

Regla fiscal: asalto de la tecnocracia

CÉSAR GIRALDO

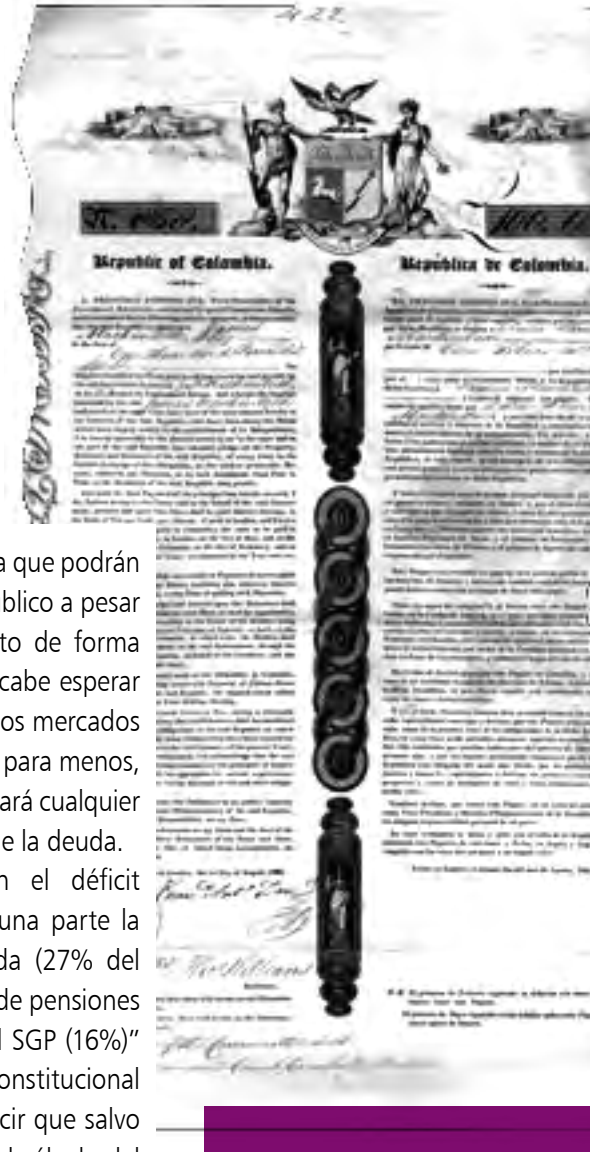
Profesor de la Facultad de
Ciencias Económicas
Universidad Nacional
de Colombia

La Regla Fiscal que el Gobierno está proponiendo para programar Presupuesto Público es una fórmula matemática que tiene por objeto poner un límite al gasto estatal¹. El gobierno saliente –y entrante– propone que se convierta en una Ley Orgánica, con lo cual primaría sobre las otras leyes que tienen que ver con los recursos públicos, como es el caso de las regalías petroleras, la seguridad social (salud y pensiones) y las transferencias a los gobiernos locales. De manera que el asunto es lo suficientemente serio como para dejarlo pasar sin un debate público.

La fórmula matemática se define sobre el llamado “Balance Primario” del Gobierno Central Nacional, lo que significa no tener en cuenta en el cálculo el pago de los intereses de la deuda pública. En otras palabras, se trata de recortar los gastos públicos diferentes a los relacionados con el pago de la deuda². Buena

1 Las citas y páginas señaladas a lo largo del artículo corresponden al documento Regla fiscal para Colombia, del Comité Técnico Interinstitucional (Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación), Bogotá, D. C., 7 de julio de 2010.

2 Para determinar el Balance Primario por definición no se considera el pago de intereses, y la amortización de la deuda no se considera un gasto.



noticia para los mercados de capitales: se les garantiza que podrán continuar extrayendo ganancia financiera del fisco público a pesar de cualquier coyuntura fiscal. Por eso el documento de forma reiterada repite que con la aprobación de la Regla “cabe esperar menores primas de riesgo y mejores condiciones en los mercados financieros locales e internacionales” (pág. 17). No es para menos, se les garantiza que en caso de ser necesario se recortará cualquier el gasto público para continuar pagando el servicio de la deuda.

