

Finanzas públicas: evolución y agenda pendiente

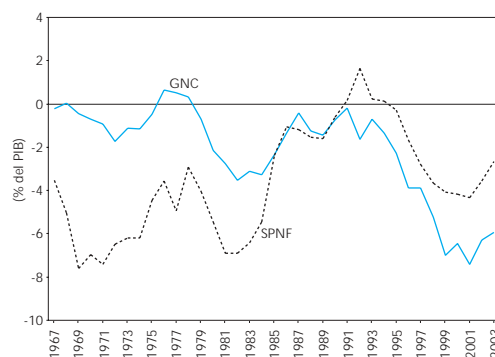
Guillermo Perry R.¹

I. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: LOS PROBLEMAS ACTUALES EN PERSPECTIVA

Las finanzas públicas del país han tenido grandes variaciones en los últimos 35 años. El balance consolidado del sector público² presentó déficit considerables entre 1970 y 1985: alrededor del 7% del PIB entre 1970 y 1974; algo menores, del 4% del PIB entre 1975 y 1979, como consecuencia de la política de estabilización de la administración López Michelsen, y de nuevo cercanos al 6,5% del PIB entre 1980 y 1985. En la década siguiente, entre 1985 y 1995, el balance consolidado fue neutro o presentó déficit menores al 2% del PIB. A partir de 1996 se volvieron a presentar desequilibrios de alguna importancia, con un pico de 4,3% en 2001, y un promedio del 3% del PIB entre 1996 y el 2005 (Gráfico 1).

Los desequilibrios fiscales de la última década, si bien menores en el consolidado que los de 1970 a

Gráfico 1. BALANCE FISCAL - SPNF Y GNC



Fuente: Junguito y Rincón, (2004).

1985, difieren con ellos en dos aspectos importantes que los hacen más difíciles de corregir y que pueden causar una mayor vulnerabilidad macroeconómica. En primer lugar, corresponden a un desequilibrio creciente e insostenible en las finanzas del Gobierno Central. En particular, a un crecimiento enorme de las transferencias corrientes a las entidades territoriales y a personas naturales (especialmente pensiones) y de los pagos de intereses, a medida que aumentaba el tamaño de la deuda pública. El gasto del Gobierno Central pasó de representar

¹ Economista Jefe para las Regiones de América Latina - Banco Mundial. Fue Director de Fedesarrollo entre 1988-1991. Agradezco el trabajo de apoyo de María Fernanda Rosales

² SPNF, Sector Público no Financiero.

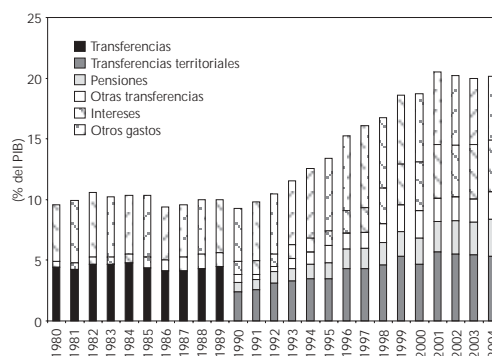
10% del PIB (o menos) hasta 1990 a cerca de 22% proyectado para el 2005 (Gráfico 2), de modo que aún con un crecimiento sin precedentes de los ingresos tributarios de un 8% del PIB a un 15% del PIB, su déficit en los últimos 6 años se ha mantenido alrededor del 6% del PIB. Resolver este problema requiere reformas profundas al régimen pensional y de descentralización fiscal, ambas políticamente muy difíciles, o continuar incrementando el recaudo tributario, lo que no deja de tener costos en materia de crecimiento económico. En contraste, los déficit de décadas anteriores estuvieron vinculados con "booms" de inversión pública, en buena parte llevados a cabo por empresas públicas y entidades descentralizadas, así como a caídas de ingresos tributarios, ambos más fácilmente revertibles³ (Gráficos 1 y 2).

En segundo lugar, los déficit de la última década se han financiado casi exclusivamente con emisión de deuda pública (una pequeña parte con venta de activos), lo que ha llevado al país a niveles de endeudamiento sin precedentes y muy riesgosos: la deuda del Gobierno Central pasó de menos de 14% del PIB en 1995 a más del 50% en la actualidad (Gráfico 3). En contraste, en décadas anteriores buena parte de los déficit se financiaban con recursos de emisión monetaria, lo que condujo a un largo periodo de inflación de dos dígitos, entre 1973 y 1999, si bien evitaba acumulaciones excesivas de deuda (esta se mantuvo en niveles menores a 20% del PIB).

