

De nuevo reformas insuficientes y posiblemente gasto público creciente*

Remberto Rhenals**

- Introducción. - I. Tamaño del Estado y grado de apertura: la evidencia colombiana. - II. El marco fiscal de mediano plazo y la ley de responsabilidad fiscal. Conclusión. Bibliografía.

Resumen

La evidencia empírica colombiana parece mostrar, como la experiencia internacional, una relación positiva entre tamaño del Estado y grado de apertura de la economía desde la década de 1970. Para frenar esta tendencia creciente del Estado se necesitan esfuerzos grandes y persistentes en materia de reducción de gastos. El proceso de ajuste fiscal no puede recaer, como hasta ahora, en un mayor endurecimiento de la política tributaria. Se necesita urgentemente modificar en forma drástica nuestro régimen impositivo que simultáneamente elimine distorsiones y permita un aumento de los recaudos permanentes. Desafortunadamente, las alternativas de reformas tributaria y de pensiones consideradas por el Gobierno hasta ahora (agosto de 2004) están lejos de asegurar el equilibrio presupuestal de mediano plazo.

Palabras claves: tamaño del Estado, grado de apertura, reglas fiscales, ley de responsabilidad y transparencia fiscal, déficit estructural y política fiscal contracíclica.

Abstract

The Colombian empirical evidence, since the 1970's, seems to show a positive relationship between government size and degree of economy openness. In order to brake this growing tendency big and persistent efforts are needed with the purpose to reduce government expenditure. The fiscal adjustment process could generate, as currently, tougher taxation policy. It is urgently necessary to modify, in a drastic way, our tax regime that simultaneously eliminates distortions and allows an increase of the permanent tax revenues. Unfortunately, the alternatives of tax and pension reforms

* Este artículo es uno de los productos que se derivan del proyecto de investigación titulado, "*Política económica colombiana 2003-2004: coyuntura y perspectivas*", financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación -CODI- de la Universidad de Antioquia para el periodo 2003-2004.

** Profesor, Departamento de Economía y Centro de Investigaciones Económicas-CIE-, Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: rhenals@agustinianos.udea.edu.co

that have been considered by the government until now (august 2004), are far from allowing the budget equilibrium in the middle term.

Key words: degree of opening, fiscal rules, responsibility law, fiscal transparency, structural deficit.

Introducción

La política fiscal afecta el crecimiento de diferentes maneras. De un lado, el financiamiento de las actividades públicas genera lo que se conoce en la literatura como efecto desplazamiento y, de otro lado, un excesivo tamaño del Estado tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico. En Colombia, el déficit estructural desde mediados de la década pasada se caracteriza por sus niveles particularmente altos y el tamaño del Estado registra un proceso fuertemente creciente desde principios de dicha década, aunque se moderó un poco en los dos últimos años. En estas condiciones, puede preguntarse si el tamaño del Estado es excesivo para un país como Colombia.

Esta pregunta es cada vez más pertinente dado que la experiencia internacional parece mostrar que existe una relación positiva entre tamaño del Estado y grado de apertura de la economía, lo que haría recaer el peso del ajuste fiscal sobre el lado de los impuestos y plantea la urgen-

cia de disponer de un buen régimen tributario que elimine distorsiones y permita aumentar los recaudos en forma permanente.

Este artículo consta de tres partes, excluyendo esta introducción. En la primera se muestra la evidencia empírica colombiana sobre tamaño del Estado y grado de apertura de la economía desde la década de 1970 con un breve intento de explicar dicha asociación desde los noventa. Además, se examina el comportamiento del déficit público recientemente y las metas del gobierno para el próximo año. En la segunda se presenta el marco fiscal de mediano plazo del Gobierno y algunos comentarios sobre las propuestas conocidas hasta ahora (agosto de 2004) en materia de reformas tributaria y de pensiones. En la tercera se esbozan las principales conclusiones.

I. Tamaño del Estado y grado de apertura: la evidencia colombiana

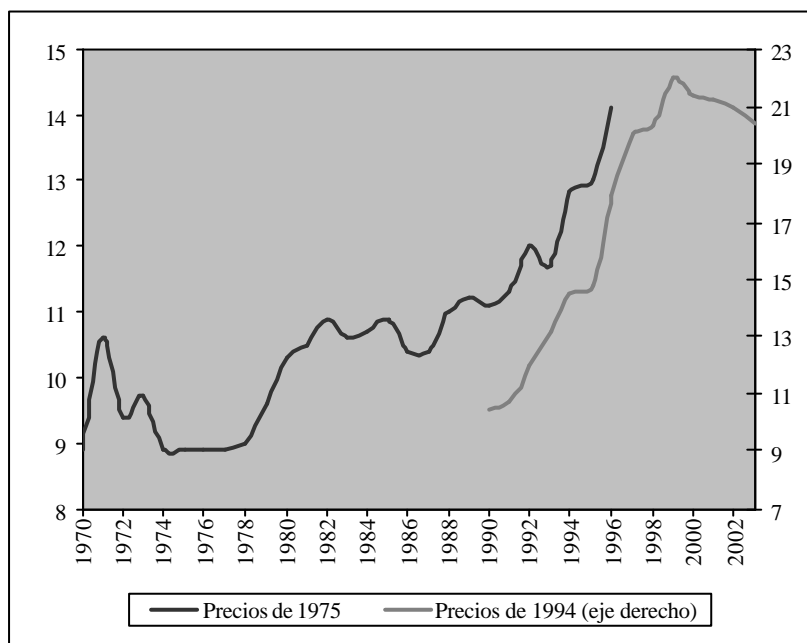
Un examen del comportamiento del tamaño del Estado colombiano desde 1970 muestra que su fuerte aumento data desde finales de la década de los ochenta. En efecto, si definimos su tamaño como la participación del consumo público en el PIB, en términos reales, pueden distinguirse *grossa modo* tres fases (Gráfico 1). La primera (1970-1979) puede caracterizarse como estable, puesto que dicha participación fue en promedio de 9,3%

