



La viabilidad fiscal depende de las reformas

Hace un par de meses el Confis publicó la Revisión de los Planes Financieros para 2004 y 2005, documentos en los cuales se difunden las metas fiscales para éste y el próximo año. 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, hay ciertos factores que inquietan y evidencian la necesidad de aprobar reformas fiscales que garanticen la viabilidad financiera del gobierno en el corto y en el mediano plazo.

Se ha insistido en la importancia que tiene el ajuste para la estabilidad y el desarrollo económico y social del país. Es por ello que la Asociación Bancaria, en varias oportunidades, ha reiterado que no se puede desatender el estudio y puesta en marcha de reformas estructurales que corrijan los desequilibrios en nuestro sistema tributario, pensional, de transferencias a las entidades territoriales y, en forma complementaria, las inflexibilidades que le impone el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Con la inminente aprobación del presupuesto para el año 2005 y las presiones de gasto implícitas en el mismo, se reafirma la necesidad de llevar a cabo estas reformas con el propósito de mantener la senda de ajuste de los últimos años.

En esta edición de la Semana Económica queremos insistir en la necesidad de apoyar al gobierno en su esfuerzo por sanear las finanzas públicas, especialmente si se tienen en cuenta las inminentes dificultades que enfrentará para alcanzar las metas de déficit fiscal que se ha propuesto.

Es fundamental que se aprueben las reformas al régimen pensional –proyecto de Acto Legislativo- y que se continúe dando el trámite necesario a la propuesta de reforma tributaria, respetando el monto de recursos que con ella se

pretende recaudar. En este último punto, la Asociación Bancaria, a través de análisis técnicos, ha buscado contribuir al debate sobre la importancia de realizar una reforma más estructural. Con este propósito, se han realizado ejercicios que consideran diferentes escenarios que permiten medir los efectos sobre el recaudo de la ampliación y modificación del régimen del IVA, propendiendo por una tarifa unificada.

Escenario fiscal 2004 y 2005

El escenario fiscal publicado por el Confis muestra la intención del gobierno de continuar con el proceso de ajuste con el que se ha comprometido desde hace varios años. En las proyecciones, el déficit del Sector Público Consolidado mantiene una tendencia descendente entre los años 2003, 2004 y 2005, cayendo de 2.7% a 2.5% del PIB durante los dos primeros años y a 2.4% en el último. Este resultado es acorde con un proceso de estabilización de la deuda pública en un nivel cercano al 50%.

Al revisar el detalle de las proyecciones, aparecen algunos puntos que es importante resaltar y que muestran la difícil situación que enfrentarán las autoridades en materia de gasto público. Particularmente, se hace referencia al aumento de las transferencias del gobierno para el pago de pensiones, y a la importancia que juega en este escenario el ajuste del sector descentralizado (Cuadro 1).

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en los últimos cuatro años, materializados en la aprobación de tres reformas tributarias, una pensional y una al sistema de transferencias territoriales, el Confis proyecta un aumento del déficit del Gobierno Nacional Central de 5.4% a 6.0% del PIB entre 2003 y 2005. Vale resaltar que éste es el resultado, en su mayoría, del traslado que debe hacer el gobierno a la seguridad social.