En las secciones siguientes trataremos en mayor detalle estas tendencias y problemas.

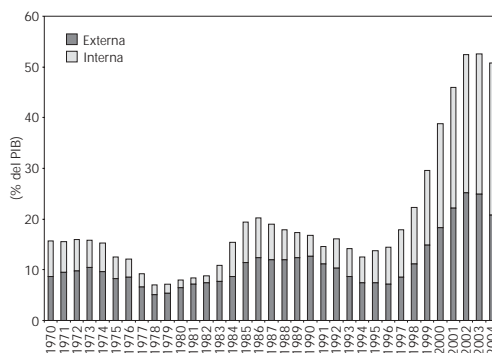
³ Perry, G y A. Herrera (2001), "Fiscal Reform, Stabilization and Structural Adjustment in Colombia". En Perry, G., G. Macmahon y J. Whalley (2001), "Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries". McMillan.

Gráfico 2. GASTO DEL GNC



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 3. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GNC



Fuente: Banco de la República y Contraloría General de la República.

II. EL GRAN CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE: RIGIDECES E INEFICIENCIA

¿Por qué se dio un crecimiento tan alto del gasto público corriente en la década de los noventa? Examinaremos en turno los factores claves⁴:

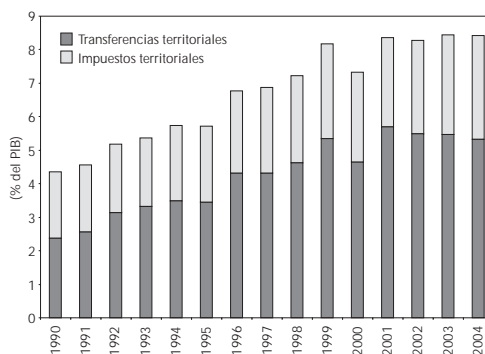
⁴ Comisión de Racionalización del Gasto Público (1995/1996) y otros.

A. Transferencias a departamentos y municipios: lo bueno y lo malo

A partir de la década de los sesenta se dieron presiones políticas y sociales crecientes para descentralizar territorialmente el gasto público. Estas presiones obedecían a la incoherencia entre un país real altamente descentralizado en materia económica, política y cultural y un país fiscal muy centralizado como consecuencia de la imposición de un régimen centralista en la Constitución de 1886, después de que los liberales federalistas resultaran derrotados. En 1968 se instituyó el Situado Fiscal, que transfería cerca del 13% de los ingresos corrientes para financiar gastos de educación y salud a nivel territorial, y desde 1967 se fue incrementando continuamente la llamada Cesión del Impuesto a las Ventas a favor de los municipios. La Constitución de 1991 rediseñó las transferencias municipales, las cuales pasaron a depender de los ingresos corrientes al igual que el Situado Fiscal. Adicionalmente, la Constitución aumentó significativamente el sistema de transferencias automáticas y la Ley 60 de 1993 aceleró aún más su traslado.

Desafortunadamente, antes y después de 1991, la descentralización se basó más en la transferencia de ingresos recaudados por la Nación que en aumentos de tributación regional y local (Gráfico 4), no se desarrollaron ni incentivos ni controles suficientes al buen uso de los recursos transferidos y el Gobierno Central se reservó (por presión sindical) el manejo de nóminas y salarios en sectores claves como el educativo. El resultado ha dejado mucho que desear tanto en términos macro (el rápido crecimiento de las transferencias automáticas es uno de los responsables del desequilibrio insostenible de las finanzas del Gobierno Central) como microeconómicos: si bien hay casos muy exitosos de gestión descentralizada de los servicios sociales y pú-

Gráfico 4. INGRESOS MUNICIPALES: IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS



Fuente: Banco de la República.

blicos, hay también muchas historias de horror. En términos agregados, el gran aumento en los gastos descentralizados no se ha traducido en mejoras concomitantes en la cobertura y calidad de los servicios. Esto es particularmente cierto en el caso de la educación, en el que un aumento del gasto de 2,5% a 4,5% del PIB durante la década se fue en su mayor parte en incrementos salariales, con incrementos mínimos de cobertura y calidad⁵.

