



Reformas fiscales:

PRIORITARIAS PARA LA ESTABILIDAD DE 2005

A mediados del mes de junio, el Confis publicó la Revisión del Plan Financiero 2004 y el Plan Financiero 2005¹, documentos en los cuales se presenta el escenario fiscal proyectado por el gobierno para el próximo año y medio. A pesar de que en las cifras presentadas queda explícita la intención de las autoridades de continuar con el proceso de ajuste de las finanzas públicas durante este período, hay ciertos factores que preocupan y que evidencian de la necesidad de un mayor ajuste fiscal que garanticen la viabilidad financiera del gobierno en los próximos años.

De hecho, recientemente, algunos miembros del gobierno han llamado la atención sobre la necesidad de aprobar un nuevo paquete de reformas fiscales en la legislatura que empieza el próximo 20 de julio. Al igual que en años anteriores, éstas se concentran sobre el esquema tributario y el sistema pensional.

La recurrencia de estos temas se debe a que, por una parte, el incremento en el pago de pensiones, explica en gran medida el mayor déficit del gobierno central. Como resultado del agotamiento de las reservas del Instituto de Seguros Sociales (ISS), la nación se encuentra obligada a cubrir el faltante para pagar las obligaciones pensionales de esa institución. Por otra parte, existe el consenso de que se debe revisar completamente el esquema tributario de Colombia con el fin de eliminar ciertos impuestos distorsionantes como el gravamen a los movimientos financieros y reemplazar los recursos que en la actualidad están generando impuestos de carácter transitorio.

¹Para mayor información consultar Documento Confis 05-2004 "Revisión Plan Financiero 2004" y Documento Confis 06 – 2004 "Plan Financiero 2005", Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Próximamente, con la presentación del proyecto de Presupuesto para el año 2005, se reafirmará la necesidad de llevar a cabo estas reformas para poder mantener la senda de ajuste de los últimos años.

En esta edición de La Semana Económica reiteramos la necesidad de apoyar al gobierno en su esfuerzo por sanear las finanzas públicas, teniendo en cuenta que la coyuntura actual sigue siendo propicia para ello. Es hora de que el país se concentre en otros temas de gran importancia para su futuro como una reforma política, el mejoramiento de la eficiencia del sistema judicial y las negociaciones del TLC, entre otras, que en los últimos años se han visto opacadas por la necesidad de tapar el "hueco fiscal".

Escenario fiscal 2004 y 2005

Antes de analizar la información entregada por las autoridades, es necesario reconocer que la publicación de los informes mencionados anteriormente es un esfuerzo del gobierno por aumentar la transparencia de las cifras fiscales. Dada la dificultad de proyectar el comportamiento de la economía y su impacto sobre las finanzas públicas para un período tan largo, es apenas normal que no se presente total claridad en ciertos rubros.

El escenario fiscal publicado por el Confis en junio muestra la intención del gobierno de continuar con el proceso de ajuste que viene realizando el país hace varios años. Prueba de ello es que el déficit del Sector Público Consolidado mantiene una tendencia descendente en 2004 y 2005, cayendo de 2.8% a 2.5% del PIB en el primero, y a 2.4% en el segundo. Este resultado es acorde con un proceso de reducción gradual de la deuda pública de un nivel actual cercano al 50% a uno del 40% en los próximos 10 años.

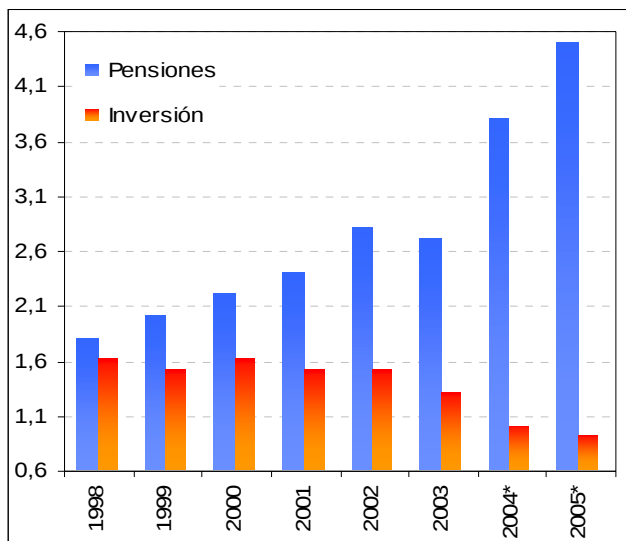
Sin embargo, al revisar el detalle de este resultado aparecen varios puntos críticos que son importantes resaltar y que muestran la difícil si-

tuación que enfrentan las autoridades en materia de gasto público².

