



Temas fiscales:

ALGUNAS SEÑALES QUE DESORIENTAN

Desde la Asociación Bancaria hemos apoyado la labor que está realizando el gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, para reducir el famoso "hueco fiscal". Reformas que atacan el problema tanto desde la perspectiva de los ingresos como de los gastos son parte de la receta utilizada y hay que observar que han sido efectivas. De igual manera reconocemos que falta mucho por hacer y para ello es necesario lograr la aprobación de reformas adicionales en el Congreso.

En el último par de meses ciertos tropiezos han opacado de manera un poco injusta los resultados obtenidos en un año de trabajo en el frente fiscal. En especial destacamos la incertidumbre que generó la noticia del hueco presupuestal de 2004, el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el IVA del 2% y los recursos adicionales que pide el Ministerio de Defensa, justo el día que se aprueba el monto del presupuesto del próximo año. Este tipo de situaciones desorientan al mercado con respecto a la política del gobierno.

Las medidas del gobierno

Hasta junio del presente año existía la percepción de que el Ministerio de Hacienda venía realizando una buena labor para reducir el déficit fiscal. Esto se debe a que al finalizar el segundo semestre de 2002 se había conseguido la aprobación de las reformas tributaria, pensional y laboral, las primeras dos con impacto directo sobre las finanzas públicas. De igual forma se logró la aprobación del texto del referendo que refuerza el impacto fiscal de las reformas mencionadas anteriormente.

Sin embargo, todos le exigimos más al gobierno y éste respondió. En el primer semestre de 2003 se aprobó la Ley de Responsabilidad

Fiscal, que busca poner límites al déficit del gobierno, de tal suerte que éste se mantenga en un nivel que garantice la sostenibilidad de la deuda pública. Seguidamente se ordenó la reestructuración de Ecopetrol, del Instituto de Seguros Sociales y la liquidación de Telecom, tres entidades que no estaban funcionando adecuadamente pero que nadie se atrevía a tocar. Esto último no se lo esperaba nadie y no había sido motivado por acuerdos con nadie, simplemente por pura responsabilidad del Ministerio de Hacienda, las entidades y sus colaboradores.

Por lo anterior el gobierno recibió aplausos del sector privado, tanto nacional como internacional. Standard and Poor's cambió la perspectiva de la deuda soberana de negativa a estable y hasta el analista local más crítico del gobierno resaltó la caída en el déficit durante el primer semestre del año.

El llamado "hueco fiscal"

A pesar de lo anterior, los aplausos no duraron mucho. A principios de julio una afirmación inapropiada sobre un faltante presupuestal por \$2.5 billones prendió nuevamente las alarmas sobre la situación fiscal. Inmediatamente se empezó a hablar de nuevas reformas y de un mayor ajuste, lo que llevó a pensar que todo lo logrado en los meses anteriores había sido un espejismo. El gobierno se movió en diferentes direcciones buscando soluciones para tapar el nuevo faltante, con el agravante de que todo esto se hizo a la luz pública, lo que generó en el mercado la impresión de que el gobierno no sabía lo que estaba haciendo.

Sin embargo, si el anuncio del faltante se hubiera hecho en mayo probablemente no hubiera sido por \$2.5 billones sino por \$5 o \$6 billones y las soluciones propuestas hubieran sido más numerosas. Simplemente el gobierno se encontraba en la mitad del proceso de elaboración del presupuesto, durante el cual el faltante sube y baja hasta que se consigue el financiamiento ne-

cesario o se realizan los recortes respectivos, justo antes de presentarlo al Congreso. La diferencia fue que éste año ese proceso fue público y no al interior del gobierno. De no haberse hecho ningún anuncio a lo mejor la credibilidad del gobierno no se hubiera visto afectada.

La primera pregunta que surge es ¿por qué se filtra una información que claramente genera incertidumbre y desestabiliza a los mercados, como lo es el caso del anuncio del hueco presupuestal? De no haberse realizado este anuncio, probablemente se hubiera evitado una devaluación de 2.2% en un mes, en un momento en el que el mercado se encontraba relativamente estable.

De otra parte, al momento de aumentar la meta del déficit para 2004 se conocían los ahorros generados por la reestructuración de las entidades mencionadas. En ese momento se han debido presentar esas cifras de tal forma que el mercado entendiera que la estabilidad fiscal de mediano plazo no se había deteriorado. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, bajo este nuevo escenario el déficit de 2004 es mayor pero las reducciones en años posteriores compensan este incremento. Hay que anotar que ésta es una afirmación del gobierno, ya que todavía no se conoce en realidad el impacto que tiene el proceso en Ecopetrol y en el ISS.

