



Con referendo o sin él:

DISCIPLINA FISCAL ES LA CLAVE

A esta altura no sabemos si el referendo habrá sido aprobado o no. Mucho se ha comentado a nivel nacional e internacional sobre la importancia del referendo, tanto en el entorno político como en el fiscal. Al punto, que éste se ha considerado como la salvación o perdición de la economía colombiana. El propio presidente Uribe llegó a decir que si no se aprobaba el referendo, Colombia estaría siguiendo los pasos de Argentina.

Más que ser la panacea o la perdición, dependiendo del punto de vista del lector, el referendo hace parte de una serie de medidas que se han venido implementando en Colombia en los últimos años, con el objeto de sanear las finanzas públicas. Sin embargo, sería más conveniente para el país la aprobación del referendo, puesto que no sólo genera ahorros fiscales importantes sino que el fortalecimiento de la gobernabilidad facilita la aprobación de reformas que son necesarias en el futuro. De no ser aprobado el referendo, el gobierno deberá buscar la forma de reemplazar los ahorros que éste generaría y continuar con su programa de ajuste fiscal.

En este sentido, el gobierno está preparando un nuevo paquete de medidas para reducir el déficit fiscal. Dentro de estas se encuentran una reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto y una Ley Antievasión. No obstante, es importante que se sigan atacando los problemas que afectan al fisco nacional, como el creciente pago de pensiones o la alta evasión tributaria.

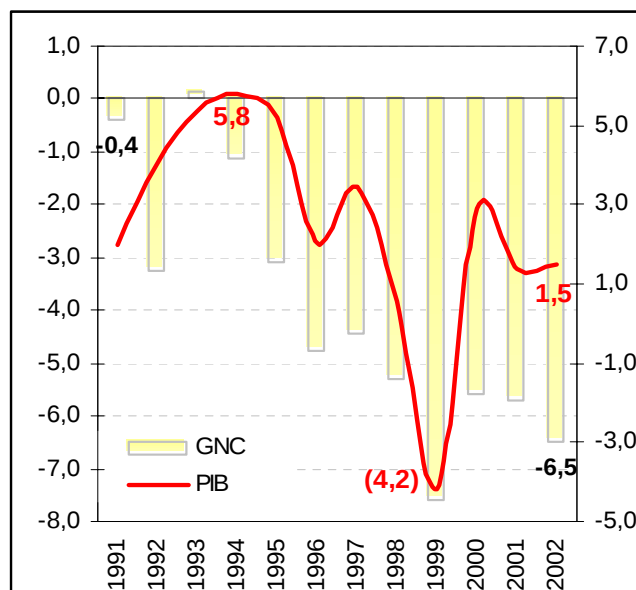
I. Historia fiscal

Desde hace varios años, los colombianos vienen oyendo que el déficit fiscal es muy alto y que por ello la deuda de la Nación crece de manera vertiginosa. Estos anuncios no han sido infundados ya que entre 1991 y 2002, el déficit fis-

cal del Gobierno Nacional Central pasó de 0.4% a 6.6% del PIB. De igual forma, al final del año pasado, la deuda pública total ascendió a 55% del PIB, aumentando treinta puntos en los últimos seis años (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1

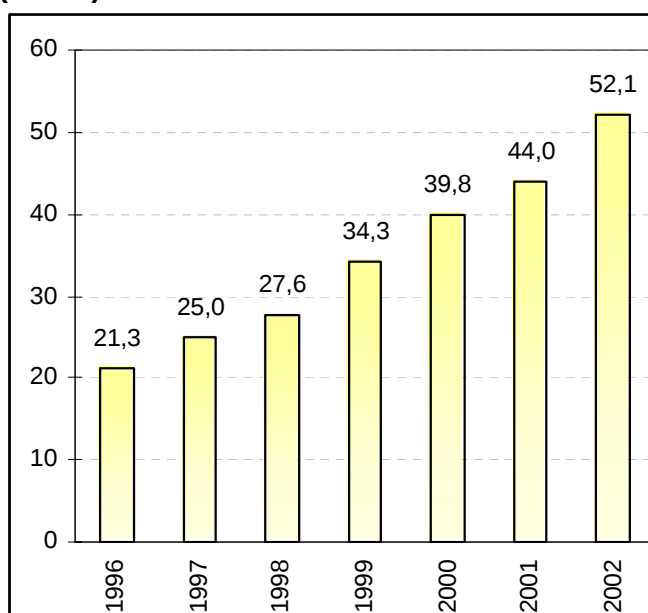
Déficit del Gobierno Nacional Central y crecimiento del PIB (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda

