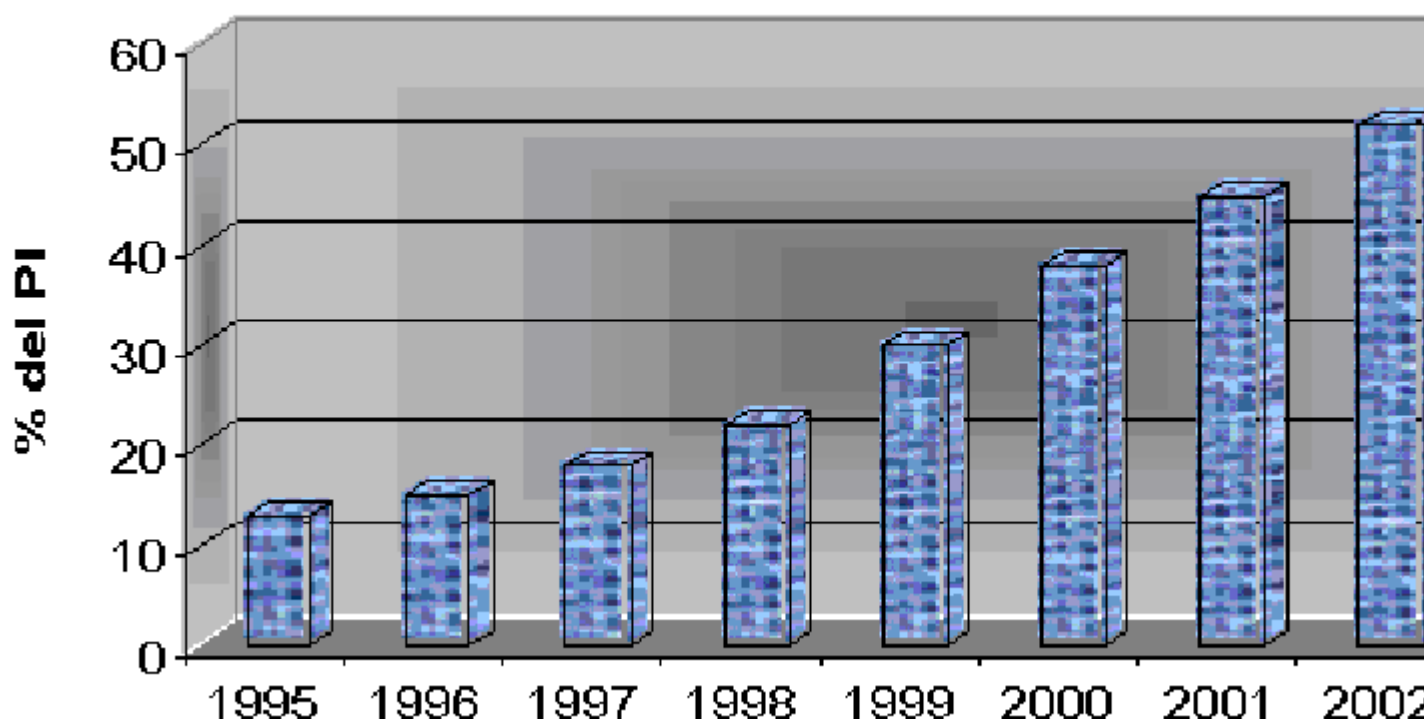
El monto del presupuesto, cuya tácita aprobación por parte del Congreso lo convierte en un hecho irreversible, supera en 15,4% al de 2004 –9,9% en términos reales– muy por encima del crecimiento previsto del PIB del 4% para 2005 y de la meta de inflación de 2004, el 5,5%. (1) Como lo afirma ANIF: “De la lectura de la exposición de motivos y del análisis frío de los números, se desprende una conclusión: el objetivo de hacer un ajuste radical en las finanzas públicas ha desaparecido del listado de prioridades del gobierno (...) el presupuesto, si algo produce en materia fiscal, es desconfianza sobre el futuro de las finanzas del Estado y, algo más, dudas sobre la verdadera voluntad del gobierno para enfrentar de fondo los desequilibrios fiscales (...) el tema del ajuste fiscal, que debería ocupar el primer lugar, aparece listado al final”. (2) Ante estas observaciones y sobre todo las de la Contraloría General (3), cuyo titular Antonio Hernández Gamarra advirtió que “tenemos un Estado absolutamente desbordado; el presupuesto general de la Nación está desbordado” (4), fue el propio Presidente de la República quien arremetió contra las críticas al proyecto de presupuesto.