¹ Debido al cambio en las cuentas nacionales no es posible tener una serie uniforme para este período (las diferencias son importantes). Sin embargo, las cifras a precios de 1975 muestran un rápido ascenso hasta 1996 (último año con esta base). Las cifras desde 1990 (a precios de 1994) también tienen el mismo comportamiento. Por esto no pueden presentarse ni el valor promedio, ni los máximo y mínimo. Según el DNP, la participación del gasto público total en el PIB pasó de 21,2% en 1990 a 33,7% en 2003.

con un valor máximo de 10,6% y un mínimo de 8,9%. La segunda (1980-1987) está caracterizada por un ascenso suave, situándose en promedio en 10,6%, con valores máximo y mínimo de 10,9%

y 10,3%, respectivamente. La tercera (1988-2003) puede calificarse de ascenso rápido,¹ aunque en los últimos cuatro años dicha participación registra una muy leve reducción.

Gráfico 1
Colombia: evolución del tamaño del Estado
(Consumo público/PIB)



Fuente: DANE

Esta evolución del tamaño del Estado es bastante similar al comportamiento del grado de apertura de la economía colombiana en estas tres décadas y media. Como puede observarse en el Gráfico 2, el grado de apertura (la semisuma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB,

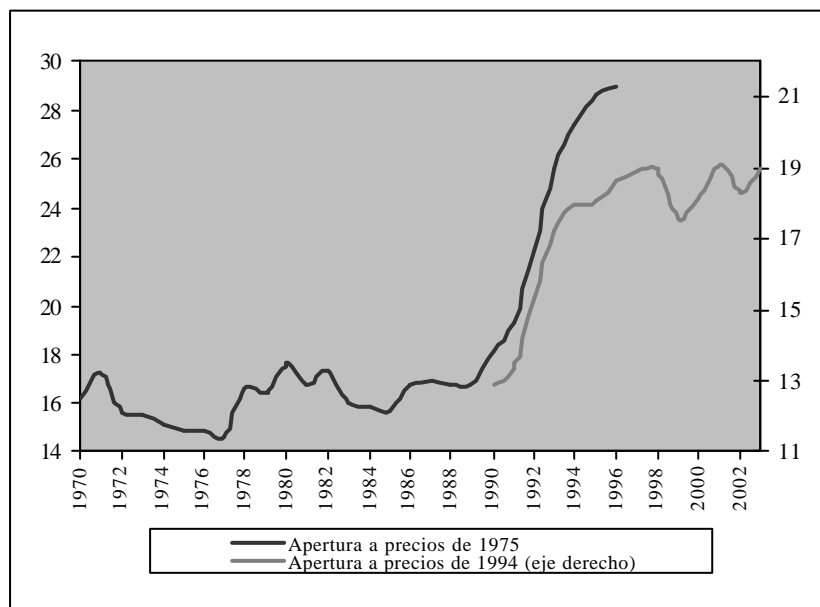
ambos en términos reales) fue estable en el período 1970-1985, situándose en promedio en 16%, con un máximo de 17,6% y un mínimo de 14,6%, mientras que en los siguientes años (1986-2003) registró un aumento significativo y continuo, con algunas excepciones en los últimos años de este período.²

² El análisis se realiza en forma similar que para el caso del consumo público. Esta última fase presenta los mismos inconvenientes que su correspondiente para el gasto público.

Prima facie este resultado parece *sui generis*: entre más abierta sea la economía, mayor es el tamaño del Estado. Sin embargo, esto no parece exclusivo de Colombia. Un estudio de Rodrik (1998), para una muestra de 125 países, encuentra una asociación positiva entre tamaño del Estado y grado de apertura externa³ (las mediciones son similares a las que se presentaron en los Gráficos 1 y 2). Según este autor “la asociación estadística entre la apertura y el gasto de Gobierno parece ser robusta. No es una relación espúrea generada por varia-

bles omitidas. Ni es un artilugio de la muestra de países seleccionados o de una fuente de datos específica. La cuestión es por qué esta relación existe” (citado por Martner, 2000). La mayor exposición a las turbulencias de los mercados mundiales de economías más abiertas y su transmisión con mayor intensidad a la economía interna fuerza a los gobiernos a cumplir una función de aislamiento de sus economías frente a dichas turbulencias, constituyéndose en un sector “seguro” en comparación con el sector transable.

Gráfico 2
Colombia: comportamiento del grado de apertura
1970-2003



Fuente: DANE

³

Cabe señalar que una conclusión para Colombia sobre esta relación necesitará de un análisis econométrico sobre los determinantes del tamaño del Estado.

En estas condiciones, los gobiernos tienden a consumir una mayor fracción del PIB en economías expuestas a mayores grados de riesgo externo. Las transferencias al sector privado y, en particular, los gastos en seguridad social explican en gran parte la expansión del gasto público en los países industrializados, mientras que en los países en desarrollo los programas de empleo público con los que sus gobiernos tienden a responder en situaciones de recesión de la actividad económica están en la base del aumento en el consumo público. Esta relación directa entre grado de apertura y tamaño del sector público no es independiente de la forma en que se realizan los programas de ajuste fiscal, en particular cuando las economías enfrentan *shocks* externos adversos (por ejemplo, de términos de intercambio).

En síntesis, economías más abiertas, debido a su mayor exposición a riesgos externos, conducen a un mayor gasto público en transferencias o empleo público. La apertura mejora las condiciones de competitividad de las economías y su desempeño global, pero simultáneamente obliga al sector público a gastar más con el fin de proteger las regiones, sectores o personas más vulnerables.