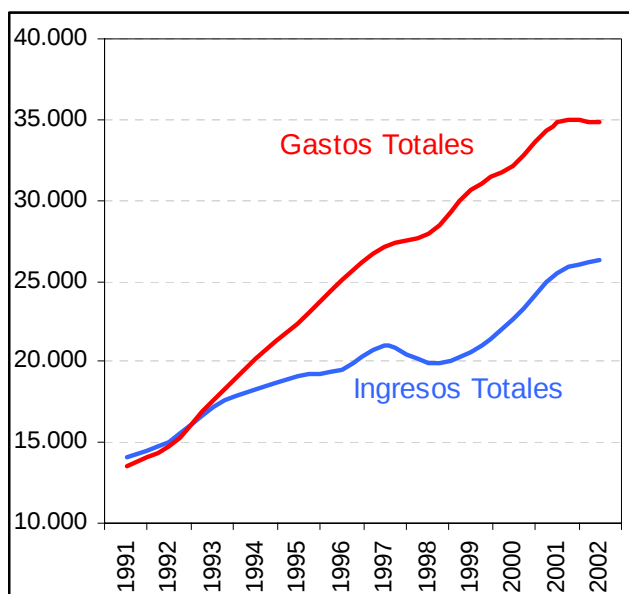
Por otro lado, el gobierno no aumentó sus ingresos de acuerdo con las nuevas necesidades, con lo que se acentuó aún más el problema. En el gráfico 3 se ve como los gastos aumentaron mucho más que los ingresos del gobierno hasta 1999, cuando la brecha llegó a su máximo. Desde entonces esta diferencia se ha ido reduciendo, pero no lo suficientemente rápido.

Gráfico 2
Deuda Pública Total
(% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Gráfico 3
Ingresos y Gastos del Gobierno Nacional Central
Miles de millones de 2000



Fuente: Ministerio de Hacienda

Medidas adoptadas por los gobierno

A todas luces, esta situación no es sostenible, por lo que los últimos dos gobiernos han implementado diversas reformas para solucionar el problema. Sin embargo, estas no han sido suficientes y por ello es necesario respaldar las nuevas iniciativas del gobierno, de manera que se logre un mayor nivel de ingresos, y un menor nivel de gasto. En particular, el referendo está enfocado en esta dirección.

En los últimos cinco años, el Ministerio de Hacienda ha presentado tres reformas tributarias que introdujeron, entre otras medidas, el cobro del tres por mil a las transacciones financieras, que a pesar de ser fuertemente criticado por los problemas que ha traído al sistema financiero, se espera que genere ingresos por un poco más de \$1.6 billones en 2003. De igual forma, se amplió la base del IVA para incluir bienes y servicios que antes estaban exentos y se aumentó el impuesto de renta. No obstante, la diferencia entre ingresos y gastos del gobierno sigue siendo superior a los \$10 billones de pesos.

Adicionalmente, se han hecho importantes esfuerzos por controlar el crecimiento de los gastos, tal como quedó estipulado en la Ley 617 de 2000 y el Acto Legislativo 01 de 2001. La primera de estas limitó el crecimiento de los servicios personales y los gastos generales del gobierno al 90% y el 50% de la inflación, respectivamente. A través del segundo, se modificó el esquema de liquidación de las transferencias que el gobierno hace a los departamentos y municipios.