En una alusión al estudio de la Contraloría General sobre los alarmantes índices de pobreza, que causó malestar en el gobierno, dijo: “Se quejan de la pobreza y enseguida, por razones políticas, salen con argumentos para oponerse al gasto público, que quiere redimir a los pobres”. (5) No es la primera vez que el tan mentado gasto social sirve de escudo al gobierno para desestimar las críticas tanto a la incontinenencia del gasto por parte del gobierno central, como a su afán alcabalero para financiarlo. En una autentica sacada de clavo, el Ejecutivo fue tajante al afirmar que “pase lo que pase, este gobierno no renuncia a las metas de gasto social, así se horrorice la oposición. Cuando están saliendo las cosas bien, los opositores que gobernaron al país en años pasados y no hicieron nada para erradicar la pobreza”. (6) Claro, que antes de discutir la destinación del gasto hay que establecer la fuente de financiación del mismo y este debate es el que se pretende eludir sibilinamente.

Ya se volvió costumbre de los gobiernos de turno presentar a consideración del Congreso de la República proyectos de presupuesto en los cuales los ingresos se quedan cortos frente a los gastos. Esta no es la excepción; según la Contraloría General el descuadre es de \$8,1 billones. El ente de control fiscal se refiere a los \$5,3 billones de “otros” recursos de capital y a los \$2,8 billones provenientes de privatizaciones. Esto, sin contar con otros gastos catalogados como contingentes, producto de obligaciones contraídas por el gobierno, tales como las derivadas de procesos judiciales contra la Nación, garantías para construcción de obras de infraestructura con participación privada, garantías otorgadas en operaciones de crédito con entidades estatales, y ocurrencias de desastres naturales. Además, se parte de la base de que el Congreso de la República le va a aprobar al gobierno su cuarta reforma tributaria, de la cual se espera recaudar una suma no menor a los \$1,5 billones; de allí que este rubro se constituya en el llamado presupuesto “complementario”, para distinguirlo del presupuesto básico. Huelga decir que los menores ingresos por este concepto o de no cristalizarse los “otros” recursos, se traducirá ya sea en una nueva reforma tributaria, en más endeudamiento o –en su defecto– en recortes draconianos al gasto, para tratar de cumplir con las metas acordadas con el FMI en materia fiscal, si no obtiene de parte de éste una flexibilización de las mismas, como ha venido ocurriendo.

Indudablemente éste es uno de los factores que más ha contribuido al creciente endeudamiento público. Ello, sumado a la gran inflexibilidad estructural del gasto (7), explica la espiral de la deuda y el crecimiento inercial de la misma. En un comienzo, el mayor endeudamiento se justificó en la perentoria necesidad de financiar las grandes obras de infraestructura que el país demandaba a gritos, luego surgieron los mayores compromisos por parte de la Nación derivados de la puesta en vigencia de la nueva Constitución de 1991, y luego simple y llanamente para poder honrar sus obligaciones financieras. Ante las dificultades incontrastables para cubrir éstas y aquéllas, caímos en el *roll over* permanente de la deuda, esto es, prestar para servir la deuda ya contraída, tornándose cada vez más explosiva. La deuda pública (interna y externa) ha tenido un crecimiento vertiginoso en la última década, pasando de representar el 13% del PIB en 1995 al 53,6% en 2003 (8), con un saldo de \$121 billones, \$14 billones más que en 2002, como efecto del recurrente déficit fiscal. El total de la deuda del gobierno central se reparte entre la interna –51%, de la cual 26% es intragubernamental– y la externa con 49%.

DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL



El endeudamiento y su pago tienen un peso específico cada vez mayor en el presupuesto general de la Nación. Entre 1990 y 2005, este último se incrementó en \$38,9 billones (a pesos constantes de 2002); el 54% de tal aumento lo explican los recursos de crédito a los que se acudió y el 39% los mayores recaudos tributarios. Por el lado de las erogaciones, el 51% de su incremento corresponden al servicio de la deuda y el 49% restante por a las transferencias, contándose entre éstas tanto las del Sistema General de Participaciones (9) y seguridad social, incluidas las pensiones. Lo más grave es que dicha tendencia se ha acentuado aún más en los últimos años, de tal forma que el mayor incremento en el último lustro explica el 71% del aumento de la última década y media. El servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) pasará de \$27,7 billones este año a \$32,2 billones en 2005, para un crecimiento del 16,1%, el cual se explica por el incremento del 22% de las amortizaciones y del 8,4% por concepto de intereses. Este es el rubro que más crece en el presupuesto del 2005, seguido por el de las transferencias.

Presupuesto General de la Nación 2004-2005 (miles de millones de pesos)

Concepto	2004	2005	Variación %
Gastos de personal	8.759	9.486	8,3
Gastos generales	2.719	2.826	3,9
Transferencias	30.694	36.170	17,8
Operación comercial	520	611	17,4
Total funcionamiento	42.692	49.093	15,0
Intereses de la deuda	12.846	13.919	8,4
Inversión	10.210	11.724	14,8

Subtotal sin amortizaciones	65.747	74.736	13,7
Amortizaciones de la deuda	14.926	18.332	22,8
Total con amortizaciones	80.673	93.068	15,4

Mensaje Presidencial proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2005.

Salta a la vista que el servicio de la deuda absorbe una parte sustancial del presupuesto del 2005, mucho más de lo que el gobierno destinará a cubrir las pensiones y las transferencias (gastos en salud, educación y saneamiento básico). Uno de cada tres pesos del presupuesto se destinará al servicio de la deuda. Esto es bueno resaltarlo, porque siempre que se habla de las rigideces estructurales del gasto público o de la necesidad de meterlo en cintura, las transferencias son las que sirven de chivo expiatorio. Así como el servicio de la deuda absorbe un alto porcentaje de los desembolsos que el gobierno deberá hacer el próximo año, también es cierto que un altísimo porcentaje de la financiación de los mismos provendrá de más y más créditos. Lo peor está por venir, toda vez que entre 2005 y 2008 se vence el 57% de los títulos de endeudamiento interno, cuyo monto asciende a los \$52,5 billones.

Por tal motivo, el gobierno se ha apresurado a mejorar el perfil de esa deuda y con tal fin ha diseñado una estrategia en dos frentes: por un lado, se están realizando operaciones tendientes a sustituir TES con vencimiento de corto plazo por nuevos de más largo plazo y, por el otro, se busca aumentar la proporción de la deuda interna (60%) con respecto a la externa (40%) con el fin de estar menos expuestos a la volatilidad de la tasa de cambio. Otro tanto viene haciéndose respecto a la deuda externa; el gobierno acaba de colocar una emisión de bonos en el mercado internacional por US\$ 500 millones, en una estrategia de prefinanciación, de US\$ 1.500 millones que se esperan colocar.

Así el gobierno mantenga estos recursos en el exterior para evitar monetizarlos y evitar la presión sobre la tasa de cambio, amén de eventuales brotes inflacionarios, no es menos cierto que la abstinencia de parte del gobierno de comprar dólares en el mercado interno para servir su deuda externa, a consecuencia de tal operación, resiente la demanda por divisas y termina reforzando la actual tendencia revaluacionista. Es tan álgida la situación, que ya el gerente del Banco de la República, Miguel Urrutia, manifestó su preocupación de llegar a tener dificultades el gobierno en la consecución de los US\$ 3.500 millones de dólares que necesita para financiar el presupuesto del año entrante.

