



Situación y perspectivas fiscales: AUN HAY CAMINO QUE ANDAR

El tema fiscal ha vuelto a la palestra y varias son las razones que lo motivan. Por una parte, el gobierno actual entró en la recta final y está haciendo balances. Por otra, la Misión del Ingreso Público presentará esta semana su primer informe. Y finalmente, el gobierno entrante ha anunciado la presentación de un proyecto de reforma tributaria.

En opinión de la Asobancaria, es vital para el país que se mantenga la senda trazada para corregir los problemas estructurales de las finanzas públicas. De ahí la importancia de evaluar qué se hizo durante la administración que termina y qué queda por hacer; establecer si es necesaria una nueva reforma tributaria y, en este caso, cómo empatar las necesidades de financiación de caja del nuevo gobierno con la eliminación de las distorsiones existentes en materia tributaria.

Más ingresos corrientes

Con el fin de evaluar el avance en el proceso de ajuste de las finanzas públicas, nos vamos a concentrar en esta sección en las cifras del gobierno central, dado que ahí radican los problemas de mayor magnitud.

Las cifras del Gobierno Nacional Central dan cuenta de una reducción del déficit, al pasar de 7.5% en 1999 a 4.7% en el año 2002, según las proyecciones del plan financiero del gobierno.

En este resultado fueron fundamentales tanto las decisiones de política económica, como algunas situaciones favorables de la economía mundial que repercutieron en el aumento de los ingresos corrientes. Cabe destacar: a) la aprobación de dos reformas tributarias (una en 1998 y la otra en el año 2000) que le permitieron al gobierno aumentar sus ingresos en dos puntos del PIB; b) el alto nivel de utilidades del Banco de la República que fueron transferidas al Gobierno Central; c)

buen comportamiento del sector externo en los años 2000 y 2001, lo que permitió una mejoría en el recaudo de IVA externo y aranceles; d) reducción de las tasas de interés internas, que repercutió en un abaratamiento relativo de la deuda interna; e) estabilidad de las tasas de interés en los Estados Unidos y Europa, reflejada en un menor costo financiero de la deuda externa.

Adicionalmente, el Gobierno realizó un importante esfuerzo para moderar el crecimiento de los gastos de funcionamiento, reducir los gastos generales, bajar el rezago presupuestal y mejorar el perfil de los vencimientos de deuda interna y externa, mediante la modalidad de exitosos programas de canje. Desafortunadamente la inversión pública fue una víctima del ajuste al reducirse en un punto del PIB (cuadro 1).

La senda de las reformas estructurales

Además de mejorar los ingresos el gobierno logró avanzar en el camino de las reformas estructurales que afectan el gasto. A continuación se hace un repaso de las principales medidas adoptadas.

Cuadro 1
Principales variables fiscales Gobierno Nacional Central (% del PIB)

	1999	2000	2001	2002 (py)
Ingresos Corrientes	10.79	11.64	13.40	13.32
Pagos	18.51	18.57	20.08	18.90
Intereses deuda	3.30	3.83	3.93	4.30
Gastos de funcionamiento	13.73	13.18	14.33	14.11
Gastos de inversión	1.48	1.55	1.82	0.49
Amortizaciones deuda interna	4.25	3.10	4.30	3.90
Amortizaciones deuda externa	1.23	1.19	2.00	2.50
Servicio de la deuda	8.79	8.13	10.23	10.70

Fuente: Confis, cálculos Asobancaria

Acto Legislativo 01 de 2001

Esta norma desligó el crecimiento de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, haciendo que los esfuerzos tributarios no tengan que duplicarse solamente con el fin de cumplir con disposiciones legales de transferencias a los entes territoriales. Algunos cálculos preliminares sugieren que por esta vía, y suponiendo un crecimiento promedio de la economía del orden del 2.5%, el gobierno podrá ahorrar el equivalente a 0.3% del PIB anualmente hasta el 2010.

Ley 549 de 1999

Mediante esta Ley se creó el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET) que, con un ahorro anual equivalente a 0.4% del PIB, aspira en un período de 30 años a hacerle frente al pasivo pensional territorial, estimado en el 40% del PIB.

Ley 643 de 2001

Esta Ley reorganizó el sistema de juegos de suerte y azar, buscando que las tasas de contribución efectiva para la salud sean mayores y permanentes, en función de una mayor eficiencia de las empresas y unos aportes acordes con las prácticas internacionales en esta materia.

Ley 617 de 2000

Esta norma tiene como fin el saneamiento fiscal de los entes territoriales. Entre otras cosas, crea una nueva manera de clasificación de los entes territoriales en función de su viabilidad fiscal, la cual definirá su grado de autonomía para tomar decisiones fundamentales de gasto, de endeudamiento y de estructura administrativa. También propone el otorgamiento de garantías por parte del gobierno para cubrir el riesgo en operaciones de crédito nuevas y vigentes, siempre y cuando se pongan en marcha programas de saneamiento fiscal y administrativo, monitoreados por el Ministerio de Hacienda.

