

La otra cara de la deuda interna: algunas de las implicaciones visibles en el Presupuesto Nacional

Vilma Villalobos*

Introducción

Desde hace muchos años, la brecha entre ingresos y gastos públicos ha sido una constante en las finanzas del Estado costarricense. A lo largo del tiempo, el Estado ha empleado diferentes formas de financiamiento para poder seguir operando con déficits.

En los setentas, los faltantes de fondos fueron andados con endeudamiento externo, hasta que la crisis económica de principios de los ochenta y la poca disponibilidad de fondos externos para ello, pusieron fin a este mecanismo. En la última década, esta brecha ha financiado con deuda interna, la cual ha crecido vertiginosamente.

El saldo de la deuda interna bonificada del Gobierno Central pesa cada vez más sobre la producción nacional. Su importancia relativa con respecto al PIB ha duplicado durante los últimos once años. De acuerdo con los datos del Informe de la Comisión de la deuda Interna, esta pasó de representar un 11.4 por ciento del PIB en 1986 a un 24.2 por ciento en 1996.

Asimismo, en ese lapso la porción que el gobierno central dedica a pagar intereses de la deuda interna bonificada ha aumentado alrededor de cuatro veces. Esto es, que de 1986 a 1996, pasó de 6.7 a 24.6 por ciento.

Visto desde otra óptica, el porcentaje de intereses con respecto al PIB se ha más que cuadruplicado en ese mismo período, de 1.2 a 5.1 por ciento.

2. Las consecuencias de la deuda interna

Como bien se explica en el Informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna que designó el Ministerio de Hacienda, desde distintos puntos de vista la deuda interna constituye un serio problema para el país.

Primero, es consecuencia y causa a su vez, del déficit fiscal. La deuda interna es considerada uno de los principales "disparadores del gasto público", y un riesgo para la estabilidad económica del país en el mediano plazo.

Segundo, representa un obstáculo para el desarrollo económico del país al deprimir la inversión de diferentes maneras. Una, la participación del Estado y su competencia por adquirir fondos en el mercado doméstico presiona las tasas de interés reales al alza, encarece los costos de los proyectos de inversión y reduce la inversión interna. Otra, la competencia estatal por obtener fondos frescos en el mercado interno para hacer frente a los faltantes financieros, limita las posibilidades del sector privado de financiar sus proyectos de inversión.

Tercero, la deuda interna constituye un esquema de financiamiento regresivo e injusto. Primero, es un mecanismo contrario a una distribución del ingreso en favor de los más necesitados, pues el Estado tiene que destinar cada vez más fondos a pagar los intereses de la deuda pública, donde los tenedores de tales títulos

* Bachiller y Egresada de Licenciatura en Economía por la Universidad de Costa Rica. M.Sc. por la Universidad del Estado de Ohio, Estados Unidos, con especialidad en Economía. Actualmente funge como asesora en materia económica en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

son personas de recursos relativamente abundantes dentro de la sociedad y no los pobres, pues éstos no poseen títulos de deuda interna.¹ Así, los fondos que se dedican al pago de intereses de la deuda interna podrían alternativamente destinarse a desarrollar programas de asistencia social para grupos de escasos recursos. Segundo, el financiamiento de los gastos corrientes del Estado con deuda también tiene una dimensión moral que tiene que ver con un elemento de justicia intergeneracional.²

Cada generación debería ajustar los gastos de operación del Estado y de consumo público a los ingresos corrientes de la actividad estatal, o bien, aumentar los impuestos para hacer frente a ese nivel de gasto; pues en caso contrario, las generaciones actuales están heredándoles deudas a las generaciones futuras por consumo público del cual ellas no disfrutaron. A la inversa, no es injusto heredarles deuda por proyectos de inversión y de largo plazo cuyos frutos perduran y benefician a varias generaciones.

Cuarto, el crecimiento de la deuda interna dentro del presupuesto nacional acentúa el estrujamiento de rubros de gasto en materia social y de infraestructura, así como de otros sectores que el Estado también debe apoyar.