En el caso del Gobierno Nacional Central destacaremos dos puntos principales: el pago de pensiones y la financiación del déficit.

A pesar de que en cuatro años se han aprobado tres reformas tributarias, una pensional y una al sistema de transferencias territoriales, se proyecta un aumento del déficit de 5.4% a 6.6% del PIB entre 2003 y 2005. Ello se debe al fuerte incremento que tiene el pago de intereses, de pensiones y las transferencias al Fonpet, que pasan de 7.4% a 9.8% del PIB, en el mismo período.

Gráfico 1
Gasto en pensiones e inversión del GNC
(% del PIB)



*/ Preliminar

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las transferencias para pensiones, particularmente, registrarán un incremento del 100% entre estos tres años, más que cualquier otro gasto del gobierno. Esto demuestra la importancia de sacar adelante una reforma pensional o generar ingresos adicionales para compensar el mayor gasto.

Sin embargo, el déficit del gobierno no aumenta en esta misma proporción debido a que los demás rubros del gasto público decrecen o se mantienen constantes, resultado de algunas leyes como la Ley 617 que impuso límites al crecimiento de los servicios personales y los gastos generales. Igualmente la inversión se reduce 0.4 % del PIB, ya por la inflexibilidad del presupuesto este es el rubro que se puede ajustar con mayor facilidad. Ello implica que se está recortando gasto que se considera productivo por uno improductivo, algo que claramente no es conveniente para la economía.

Con respecto al financiamiento del déficit de 2005, hay que destacar la alta acumulación de amortizaciones que se deben realizar ese año; estas ascienden a \$17.4 billones, \$4.3 billones más que en 2004. Debido a lo anterior y a pesar de un incremento de 38% y de 6.6% en los desembolsos externos e internos, respectivamente, la utilización de portafolios asciende a \$9.7 billones, cifra nunca antes vista en las cuentas del gobierno. Adicionalmente, si se suman los \$4 billones que se espera utilizar en 2004, los recursos que se van a obtener a través de esta fuente en ascienden a \$13.7 billones en estos dos años.

Es normal que a esta altura del año sea muy difícil definir en detalle la estrategia de financiamiento del gobierno para el próximo año, en especial por los cambios que se pueden presentar en los mercados financieros internacionales y el impacto de éstos sobre el doméstico y la estrategia de financiación.

Por el lado de los ingresos surgen dos preguntas. Primero, ¿Cuál será el impacto sobre el recaudo en renta de la exención otorgada a la reinversión de utilidades?. Segundo, el articulado anti-evasión generó un mayor recaudo en 2004 por la reducción de la cartera vencida de la DIAN. ¿Qué impacto tiene esto en las proyecciones de recaudo del próximo año?

El comportamiento del sector descentralizado en 2005 es clave para llegar a un déficit consolidado de 2.4% del PIB, ya que este registra un superávit de 4.2%. Este último se explica por el buen resultado que se espera de Ecopetrol, 0.6% del PIB, al suponer un alto precio del petróleo.

² En las Notas de Coyuntura número 45 "Revisión de las cifras fiscales de 2004".

leo que compensa la menor producción de crudo; de la Seguridad Social, 2.1% del PIB, como resultado de las mayores transferencias que el gobierno se ve obligado a hacer para cubrir el déficit del ISS; de las entidades Regionales y Locales, 0.5% del PIB, que se supone mantienen el proceso de ajuste que se viene presentando hace varios años; y del Resto de Entidades, 0.7% del PIB.

La importancia que tiene el sector descentralizado para el cumplimiento de la meta fiscal es otra razón importante para implementar reformas fiscales que generen una reducción del déficit del GNC. Por el mismo hecho de ser un sector “descentralizado”, el gobierno central no puede controlar de manera confiable el nivel de gasto en todas las entidades, como por ejemplo en las Empresas Públicas de Medellín, lo que dificulta el cumplimiento del proceso de ajuste. Adicionalmente, el eventual agotamiento de las reservas petroleras implica una desaparición del superávit de Ecopetrol, lo que se traducirá en un mayor déficit consolidado si no se adoptan las medidas necesarias.