Por su parte, según el estudio citado, un mayor nivel de gasto público contribuye a estabilizar el producto frente a situaciones de alta variabilidad externa. En un poco más del 80% de los países de la muestra, una mayor participación del

consumo público en el PIB se asoció con un nivel de ingreso más estable.⁴ En palabras de Rodrik, “la cuestión relevante no es si la política fiscal contracíclica puede estabilizar el ingreso a la manera keynesiana, sino si la política fiscal puede hacerlo con un alto nivel de gasto público permanente” (Citado por Martner, 2000).

Los hallazgos anteriores parecen ser pertinentes para explicar el creciente tamaño del Estado colombiano, por lo menos desde la década de los noventa. Aunque ciertamente las nuevas obligaciones establecidas por la nueva Constitución Política explican en parte importante la fuerte expansión del gasto público observada, no es menos cierto que, independientemente de su orientación ideológica,⁵ las tres administraciones que transcurrieron entre 1990 y 2002 impulsaron políticas de expansión del gasto público. La primera (1990-1994) quizás con el fin de contrarrestar los probables efectos recesivos de la apertura externa y las otras dos con el propósito de enfrentar un entorno internacional adverso. De hecho, según cálculos de Rincón, Berthel y Gómez (2003), el déficit estructural del Gobierno Nacional Central, como porcentaje del PIB, fue de 0,6% en 1990, 1,4% en 1994, 5,1% en 1998, 6,4% en 2001 y descendió levemente a 5,3% en el 2002 (Gráfico 3). Por su parte, Lozano y Aristizabal (2003) encuentran que la política fiscal del Gobierno Nacional fue altamente procíclica entre 1994 y 1998 y

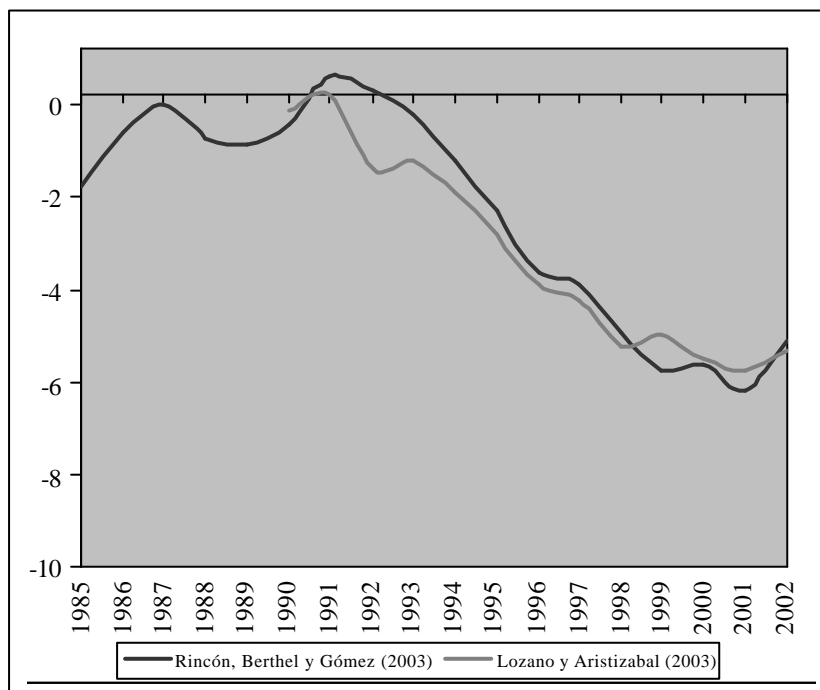
⁴ Esta discusión es diferente a la relacionada con la función de estabilización de la política fiscal.

⁵ En términos generales puede decirse que, ideológicamente hablando, los presidentes Gaviria y Pastrana son menos proclives a un Estado grande que el Presidente Samper.

contracíclica en el cuatrienio siguiente, aunque cada vez en menor cuantía en virtud de la fuerte restricción presupuestal que enfrentó el gobierno en dichos años.⁶ Estas tendencias de política también se

observan en el sector público consolidado, pero sus resultados deben tomarse con más precaución debido a que la discrecionalidad de la política fiscal es más limitada en el sector descentralizado.

Gráfico 3
Colombia: evolución del balance estructural del Gobierno Nacional Central
(porcentaje del PIB)
1985-1990



Fuentes: (a) Rincón, Berthel y Gómez (2003)
(b) Lozano y Aristizabal (2003)

Las consideraciones anteriores plantean dos aspectos a tener en cuenta en el futuro de las finanzas públicas colombianas. De un lado, asociado con la mayor apertura esperada de la economía colom-

biana (en virtud, por ejemplo, de los nuevos acuerdos de libre comercio y, en particular, el firmado con MERCOSUR y posteriormente con Estados Unidos), la participación del gasto público en el

⁶ Sin duda, este deterioro del balance estructural se asoció fundamentalmente con la fuerte expansión del gasto público, puesto que en este período se aprobaron varias reformas tributarias que aumentaron los impuestos. El crecimiento real de los gastos primarios del Gobierno Nacional Central duplicó al de los ingresos (9,3% y 4,4% anual en promedio, respectivamente).

PIB continuará enfrentando presiones alcistas.⁷ Como señala Martner (2000), las reformas que en democracia promueven simultáneamente la apertura externa y la reducción del tamaño del Estado pueden conducir a un callejón sin salida. La vulnerabilidad externa empuja hacia un mayor crecimiento del Estado. Independientemente de las preferencias y de las declaraciones de principio de los gobiernos, se trata de correlaciones significativas y establecidas. La actitud relevante no es entonces renegar de esta realidad, sino preguntarse cómo enfrentarla sin producir desequilibrios económicos, sociales y políticos.