En los últimos años se han introducido con gran dificultad algunos correctivos: las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 pusieron orden en las finanzas de los entes territoriales, las leyes 358 de 1997 y 550 de 1999 han permitido controlar su proceso de endeudamiento y el Acto Legislativo 01 de 2001 frenó temporalmente el crecimiento agregado de las transferencias. El efecto de este último termina en el 2008 y urge por tanto una reforma constitucional al respecto, que evite un nuevo aumento en el nivel de transferencias y que ojalá introduzca mejores incentivos y controles en la estructura de las finan-

⁵ FMI (2004), "Descentralización fiscal en Colombia".

zas intergubernamentales, de modo que una mayor proporción de los gastos locales se financien con impuestos locales (excepto en los departamentos y municipios más pobres) y la prestación de servicios alcance mayor cobertura y eficiencia.

B. Pensiones: desactivando la bomba fiscal

Al igual que en el resto de América Latina, Colombia instituyó hace décadas un sistema pensional copiado de Europa, con beneficios excesivos -en relación con las contribuciones y con el nivel de desarrollo del país- y altamente inequitativo, puesto que cubre exclusivamente a los trabajadores del sector formal (dejando por fuera a más del 50% de los trabajadores, incluyendo a la mayoría de los más pobres) y subsidia más a los que más ganan y, en particular, a grupos privilegiados de trabajadores del Estado.

La Administración Barco dio la voz de alarma cuantificando la llamada "bomba pensional": los enormes pasivos desfinanciados y los déficit de caja crecientes que aparecerían en el futuro a medida que aumentara la relación pensionados/trabajadores activos. La Administración Gaviria, siguiendo el ejemplo de Chile y otros países en la región, promovió la Ley 100 de 1993 que buscaba pasar de un régimen de "beneficios definidos" a uno de "contribuciones definidas" manejado por administradores financieros privados. Este tipo de reformas pretenden equilibrar a largo plazo las finanzas del régimen pensional, si bien implican un aumento del déficit de caja y por tanto de la deuda pública por varios años (ya que el Estado debe pagar los compromisos ya adquiridos pero deja de recibir los aportes de quienes ahora cotizan a los fondos pensionales privados), lo que en cualquier caso, hubiese contribuido al aumento del déficit fiscal en los noventa pero hubiese logrado un equilibrio a largo plazo. La re-

forma colombiana, sin embargo, fue incompleta en varios sentidos: mantuvo un régimen dual optativo (de "beneficios definidos" manejado por el iss y de "contribuciones definidas", manejado por administradores privados), no garantizó el equilibrio financiero del iss a largo plazo y mantuvo una amplia serie de regímenes de excepción. Por tanto, mantuvo un pasivo pensional neto excesivamente alto a cargo del Estado (estimado en VP en 200 % del PIB a diciembre de 2002), a diferencia de lo que ocurrió en otros países⁶. La Administración Uribe ha intentado avanzar en la solución de este grave problema presente y futuro, con resultados modestos. En el 2002 promovió una primera reforma legal, que el Congreso (al negar la extensión de la edad de jubilación) y luego la Corte Constitucional (al declarar inexecutable el recorte al régimen de transición) hicieron casi nugatoria. Luego, no alcanzó los votos suficientes para modificar el régimen por vía de un Referendo a una Reforma Constitucional y el año pasado consiguió aprobar en el Congreso una reforma parcial por vía de Acto Legislativo. Se estima que aún hoy el valor presente del pasivo pensional neto se eleva a 160 % del PIB⁷.

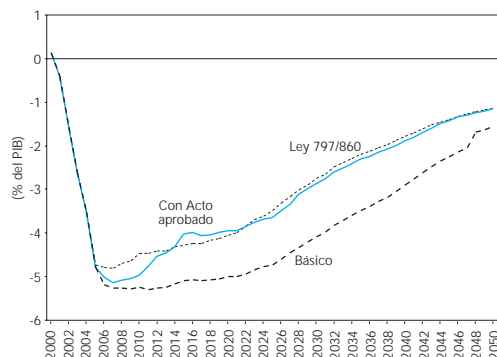
Como muestra el Gráfico 5, las proyecciones indican que el déficit de caja pensional alcanzará un nivel de 5% del PIB entre 2006 y 2010, que disminuye paulatinamente y sólo alcanza el 1% del PIB en 2050, a no ser que se logren nuevas reformas que extiendan la edad de jubilación, que disminuyan las tasas de reemplazo y que se graven las pensiones recibidas, terminando con el "doble" beneficio

⁶ Gill, Packard and Yermo (2004), "Keeping the Promise of Old Age Security". World Bank, Stanford University Press.