Fuentes de financiamiento (miles de millones de pesos)

	2004	2005	Crec. %
Ingresos corrientes	39.646	44.319	11,8
- Tributarios	36.196	40.266	11,2
- No tributarios	3.450	4.053	17,5
Crédito externo	7.001	9.662	38,0
Crédito interno*	16.312	19.881	21,9
Excedentes financieros	2.739	2.290	-16,4
Rendimientos y otros	1.028	1.246	21,2
Privatizaciones*	300	2.832	844,0
Establecimientos públicos	6.952	7.483	7,6
Otros*	6.694	5.316	-20,6
Total	80.672	93.029	15,3

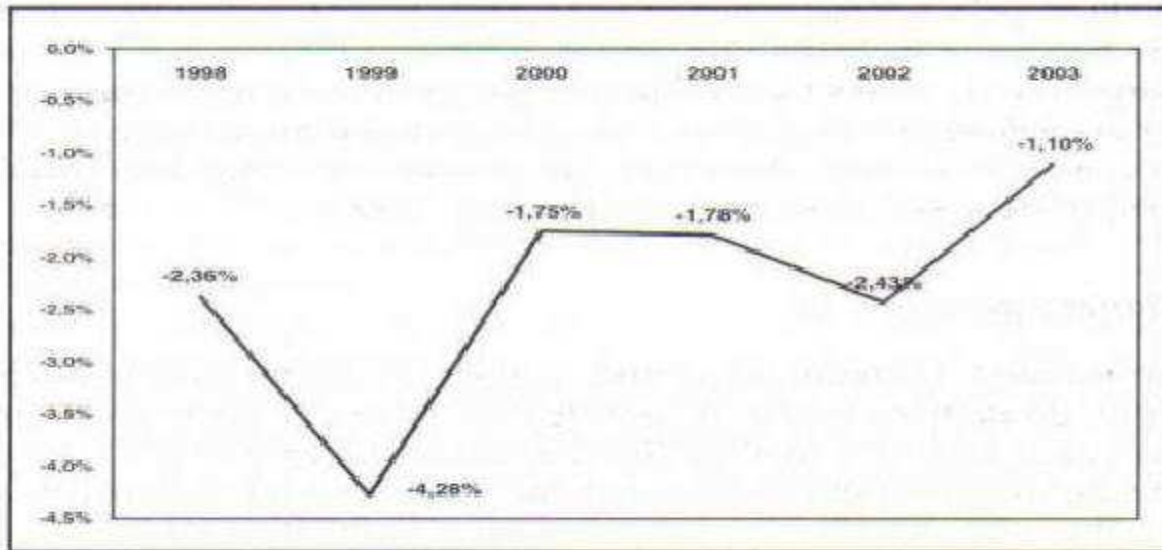
* La Contraloría y congresistas advierten por fuentes inciertas.

