



Deuda pública:

MAL DE MUCHOS, CONSUELO...

Durante los últimos meses, diversos analistas privados han estado atentos al debate sobre la magnitud y la dinámica de la deuda pública colombiana. Y las razones no son infundadas. De acuerdo con la Contraloría General de la República, ésta alcanzó el 52.7% del PIB en el 2002 y ha acelerado su crecimiento durante los últimos 5 años.

En esta edición de la Semana Económica queremos resaltar, que este fenómeno no ha sido exclusivo de Colombia. Por el contrario, las cifras parecen indicar que buena parte de los denominados mercados emergentes han seguido de cerca la misma senda creciente. El problema de la deuda es mundial. El análisis de la experiencia internacional constituye una herramienta adicional para ilustrar nuestro propio expediente y enfatizar en aquellos aspectos en los cuales el país debe mejorar a la mayor brevedad posible.

La salud de las finanzas públicas es un elemento de la mayor importancia no sólo para garantizar unos adecuados estándares de crecimiento económico interno, sino para ofrecer unas claras señales a la comunidad financiera internacional.

Todo indica que aquellos países que han marcado la diferencia, basados en una férrea disciplina fiscal, hoy cosechan los frutos con unas economías más estables y unos presupuestos públicos que pueden ser utilizados como un instrumento de política económica contra- cíclica.

En nuestro país, dado que la deuda pública ha presentado una tasa de crecimiento significativa, hay que decir que la solución pasa por el apoyo a las medidas que componen la agenda fiscal propuesta por el Gobierno Nacional (incluido los temas que afectan las finanzas públicas en el referendo, en particular lo relacionado con las pensiones).

¿Qué dicen las cifras?

En la publicación del *World Economic Outlook* (septiembre de 2003) por parte del FMI, se revelan algunas cifras que muestran las tendencias del endeudamiento público, tanto de los países desarrollados, como de los emergentes.

Según el último informe del FMI, los niveles de endeudamiento público de las economías emergentes son del orden del 71%, medido este como porcentaje del PIB. Así mismo, su dinámica sugiere un incremento significativo. Este comportamiento ha sido evidente en el caso de América Latina y Asia, regiones en las que la deuda pública como porcentaje del PIB pasó del 40% al 60% en la última década. El repunte del endeudamiento público en los mercados emergentes contrasta con la dinámica seguida por las economías de los países industrializados que, con excepción de Japón, siguen una tendencia decreciente desde mediados de los noventa en este frente. (Ver Gráfico 1. Anexo)

Por otra parte, la deuda pública de los países del continente africano y del oriente medio permanece estable alrededor del 80%, nivel calificado por el FMI como “*incómodamente alto*”.

Con excepción de Asia, la mayor proporción de la deuda pública de los países emergentes es externa. (gráfico 2. Anexo). Sin embargo, esta participación ha venido disminuyendo hasta alcanzar el 35% del PIB, la mitad del endeudamiento del total (gráfico 3. Anexo). Otro aspecto notable en términos de su composición, es la alta participación que tiene el endeudamiento público denominado en divisas.

Resulta evidente que en las economías de los mercados emergentes, con excepción de las de oriente medio y África, el balance fiscal primario exhibe una tendencia inconsistente con la coyuntura de endeudamiento público de los últimos años. Como lo muestran los gráficos 4 y 5, en momentos en los que el esfuerzo fiscal resulta más relevante, éste se encuentra ausente.

La experiencia tiene la palabra

Históricamente, el crecimiento de la deuda pública ha sido un elemento común de las economías emergentes. En la mayoría de los casos, la financiación del gobierno se ha constituido en una herramienta para hacer frente a los problemas asociados a las restricciones presupuestales y financieras.

En efecto, las dificultades expresadas en el balance de los gobiernos se han presentado por la estructura misma de sus sistemas fiscales. Los altos niveles de volatilidad en las fuentes de ingreso y alta rigidez en materia de gasto, han sido un permanente factor de presión en las finanzas públicas de estas economías.