⁷ Déficit pensional hasta el año 2050. % del PIB de 2005. Confis (2005), "Impacto del acto legislativo en pensiones". Boletín de coyuntura fiscal.

tributario de que hoy gozan⁸. Urge arreglar estos problemas no solo para desactivar la bomba pensional fiscal, sino también para permitir que en el futuro se amplíe la cobertura y que el subsidio del Estado en este campo se concentre en apoyar a la mayoría de los ancianos indigentes que hoy no tiene derecho a pensión alguna⁹ (Gráfico 5).

Gráfico 5. DÉFICIT PENSIONAL



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

C. Otros gastos corrientes: llueve sobre mojado

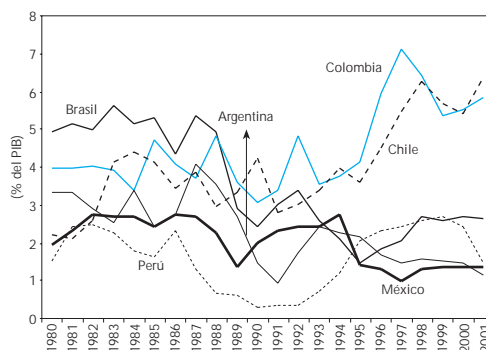
En adición, los gastos en salud han aumentado con rapidez como consecuencia de la Ley 100 de 1993. Si bien hay un aumento importante en la cobertura de seguros de salud, la duplicación de subsidios ante la dificultad política de transferir los subsidios de la oferta a la demanda, como preveía la Ley 100, y las interpretaciones Constitucionales, han aumentado los costos en una proporción mucho mayor. Así mismo, los problemas de orden público e im-

punidad llevaron a un crecimiento importante de los gastos en seguridad y justicia, estos últimos también con resultados modestos.

III. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y CRECIMIENTO: RIESGOS DEL AJUSTE FISCAL

En los ochenta y noventa los procesos de ajuste fiscal en la mayoría de los países latinoamericanos se hicieron fundamentalmente a expensas de la inversión en infraestructura, lo que no fue compensado por la creciente inversión privada en estos sectores, y tuvo un costo importante en términos de crecimiento económico¹⁰. Colombia, junto con Chile, fueron excepciones a esta regla (Gráfico 6). En Chile el gran aumento en inversión privada en infraestructura compensó la reducción en inversión pública. Colombia fue el segundo país de la región donde más creció la inversión privada en infraestructura y, en adición, no hubo una reducción importante en la inversión pública hasta 1998¹¹. A partir de

Gráfico 6. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA



Fuente: Calderón, C., W. Easterly y L. Servén, (2003).

⁸ Se deducen las contribuciones y no se gravan los ingresos pensionales.

⁹ Gill, Packard and Yermo (2004), "Keeping the Promise of Old Age Security" World Bank, Stanford University Press.

¹⁰ Easterly, W y L. Servén (2003), "The Limits of Stabilization Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America".

¹¹ Idem.

1999, sin embargo, hay una tendencia preocupante de continua reducción.

El crecimiento de la inversión privada en infraestructura varió por sector (fue mucho mayor en telecomunicaciones, en segundo lugar en energía eléctrica y menor en otros sectores -transporte, agua-) y según el grado y la calidad de los procesos de privatización y regulación. La existencia de órganos competentes y autónomos de regulación, que con frecuencia es considerado un estorbo por los gobiernos latinoamericanos, es extraordinariamente importante y el relativo éxito colombiano en esta materia debe mantenerse y mejorarse.

Aún así, se requerirán niveles mínimos de inversión pública, especialmente en los sectores de transporte y agua, y dadas las dificultades políticas señaladas atrás para reducir los gastos corrientes o aumentar más los recaudos -ver luego-, hay el peligro de que el ajuste adicional necesario para hacer sostenibles las finanzas del Gobierno Nacional se haga a costa de la inversión pública en infraestructura. Estudios recientes indican que esta opción tendría un costo importante en materia de crecimiento, frente a la de aumentar recaudo y, especialmente, frente a la de reducir gastos corrientes (pensiones y transferencias)¹².

