



Ajuste de las finanzas públicas: POR UN PACTO FISCAL

En las últimas dos semanas el debate sobre el ajuste fiscal se ha intensificado en el país.

Finalmente, el gobierno ha mostrado su intención de atacar la compleja situación fiscal a sabiendas del costo político y la impopularidad que ello le acarreará. Muestra de ello es que al final de la semana anterior radicó en el Congreso un proyecto de ley de reforma tributaria y anunció un programa de recorte de gastos. Adicionalmente, se espera que en las próximas semanas presente los proyectos orientados a superar los problemas estructurales de las finanzas públicas; ellos deben cubrir aspectos relacionados con la modificación de la base para determinar las transferencias territoriales, el cambio en los criterios de distribución del Situado Fiscal, la distribución de las competencias territoriales, la reforma pensional y la ley de Responsabilidad Fiscal. En su conjunto, estas decisiones aclararán la viabilidad financiera al Gobierno.

La Asobancaria espera que la aplicación del paquete integral de ajuste fiscal, se realice a la mayor brevedad posible. Es de gran importancia que en la discusión de los diferentes proyectos no se pierda de vista que ellos tienen una unidad frente al problema que se busca solucionar.

De la misma forma, consideramos que es el momento de plantear un Pacto Fiscal que permita definir el nivel de gasto público que necesitamos, así como el monto de los impuestos necesarios para financiarlo.

La reforma en términos globales

El proyecto de ley motivó a unos sectores a manifestar su rechazo, mientras que otros lo consideraron como conveniente, dado su objetivo central. La Asobancaria considera que la propuesta gubernamental es necesaria para la solu-

ción del problema fiscal; si bien existen algunos aspectos polémicos –sobre los cuáles nos pronunciaremos en próximas ediciones–, creemos que esta iniciativa debe ser respaldada.

El análisis global del texto de la reforma nos suscita algunos comentarios que presentamos a continuación.

Por un lado, de acuerdo con el gobierno el recaudo aumentará en 1.8% del PIB; esto implica que la reforma pretende generar más ingresos que los que se han recaudado con las tres últimas reformas tributarias (entre 1995 y 1999), cuando el recaudo creció 1.5% del PIB; lo que todavía no es claro es cuál es el mecanismo que permitirá a esta reforma ser más efectiva que las anteriores.

Por otro lado, el hecho de no haber reformado la Constitución para desvincular las transferencias del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación, hará que la reforma sea menos efectiva; el mayor recaudo implica que de manera automática se deben realizar transferencias a las regiones por un monto de \$1.5 billones (0.7% del PIB). Esto muestra un aspecto que ya había destacado la Comisión de Racionalización del Gasto; mientras las transferencias se mantengan ligadas a los ingresos corrientes del gobierno central, el esfuerzo tributario para reducir el déficit fiscal por la vía de mayores ingresos resulta muy oneroso.

El recorte del gasto

El gobierno anunció un recorte de los gastos de funcionamiento por un monto de \$500 mil millones (0.3% del PIB), concentrado en el gasto de nómina y la liquidación de algunas entidades públicas.

Esta medida no es más que el reconocimiento implícito de que por la vía de los recortes del llamado “gasto propio” del gobierno, los resultados en materia de disminución del déficit serán muy marginales.

Las acciones del gobierno también deben encaminarse a desatar los gastos que por Constitución o por Ley, han originado una inercia en el gasto, que se acompaña de una inflexibilidad que hace del gobierno un actor pasivo en materia de asignación de recursos.

Es frecuente en algunos sectores de la opinión pública la afirmación de que la solución a los problemas fiscales radica en una drástica reducción de la burocracia estatal. El recorte anunciado permite mostrar que esto no es cierto.