¿Cuáles son los gastos públicos que afectan el déficit fiscal, según el documento de la regla fiscal?: de una parte la inflexibilidad de gastos como “servicio de la deuda (27% del Presupuesto General de la Nación de 2010), el pago de pensiones (15%) y las transferencias territoriales por medio del SGP (16%)” (pág. 37). De otra parte, “las sentencias de la Corte Constitucional en materia de salud y desplazados” (pág. 15). Es decir que salvo la deuda pública (que como señalamos no entra en el cálculo del Balance Primario), es el gasto social el que afecta el equilibrio fiscal. Extrañamente se olvida un gasto que por su tamaño no puede pasar inadvertido: el de la seguridad nacional (¿será que el discurso gubernamental, según el cual en Colombia no existe conflicto, ha terminado por cegar a nuestros economistas?). En otras palabras la Regla Fiscal consiste en recortar el gasto social para pagar guerra y deuda: curiosa mezcla. Alguien señaló que si



se quiere conocer el carácter político de un régimen basta con mirar su presupuesto...

La Regla Fiscal es presentada como un bien público, pero el público no fue consultado. Ese tipo de enfoques esconde un autoritarismo disfrazado en tecnocracia, como si las finanzas públicas fueran un asunto técnico y no político. Aducen una política fiscal anticíclica y ahorrar los superávits petroleros. En abstracto eso suena bien, pero es que el Presupuesto Público es además un asunto político. Y es preciso recordar cuatro aspectos responsables del 90% del gasto de la Nación que alteran el balance fiscal y que el documento de la "Regla Fiscal" evade o distorsiona: 1) deuda pública, 2) pasivo pensional, 3) gasto en seguridad interna, y 4) transferencias territoriales.

En primer lugar, la deuda pública es la que más ha producido los desbalances fiscales, a pesar que está sospechosamente excluida de la «Regla Fiscal». El peso de esta deuda sobre las finanzas estatales se originó cuando la Constitución de 1991 introdujo la prohibición de utilizar los recursos de la emisión monetaria para financiar el presupuesto nacional, lo cual obligó al gobierno a emitir bonos de deuda pública (los llamados TES) que se colocaron en los mercados financieros pagando tasas de interés de mercado, de tal forma que una porción creciente de los impuestos está siendo absorbida por el costo financiero de los mismos. Esta circunstancia hace que el servicio de la deuda se convierta en una carga cada vez mayor del presupuesto, constituyéndose

en el principal gasto y en el principal causante de los desbalances fiscales.

La sustitución de los recursos de la emisión monetaria por recursos captados en el mercado de capitales se justificó con el argumento de que los recursos provenientes de la banca central eran inflacionarios. Sin embargo, este argumento resulta inconsistente porque a la par que se le cierra al gobierno el acceso a los recursos de la emisión monetaria, se abre esta posibilidad al sistema financiero privado. La liquidez monetaria del país, diferente a la que se origina por la monetización de las reservas internacionales, se crea a través de la emisión monetaria que hace el sistema financiero privado por la vía del crédito, como consecuencia de la desregulación financiera que se introdujo a comienzos de la década de los noventa.

En segundo lugar la privatización de la seguridad social. La ley 100 de 1993 al entregar el superávit pensional a los Fondos Privados de Pensiones dejó un hueco en el Presupuesto General de la Nación, que en el 2010 se aproxima al 16 por ciento. Lo que antes recolectaba el Estado a través



de las cotizaciones a la Seguridad Social, ahora lo recolectan los sistemas privados y son recursos que dejan de estar disponibles para financiar Presupuesto. Lo consignado en el presupuesto hasta la fecha por este concepto no refleja ni siquiera de cerca la verdadera dimensión del monto que se deberá asignar en el futuro. En el momento sólo se ha pagado una fracción minoritaria de los bonos pensionales que la nación debe girar para el tránsito de los afiliados del régimen de seguridad social tradicional al nuevo esquema creado por la Ley 100 de 1993.

En tercer lugar, el incremento en gasto en seguridad interna es la decisión de resolver el conflicto interno por la vía militar, lo cual ha disparado el gasto presupuestal. Finalmente, en cuarto lugar, están las transferencias a los entes territoriales.

De manera que si queremos hablar de una regla fiscal empecemos por los siguientes puntos: en la parte del gasto, primero, habría que reprogramar la deuda pública y restablecer el monopolio de la moneda por parte del poder político; segundo, habría que volver a un sistema público de seguridad social, lo que permitiría consolidar el pasivo público con los activos de los Fondos Privados de Pensiones; tercero, habría que lograr una solución negociada al conflicto armado y, cuarto, habría que hacer una negociación política en el manejo de las transferencias territoriales. En la parte de los ingresos habría que empezar por la revisión de las gabelas

que se han dado a los capitalistas invocando la confianza inversionista,

Pensar que la solución de la crisis fiscal es un asunto de tecnócratas que sólo ven las variables que les muestran, y no ven las que les ocultan, sería como un juego de conejos bobos detrás de una zanahoria.