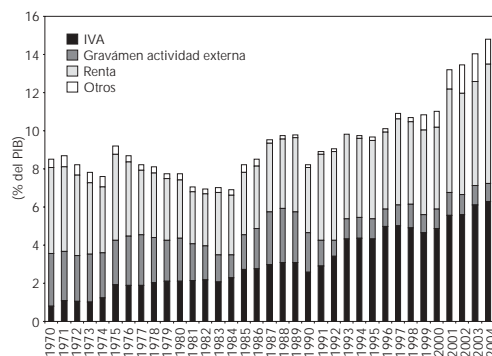
IV. ESTRUCTURA Y RECAUDOS TRIBUTARIOS: LA CALIDAD SACRIFICADA POR LA CANTIDAD

La carga tributaria nacional tuvo altibajos en los setenta y ochenta (alcanzó cerca del 9% del PIB en 1970 -después de un mínimo de 5% en 1965-, bajó en la administración Pastrana hasta 7,6% en 1974, aumentó de nuevo a alrededor de 8,5% del PIB des-

pués de la reforma de 1974, cayó a menos del 7% en la primera mitad de los ochenta y se elevó de nuevo a niveles cercanos al 9% en la segunda mitad¹³), para luego aumentar en forma significativa en los años noventa (pasando de 8,2% del PIB en 1990 a 15% del PIB en 2005, Gráfico 7). En adición, ha habido cambios importantes en la estructura de los recaudos (Gráfico 7) y en las tasas, exenciones y regímenes de excepción. En términos generales, y siguiendo patrones universales, el IVA creció continuamente en importancia y los ingresos arancelarios cayeron, especialmente después de 1990. El recaudo de los impuestos a la renta de las empresas se ha mantenido en un nivel alto en comparación con Latinoamérica, pero el de personas naturales y a la propiedad es exiguo. Estos cambios fueron impulsados por un sinnúmero de "reformas tributarias, de las cuales sólo unas pocas introdujeron cambios estructurales significativos".

El proceso de modernización comenzó con la Reforma de 1974 (pieza clave del programa de estabi-

Gráfico 7. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GNC



Fuente: DIAN.

¹² Suescún, R. (2005). "Fiscal Space for Investment in Infrastructure in Colombia". World Bank.

¹³ Sin contar los impuestos territoriales.

lización de la Administración López Michelsen), que introdujo en plenitud el IVA a nivel manufacturero¹⁴ y lo extendió a varios servicios, unificó las tasas para Sociedades Anónimas en 40%, eliminando la doble tributación a los dividendos, y a otras empresas en 20%, eliminó muchos regímenes privilegiados, gravó por primera vez las ganancias de capital e introdujo la renta presuntiva mínima sobre el patrimonio neto. Esta reforma produjo un aumento de más de 1,5% puntos del PIB en los recaudos, pero se debilitó con varias contra-reformas en años siguientes¹⁵. En 1983 se extendió el IVA hasta el comercio al detal y se incluyeron más servicios.

En 1986, hubo otra reforma estructural de importancia en el impuesto a la renta, que unificó en 30% la tasa a todo tipo de empresas, redujo las tasas a personas naturales, eliminó completamente la doble tributación y el impuesto al patrimonio y redujo considerablemente las exenciones. Como quiera que el país pasó en ese año de ser importador a exportador neto de petróleo, los impuestos a este sector (incluida la tributación de Ecopetrol, que antes recibía subsidios apreciables) permitieron un importante aumento de recaudos a pesar de las reducciones en las tasas generales.

Las múltiples reformas de los años noventa aumentaron tasas (la del IVA pasó del 10% en 1990 al 14% en 1993 y al 16% en 1995 -en parte con el objeto de reemplazar los menores recaudos arancelarios debidos a la apertura-; la de renta a empresas aumentó a 35% en 1993 y a 38,5% en 2002, como consecuencia de una sobretasa del 10%, siendo

hoy una de las más altas en la región), se reintrodujo el impuesto al patrimonio (en el año 2002), y se gravaron las transacciones financieras (1998, 2000 y 2002). Como se indicó atrás, estas reformas incrementaron significativamente los recaudos, pero no avanzaron, y en muchos aspectos retrocedieron, en materia de estructura. Aunque hubo mejoras puntuales (e.g., el régimen de retención en el IVA introducido en 1995)¹⁶, hoy tenemos tasas más altas y más exenciones y deducciones especiales que hacen difícil administrar el sistema tributario, generan muchas inequidades e incentivos perversos y llevan a que la eficiencia del recaudo (en relación con el nivel de las tasas) sea muy bajo, tanto en el IVA como en los impuestos a la renta, inclusive para estándares latinoamericanos¹⁷. En otras palabras, tenemos un sistema que genera desincentivos a la inversión (excepto en los sectores beneficiados por privilegios especiales), grandes inequidades y escaso recaudo.