Antecedentes del problema pensional

Contrario a lo que algunas personas piensan, el problema pensional por el que atraviesa Colombia no es un hecho reciente. Este surge desde la misma creación del sistema de pensiones en 1967, cuando se fundó el ISS. Desde entonces los recursos aportados por los trabajadores no han sido suficientes para cubrir los beneficios a los que tienen derecho una vez se pensionan, y adicionalmente el gobierno no hizo los aportes con los que se había comprometido.

El desfase en el cronograma de ajuste de las cotizaciones, la inconsistencia entre la realidad demográfica y los parámetros del sistema, en especial lo relacionado con la edad de jubilación, la expectativa de vida y la carga de las convenciones colectivas como las del Magisterio, Telecom y Ecopetrol, que otorgaban altos beneficios a sus trabajadores, aumentaron aún más el desequilibrio.

Precisamente la Ley 100 de 1993 tuvo como objetivo lograr el equilibrio fiscal en pensiones, evitando un aumento del déficit y ampliando

la cobertura y equidad del sistema. Las principales modificaciones que introdujo esta ley se relacionaron con el aumento de los parámetros de cotización a 13.5%, el aumento de la edad de jubilación en el 2014 y del número mínimo de semanas a cotizar, que pasó de 500 a 1000.

A pesar de lo anterior, el problema pensional siguió creciendo, por lo que fue necesario realizar una nueva reforma, la cual fue aprobada al finalizar 2002. Esta nueva reforma aumentó la tasa de cotización por trabajador, así como el número mínimo de semanas de cotización necesarias para acceder a la pensión y cambió la fórmula para calcular la tasa de reemplazo.

El resultado fue favorable. El valor presente neto del pasivo pensional pasó de 207% a 168% del PIB. Adicionalmente, se redujo el nivel de subsidio de las mesadas pensionales, ya que prácticamente se eliminó para las pensiones altas y se fortaleció el fondo de solidaridad pensional.

A pesar de los esfuerzos que ha realizado el gobierno en los últimos años para evitar la crisis de nuestro sistema pensional, como ya lo dijimos, las reservas del ISS se agotarán en el tercer trimestre del presente año y en la próxima legislatura el Ejecutivo debe tramitar una adición presupuestal por un valor de \$950 mil millones, para financiar la brecha existente en el ISS. De esta manera, las transferencias a esa entidad totalizarán \$2 billones en el 2004 y se estima que para el año 2005, estos aportes bordearán los \$4.2 billones.

Las reformas propuestas

Como consecuencia de los factores mencionados anteriormente, nuevamente han surgido propuestas para reformar el sistema con el objetivo de reducir la carga pensional en cabeza del estado, y aprobar un nuevo paquete tributario que mejore los ingresos de la nación. A pesar de que no se conoce el paquete oficial que presentará el gobierno al Congreso en la próxima legislatura, este muy probablemente incluya modificaciones como las que se presentan a continuación.

Por el lado de las pensiones:

- Gravar pensiones superiores a 4 salarios mínimos mensuales, lo que sólo afectaría

a aproximadamente el 5% del total de pensionados.

- Eliminar de forma gradual los regímenes especiales, con la excepción de militares.
- Imponer un tope máximo a las pensiones de 25 salarios mínimos legales mensuales.
- Adelantar el aumento en la edad de jubilación que está prevista para 2014. En ese año, la edad de jubilación para los hombres aumentaría de 60 a 62 y para las mujeres de 55 a 57 años.
- Eliminar la mesada 14 para los nuevos pensionados una vez sea aprobada la reforma.

Teniendo en cuenta que los efectos de una nueva transformación del sistema pensional, sólo se harían evidentes en el futuro, se ha planteado la urgente necesidad de solucionar el problema en el corto plazo, fortaleciendo los ingresos a través de una nueva reforma tributaria. Esta se concentraría principalmente en la ampliación de la base del IVA, para que queden gravados con una tarifa del 4% todos los bienes que actualmente no lo están, con la excepción de educación, salud y servicios públicos. Esta medida le generaría al gobierno aproximadamente \$1.3.

Varias de estas modificaciones han sido discutidas por el Congreso en otras oportunidades como el IVA a todos los productos exentos o el anticipo en el aumento de la edad de jubilación, o sometidas a votación popular como el tope máximo de 25 salarios mínimos a las pensiones, sin lograr su aprobación. Sin embargo, la decisión de insistir en este tipo de medidas se basa en su conveniencia frente a otras opciones, como en el caso del IVA.