De otro lado, cómo corregir el desequilibrio de las cuentas fiscales del país de tal forma que permita la sostenibilidad de la deuda pública: en el 2003 la deuda bruta y neta del Sector Público No Financiero –SPNF–, como porcentaje del PIB, fue de 60,6% y 50,9% respectivamente. Las condiciones y posibilidades de corregir en forma duradera el déficit de las finanzas públicas son actualmente mejores que a comienzos de la administración anterior. Entre otras razones, no solamente debido a algunos avances importantes que se registraron en el cuatrienio anterior, particularmente en materia de las finanzas territoriales,⁸ sino también en virtud de la recuperación que registra la actividad

económica. Dado un crecimiento de la economía como el reciente, no es necesario endurecer la política tributaria, sino más bien racionalizar su estructura en forma que sea proclive al crecimiento. En cuanto al gasto público, las presiones al alza señaladas pueden moderarse reduciendo la participación del Estado en una serie de actividades que el sector privado puede desarrollar eficientemente. En resumen, la solución del problema fiscal depende de la racionalización de la estructura de gastos (recorte y recomposición) e ingresos del sector público y de la recuperación del crecimiento económico. Esta recuperación no es, sin embargo, independiente de la calidad de la política fiscal.

Como en el cuatrienio anterior, la política fiscal de la administración actual está enmarcada dentro del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional –FMI– firmado en enero de 2003. Este acuerdo establece tanto metas cuantitativas en algunos frentes como una serie de reformas estructurales que se supone son necesarias para corregir desequilibrios macroeconómicos. Cabe señalar que las metas acordadas con el FMI en materia de déficit son superiores (2,9% y 2,5% del PIB en 2003 y 2004 para el Sector Público Consolidado –SPC–⁹ a los propósitos iniciales del Gobierno (2,5% y 2,1%, respectivamente).

⁷ Estas presiones son independientes de los gastos en seguridad que son necesarios para recuperar el orden público.

⁸ Las leyes de saneamiento fiscal y de financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, por ejemplo. Además, la ley de responsabilidad fiscal, aprobada en junio de 2003, tuvo su origen en este período.

⁹ Estas metas podrían reajustarse hacia arriba si se realizan ventas de activos del sector público con el único propósito de financiar proyectos de inversión considerados prioritarios.

Los resultados fiscales, como proporción del PIB, muestran que el déficit del SPC se redujo de 3,7% en 2002 a 2,7% en 2003, mientras que el superávit primario aumentó de 0,4% a 1,7%. Como consecuencia, la deuda neta del SPNF disminuyó de 54,6% a 52,5%.¹⁰ Sin duda, esta evolución favorable de las cuentas públicas facilitó el crecimiento del gasto privado y su financiamiento sin mayores presiones sobre las tasas de interés y los mercados financieros. No obstante, pese a que en lo transcurrido del año se han venido cumpliendo las metas trimestrales¹¹ y se espera un aumento del superávit primario (2,5% del PIB) y una reducción de la deuda del SPNF (56% del PIB), el panorama fiscal no parece aún despejado.

En primer lugar, los objetivos de déficit en 2004 y 2005 (2,5% y 2,4% del PIB) son levemente inferiores al resultado obtenido en 2003. Como puede observarse en el Cuadro 1, el problema fiscal está concentrado en los grandes y crecientes desequilibrios en el Gobierno Nacional Central,¹² debido fundamentalmente a los mayores gastos¹³ (Cuadro 1), puesto

que los ingresos corrientes se han recuperado: como proporción del PIB pasaron de 11,6% en 2000 a 14,8% en 2004 y se estiman en una magnitud similar en 2005. En segundo lugar, la reforma de la Ley Orgánica de Presupuesto, que pretende alcanzar una mayor transparencia y flexibilidad presupuestal, es incierta en términos de su aprobación o de su contenido final.¹⁴ Esta reforma constituye una condición para aprobar la última revisión del acuerdo con el FMI en diciembre próximo. Y, en tercer lugar, las reformas tributaria y pensional propuestas son insuficientes para lograr una senda estable de la deuda.

En el Cuadro 1 se destacan también los importantes y crecientes superávit en el conjunto del sector descentralizado y la recuperación de las finanzas territoriales. La financiación del déficit provendría principalmente de fuentes externas. Sin embargo, para los siguientes años el gobierno se propone incrementar su dependencia de fuentes internas con el propósito de reducir la sensibilidad de la deuda en moneda extranjera a factores externos.

¹⁰ Según el gobierno, se está recuperando la sostenibilidad de la deuda en virtud de un proceso de ajuste fiscal gradual, un entorno internacional más favorable y la recuperación del crecimiento económico.

¹¹ Las metas de recaudo en renta e IVA se superaron en los primeros seis meses del año, mientras que los impuestos externos (IVA y arancel) se quedaron un poco cortos. En conjunto el recaudo ascendió a \$ 19.85 billones (\$1.16 billones más).

¹² El déficit a financiar por el Gobierno Nacional Central es un poco mayor: 5,9% y 7% del PIB en 2004 y 2005, en su orden.

¹³ Tanto el gasto total como el gasto primario han estado aumentando: entre 2000 y 2004, como proporción del PIB, pasaron, en su orden, de 18,9% a 21,7% y de 15% a 17,7%. En 2005 se estiman en 22,4% y 17,7% respectivamente.

¹⁴ De hecho, el gobierno está solicitando desistimiento. Inicialmente su aprobación debía cumplirse a finales de 2003.