Lo anterior, más que mostrar un desorden fiscal, lo que muestra es una falta de coordinación entre los diferentes actores del estado, ya que el momento y la forma como se conoció la información no fue la idónea.

Las decisiones de la Corte

La Corte Constitucional fue creada como organismo de control para conservar la integridad y supremacía de la Constitución. Sin embargo, las decisiones de la Corte muchas veces han tenido un impacto jurídico, fiscal y/o macroeconómico importante, como por ejemplo la inestabilidad jurídica que generó la sentencia sobre el sistema de financiación de vivienda.

Nuevamente una decisión de la Corte tiene un impacto fiscal importante. Al declarar inconstitucional el cobro del IVA de 2% a la canasta

básica se generó un faltante de aproximadamente \$800 mil millones en las cuentas del gobierno en el año 2005. Alarmas nuevamente. A pesar de que esta decisión afecta de manera directa los ingresos del gobierno en el futuro, hay más de un año para buscar los recursos que se perdieron. Probablemente veamos una nueva reforma tributaria antes de finalizar 2004.

En este caso hay un importante problema de tiempos. De acuerdo con los Artículos 153 y 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional sólo puede decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno por inconstitucionales o de los proyectos de leyes estatutarias. Los demás proyectos de ley sólo serán sometidos a estudio de la Corte una vez sean aprobados, es decir una vez sean leyes y cualquier ciudadano presente demanda de inconstitucionalidad contra las mismas.

Claramente este orden genera inconvenientes porque la nueva reglamentación en materia económica es revisada por la Corte únicamente después de ser aprobada, cuando ya hay un programa macroeconómico basado en la misma. Por lo tanto, al declarar inexecutable una norma de este estilo la Corte está afectando el contenido de las normas aprobadas.

Dado lo anterior, consideramos importante abrir el debate frente a la posibilidad de modificar la Constitución en este aspecto, de suerte que se permita a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley fiscales y/o tributarios, de manera que no se repita un inconveniente como el que vivimos actualmente con el tema del 2% al IVA. Así, si la Corte Constitucional tiene la obligación de revisar el proyecto de ley, una vez aprobada la ley esta no será modificada y no se cambiarían las reglas del juego, tal como sucedió la semana pasada. Sin embargo, esto implicaría que el proceso de aprobación de una norma sería más largo de lo que es hoy en día.

Gasto adicional a última hora

Por otro lado, el mismo día en que el Congreso aprobó el monto máximo del presupuesto de 2004 el Ministerio de Defensa pidió \$700 mil

millones de pesos adicionales para dar continuidad al proceso de fortalecimiento de la fuerza pública. Esta es una política que necesariamente hay que seguir respaldando, ya que para eso se eligió al gobierno actual. Pero, nuevamente sonaron las alarmas.

No obstante, estos recursos adicionales no generan déficit ya que el monto del presupuesto que es lo que fija el déficit ya había sido aprobado. Por lo tanto, para entregar estos recursos adicionales al Ministerio de Defensa existen dos opciones: generar mayores ingresos que cubran el mayor gasto ó reducir el presupuesto destinado a otras actividades y transferir esos recursos a defensa.

El caso del gasto militar adicional genera una nueva inquietud, ya que una parte importante del hueco presupuestal que apareció en julio era por éste, el cual toda Colombia sabía era permanente y se había financiado con un impuesto transitorio. Para ser exactos, este gasto ascendía a \$1.8 billones de pesos. ¿Por qué no hablar de \$2.5 billones desde un principio y buscar una sola solución al total del faltante y no pedir más recursos cuando ya el monto del presupuesto está aprobado? ¿O es que la estrategia de Seguridad Democrática se improvisa en el camino?

Señales adecuadas

A pesar de todo lo anterior, el gobierno sigue trabajando por la estabilidad fiscal. En este sentido se están haciendo las últimas modificaciones a la Ley Antievasión y la Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto para ser presentadas al Congreso antes de finalizar el año.

Estas reformas son importantes porque atacan lo que muchas veces ha sido denominado como la base del problema fiscal en Colombia: la inflexibilidad del presupuesto y la falta de herramientas en la DIAN para atacar la evasión de impuestos.

Sin embargo, queremos anotar que históricamente las reformas aprobadas no tienen el impacto que se había proyectado inicialmente. Esto se debe a que a medida que éstas se discuten en las distintas instancias de gobierno, se

van concertando las diferencias que pueden existir entre las partes interesadas en la reforma.