Ahora bien, el nivel de sostenibilidad de la deuda pública ha variado significativamente entre los países, dependiendo de las condiciones internas de cada uno de ellos. Actualmente, la deuda pública de las economías emergentes se

ubica en promedio en un 71% del PIB; mientras que en las economías industrializadas este mismo indicador es del orden del 65% del PIB.

Tal y como lo señala el FMI varias son las razones por las que se observa un elevado endeudamiento estatal en las economías emergentes:

- **Los ingresos fiscales son generalmente bajos**

Las cifras muestran que los ingresos fiscales como porcentaje del PIB en economías emergentes son cercanos al 27%, cifra considerablemente inferior a la observada en economías desarrolladas (44% del PIB). En buena medida, esta dificultad es explicada por la baja eficiencia en el recaudo de impuestos, dispersión de las tarifas, exenciones a distintos sectores económicos, mala administración y recaudo poco efectivo.

- **Alta volatilidad en los ingresos fiscales**

La volatilidad de los ingresos fiscales, en las economías emergentes es generalmente más alta que la observada en países industrializados. Este comportamiento es el resultado de la dinámica de las principales variables macroeconómicas: consumo, ingreso, términos de intercambio, factores que terminan por generar volatilidades en la capacidad de pago de los contribuyentes.

- **Elevados costos en el servicio de la deuda pública**

El servicio de la deuda es considerablemente más alto en las

economías emergentes. Los intereses de la deuda pública como porcentaje del PIB ascienden al 17% en estos países (10% en el caso de países industrializados). Además, en la medida en que muchos países concentran sus contrataciones de deuda en el corto plazo, el servicio de la misma es mucho más oneroso y ocupa mayor espacio del total de los presupuestos.

- **Baja calidad de las instituciones presupuestales**

Es tradicional que los países de menores ingresos tengan unas instituciones de baja calidad. Esto quiere decir, menos capacidad técnica, baja independencia, alta influencia política en las decisiones de gasto, complejos procedimientos de preparación de los presupuestos públicos.

- **Existe mala contabilidad pública**

Los gobiernos emergentes carecen de sistemas de contabilidad fiscal que reflejen su realidad financiera. Así las cosas, existen gastos “escondidos”, no presupuestados, que deben ser pagados en algún momento del tiempo. Ante la escasez de recursos y la inmediatez de las obligaciones se recurre al endeudamiento. Entre estos gastos están las pensiones, las sentencias judiciales y pasivos contingentes, los seguros de depósito capitalizados por debajo del nivel de riesgo y las catástrofes naturales.

- **La destinación de la deuda no es la ideal**

Mientras que la teoría económica promulga que los recursos de la deuda deben destinarse para incrementar el acervo de capital público, es común que en los países no desarrollados, la deuda se utilice para cubrir gasto corriente. Esto quiere decir que el endeudamiento no financia infraestructura, telecomunicaciones, transporte, o capacitación de la fuerza productiva. También es común que los gobiernos tengan preasignaciones de gasto público por la vía legislativa, lo cual le imprime inercia al gasto y posteriormente a la deuda.

Los riesgos de la financiación

Cabe recordar que contratar deuda pública *per se*, no es un mal que afecte las finanzas estatales y la economía. Los inconvenientes surgen cuando el tamaño de la deuda no se encuentra acompañado de una política fiscal responsable. Dicho de otra forma, si el nivel del gasto público no se compadece de la capacidad de generación de ingresos propios, los escollos financieros llegarán tarde o temprano.

Esto genera graves consecuencias para la economía, puesto que una gran parte del presupuesto del gobierno está comprometido con el servicio de la deuda pública.