No obstante, lo anterior no fue suficiente para solucionar el problema fiscal y por ende el equipo económico del presidente Uribe se vio obligado a actuar rápidamente y diseñar nuevas reformas. Es así, como al finalizar el primer semestre de gobierno, se habían aprobado una reforma tributaria, una pensional, una laboral, el texto del referendo y una ley de responsabilidad fiscal.

El ajuste ha llegado también a las empresas del Estado que se creían intocables. De una parte, Ecopetrol y el Instituto de Seguros Sociales fueron sometidos a una fuerte reestructuración

que tuvo como principal objetivo mejorar su eficiencia, reducir sus costos de operación y garantizar su viabilidad financiera en el mediano plazo. De forma similar, el gobierno ordenó la liquidación de Telecom ante el continuo deterioro de su caja y su inviabilidad financiera. De no haberse tomado estas decisiones, nuevas presiones de gasto hubieran surgido, lo que haría aún más difícil el cumplimiento de las metas fiscales.

La propuesta más reciente del gobierno es el Referendo. A través de éste se espera obtener ahorros importantes para el país, que, sin embargo, no son la solución definitiva a los problemas fiscales. Debido a ello, no es acertado ni prudente afirmar que de no aprobarse el referendo, la economía colombiana se derrumbaría.

Lo que hay en el tintero

El referendo hace parte de un paquete de medidas que tiene que sacar adelante el gobierno, para dar continuidad al proceso de saneamiento de las finanzas públicas. Sin importar si es aprobado o no, lo que el gobierno tiene que hacer es seguir con su programa de ajuste y de ser necesario, buscar la forma de reponer estos ahorros a través de otras reformas, en las cuales ya empezó a trabajar y otras que habrá que hacer en el futuro.

Una reforma importante que está por presentarse al Congreso es aquella que modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto, de tal forma que vuelve más eficiente la realización y ejecución del Presupuesto General de la Nación. Entre las propuestas que incluye se encuentra la de establecer una restricción presupuestal fuerte y los instrumentos para su cumplimiento. Con esto se pretende evitar un desbordamiento del gasto público como el observado en años anteriores. También se buscaría definir qué es gasto público para poder decidir qué tiene prioridad dentro del gasto del gobierno.

La aprobación de esta reforma es de gran importancia, ya que una de las causas que ha dificultado la reducción del déficit es la inflexibilidad del presupuesto. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el 96% del presupuesto de la Nación es inflexible. Debido a ello, es muy difícil

moldear el gasto público a las eventualidades de la economía, por ejemplo una caída en los ingresos por causa de una recesión económica. Por ende, el ajuste fiscal termina haciéndose vía ingresos (a través de reformas tributarias) y no por el lado de los gastos. En el ejemplo anterior la solución termina siendo un incremento en el endeudamiento para cubrir el faltante en ingresos.

Por el lado de los ingresos hay una propuesta importante para mejorar el recaudo tributario en el país. En meses pasados se conoció que la DIAN está diseñando una Ley Antievasión, con la cual busca aumentar los ingresos corrientes del país, en promedio, en un punto porcentual en los próximos años. Entre otras cosas, esta reforma propone que se reduzcan los montos a partir de los cuales se debe presentar la declaración del impuesto de renta, las condiciones para pertenecer al régimen simplificado del impuesto a las ventas y se introducen sanciones no excarcelables para los evasores. Es importante sacar adelante una reforma de este estilo, que le brinde a la DIAN las herramientas necesarias para combatir la evasión que, de acuerdo con algunos expertos, llegó a ser del 34% o 2.2% del PIB en el año 2000.

Adicional a estas dos medidas, el gobierno tiene la oportunidad de presentar al Congreso un nuevo paquete de medidas tributarias, de tal forma que los ahorros que se dejen de recibir por el referendo, de no ser aprobado, sean compensados con mayores ingresos. Por un lado existe la opción de adelantar el incremento en la tarifa del IVA del 7% al 10% que estaba programado para el 2005.