Cuadro 1
Colombia: Balance del Sector Público Consolidado
(Porcentaje del PIB)

Sectores	2003	2004	2005
1. Sector Público No Financiero (SPNF)	- 2,9	- 2,5	- 2,4
a. Gobierno Nacional Central	- 5,4	- 5,6	- 6,6
Pago Pensiones	- 2,7	- 3,8	- 4,5
b. Sector descentralizado	2,5	3,1	4,2
Regional y local	0,3	0,4	0,5
2. Balance cuasi-fiscal del B. de la R.	0,6	0,2	0,2
3. Balance de FOGAFIN	0,3	0,2	0,2
4. Costo de la reestructuración financiera	- 0,4	- 0,4	- 0,4
Sector Público Consolidado (SPC)	- 2,7	- 2,5	- 2,4

Fuente: CONFIS

Finalmente, en el pasado mes de julio el gobierno radicó en el Congreso su proyecto de presupuesto para el 2005 por \$93.6 billones (\$1,5 billones están atados a la aprobación de la reforma tributaria propuesta), distribuido de la siguiente forma: gastos de funcionamiento 13,2% (aumento de 8,6%), inversión 13,4% (aumento de 15,0%), transferencias a las entidades territoriales 16,6%, pensiones 17,2%, servicio de la deuda 34,7% y otros 4,9%. Los ingresos corrientes esperados (incluidos los de la nueva reforma tributaria que aún no ha sido presentada en el Congreso) serán de \$ 40.4 billones. Este presupuesto de gastos es 15,4% superior al de 2004 y refleja la debilidad de los esfuerzos gubernamentales en adelantar un proceso de recorte en esta materia, dado que este fuerte crecimiento no se explica solamente por las mayores obligaciones pensionales y de servicio de la deuda.

La situación de las finanzas públicas para el próximo año será particularmente complicada, de un lado, por los grandes montos de financiamiento externo (US\$3.500 millones) e interno (\$ 19.9 billones) y, de otro lado, porque el faltante real del Gobierno Nacional Central sería de alrededor de \$ 3.6 billones.¹⁵

II. El marco fiscal de mediano plazo y la ley de responsabilidad fiscal

La mayoría de los países de América Latina enfrentan problemas graves de sostenibilidad de sus cuentas públicas, en virtud de lo que se ha denominado “incrementalismo desordenado”, en varios de estos países ha sido resultado de un proceso acelerado de expansión de la seguridad social y de la descentralización de algunas funciones del Esta-

¹⁵

ASOBANCARIA. La Semana económica, agosto 6 de 2004.

do, sin que esté acompañado de progresos permanentes en materia de recaudación tributaria (Martner, 2003). Con el fin de frenar esta dinámica perversa y para recuperar la credibilidad del Estado en su capacidad de controlar las finanzas públicas se han aprobado leyes de responsabilidad y de transparencia fiscal o se han establecido metas explícitas de saldo público global o primario de mediano plazo. Estas leyes pueden proporcionar las bases para una gestión sana y eficiente de las finanzas gubernamentales.

El manejo de las finanzas públicas debe ser transparente, predecible y consistente con los objetivos de niveles altos de crecimiento y empleo. El principio de responsabilidad supone asegurar la sostenibilidad de largo plazo de las decisiones públicas, evitando cargas tributarias desproporcionadas o niveles excesivos de deuda pública. La política fiscal debe, en el mediano plazo, propender por un manejo sano de las cuentas públicas y, en el corto plazo, contribuir a morigerar las fluctuaciones en la producción y el empleo. Disciplina fiscal y flexibilidad presupuestaria posibilitan políticas fiscales keynesianas, debido a que estas políticas son posibles en condiciones de niveles de déficit y deuda sostenibles. En otras palabras, la posibilidad de ayudar a la política monetaria a estabilizar la economía durante un episodio recesivo depende de la fortaleza de la posición financiera de mediano plazo del sector público, que en nuestro caso se ha caracterizado por su gran fragilidad. En estas condiciones, una política fiscal contracíclica intensa tendiente a amortiguar los shocks externos de finales de los

noventa y principios de la década actual hubiese tenido consecuencias peores sobre la economía.

En Colombia, en los últimos años se han promulgado una serie de leyes que buscan la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Entre otras, pueden mencionarse la Ley 549 de diciembre 28 de 1999 que crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET–; la Ley 617 de octubre 9 de 2000 mediante la cual se fijan límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales; la Ley 715 de diciembre 21 de 2001 tendiente a reorganizar el sistema de transferencias territoriales y la Ley 819 de julio 9 de 2003, conocida como Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que obliga al gobierno a definir un marco fiscal de mediano plazo: además de otros aspectos, establece una meta de superávit primario del SPNF para cada vigencia fiscal y unas metas indicativas para las diez vigencias fiscales siguientes. Estas metas, ajustadas por el ciclo económico, no podrán ser inferiores, en promedio, al superávit primario estructural que garantice la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. La regla fiscal debe asegurar el equilibrio presupuestario de mediano plazo.

Como se sabe, en junio pasado, el gobierno presentó también sus proyecciones de mediano plazo en materia fiscal. Desde el próximo año se establece como meta indicativa un superávit primario, promedio anual, de 3% del PIB, lo que permitiría reducir la participación de la deuda en el PIB a 44,2% en 2010 y a 38,6% en 2015. Los choques que se simulan (alzas de tasas de interés, menor crecimiento y

mayor devaluación) empeorarían el escenario de endeudamiento en el corto plazo, pero no deteriorarían la tendencia de largo plazo. Estos resultados dependerían de la profundización del proceso de ajuste fiscal y de la aprobación de algunas reformas estructurales que permitan atender el pasivo pensional y ordenar el gasto.

En este contexto deben examinarse las propuestas de reforma en materia tributaria y pensional, amén de los problemas que generaría la no aprobación oportuna de las modificaciones al régimen presupuestal o su contenido inadecuado. Estas dos propuestas de reforma se habían aplazado para el segundo semestre del presente año y serán llevadas al Congreso en los próximos días. La propuesta inicial de reforma tributaria¹⁶ unifica las tarifas de IVA de 2%, 3% y 5% a 4% y su extensión a todos los bienes y servicios que están excluidos, con excepción de los servicios públicos, salud y educación. Se trata de una propuesta que solamente modifica marginalmente la estructura de este impuesto.