De esta manera, se ha venido comprometiendo seriamente la sostenibilidad de la deuda, a tal punto que el vicepresidente del Banco Mundial, Francois Bourguignon, sostiene que “el nivel de la deuda en Colombia, el nivel del riesgo-país, y lo que eso implica para las tasas de interés es tal que esa deuda no es sostenible. (...) La deuda podría ‘explotar’ porque el país no va a tener bastantes recursos para pagar el servicio de la deuda”. (10) Es decir, que el fantasma de una virtual cesación de pagos empieza a rondarnos, con el riesgo de una argentinización. Y no lo dice a humo de paja; es que para Colombia el indicador de la deuda externa sobre ingresos externos o de la cuenta corriente es superior al 200%, mucho mayor al promedio del 120%. Entre tanto, el indicador del servicio de deuda a ingresos externos es de 40%-50% contra un promedio del 15% y, para rematar, el indicador de la deuda del gobierno central sobre ingresos tributarios supera el 300%, en tanto que el promedio está en 200% (11) Todo ello repercute en el riesgo-país, que encarece la deuda y dificulta el acceso a los mercados de capital internacionales. Por ello, una de las calificadoras de riesgo más prestigiosa, la Moody’s, se muestra tan reticente a revisar la calificación de la deuda soberana de Colombia y le mantiene la perspectiva negativa: “...porque aún no se ve una mejoría considerable, porque la relación entre deuda y PIB sigue siendo alta y no está muy clara la sostenibilidad de la misma” (12) Como a cualquier ONG el presidente Álvaro Uribe Vélez le increpa a Moody’s: “Antes de poner las calificaciones miren los esfuerzos que ha hecho el país en materia de ajuste (...) ver las situaciones desde los escritorios de Nueva York es muy fácil”.

Lo cierto es que el Acuerdo con el FMI de poco o nada ha servido al propósito de poner en orden las finanzas públicas y de garantizar la sostenibilidad de la deuda. Lejos de ello, más bien ha servido de alcahueta, profundizando el problema. Como lo afirma el editorialista de *El Colombiano*: “Desde que se firmó el acuerdo de acompañamiento y préstamos de contingencia en 1999, la deuda se expandió del 34% al 52% del PIB en el 2002” (13), es decir que se incrementó en 18 puntos del PIB en cuatro años, a una tasa de 4,5 puntos por año, ¡lo que es una barbaridad! Y lo corrobora el ex director del DNP, Armando Montenegro: “El aumento puntual y sostenido de la deuda pública, facilitado por el aval que les ha dado el FMI a los programas de ‘ajuste’, es un aval recibido con entusiasmo por los compradores de bonos y que ha hecho que la deuda colombiana sea una de las más altas de los países emergentes, comparable sólo con la de Brasil”. (14)

No será fácil contener el gasto de un gobierno empeñado en sucederse a sí mismo, con un Presidente en trance de reelección, que podría abocar a su segundo mandato –como lo afirma *The Economist* en su artículo intitolado *The price of re-election, Neglecting the public finances* – “al dilema de una moratoria o de una austeridad brutal y recesiva”. El único camino que le queda al país para evitar un *default* de su deuda y precipitarse por el despeñadero de los gauchos y siquiera estabilizar la deuda pública en 52% del PIB, es obtener superávits primarios no menores de 2,8% en los próximos cinco años. Si se incluyen los pasivos contingentes, se requeriría 1,3 puntos adicionales de superávit. Pero, con la actual política de “ajuste” y la ralentización del crecimiento de la economía, estamos cada vez más alejados de dicha meta, que puede volverse más esquivada con la pérdida de la autosuficiencia petrolera, que ya es inminente.

GRÁFICO N° 2
DÉFICIT PRIMARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: CONFIS.

Notas

- (1) DNP. Plan Plurianual Macroeconómico(PMP).
- (2) ANIF. Informe semanal. Agosto, 9 de 2004.
- (3) CGR. Análisis del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2005.
- (4) *El Heraldó*. Agosto, 28 de 2004.
- (5) Idem.
- (6) *Portafolio*. Agosto, 27 de 2004.
- (7) Amylkar D. Acosta M. De la mímica presupuestal. Bogotá, diciembre de 2001.
- (8) Síntesis. Colombia: 2002-2003. Salomón Kalmanovitz.
- (9) Acto Legislativo 01 de 2002.
- (10) *El Nuevo Siglo*. Septiembre, 3 de 2004.
- (11) *Dinero*. Julio, 9 de 2004.
- (12) *El Tiempo*. Mauro Leos, analista de Moddy's para Colombia. Junio, 23 de 2004.
- (13) *El Colombiano*. Septiembre, 1 de 2004.
- (14) *El Espectador*. Agosto, 15 de 2004.