Las cifras muestran que la nómina estatal se concentra en los sectores de justicia y defensa; del total de gastos salariales del gobierno central estos dos grupos copan el 67.5%. Consideramos que la sociedad no toleraría una disminución de los gastos de funcionamiento de dichos sectores; por lo tanto, el margen para reducir el tamaño de la burocracia con la esperanza de solucionar el problema de las finanzas públicas es muy pequeño. Pero esto muestra la importancia de otro aspecto que no se discute mucho por estos días: la eficiencia y productividad del gasto público.

Además, no es precisamente el rubro relacionado con los servicios personales el que más ha contribuido al crecimiento del déficit; las cifras muestran que entre 1990 y 1999 el gasto en este renglón pasó de 1.9% a 2.7% del PIB; en cambio, el gasto en servicio de la deuda pasó de 2.9% a 8.6% del PIB en el mismo periodo.

Por lo tanto, creemos que el recorte de gasto que anunció el gobierno está bien encaminado desde el punto de vista de suprimir funciones redundantes (como en el caso de algunos ministerios que serán fusionados) o mejorar la eficiencia del gasto aprovechando economías de escala (como en el caso de la fusión de los bancos de segundo piso). Pero debe quedar claro que su contribución a la reducción del déficit será marginal.

La evasión, un viejo problema

Otro aspecto que vale la pena mencionar se relaciona con las escandalosas cifras que en materia de evasión tributaria ha revelado el go-

bierno: 4.4% del PIB en renta e IVA (cuadro 1). En el hipotético caso de que el gobierno lograra eliminar la evasión, el problema del déficit sería solucionado en una buena proporción.

Cuadro 1
Indicadores de evasión tributaria

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Proporción del Re- caudo Potencial						
IVA	29.8	27.9	26.6	21.3	20.9	24.3
Renta	42.0	43.8	40.5	39.8	41.0	39.3
Proporción del PIB						
IVA	2.0	1.8	1.8	1.4	1.3	1.5
Renta	3.0	3.2	2.7	2.9	2.9	2.9

Fuente: *Dian*

Sin embargo, las propias cifras del gobierno muestran que los resultados en esta materia no pasan de ser un fracaso, por lo que son muy bajas las probabilidades de que el caso hipotético deje de serlo. La evasión del impuesto de renta en 1999 (3.0% del PIB) prácticamente se mantiene en el mismo nivel registrado en 1994; en el caso del IVA se registró una importante reducción entre 1994 y 1998, pero en 1999 se perdió parte de ese logro.

Si las prácticas evasivas no se combaten frontalmente, las nuevas modificaciones al régimen tributario pueden incentivar nuevas formas de evadir las responsabilidades con el fisco. De esta forma se mantendría el círculo vicioso que termina por gravar más a los sectores formales y regulados de la economía.

Por la elaboración de un pacto fiscal

Algunos estudios recientes afirman que las complicaciones en las finanzas públicas no son más que el reflejo de la debilidad o inexistencia de un pacto de toda la sociedad en materia de fiscal. Consideramos que es el momento de definir en concreto cuál debe ser el rol del Estado colombiano en la economía y hasta qué punto debe intervenir en los mercados y en las decisiones de los agentes. Esto permite cuantificar el nivel y la composición del gasto público, así como

las tasas de tributación que estamos dispuestos a pagar para financiarlo.

La experiencia reciente de algunos países es contundente en ese aspecto. Chile por ejemplo, ha reducido sus cargas tributarias para hacer énfasis en la administración de impuestos y la lucha contra la evasión; la eficiencia en estos logros le ha permitido mostrar superávits fiscales recurrentes y unos niveles financiados de gasto. México redujo el tamaño del Estado realizando programas de privatización y bajando el servicio de la deuda pública; esto le permitió adelantar programas sociales, una vez el gobierno logró espacio financiero. Perú actualizó sus tarifas impositivas y acabó con privilegios tributarios, con el fin de adelantar políticas expansionistas de gasto que impulsaran la actividad económica.

Quedan entonces planteados los interrogantes, ¿qué debe hacer nuestro Estado? ¿Cómo se debe financiar?. Sin duda es el momento de contestar estas preguntas y promover un pacto fiscal que permita salvar las finanzas públicas.