En Colombia existen en la actualidad (segundo semestre de 2004) aproximadamente 10 tarifas diferenciales de IVA, además de la tarifa general de 16%. Esto explica porqué sus tasas de evasión posiblemente no hayan registrado disminuciones significativas,¹⁷ pese a los propósi-

tos de las reformas tributarias de los últimos años. La propuesta significa que nuestro régimen tributario todavía quedaría con 7 tarifas diferenciales desde julio del próximo año. En varios países de América Latina existen solamente tres tarifas (una general y una o dos tarifas diferenciales). Como señala Restrepo,¹⁸ la propuesta entraña una gran incongruencia puesto que mientras en las dos últimas reformas tributarias se otorgaron abundantes exenciones a las rentas altas, ahora para atender la emergencia del seguro social¹⁹ se piensa cargar la mano a quienes tienen menos capacidad de pago. La propuesta de devolver el 4% a los grupos pobres, con el fin de reducir sus probables impactos distributivos negativos, no deja de ser complicada o de elevados costos administrativos y puede estar condenada al fracaso.

Sin embargo, posteriormente el Gobierno ha considerado otros escenarios que mejoran sustancialmente la propuesta inicial comentada en materia de IVA. En el Cuadro 2 se resumen los tres escenarios (incluido el escenario inicial) y sus impactos en materia de recaudos. Como puede observarse, en todos los escenarios se descartan ajustes en el impuesto de renta.

La unificación de tarifas y su extensión a la mayoría de bienes y servicios es conve-

¹⁶ Sería la cuarta de esta administración en un poco más de dos años.

¹⁷ Según cálculos de la DIAN (Portafolio, julio 28 de 2004), la tasa de evasión (recaudo potencial – recaudo efectivo/recaudo potencial) se mantuvo cerca de 22% en el período 1998-2002 (1,4% del PIB).

¹⁸ Restrepo, Juan Camilo. “La colcha de retazos”. Portafolio, julio 28 de 2004.

¹⁹ No puede olvidarse que las pensiones constituyen el componente del gasto social menos redistributivo. En este contexto sería tremendamente inequitativa.

niente por razones de eficiencia del sistema tributario. Lo que parece extraño es que sea la única alternativa del gobierno para aumentar los recaudos, descartando de antemano alternativas más viables en términos de equidad, eficiencia y mayores recaudos como la eliminación de muchos beneficios tributarios.²⁰ Además de los creados en la reforma anterior, en la última se creó una deducción de 30% sobre compra de activos cuyo costo fiscal es incalculable y sus resultados muy dudosos. Según cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, excluyendo los asalariados, la tarifa implícita en renta

fue de 20,5% en 2003, frente a una tarifa general de 38,5%. Cabe recordar que sobre este tipo de beneficios tributarios, el expresidente español Leopoldo Calvo Sotelo declaraba ante unos empresarios que no creía que la inversión dependiera de los estímulos fiscales: “Yo, cuando estaba en la empresa y tenía que decidir inversiones, lo hacía cuando éstas eran convenientes. Si luego el gobierno dictaba medidas que favorecían aquellas inversiones, nos reuníamos para felicitarnos en consejo de administración por los beneficios adicionales que nos deparaban sobre inversiones ya decididas”.²¹

Cuadro 2
Proyecto de reforma tributaria 2004
Principales efectos recaudatorios. Recaudo neto de tesorería
(Millones de pesos)

Conceptos	2005	2006	2007
1. Gravar bienes excluidos y exentos (4%)	972.862	1.052.248	1.129.903
2. Unificar en 4% las tarifas inferiores a 10%	2.659	2.876	3.089
3. Elevar la tarifa del 10% a 16%	371.822	402.162	431.842
4. Unificar tarifas de automotores al 16%	-204.563	-221.255	-237.584
5. Compensación con impuesto selectivo	204.563	221.255	237.584
6. Telefonía móvil tarifa 16%	-50.042	-54.126	-58.120
7. Impuesto selectivo a las ventas de telefonía móvil	50.042	54.126	58.120
8. Devolución del IVA marginal a estrato 1 SISBEN	-140.363	-151.817	-163.021
9. Permanencia del descuento a maquinaria industrial	0	-406.505	-577.156
10. Efecto total en los recaudos de IVA	1.206.980	898.965	824.657
11. Recaudos / PIB	0,45%	0,31%	0,26%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tomado de: El Espectador, semana del 22 al 28 de agosto de 2004.

Sin duda, creemos conveniente reducir las tasas de tributación a las empresas, pero esta forma no es adecuada porque puede generar inversiones socialmente

ineficientes, complicar aún más la administración de este tributo y dificultar su estimación para efectos de la elaboración del presupuesto. Adicionalmente, la

²⁰ Esta negativa parece explicarse únicamente por razones de economía política.

²¹ Citado por Javier Braña. El País (España), junio 9 de 1981.

magnitud de la reducción puede ser excesiva, aún más cuando se está aumentando la presión tributaria a otros sectores (consumidores y asalariados, por ejemplo). Además, no es cierto que en Colombia las exenciones más representativas beneficien a los trabajadores. Existen muchos beneficios escondidos en la maraña del Estatuto Tributario y aún en otras leyes.²²

Tasas más bajas de renta a las empresas (25-30%) son, *per se*, un incentivo a la inversión,²³ sin tantos perendengues y debe estar acompañada de una importante eliminación de toda esa serie de “incentivos tributarios” que erosionan la base gravable y que, desafortunadamente, la nueva propuesta tampoco contempla. Los bajos recaudos en el impuesto de renta se explican también por la “incapacidad” de las autoridades para eliminar esa serie de deducciones e incentivos.

