



Consolidación fiscal:

COMPLEMENTAR LA ESTRATEGIA

La consolidación fiscal requiere de esfuerzos en los diferentes frentes que están ejerciendo presión sobre las finanzas del Estado: las transferencias, el gasto del gobierno central y los ingresos tributarios. Actuar solamente en uno de éstos reduce la probabilidad de éxito de la reforma, y no permite mejorar indicadores de sostenibilidad fiscal como lo es la deuda pública expresada como porcentaje del PIB.

El país necesita tener certeza de que su mayor esfuerzo tributario servirá para cerrar la brecha fiscal y no simplemente para financiar mayores necesidades de gasto público. Lamentablemente, el gobierno se ha demorado en presentar los proyectos orientados a solucionar los problemas estructurales de las finanzas y, por ahora, se percibe que la reforma tributaria no está orientada a reducir gastos sino a ampliarlos.

El gobierno aspira a recaudar \$3.5 billones con la nueva reforma tributaria; de ellos, \$1.5 billones serán transferidos a los gobiernos regionales; adicionalmente, el gobierno aspira a incrementar la inversión pública en el año 2001 en \$2 billones; por lo tanto el efecto neto sobre el déficit será mínimo o nulo.

Gasto versus impuestos

Las experiencias de ajuste fiscal a nivel internacional han dejado importantes lecciones que sirven para el diseño de la estrategia de ajuste de Colombia.

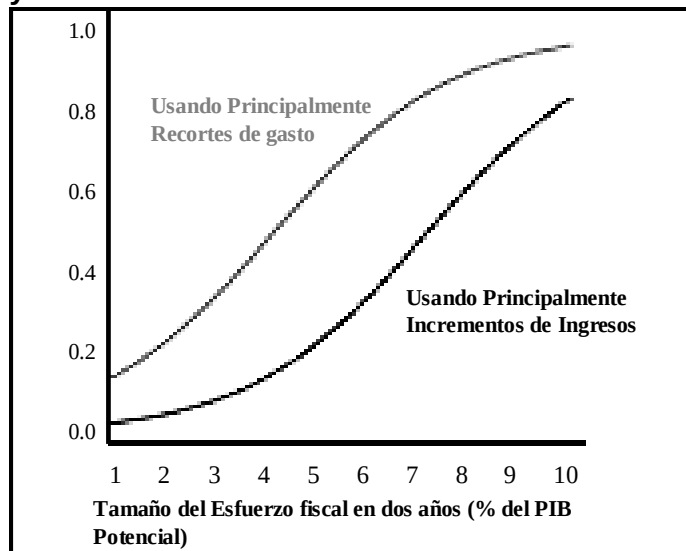
Primero, los ajustes fiscales pueden tener efectos positivos en el crecimiento económico en la medida en que se reducen las tasas de interés y se genera un ambiente de credibilidad interna y externa sobre la conducción de la política económica. En tal sentido, promover una reducción sustancial y permanente del gasto público puede

mejorar el panorama económico, sobre todo si se está en la fase ascendente del ciclo.

Segundo, son más exitosos los procesos de consolidación fiscal que privilegian la reducción de los gastos al aumento de los impuestos. El gráfico 1 ilustra este hallazgo; para tener un ajuste fiscal exitoso¹ con una probabilidad al menos del 50%, con una estrategia de reducción de gastos se requeriría un esfuerzo fiscal de apenas el 4 puntos del PIB; en cambio, con una estrategia de incremento de los ingresos se requeriría un esfuerzo equivalente a 8 puntos del PIB. Vale aclarar que el esfuerzo fiscal se mide como la magnitud de cambio del balance primario (ingresos - gastos sin intereses) como porcentaje del PIB potencial (aquel que es capaz de generar la economía con uso pleno de los factores).

Gráfico 1

Probabilidad de éxito de las reformas fiscales y tamaño del esfuerzo fiscal



Fuente: FMI

¹ El éxito se mide en términos de la reducción y posterior estabilización de la deuda pública como % del PIB.

De lo anterior se desprende una conclusión que no por obvia deja de ser importante en estos momentos: el ajuste fiscal requiere que simultáneamente se hagan esfuerzos en recorte de gastos y de ingresos.

Transferencias

Las propuestas para racionalizar el sistema de transferencias (situado fiscal y participación de municipios) consisten en desvincularlas de los ingresos corrientes de la nación. En el proyecto de Acto Legislativo No. 07, el gobierno planteó una fórmula consistente en mantener el valor real de las transferencias; en otras palabras, que crezcan al ritmo de la inflación. Su principal desventaja es que no contempla la dinámica de los ingresos asociados con los ciclos de la actividad económica.

Otra propuesta consiste en atar las transferencias al crecimiento del PIB nominal, con lo cual se establece una relación directa entre los gastos por transferencias y la capacidad tributaria de la economía. Por último, hay quienes proponen que las transferencias sigan atadas a los ingresos corrientes de la nación, pero después de descontar los gastos por intereses, es decir, al ingreso disponible del gobierno.