Finalmente, el estrujamiento que la deuda produce, junto con el hecho de que los gobiernos tienen muy pocos grados de libertad en la asignación del gasto, exagera una tendencia a que los restantes sectores traten de garantizarse los recursos por la vía legal o constitucional. Esta es una espiral peligrosa. Si el presupuesto ya es muy inflexible por su gran predeterminación legal y, además, por el servicio de la deuda pública, el presupuesto se torna cada vez más rígido con la proliferación de normas como éstas.

3. La inflexibilidad del presupuesto y la deuda interna

La llamada "inflexibilidad del gasto público" puede ser ilustrada fácilmente con la composición del gasto de la Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico de 1997, que únicamente abarca al Gobierno Central.

La deuda interna, así como la deuda pública total son componentes muy importantes del presupuesto total y cada vez dejan menos recursos disponibles para invertir en otras áreas tales como infraestructura, sector social, educación y otras.

Más de una tercera parte del Presupuesto de la República para 1997 (35 por ciento) se destina a servir la deuda pública total, tanto deuda interna como externa, pago de intereses, amortización de pasivos.

Un 60 por ciento del servicio de la deuda pública total corresponde al pago de intereses de la deuda interna y un 72 por ciento, al servicio de la deuda interna. Para 1997, el servicio de la deuda interna abarca una cuarta parte del presupuesto, 21 por ciento en intereses y 3.9 por ciento en amortización de pasivos.

Cerca de otra tercera parte del presupuesto (31.7 por ciento) se va en transferencias corrientes. Estas comprenden la transferencia al Fondo de Educación Superior, los CAT's, Asignaciones Familiares, pensiones y una parte de la transferencia al Poder Judicial del orden de un 6 por ciento de los ingresos del Presupuesto garantizada por la Constitución Política. Así como éstas, hay otras que, en gran parte, están dadas por ley o norma constitucional.

Otro gran rubro de gasto es el de sueldos y salarios que consume más de una quinta parte del gasto total (22.3 por ciento).

En síntesis, la suma de estos tres rubros, servicio de la deuda total, transferencias y salarios, suman un 89 por ciento del presupuesto del Gobierno Central, lo cual quiere decir que el Gobierno dispone de 11 por ciento para atender el resto de los gastos.

4. El estrujamiento de la deuda interna y deuda pública total en el Presupuesto Nacional

Para dimensionar los efectos de la deuda interna en el presupuesto y cómo este rubro estruja al resto de los sectores, se muestran algunas comparaciones de diferentes rubros de gasto con respecto al servicio de la deuda interna y deuda pública total.

De acuerdo con la clasificación funcional del gasto del Presupuesto de 1997, el renglón educación es menor que el renglón de servicio de la deuda interna. El pago de intereses y la amortización de pasivos de la deuda pública interna para 1997, excede el gasto en educación general básica, media y la transferencia al fondo de educación superior. Mientras que en dicho presupuesto se dedican al servicio de la deuda interna 127.900 millones de colones, en contraste, 114.200 millones se destinan a educación. Esto bien puede resumirse en la frase que algunos han usado para describir este fenómeno, *Costa Rica está cerca de dejar de ser "el país de los maestros" para convertirse en "el país de los bonos"*.

1 Estos conceptos fueron desarrollados por el Dr. Eduardo Lizano en comparecencia ante la Comisión de Asuntos Hacendarios, Acta 14 de la Comisión de Asuntos Hacendarios del 30 de mayo de 1995.

2 Estas ideas han sido ampliamente desarrolladas por James Buchanan. Para un mayor detalle véase: Buchanan, James M. (1986), *Liberty, Market and State. Political Economy in the 1980s*. Harvester Press.

La magnitud del pago de intereses de la deuda interna es tal (108.148 millones de colones), que el gasto en intereses de la deuda interna es quince veces mayor que el gasto en salubridad, 41 veces mayor que el gasto en vivienda, casi siete veces mayor que el gasto en obras portuarias y viales, y 30 veces mayor que el fomento artístico y cultural.³ En otras palabras, por cada quince colones que el gobierno central gasta en pago de intereses de la deuda, apenas gasta un colón en salubridad. Por cada siete colones que destina a intereses de deuda interna, dedica solo un colón a obras portuarias y viales y así sucesivamente.