Las reformas de los sistemas tributarios en las últimas décadas han privilegiado los principios de eficiencia, sencillez y equidad horizontal. Esta especie de nuevo equilibrio en la estructura impositiva se ha hecho en un marco de mayor neutralidad recaudatoria. Esto se ha traducido en una ampliación de la base tributaria, eliminación de tratamientos preferenciales, reducción de sistemas generalistas de incentivos, menor número de tramos gravables en el Impuesto a

la Renta de las Personas –IPR–, reducción en las tarifas marginales máximas y aumento en las tasas marginales mínimas de dicho impuesto, menores tasas de tributación a las sociedades y un alza en la tarifa media del IVA, conjuntamente con la desaparición de su sistema de múltiples tasas.

El Estatuto tributario colombiano consta de 881 artículos de normas sustantivas. Con las normas reglamentarias, las normas tributarias actualmente vigentes están constituidas por 4.770 artículos. Una buena reforma tributaria para Colombia podría consistir en el desmonte de este esperpento tributario, donde el Congreso solamente debería definir los lineamientos de la estructura impositiva, una especie de ley marco.²⁴

En materia del Impuesto a la Renta de las Personas –IPR–, el modelo tributario que se impone en el mundo se conoce como el impuesto extensivo sobre la renta o impuesto sobre toda la renta, que se basa en el concepto propuesto por Schanz-Haig-Simons. Una de las ideas de este modelo es la de ampliar la base gravable del IPR mediante la incorporación de ingresos o rentas que hoy en día escapan a la tributación, tales como pensiones, seguros de desempleo, rentas por vivir en casa propia, indemnizaciones recibidas, ganancias de capital monetizadas o no, etc. Esto implica incorporar las pensio-

²² Ayala, Horacio. “El IVA y las pensiones”. Portafolio, julio 26 de 2004.

²³ El exceso de gravamen de un impuesto o la ineficiencia del sistema tributario (los costos en bienestar) aumenta más que proporcionalmente con la magnitud de la tasa impositiva. Si con el propósito de disminuir la magnitud de esta tasa se establecen “incentivos”, las distorsiones en la asignación de recursos pueden aumentar.

²⁴ J. C. Restrepo. La colcha de retazos. Portafolio, 28 de julio de 2004.

nes en el torrente de las rentas ordinarias con el fin de que se mantenga la progresividad en esta fuente de renta.²⁵ Sin duda, por lo menos, es justo y equitativo que las pensiones tengan el mismo tratamiento tributario que otros ingresos personales (progresivo), no por fuera, sino dentro del IPR, como se hace o debería hacerse con otras rentas como las salariales, los intereses recibidos, las rentas provenientes de arrendamientos, comisiones, prestación de servicios, enajenación de bienes y las ganancias de capital, entre otras. Es preocupante que otra vez se esté proponiendo introducir una especie de *Frankenstein* tributario en el gravamen a las pensiones. ¿Qué estará pensando Don Esteban Jaramillo de estas tentaciones?

La propuesta de incorporar las pensiones en el torrente de las rentas ordinarias está en la línea de que el problema pensional debe resolverse en parte importante dentro del mismo sistema. Esto significa que no es plausible utilizar los nuevos recursos que generen las modificaciones al IVA para financiar el faltante en pensiones. Gravar todas las pensiones permitiría, entre otras cosas, reducir los beneficios excesivos (con respecto a sus cotizaciones) que tienen los jubilados actuales y

posiblemente continuarán teniendo aquellos que se jubilen en los próximos lustros. Como la mayor parte de estos pensionados corresponden al régimen público (el sistema de prima media), donde está el problema, se empezaría a cerrar el fuerte desequilibrio entre beneficios y cotizaciones presente en este sistema. En cuanto a la mesada catorce, podría mantenerse, pero su monto o porcentaje debería reducirse progresivamente hasta eliminarse a partir de cierto monto (por ejemplo, de la mitad de la pensión máxima). De esta forma, se disminuirían los gastos en pensiones y se corregiría parcialmente la gran desigualdad que presenta este componente del gasto social. Con respecto a la pensión máxima, el tope de veinticinco salarios mínimos mensuales es excesivo para un país de ingreso per cápita como Colombia.²⁶ Una propuesta más adecuada sería entre 15 y 20 salarios mínimos mensuales, que permitiría reducir un poco los grandes subsidios que se otorgan a este grupo de pensionados. De aplicarse estas tres modificaciones a los pensionados actuales²⁷ (no solamente a los que se jubilen desde cierta fecha o de que entre en vigencia la ley) se haría recaer un poco sobre sus beneficiarios el costo de la imprevisión pasada²⁸ y la falta de decisión para hacer viable el sistema.

²⁵ Gravar las pensiones de esta forma quedarían sin impuesto solamente quienes devenguen un poco más de \$20 millones anuales (aproximadamente menos de cuatro salarios mínimos mensuales).

²⁶ Este tope es aproximadamente veinte veces el ingreso per cápita colombiano (datos de 2003).

²⁷ Según el DNP (2000), las obligaciones causadas (pensionados y sobrevivientes) representaban el 130% del PIB en valor actuarial, mientras que las futuras ascendían a 70% del PIB.

²⁸ También reciente. Por ejemplo, debido a una sentencia de la Corte Constitucional, La Ley 797 de enero 29 de 2003 fijó como fecha límite el 28 de febrero de 2004 para que las personas que estaban en el régimen de capitalización individual regresaran al ISS, respetándoles la transición si habían tenido derecho. Como consecuencia, número de afiliados al ISS pasó de 4'516.882 en febrero 28 a 5'674.016 en marzo 31 de 2004 (en un solo mes). Este fuerte aumento debió agrandar el problema pensional.