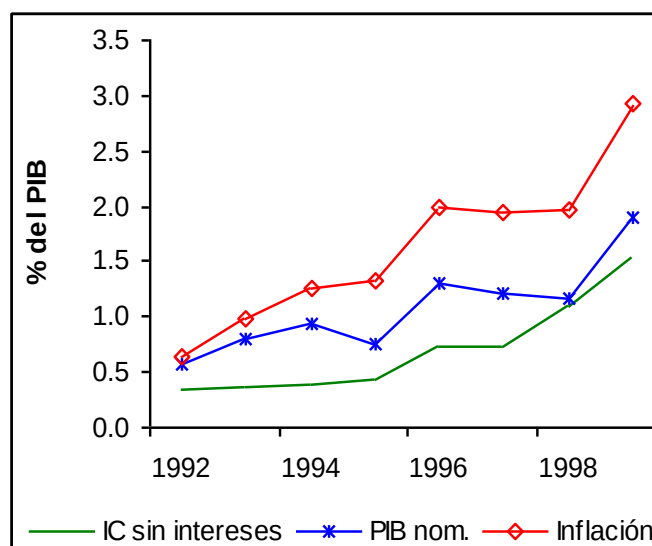
Solamente con el ánimo de evidenciar la necesidad de votar en el Congreso una reforma al sistema de transferencias y su importancia para complementar el programa de ajuste, construimos tres escenarios básicos de ahorro en el gasto de transferencias, de haberse adoptado las propuestas antes mencionadas desde 1992. El escenario más ahorrador es aquel en el que las transferencias crecen al ritmo de la inflación observada, naturalmente por su marcada tendencia descendente a lo largo de la década pasada. En el otro extremo está el escenario que ata las transferencias a los ingresos corrientes de la nación, en los mismos porcentajes observados hasta el momento, pero descontando los gastos por intereses de deuda pública (Gráfico 2).

Pese a que con la propuesta del gobierno se generaría un mayor ahorro, mantener las transferencias constantes en términos reales po-

dría generar problemas de financiamiento para la educación y salud. Por lo tanto, consideramos que la propuesta más adecuada para la racionalización del sistema de transferencias es la de atarlas al comportamiento del PIB nominal. Sin embargo, debería complementarse con la constitución de un fondo de estabilización que permita ahorrar en los momentos de auge para mantener constante el flujo de transferencias en los periodos de recesión.

Gráfico 2

Modificación sistema transferencias -ahorro según regla como % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda, Cálculos Asobancaria

Dientes a la responsabilidad fiscal

El gobierno también viene trabajando en la elaboración de un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, con el propósito de imponer metas cuantitativas de déficit fiscal y de endeudamiento público, ambos como porcentaje del PIB.

La principal ventaja de este tipo de iniciativas es que, por su carácter permanente, le podría otorgar mayor credibilidad a los programas de ajuste fiscal. La credibilidad mejoraría las condiciones de acceso al financiamiento interno y externo, favoreciendo el crecimiento económico.

Es indispensable que el proyecto de ley incluya los mecanismos para forzar el estricto

cumplimiento de los límites impuestos; en las leyes de Brasil, Argentina o Perú hay esa carencia.

En cambio, otros países hay experiencias que incluyen varios mecanismos. En algunos estados de los Estados Unidos se reduce el límite de las metas fiscales para el año siguiente en una magnitud igual al exceso registrado en el año corriente.

En la Unión Europea se contemplan sanciones financieras equivalentes a un depósito sin remuneración equivalente a medio punto del PIB, cuando el déficit exceda el 3% fijado como referencia para los países de la unión. En caso de no corregirse esta situación, el depósito pasa a ser una contribución al presupuesto de la Unión Europea.

En algunas provincias de Canadá se contemplan sanciones de tipo salarial para los miembros del gabinete. En otros casos, como en Nueva Zelanda, la pérdida de reputación constituye el mecanismo para forzar el cumplimiento de las reglas fiscales.

Para el caso colombiano, nos parece que lo más adecuado es retomar al menos dos de las propuestas contenidas en el proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 1997 presentado al Congreso por el entonces Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo.

Primera, que cuando el proyecto anual de presupuesto presente un déficit primario, se declare una situación fiscal crítica y el propio Congreso adopte las medidas necesarias para reducirlo en por lo menos la tercera parte. Para tales efectos, el legislativo podrá reducir las partidas de inversión y moderar los aumentos salariales y pensionales previstos en el proyecto de presupuesto. En el mismo sentido, el gobierno podrá solicitar del Congreso aprobación para modificar normas que impliquen gastos, asignen porcentajes del mismo o destinen ingresos a fines específicos. El gobierno podrá incrementar sus ingresos corrientes con destino exclusivo a la Nación.

Segundo, que se prohíban las rentas de destinación específica así como las preasignaciones presupuestales a cualquier fin. Tal dispo-

sición no afectaría a las transferencias territoriales.

Conclusión

El proceso de ajuste tiene que ser integral, combinando un aumento de los ingresos corrientes, una reducción del gasto público y una modificación al sistema de transferencias. Esto último podría hacerse vinculando el crecimiento de las transferencias al comportamiento del PIB nominal, y creando un fondo de estabilización para suavizar la dinámica de éstas en momentos de recesión.

Como medidas complementarias, son necesarias la presentación de un proyecto de Ley de Responsabilidad que imponga restricciones al déficit fiscal y al crecimiento de la deuda pública. En el mismo sentido, sería deseable revivir algunos aspectos del proyecto de Acto Legislativo 05 de 1997 con el fin de mejorar el proceso presupuestal.

Actuar solamente en el lado de los ingresos reduce la probabilidad de éxito de la reforma fiscal y le resta credibilidad a la estrategia de ajuste. Ya no hay tiempo de seguir aplazando estas decisiones.