5. En relación con el financiamiento del presupuesto

La autorización de gastos para el Gobierno Central conforme a la Ley de Presupuesto de 1997 es de 507.517 millones de colones, los cuales son financiados en un 61 por ciento con ingresos corrientes, 38.4 por ciento con emisión de bonos de deuda interna y 0.7 por ciento con recursos externos.⁴ La autorización para la emisión de bonos de deuda interna para 1997 es del orden de los 195.244 millones de colones, cifra que en la realidad podría resultar mayor, pues el costo efectivo de los bonos es mayor que el presentado en el Presupuesto.

Como es de esperar, se trata de un presupuesto mayormente dedicado a atender gastos corrientes. Cuatro quintas partes del total del gasto, 80.8 por ciento, corresponden a gastos corrientes: gastos de consumo, pago de intereses de la deuda pública y transferencias corrientes, los cuales suman 410.096 millones de colones. Una quinta parte del presupuesto, 19 por ciento, obedece a gastos de capital, donde la mitad de los gastos de capital corresponde a amortización de pasivos.

Los gastos corrientes del presupuesto de 1997 son financiados en tres cuartas partes con ingresos corrientes (76 por ciento) y una cuarta parte (23.9 por ciento) con deuda pública. Esto significa que el gobierno continúa gastando más allá de sus posibilidades y heredando deuda a quienes no se benefician de los gastos de consumo público.

6. Reflexiones finales

Mucho se ha hablado de las repercusiones económicas y sociales de la deuda interna a futuro. Sin embargo, los efectos de estrujamiento en el presupuesto nacional ya se

dejan sentir y no son para nada despreciables. Este "disparador del gasto público", estruja día con día al sector social, la inversión, y todos los otros sectores. Actualmente, por cada cuatro colones de gasto en el presupuesto del gobierno central en 1997, uno se destina solamente al servicio de la deuda interna.

Otra faceta de la deuda interna, que no ha sido tan comentada, se refiere al hecho que parte de ella se dedica a financiar gastos corrientes. Una cuarta parte de los gastos corrientes del presupuesto de 1997, se financia mediante endeudamiento, lo cual obliga al país a replantearse si esto es justo para nuestros hijos y qué clase de patria se les quiere heredar.

En diciembre de 1996, la Sala Constitucional, en una consulta legislativa sobre el Presupuesto de la República de 1997, resolvió que es inconstitucional que en un presupuesto, los gastos corrientes y ordinarios se financien total o parcialmente con bonos o ingresos extraordinarios. A pesar de que aún no se conoce el criterio de la Sala con respecto a la acción de inconstitucionalidad que se planteó en este sentido, lo que sí es cierto es que desde un punto de vista moral, parece muy conveniente cortar con esta injusta práctica de heredar deuda a las generaciones futuras por gastos corrientes de hoy.

Referencias

Buchanan, James M. (1986), *Liberty, Market and State. Political Economy in the 1980s*. Harvester Press.

Comisión de Asuntos Hacendarios. (1995), Acta No. 14, Período Ordinario, 30 de mayo de 1995.

Cuadros resumen de la Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio Económico de 1997.

Ministerio de Hacienda, Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (1996). "Deuda del Gobierno Central de Costa Rica: Problema y Perspectivas. Mañana será tarde", Noviembre, Mimeo.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 6859-96. Consulta Legislativa No. 6428-C-96 sobre Ley de Presupuesto.

3 Estas relaciones se realizaron a partir de las cifras de la clasificación funcional del Presupuesto de 1997. De acuerdo con esta clasificación, para 1997 el gasto en salubridad es de 7.242 millones de colones, en vivienda 2.605 millones de colones, en infraestructura 15.811 millones de colones y en fomento artístico y cultural 3.628 millones de colones.

4 No obstante, existe la costumbre de que el Ministerio de Hacienda presente a la Asamblea Legislativa durante el año, varios proyectos de presupuesto extraordinario y modificaciones a la Ley de Presupuesto. Por tanto, estas cifras varían a lo largo del año.