Un caso reciente es la reforma pensional aprobada en diciembre pasado. Ésta redujo el calculo actuarial de las pensiones en el ISS y las Cajas en alrededor de 43 puntos del PIB al pasar de 119.1% a 75.4% del PIB. No obstante, el impacto de esta reforma fue menor al presupuestado debido a que entre otras, no se aceptó el incremento en la edad de jubilación. De haberse aprobado la propuesta original del gobierno el ahorro de la reforma habría sido de 50 puntos del PIB.

¿Cómo nos ven afuera?

Hay que reconocer que a pesar del malestar generado recientemente por los eventos mencionados, la percepción internacional sobre Colombia sigue siendo favorable.

Un ejemplo de esto es la evolución reciente de la deuda pública, la cual sigue teniendo un buen comportamiento en los mercados internacionales. Prueba de esto es el comportamiento de los spreads, los cuales hoy en día son casi la tercera parte de lo que eran hace un año. Hoy en día se encuentran por debajo de los 450 puntos básicos, su punto más bajo desde antes de 1999.

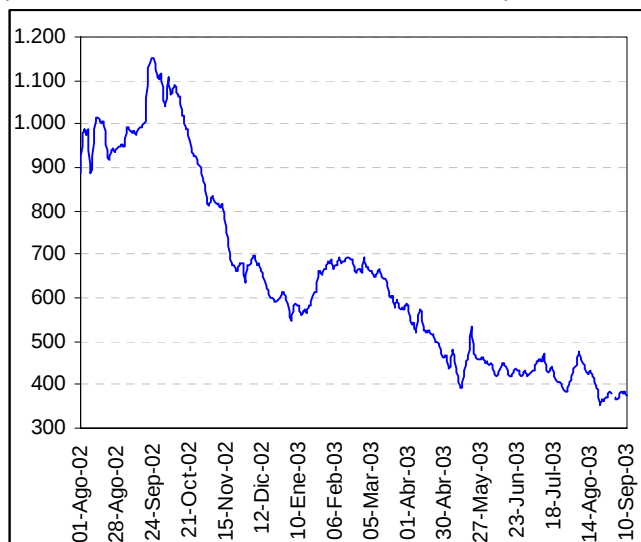
La explicación de este resultado tiene dos partes. Por un lado, hay un reconocimiento de los mercados del esfuerzo que está realizando Colombia por mejorar su posición fiscal y la mejor dinámica económica que se ha registrado en los últimos meses.

Otro factor que influye de manera considerable es el desempeño de los demás países de la región. Esto ha favorecido a Colombia ya que la mayoría de los países atraviesan o están superando situaciones difíciles, lo que no los hace tan atractivos. Ecuador y Argentina hicieron default de deuda hace unos años y su situación actual no es la mejor. De otra parte, si bien la situación en Brasil ha mejorado la economía no muestra indicios de reactivación. Finalmente la incertidumbre política y la recesión económica por la que atraviesa Venezuela alejan a los inversionistas.

Grafico 1

Spread Bono Global 09

(Puntos básicos sobre el tesoro americano)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que los mercados externos no siempre van a ser tan benevolentes con el país. Situaciones como las expuestas anteriormente minan la credibilidad de los agentes externos sobre la política económica del país. De seguir presentándose este tipo de eventos, la benevolencia de los mercados externos hacia Colombia se puede acabar.

Conclusiones

Es claro que el gobierno actual ha hecho un esfuerzo importante por sanear las finanzas públicas. Esto se ve claramente en el número de reformas aprobadas y en los diferentes problemas que atacan cada una de ellas.

Sin embargo, eventos recientes han opacado los resultados obtenidos por el gobierno, prendiendo nuevamente la alarmas con respecto a la situación fiscal del país. Esta situación hubiera podido evitarse con mayor coordinación entre los diferentes actores del gobierno y el estado en general, evitando ciertas acciones que desorientaron al mercado.

No obstante, el gobierno sigue con su objetivo de mejorar la posición fiscal del gobierno, pieza clave para garantizar la reactivación eco-

nómica. Para lograrlo se están ultimando detalles de una reforma al estatuto orgánico del presupuesto y una ley antievasión.

No sólo la aprobación de éstas es importante; no se debe caer en el mismo error cometido en años anteriores cuando las reformas aprobadas no generaron los ahorros que el proyecto inicial planteaba. Esta situación es lo que ha llevado a que año tras año se hable de reformas para sanear las finanzas públicas.

Por último, hay que reconocer que el éxito que tuvo el gobierno en sus primeros meses fue suficiente para asegurar que los mercados internacionales continúen respaldando a Colombia. Sin embargo, si no se corrigen las señales puede llegar un momento en que estos se cansen y reduzcan su respaldo al país, lo que derrumbaría lo logrado hasta el momento en el tema fiscal.