Continuar reduciendo los beneficios para los futuros pensionados como prácticamente única solución de la crisis sería pasarle una enorme carga a las futuras generaciones. No sólo importa en la política pública la equidad intrageneracional, sino también intergeneracional. Las futuras generaciones no pueden pagar los privilegios de un grupo reducido de la sociedad.

En otro frente, se requiere en forma urgente equilibrar financieramente los beneficios pensionales de diversos grupos de la población y de distintos sectores para no seguir aumentando el déficit. Esto implica eliminar en particular los regímenes especiales y unificarlos con el común de los afiliados.

Finalmente, es necesario resolver la dualidad de regímenes pensionales. Los dos regímenes existentes, aunque buscan un mismo objetivo, son antagónicos tanto en su estructura financiera, como en el uso del capital acumulado para ser disfrutado por el cotizante y en el impacto que producen en las finanzas públicas. Esta dualidad, de un lado, imposibilita beneficiarse de las economías de escala y, de otro lado, permite un traslado de afiliados en contra de las finanzas del ISS. En estas condiciones, dado que el régimen de prima media (el ISS) recibe y recibiría a todos aquellos cuyos beneficios serían superiores a sus cotizaciones, este régimen se mantendría en virtud de grandes transferencias presupuestales, a menos que los beneficios disminuyan lo

suficientemente para alcanzar el equilibrio financiero. Pero ¿qué sentido tendría entonces mantenerlo?

Razones como las anteriores hacen necesario y conveniente que el país cuente con un sólo régimen. Debido a otras consideraciones, señaladas en la literatura, debe eliminarse el régimen de prima media. Este proceso de extinción podría comenzar inmediatamente, estableciendo, por ejemplo, que solamente quedarían aquellas personas que tuviesen en determinada fecha cercana veinte o más años de cotización en el régimen.²⁹ Esto impediría que el déficit actuarial continúe aumentando. De todas formas, las propuestas anteriores de financiamiento del faltante, aunque insuficientes, continúan vigentes y se necesita, por tanto, allegar más recursos como los provenientes de la venta de las participaciones del Estado en algunas empresas y recursos adicionales del presupuesto nacional. Finalmente, la opción de utilizar parte de los recursos del régimen privado de pensiones debe considerarse cuidadosamente, por sus efectos negativos sobre el ahorro y el crecimiento económico.

Conclusión

Desde el punto de vista macroeconómico, la política fiscal (gastos e impuestos) debe contribuir o facilitar el crecimiento económico de largo plazo. Su diseño debe enmarcarse en un contexto de flexibilidad en el corto plazo y estabilidad

²⁹ La eliminación de este régimen puede ser más rápida, pero debe tenerse en cuenta su impacto sobre el flujo de caja de las finanzas públicas.

presupuestal en el mediano o largo plazo. Unas finanzas públicas sanas en el mediano plazo permite que la política fiscal pueda contribuir también a reducir las fluctuaciones en producto y empleo derivadas de situaciones imprevistas. Combinar flexibilidad y disciplina parece ser el camino para mejorar la calidad de la política fiscal y potenciar sus efectos favorables sobre el desempeño económico de corto y largo plazo. La debilidad financiera de mediano plazo de las cuentas públicas constituye un gran lastre para un crecimiento económico alto y sostenido.

Con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, los países han venido implementando reglas fiscales que permitan un manejo transparente, predecible y consistente con objetivos de alto crecimiento económico y elevados niveles de empleo. En este contexto, en junio de 2003 se aprobó en Colombia una ley de responsabilidad y transparencia fiscal que busca, en forma parcial, recuperar y asegurar unas finanzas públicas sanas en el mediano plazo.

La situación de las cuentas públicas continúa siendo preocupante. Los esfuerzos de ajuste fiscal parecen estar esfumándose, a juzgar por las metas de déficit definidas por el Gobierno y el proyecto de presu-

puesto presentado para el próximo año. La reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto está enredada en el Congreso y las modificaciones que se han hecho públicas a los regímenes tributario y de pensiones son insuficientes para corregir en forma significativa y duradera los problemas en estos frentes. La solución de la crisis fiscal depende prioritariamente de moderar la expansión del gasto y recuperar el crecimiento económico, aún más cuando el primero enfrenta presiones alcistas *pari passu* con el grado de apertura de la economía, como parece mostrar la evidencia empírica internacional.

La recuperación de la estabilidad presupuestal de mediano plazo no puede seguir descansando en un endurecimiento de la política tributaria debido, entre otras razones, a sus efectos negativos sobre el crecimiento económico y a sus resultados transitorios. Las modificaciones del régimen impositivo deben buscar la eliminación de distorsiones y el aumento de los recaudos en forma permanente. En materia pensional, los problemas de coexistencia de los dos sistemas plantean la necesidad de eliminar uno de dichos regímenes. Razones adicionales aconsejan la extinción del régimen de prima media o del Instituto de Seguros Sociales –ISS–.

Bibliografía

- LOZANO, Luis Ignacio y ARISTIZÁBAL, Carolina (2003). “Déficit público y desempeño económico en los noventa: el caso colombiano”. *Borradores de Economía No 261*, Banco de la República, septiembre.
- MARTNER, Ricardo (2003). “Lecciones de las experiencias recientes en el diseño de reglas macrofiscales”. *Presentación “XV Seminario Regional de Política Fiscal”*. CEPAL-ILPES. Serie seminarios y conferencias, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2000). Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes. *Serie Gestión Pública*, CEPAL-ILPES. 6, julio.
- RINCÓN, Hernán; BERTHEL, Jenny y GÓMEZ, Miguel (2003). “Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia”. *Borradores de Economía No 246*, Banco de la República, junio.
- RODRIK, Dani (1998). “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”. *The Journal of Political Economy* 106 (5), octubre.