Cuadro 1

Balance del sector público consolidado

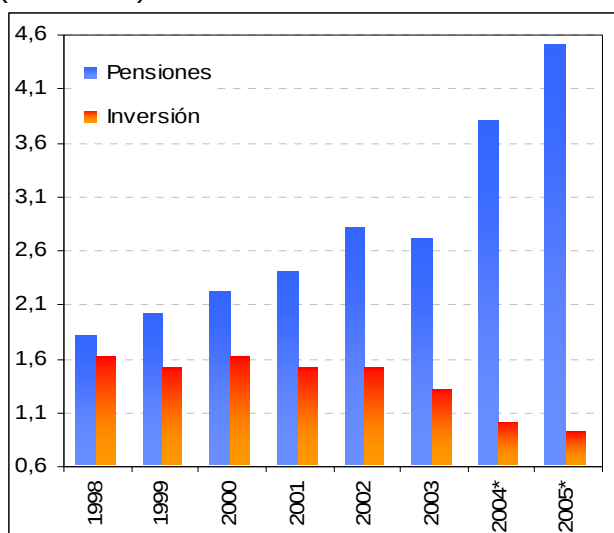
	En millones de pesos			Como % del PIB		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Sector Público No financiero	-6.480	-6.167	-6.367	-2,9	-2,5	-2,4
Gobierno Nacional Central	-12.151	-13.699	-16.305	-5,4	-5,6	-6
Resto del descentralizado	5.671	7.532	9.938	2,5	3,1	3,7
Balance Cuasifiscal BR	1.437	573	423	0,6	0,2	0,2
Balance de Fogafin	582	424	465	0,3	0,2	0,2
Costos de Reestructuración Financiera	-941	-901	-936	-0,4	-0,4	-0,3
Discrepancia estadística	-691			-0,3		
Sector Público Consolidado	-6.093	-6.071	-6.415	-2,7	-2,5	-2,4

Fuente: CONFIS

Las transferencias destinadas al pago de pensiones registrarán un incremento del 100% entre estos tres años. Más que cualquier otro gasto del gobierno, lo que esto demuestra es la importancia de sacar adelante la reforma pensional, o de generar ingresos adicionales para compensar el mayor gasto, como lo proponen el Acto Legislativo y la reforma tributaria que actualmente se discuten en el Congreso.

Gráfico 1

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



*/ Preliminar

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ahora bien, el sector descentralizado es clave para llegar a un déficit consolidado de 2.4% del PIB en el 2005. De acuerdo con las proyec-

ciones del Confis, éste debe registrar un superávit de 3.7% del PIB como resultado de varios factores. En primer lugar, se destaca el buen desempeño de Ecopetrol, como resultado del alto precio del petróleo que compensa la menor producción de crudo. En segundo lugar, el superávit de la Seguridad Social alcanzará 1.8% del PIB, producto de las mayores transferencias que el gobierno se ha comprometido a realizar para cubrir el déficit del ISS. En tercer lugar, gracias al buen resultado de las entidades regionales y locales, se logrará un balance de 0.4% del PIB, al continuar el proceso de ajuste de los últimos años y como resultado de la aplicación de la Ley 617. Y por último, resalta el superávit de las entidades no incluidas, que pasa de 0.1% del PIB en 2003 a 0.4% del PIB en 2005.

En este punto la Asociación Bancaria hace un llamado de atención sobre el resultado de este último grupo de entidades, dentro de las que se encuentran, entre otras, la Universidad Nacional, el Icetex, el Icfes y Ecogas, que por ser "descentralizadas" el gobierno no puede controlarles de manera eficiente su nivel de gasto y mucho menos ajustarlas para lograr el superávit deseado. En este sentido, si el gobierno mantiene su compromiso de lograr un déficit de 2.4% del PIB en 2005, y si no se logra el ajuste requerido en estas entidades, tendría que hacer un esfuerzo adicional al ya considerado en la reforma tributaria para compensar este desfase.

A pesar del importante incremento del gasto del gobierno por concepto de pensiones, militares, transferencias e intereses de la deuda, su déficit no aumenta en la misma proporción, debido a que en la proyección se mantiene la política de austeridad en los demás rubros y se supone la aprobación de la reforma tributaria presentada por el gobierno.

¿Por qué no estudiar escenarios alternativos en materia de reforma tributaria?

La reforma tributaria puesta a consideración del Congreso de la República se fundamenta en el cambio de la tarifa general del IVA del 16 al 17%, en la fijación de una tasa de 3% sobre algunos bienes exentos y excluidos sin afectar los

bienes que conforman el corazón de la canasta, ni los servicios básicos y en el incremento del 10% al 12% en la tarifa de los bienes que hoy se encuentran gravados al 7%. Como resultado de esta reforma se espera recaudar un ingreso adicional de \$1.77 billones.