Conveniencia de las reformas

La solución soportada en la ampliación de la base del IVA con una tarifa generalizada, que afecte de la menor manera posible el ingreso de las clases menos favorecidas, al mantener exentos los servicios públicos esenciales así como la educación y la salud, modificaría nuestro sistema

de tributación de manera estructural, haciéndolo más equitativo y balanceado.

El IVA es un impuesto progresivo, equitativo y eficiente, pues se aplica solamente en función de la capacidad de pago de las personas. Así lo demuestran diversos estudios, que han comprobado que los estratos más altos son los que soportan la mayor carga del impuesto con relación a sus ingresos.

Las conclusiones de la Misión del Ingreso Público demostraron que el IVA genera menos distorsiones sobre el crecimiento económico, que otras opciones como el impuesto a la renta, al patrimonio o a los movimientos financieros. De otra parte, existe unanimidad de que se presenta una mejora en la eficiencia económica del impuesto cuando se aplican tasas uniformes de tributación a la mayor parte de la base. Ello implica el uso limitado de productos excluidos y exentos, aun cuando su existencia se justifique plenamente por razones de distribución del ingreso.

La Asobancaria considera que ante el complejo horizonte fiscal que enfrenta nuestro país, las soluciones no deben dar espera. La pasividad, o un nuevo aplazamiento del problema, serían las peores decisiones.

La dinámica del gasto pensional implica un aumento del déficit del gobierno que se refleja en la evolución de la deuda pública. De acuerdo con estimaciones realizadas por la Asociación Bancaria, de no aprobarse una reforma que ataque el creciente pago de pensiones o que compense éste con una nueva reforma tributaria, la deuda pública se acercaría peligrosamente a 60% del PIB en el corto plazo. Esta situación tendría efectos perversos e impredecibles en los mercados internacionales, y lo que es más grave aún se derrumbaría la confianza de los consumidores y empresarios colombianos que vienen empujando el crecimiento económico.

El gobierno está abocado a implementar las reformas necesarias con celeridad y prontitud. El diagnóstico es claro y las soluciones, que nunca están libres de costos, se encuentran disponibles. Esperamos que el próximo 20 de julio el gobierno de manera decidida ponga a considera-

ción del Legislativo este nuevo paquete de reformas.

Conclusiones

Al analizar el escenario fiscal de 2005 queda claro que al igual que en años anteriores es necesaria la aprobación de reformas estructurales que garanticen la viabilidad del país en el corto y mediano plazo.

El aumento en el gasto en pensiones, junto con las mayores amortizaciones que vencen el otro año ponen de manifiesto las dificultades del manejo fiscal en 2005. A esto se suma el impacto que sobre los ingresos pueden tener los descuentos por reinversión de utilidades y la menor recuperación de la cartera de la DIAN.

Esto ha llevado a que se dependa cada vez más del superávit del sector descentralizado para poder cumplir con las metas de déficit, que garantizan la sostenibilidad de la deuda pública y que fueron acordadas con el FMI. Sin embargo, el sector descentralizado enfrenta sus propios retos y necesidades de desarrollo que pueden afectar su balance final.

Esta situación aviva la discusión sobre la importancia de aprobar las reformas estructurales a las finanzas públicas. Entre estas se cuentan aquella al esquema tributario, al sistema pensional y a las transferencias territoriales, que a su vez debe ir acompañada de una tributaria regional.

Debido al crecimiento que registra el pago de pensiones por parte del gobierno –cercano al 100% entre 2003 y 2005– es necesario que se vuelva a discutir una reforma al sistema pensional nacional.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el impacto de esta reforma probablemente no afecte las finanzas en el corto plazo, es necesaria la aprobación de una nueva reforma tributaria que genere los ingresos necesarios para compensar las mayores obligaciones que tiene el gobierno central.

La implementación de estas reformas se convierte en una pieza fundamental para la estabilidad del país. Sin embargo, las modificaciones

que han sido planteadas de manera informal por algunos representantes del gobierno, han sido discutidas en otras oportunidades sin que se pudiera lograr su aprobación debido a que no se consideraban tan necesarias en ese momento.

Es hora de que la agenda legislativa en Colombia deje de estar sujeta a tapan el “hueco fiscal”. Para ello es necesario que las reformas que se planteen en la legislatura que empieza este martes sean soluciones de fondo o lo que se conoce como estructurales. Sólo de esta forma se abrirá el espacio para discutir los nuevos proyectos legales que necesita el país para su futuro.