Por otro lado, hay la posibilidad de plantear nuevamente el cobro del IVA del 2% a los bienes que estén excluidos de este impuesto hoy en día. Sin embargo, en este punto el gobierno tiene que ser extremadamente cuidadoso debido a que la Corte Constitucional lo declaró inexecutable porque vulnera los principios de progresividad y equidad del sistema tributario. Por ello, sólo sería posible gravar aquellos bienes y servicios que para la Corte no hacen parte de la canasta básica o que atenten contra la supervivencia de las personas.

Por último, si el referendo no es aprobado, el gobierno aún cuenta con un margen de manobra para lograr la aprobación de estas normas, que son de vital importancia para el futuro fiscal y económico del país. De acuerdo con el artículo 46 de la Ley 134 de 1994 y la sentencia C-180 de la Corte Constitucional, el Gobierno podrá presentar a consideración del Congreso proyectos de ley sobre los mismos temas, los cuáles deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras legislativas.

En lo que hay que pensar

Así como hay unas reformas a las cuales se les están haciendo los últimos ajustes antes de llevarlas al Congreso, hay que empezar a pensar desde ya en aquellas que se van a presentar en los próximos años.

De una parte, existe la necesidad de profundizar la reforma pensional. De acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, el déficit del Instituto de Seguros Sociales (ISS) superará el 1% del PIB (similar a los ingresos adicionales generados por la reforma tributaria aprobada en diciembre pasado) anual a partir de 2005, año a partir del cual el gobierno empezará a financiar los pagos de pensiones que debería estar haciendo esta entidad. Esta se queda sin reservas para respaldar sus pagos a mediados de 2004.

En este sentido, al clasificar el presupuesto de 2004 por las diferentes deudas que tiene que cubrir, se observa un incremento en la pensional del 29%, a pesar de que hasta mediados de ese año el ISS todavía cuenta con reservas. ¿Cuál será el incremento entre 2004 y 2005? De igual forma, después de una reducción de 52 puntos porcentuales gracias a la reforma pensional, el valor presente neto de la deuda pensional asciende a 158%, el cuál sigue siendo considerablemente alto.

Además, y así como se hicieron cambios importantes en empresas como Ecopetrol y el ISS, es importante que el gobierno piense en utilizar el mismo remedio con la DIAN. En este sentido es interesante ver el caso de la administración de impuestos en el Perú. En este país la entidad encargada de realizar el recaudo tributario fue

reformada de manera drástica, lo que aumentó el recaudo tributario de 8% a 13% del PIB. Las principales modificaciones que se hicieron estuvieron asociadas a una mayor autonomía financiera y administrativa, de manera que se rigiera por los lineamientos de una entidad privada.

¿Por qué continuar con este esfuerzo?

La principal razón para continuar con el esfuerzo de ajuste fiscal que ha venido realizando el gobierno es que de esto depende la estabilidad macroeconómica y financiera del país en el mediano plazo. Como se mencionó anteriormente, la deuda pública aumentó treinta puntos en los últimos seis años. De continuar este comportamiento, será insostenible en unos años y probablemente el país no encuentre quien le preste para mantener su nivel de gasto. En ese momento, el ajuste fiscal será obligatorio, más fuerte y más recesivo del que se está proponiendo hoy en día.

De manera adicional, a medida que pasa el tiempo, el ajuste requerido para estabilizar la deuda es cada vez mayor. Vale la pena destacar que en enero de 2001 se proyectaba que con la aprobación de ciertas reformas económicas, la deuda pública se habría estabilizado alrededor del 38% del PIB en 2010. Estimaciones recientes presentadas por el ministro Carrasquilla sitúan el mismo promedio en 48% del PIB para 2010 (obviamente esto incluye los ahorros generados por el referendo). La razón de esta diferencia es que las propuestas de ese entonces no se han llevado a término de una manera tan expedita como estaba planeado y sufrieron modificaciones en su discusión en el Legislativo que redujeron los ahorros esperados y por ende su impacto sobre la situación fiscal. Como resultado de lo anterior, las proyecciones de deuda para el año 2010 crecieron 10 puntos del PIB en dos años y seguirán aumentando si no se apoyan las iniciativas del gobierno que buscan reducir el gasto.