A pesar de que en esta propuesta se amplía la base del IVA, no se aborda el problema de dispersión de tarifas, identificado por varios expertos como uno de los más inconvenientes de nuestro sistema tributario. La Misión del Ingreso Público sugirió la creación de una tarifa única generalizada de IVA, y programas sociales compensatorios. Por su parte, en la “Evaluación del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria”, que realizó la Contraloría, se afirma que *“la dispersión de tarifas del IVA, además de restarle eficiencia al tributo, ha servido de indirecta protección a los evasores, por la dificultad que tiene la administración para controlar un esquema de múltiples tasas”*¹.

La Asociación Bancaria considera conveniente adoptar una tarifa generalizada del IVA, para simplificar y facilitar la administración de los recursos obtenidos a través de este impuesto. A continuación presentamos los resultados de algunas estimaciones, bajo tres ejercicios alternativos modificando la base y/o las tarifas de este gravamen².

Ejercicio 1: ¿cuál sería la tarifa general que produciría un recaudo de 1,7 billones, sin tocar el corazón de la canasta, los servicios básicos, los servicios del gobierno y manteniendo la estructura diferencial de vehículos ni de licores?

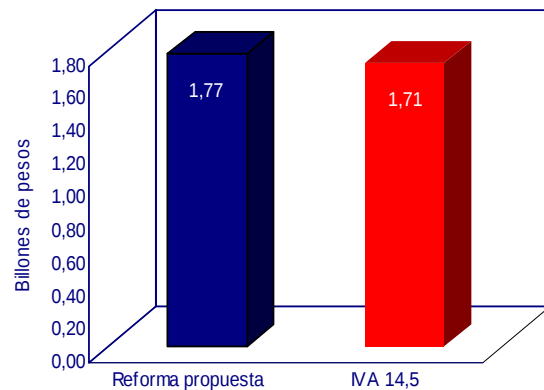
Como se puede ver en el siguiente gráfico, la tarifa generalizada que garantizaría un recaudo similar al esperado por la reforma tributaria sería de 14.5%.

¹Contraloría General de la República “Evaluación del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Proyecto de Ley 166 – Cámara 2004”

² El modelo que se utilizó para realizar estas estimaciones es PEGASO (Prospectiva Económica Global de la ASOBANCARIA)

Gráfico 1

Tarifa del 14.5% sin canasta, ni servicios públicos

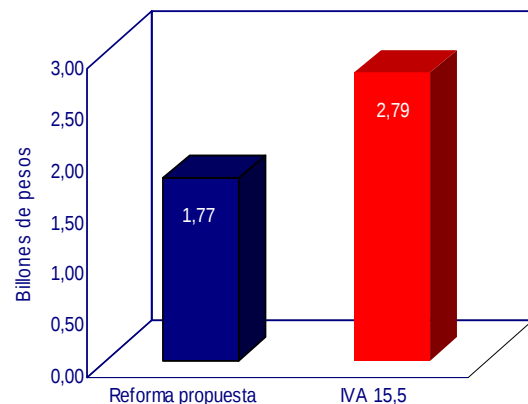


Fuente: ASOBANCARIA

Ejercicio 2: ¿Con una tarifa generalizada del 15.5%, sin tocar el corazón de la canasta, ni los servicios básicos, ni los del gobierno y manteniendo la estructura diferencial para vehículos y licores, cuál sería el recaudo adicional?.

Gráfico 2

Tarifa del 15.5% sin canasta, ni servicios públicos



Fuente: ASOBANCARIA

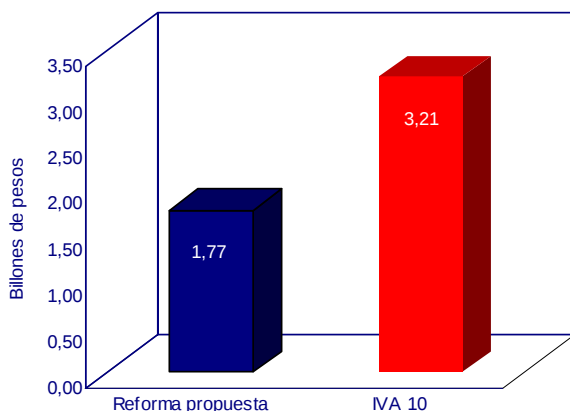
Bajo este escenario el aumento del recaudo sería 63% superior a la alternativa anterior, con un recaudo adicional de \$2.79 billones en el

2005. Al igual que en el escenario 1, la aplicación de una tarifa única traería grandes ventajas a la DIAN al simplificar la administración, aumentar el recaudo y reducir el riesgo de evasión.