Un mayor nivel de deuda disminuye la flexibilidad del presupuesto por cuanto se puede dedicar una menor parte a las demás obligaciones tales como la inversión. Al respecto vale la pena mencionar que en Colombia, por ejemplo, durante el período 2001-2004, se dedicó en promedio el 72.4% ,

de los ingresos totales para cubrir el servicio de la deuda¹.

En los países emergentes se ha observado que una vez la deuda pública ocupa una porción significativa del presupuesto, se termina comprometiendo la política fiscal. Así, en épocas de recesión económica, los gobiernos recortan el gasto y aumentan los impuestos, con la idea de no incumplir el debido servicio de la deuda.

Esto genera dos efectos, por una parte la actividad económica se deprime con un menor ingreso disponible y una demanda agregada que se reduce; por otra, la política fiscal se vuelve procíclica con lo cual se incrementan los riesgos de inducir menor actividad económica y con ello menores recaudos estatales futuros.

¿Qué puede hacerse entonces?

La experiencia muestra que solucionar los problemas de deuda implica un trabajo en varios frentes. Un ajuste de ingresos y gastos, que sea sostenible en el tiempo es una condición *sine quanon* para alcanzar una mejor posición fiscal. La reducción de la volatilidad macroeconómica y una política económica que incentive el crecimiento económico son dos factores que se privilegian dentro las estrategias tendientes a mejorar la posición de endeudamiento público. Con mayores tasas de crecimiento económico, los indicadores mejoran, los recaudos tributarios se dinamizan y las posibilidades de manejo presupuestal se incrementan.

El tamaño de la deuda colombiana aún no se puede catalogar como crítico en el contexto latinoamericano, sin embargo, los llamados de atención frente a la dinámica de

esta variable son pertinentes, dado que nuestro país muestra algunos síntomas propios de los países con altos niveles de endeudamiento.

La Asociación Bancaria considera que al esfuerzo de ajuste fiscal que viene adelantando la presente administración, se debe sumar un programa de mejoramiento de la calidad de las instituciones fiscales. Un sistema de contabilidad público más detallado y preciso, así como una cuantificación de las contingencias y su posible impacto fiscal son acciones que estamos en mora de realizar. En este sentido, las expectativas de la opinión se centran en los alcances del proyecto de ley que reforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el que se encuentra trabajando el gobierno.

Por ejemplo, los avances legislativos en temas como el pensional, deben ser complementados con la cuantificación más precisa posible de los gastos que por dicho concepto estarán a cargo del Estado en el futuro.

Flexibilizar el gasto público y fortalecer la capacidad técnica del Congreso son apenas dos elementos que permitirían una discusión más transparente sobre el nivel de gasto público y sobre la incidencia fiscal de las normas aprobadas por el legislador. La Ley de Responsabilidad Fiscal es un avance en este sentido, pero consideramos que ahora la labor debe ir encaminada al fortalecimiento institucional.

Lo más probable es que realizar ajustes fiscales, flexibilizar el gasto público y cuantificar los gastos del estado tenga costos para la sociedad. La pregunta relevante es ¿si no se hace nada estos costos serían menores?

¹ Planes Financieros Confis, 2002, 2003, Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda, al Congreso de la República. Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2004.

ANEXO DE GRAFICOS².

Gráfico 1.
Comparación Entre Niveles de Deuda Pública en Economías de Mercados Emergentes y Países Industrializados.

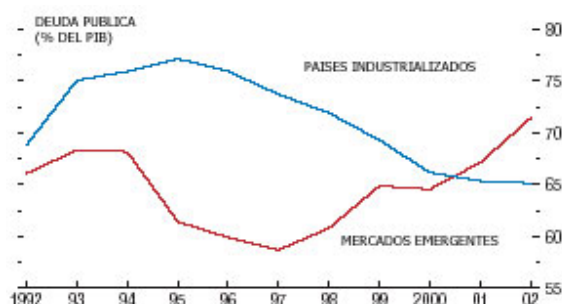


Gráfico 2.
Composición por regiones de la Deuda Pública en Economías de Mercados Emergentes. (% del PIB)