Ley 715 de 2002

Con esta Ley se establecieron, con mayor claridad, las responsabilidades para la distribución y administración de los recursos destinados a la

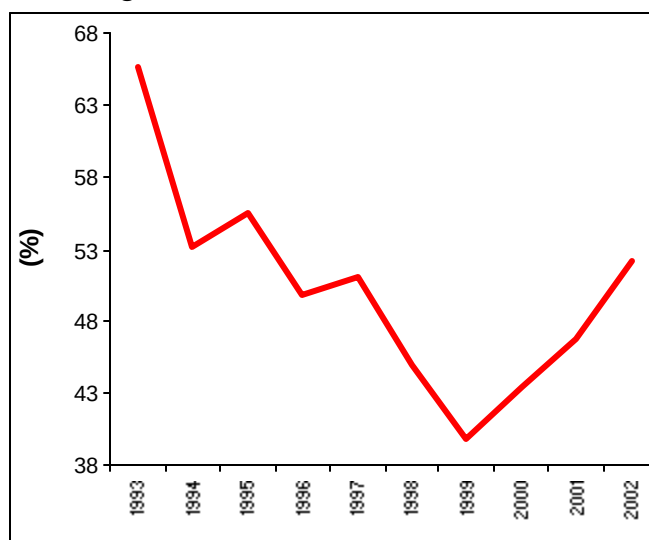
salud y a la educación en los diferentes niveles de gobierno. Atrás quedó la Ley 60 de 1993 que tornó confusas las responsabilidades de cada nivel de gobierno en estas materias y que, en muchos casos, llevó a duplicar funciones y responsabilidades de gasto entre los gobiernos nacional y local.

¿Fue suficiente el ajuste realizado?

Las cifras muestran que si bien la situación financiera ha mejorado con respecto a lo observado a finales de la década de los noventa, aún dista de ser saludable. Un ejercicio sencillo que busca medir la solvencia del Gobierno Central – calculada como el cociente entre los Ingresos Corrientes de la Nación y las apropiaciones de gasto– muestra varios hechos interesantes:

Gráfico 1

Ingresos corrientes/apropiaciones presupuestales de gasto



Fuente: Leyes Generales de presupuesto, Confis, Ministerio de Hacienda, cálculos Asobancaria

1. La solvencia del gobierno se fue deteriorando de manera paulatina durante los años noventa.
2. La capacidad de autofinanciamiento del Gobierno tuvo su punto más crítico en el año 1999 (año en que las calificadoras internacionales de riesgo quitaron a Colombia *Investment Grade*)

3. Se presentó un quiebre de tendencia a partir del año 2000 con un austero presupuesto nacional, denominado “de la verdad”.
4. Pese al avance de los últimos 3 años la solvencia aún está lejos de mostrar un nivel salvable, o por lo menos equiparable con el del año 1993.

En *La Semana Económica* No 319, del 10 de agosto de 2001, la Asociación mostró que para alcanzar un nivel de autonomía financiera equivalente al de 1993, era necesario continuar con el ajuste durante 6 años más, a la misma velocidad registrada en el periodo 1999–2002.

La conclusión, por lo tanto, es que el ajuste fiscal debe continuar, si se le quiere devolver al gobierno la capacidad de financiar sus gastos sin recurrir en forma creciente al endeudamiento.

¿Por qué han sido tan lentos los resultados?

Hemos señalado que el gobierno logró mejorar los ingresos corrientes, moderar el crecimiento del gasto y avanzar en el camino de las reformas estructurales. Surge el interrogante de por qué en estas circunstancias los resultados no han sido mejores. Varios factores contribuyen a explicarlo.

Por un lado, porque el Gobierno ha enfrentado importantes desafíos coyunturales como son el bajo ritmo de crecimiento de la economía, los gastos asociados a la tragedia del eje cafetero, las mayores erogaciones realizadas en el frente de seguridad y la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con el crecimiento inercial de los salarios públicos.

Adicionalmente, la intención de reducir el número de entidades estatales, así como el objetivo de la fusionar y modernizar otras, se vieron obstaculizados porque las normas legales que daban piso a dichas disposiciones fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional en dos ocasiones.