Ejercicio 3: ¿Utilizando una tarifa generalizada del 10%, incluyendo la canasta y los servicios básicos, sin gravar los servicios del gobierno y sin modificar la estructura de tarifas diferenciales del impuesto a vehículos y licores, cuáles serían los efectos?

El resultado de este ejercicio muestra que, el efecto combinado de la disminución de la tarifa general y la inclusión dentro del sistema de los productos del corazón de la canasta y los servicios básicos, con una tarifa del 10%, produciría un recaudo adicional de \$3.2 billones, lo que representa casi el doble del recaudo estimado por la reforma planteada por el gobierno.

Gráfico 3
Tarifa del 15.5% sin canasta, ni servicios públicos



Fuente: ASOBANCARIA

Sin embargo, este escenario impone dificultades adicionales ya que la ampliación del gravamen sobre la canasta básica generaría efectos negativos en la capacidad de compra de la población de menores niveles de ingreso. Por esta razón, bajo esta alternativa, sería necesario que el

gobierno devolviera parte de estos recursos adicionales a la población más pobre, equivalente a un monto cercano a \$2.5 billones, es decir 0.9% del PIB. Esta compensación debería hacerse a través de mayor gasto social u otro mecanismo, tal y como lo recomienda la Misión del Ingreso Público. No obstante, nótese que, en este escenario que considera la compensación del ingreso a los grupos más pobres, se generaría un efecto neto de mayor recaudo por tan sólo \$700 mil millones, sin mencionar las dificultades que enfrentaría el gobierno al hacer efectiva la devolución de los recursos.

En este punto es muy importante resaltar que en los ejercicios no se logra capturar el efecto de mayor recaudo que se generaría como resultado de la disminución en los niveles de evasión y de elusión.

Otras alternativas

En opinión de la Asociación Bancaria, si bien se considera que modificar el IVA es crucial, una reforma tributaria estructural debe estudiar otras alternativas que propendan por una mejor estructura tributaria y analizar diferentes combinaciones de las mismas, dado un requerimiento de ingresos.

En este orden de ideas, y como también lo recomienda la Misión del Ingreso Público, es prudente estudiar cuidadosamente el paquete de exenciones que hoy existen en el país. Para ello, es fundamental realizar una evaluación detallada y juiciosa de cada una de las que actualmente se aplican con el fin de conocer sus objetivos y el cumplimiento de los mismos, los costos asociados, los beneficios presentes y futuros y si su aplicación se está realizando adecuadamente. Este análisis podría contribuir a las decisiones de sustitución de ingresos entre las exenciones y la reducción de las tarifas de otros impuestos.

Comentarios finales

A pesar de que el gobierno mantiene un serio compromiso de ajuste de las finanzas públicas, las presiones de gasto, y en particular las asociadas con el compromiso del pago de pensiones, imponen un esfuerzo importante y proba-

blemente mayor al planteado en la reforma tributaria.

En este sentido, la Asociación Bancaria considera de gran importancia la aprobación de dicha reforma en el monto propuesto por el gobierno, aunque conceptúa que debería aprovecharse esta oportunidad para hacer modificaciones al IVA que mejoren la estructura del impuesto y que propendan por una mayor eficiencia en la administración del recaudo.

Adicionalmente, y dada la presión del gasto pensional sobre el presupuesto, es urgente que se apruebe el Acto Legislativo. Sobre el particular, la Asociación Bancaria comparte la propuesta del gobierno en materia de período de transición, la eliminación de la mesada 14 y el desmonte de los regímenes especiales, que le implicarían un ahorro cercano al 30% del PIB. Sin embargo, en esta materia y como complemento a la reforma del Sistema General de Pensiones, quedan pendientes algunas tareas para el gobierno y el Congreso como el estudio de temas relativos a los puntos de cotización, la edad mínima para pensionarse y las condiciones para realizar la cesión de las pensiones.