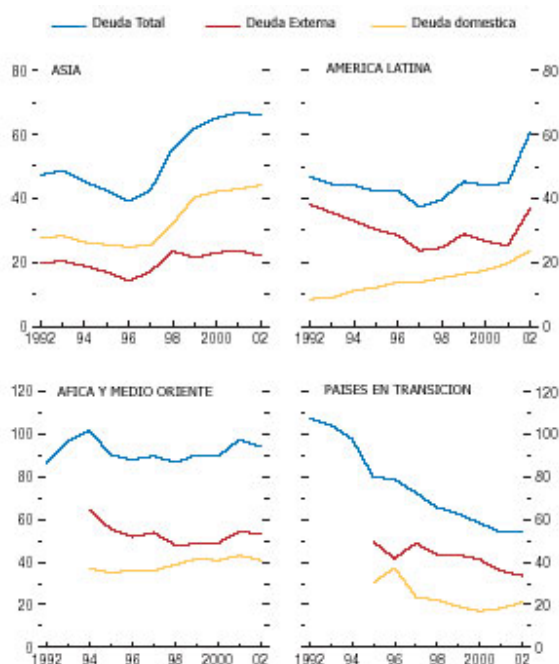


Gráfico 3.
Composición la Deuda Pública en Economías de Mercados Emergentes. (% del PIB)

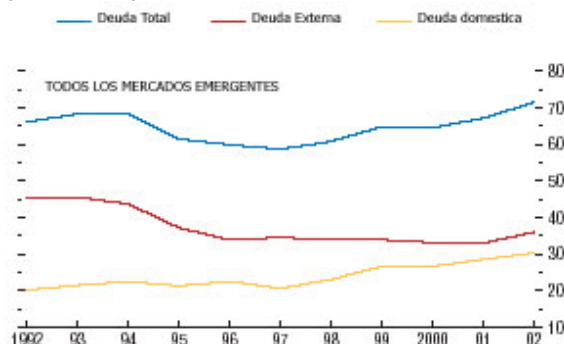
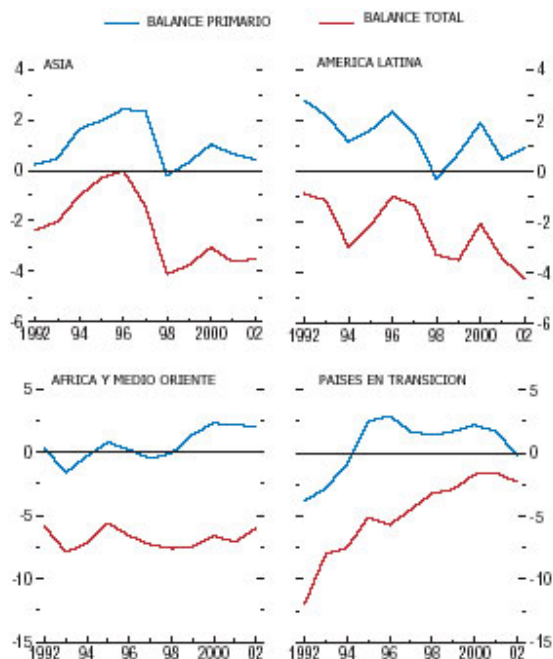


Gráfico 4.
Balance Fiscal por regiones en Economías de Mercados Emergentes. (% del PIB)



² Ante las dificultades que implica construir una base de datos con información comparable de todos los países y en aras de ofrecer a nuestros lectores una rápida ilustración de las tendencias de la deuda, presentamos este anexo gráfico contenido en *World Economic And Financial Surveys. World Economic Outlook Public Debt in Emerging Markets September 2003*.

Gráfico 5.
Balance Fiscal en las Economías de Mercados Emergentes. (% del PIB)