Por último, hay que tener en cuenta que la mayor parte de las reformas aprobadas no tienen efectos inmediatos en el balance presupuestal. De la misma forma, hay que decir que el desbalance de los últimos 7 años ha obligado al gobierno a

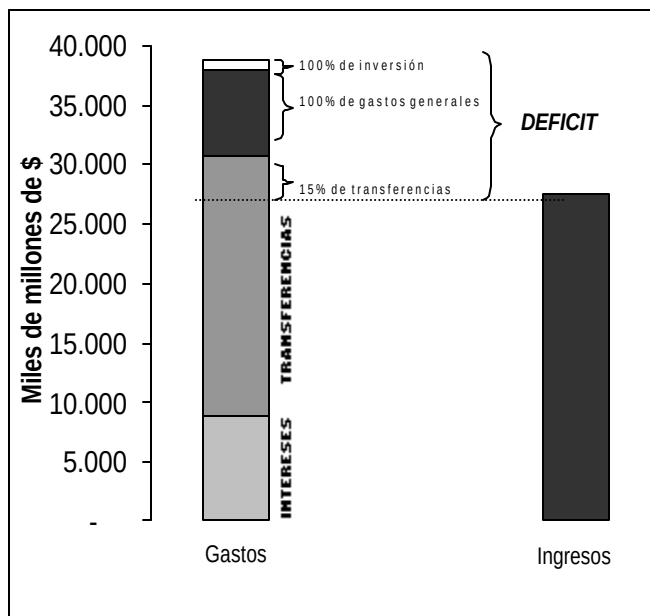
utilizar mayores cupos de endeudamiento, con lo cual los intereses de deuda y las amortizaciones ocupan cada vez más un mayor espacio presupuestal; en 1999 el servicio de la deuda interna y externa representaba el 47.4% del gasto total, mientras que en el 2002 el mismo indicador representa el 56.6%.

Los desafíos del nuevo gobierno

Pese a los avances y las acciones la administración Uribe recibe unas finanzas cuyos ingresos propios apenas cubren el 52.6% de sus gastos (gráfico 2). Esto quiere decir que el ajuste debe proseguir de manera integral, tanto en los gastos como en los ingresos y en el manejo de la deuda.

Gráfico 2

Balance Gobierno Central (2002 proyectado)



Fuente. Confis, cálculos Asobancaria

En materia de gasto público es necesario el trámite y aprobación de la Reforma Pensional, la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Estatuto de Ingresos Territoriales. Ello permitirá reforzar la credibilidad ganada hasta el momento.

De igual forma es importante la aprobación de una ley que otorgue facultades especiales al

gobierno para que se reforme la estructura del Estado; el objetivo es optimizar sus costos, mejorar el funcionamiento e incrementar la eficiencia de las entidades públicas.

Donde surgen las mayores inquietudes en el corto plazo es en el lado de los ingresos.

La administración Uribe ha hecho anuncios sobre la realización de una nueva reforma tributaria al iniciar el gobierno. No es difícil anticipar que ella tendrá el mismo propósito fiscalista de las siete anteriores; esto es, aumento de los ingresos para financiar las necesidades de corto plazo.

Ello tiene sus riesgos; entre otros, el de seguir distorsionando la estructura de tributación. Al respecto la Contraloría General de la República dice: *"el Estatuto Tributario es una recopilación incoherente de las dos o tres reformas que cada gobierno realiza. En este sentido no se identifica ninguna política que asegure el equilibrio de las finanzas públicas, sino una serie de agujeros por donde circulan y discurren a su antojo la elusión y la evasión"*.

Un ejemplo de las inequidades y vacíos de la estructura tributaria que han sido identificados por la Contraloría General está en aspectos como el tamaño de la base tributaria y la capacidad de elusión y evasión. Al respecto se dice: *"Si se suman los privilegios a la base gravable, la tarifa implícita que arroja el impuesto sobre la renta es 24%, es decir 11% menos frente a la tarifa nominal, mientras que las rentas de los asalariados tienen una tarifa implícita igual a la nominal"*.

Puesto que esta semana se presenta el primer informe de la Misión del Ingreso Público, que fue constituida con el objetivo de evaluar la racionalidad de la estructura impositiva del país, sería altamente conveniente que el gobierno Uribe de un compás de espera mientras éste se debate públicamente.

Después de evaluar el diagnóstico y las propuestas de la Misión, el nuevo gobierno puede tomar una decisión más adecuada sobre el proyecto de reforma. Lo ideal es que se incorporen dos objetivos: solucionar el problema de corto plazo sin golpear la demanda agregada y superar los problemas estructurales en el diseño de los impuestos. Ello será una garantía de estabilidad

de las reglas de juego, que permitirá eliminar del panorama el riesgo de nuevas reformas tributarias.

Si prima la urgencia del nuevo gobierno y no son tomadas en consideración las recomendaciones de la Misión, además de retardar la reactivación de la economía, el país puede verse en el riesgo de repetir la historia que ya vivimos con los resultados de la Misión para la Racionalización del Gasto Público. No aprovechar una coyuntura política favorable ha significado un enorme retraso en el trámite de las reformas necesarias.

En opinión de la Asobancaria, esta es una oportunidad histórica para recuperar la viabilidad de las finanzas públicas, y garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de progresividad, eficiencia y equidad de la tributación.