De igual forma, en un trabajo elaborado por Sergio Clavijo, codirector del Banco de la República, se encuentra que para poder estabilizar la deuda pública bajo el escenario macroeconómico

mico actual¹ es necesario generar un superávit fiscal de 3% del PIB. Y este es precisamente el nivel acordado con el FMI en el acuerdo Stand-by firmado en enero pasado. Sin embargo, el autor también resalta la sensibilidad del superávit requerido ante cambios en los supuestos macro. Por ejemplo, una devaluación del peso que aumente en un punto la tasa de interés que paga el gobierno sobre la deuda, implicaría un superávit primario necesario de 3.6%. Por último, si a esto se adicionan los pasivos contingentes, como algunas concesiones viales, los contratos de compra de energía o los *joint ventures* de Telecom, el balance primario tendría que aumentar otro punto para poder estabilizar la deuda pública.

¿Puede ser Colombia Argentina?

Hace unos días el Presidente Uribe dijo que Colombia podría ser la próxima Argentina si el referendo no se aprobaba. A pesar de que no nos parece una afirmación enteramente fundamentada, lo que podría llevar al país a una situación como la que vivió Argentina hace unos años, más que la no aprobación de éste, será no avanzar de manera expedita en la aprobación de las reformas económicas requeridas, que garanticen la sostenibilidad fiscal.

Por último, para los que consideran que Colombia debería dejar de pagar su deuda pública y dejar de lado la disciplina fiscal, presentamos algunos indicadores económicos de 2002, el año siguiente al default argentino, que tal vez los puedan convencer de lo contrario, dado que no hay nada más recesivo que la inestabilidad macroeconómica:

- El PIB per cápita de ese país pasó de US\$7.184 en 2001 a US\$2.456 en 2002.
- El PIB real cayó 11% ese año.
- El desempleo aumentó de 12.4% en 1998 a 21.5% en mayo de 2002.
- En 2002 la inflación fue de 41%, después de ser casi nula.

¹ Bajo este escenario, el crecimiento anual del PIB es de 2%, los recaudos tributarios mantienen una elasticidad de 1 frente al crecimiento y la tasa de interés real que se paga sobre la deuda es del 7%

- El país perdió el 46% de sus reservas internacionales netas.
- El índice de producción industrial cayó en promedio 7.3% en 2002, después de haber caído 25% entre 1999 y 2001.

Conclusiones

El referendo no representa el final del proceso de ajuste fiscal en Colombia. Por el contrario, es una de las muchas medidas que hay que tomar para garantizar el futuro de la economía nacional. Debido a esto, con o sin referendo, el gobierno deberá implementar medidas adicionales que cierren la brecha que hay entre los ingresos y gastos del gobierno (Gráfico 3). La aprobación del referendo es un escenario conveniente, puesto que el gobierno se encontrará en una mejor posición para afrontar los retos que trae el futuro.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante apoyar iniciativas como la reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto, que traerá importantes beneficios para la flexibilización presupuestal. De igual forma, es necesario aprobar una ley anti-evasión, a través de la cual la DIAN obtenga las herramientas necesarias para poder reducir la evasión, que en 2002 equivalía a cerca de 2 puntos del PIB.

De manera complementaria, es necesario que se estudie la posibilidad de hacer nuevas reformas al sistema pensional y tributario en Colombia.

Como lo demuestran diversos estudios realizados en el país, los avances que se logren en materia fiscal son necesarios para estabilizar la deuda pública y mejorar la estabilidad macroeconómica del país. De acuerdo con estos, se necesita un superávit primario entre 3% y 4% del PIB para estabilizar la deuda pública nacional. Sin embargo, entre más se demore el gobierno en lograr la aprobación de estas reformas, mayor será el superávit primario que garantiza la sostenibilidad de la deuda pública, y por lo mismo más amplio tendrá que ser el ajuste.