A nivel técnico ha venido creciendo un consenso en materia de lo que constituiría una "reforma estructural" ideal¹⁸: eliminación de la mayoría de las exenciones, deducciones especiales y tasas preferentes tanto en el impuesto a la renta como en el IVA (en donde deberían subsistir solo unas pocas exenciones a bienes que pesan mucho en la canasta popular); tasas de renta más bajas para las empresas, que no desincentiven la inversión en ningún sector; reducción o eliminación del impuesto a las

¹⁴ Desde 1963 había un impuesto de ventas, con características parciales de valor agregado.

¹⁵ Ver Perry, G y M. Cárdenas (1986). "Diez años de reformas tributarias en Colombia". Fedesarrollo.

¹⁶ Y otras temporales: la renta presuntiva mínima sobre activos brutos introducida en 1995, pero eliminada luego en 1999.

¹⁷ La productividad (definida como la proporción entre el recaudo como porcentaje del PIB y la tarifa) del IVA corresponde a 26% y la de renta a 15,3%. Cárdenas, M., E. Lora y V. Mercer (2005), "The Policymaking Process of Tax Reforms in Latin America". BID.

¹⁸ Por ejemplo, Recomendaciones de la Misión de Ingresos, Fedesarrollo (2003).

transacciones financieras. Estos cambios podrían hacerse en forma gradual y sincronizada para suavizar la transición. Sin embargo, no ha habido consenso político (el Gobierno actual ha querido reducir las exenciones en el IVA pero no en el impuesto a la renta¹⁹ y algunos sectores del Congreso, por el contrario, se oponen a la extensión de la base del IVA y quieren reducir las exenciones en el impuesto a la renta) y las particularidades del proceso legislativo llevan a una atomización de posiciones que acaba por favorecer los intereses específicos que se esconden detrás de cada exención, "incentivo" o tasa preferente. Se requiere por tanto lograr un consenso a nivel de Gobierno y direcciones de partidos y movimientos políticos, tanto en materia de orientación general como de proceso de votación, para superar las dificultades que han impedido una reforma estructural sana en los últimos quince años.

V. FINANZAS PÚBLICAS Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

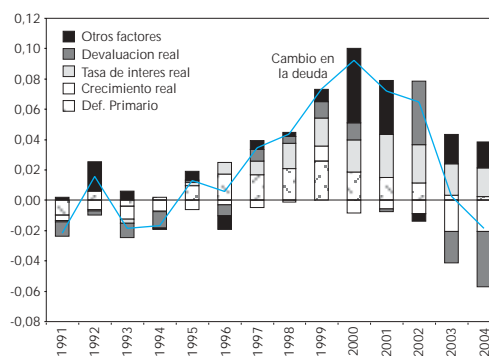
A. Deuda pública y crisis macroeconómicas

El alto nivel alcanzado por la deuda pública (y en particular, por la deuda pública externa) constituye un factor de inestabilidad macroeconómica, y puede conducir a crisis severas, como ocurrió a finales de 1998 y en 1999. Después de la crisis de 1998 en Rusia, hubo una retracción severa de los flujos financieros a todos los países emergentes. Esta reversa fue fuerte y ocasionó problemas más agudos en los países con niveles más altos de deuda pública (especialmente la denominada en moneda extranjera), déficit públicos y sectores financieros frágiles. Colombia vio en ese periodo cerrado su acceso al mercado financiero internacional privado, sufrió

una crisis cambiaria que forzó el abandono del régimen de banda cambiaria y una fuerte devaluación del peso (que en parte compensó la sobreapreciación de principios de la década), así como una crisis financiera y una caída de 4,5% del PIB, sin precedentes en la historia económica colombiana²⁰. El país tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional por primera vez en varias décadas y a un mayor financiamiento por parte de los Bancos Multilaterales, sin lo cual la crisis hubiese sido aún más severa.

El Gráfico 8 y el Cuadro 1 muestran la contribución de diferentes factores a la reducción modesta de la relación deuda/PIB²¹ entre 1991 y 1995 (de 17% a 14% del PIB) y a su espectacular aumento entre 1996 y el 2002 (de 14,4% a 55% del PIB). Como se ob-

Gráfico 8. DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA DEUDA PÚBLICA GNC (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial, Banco de la República, FMI y cálculos propios.

²⁰ Hubo otros países que sufrieron aún más (e.g., Argentina y Ecuador) debido a vulnerabilidades fiscales y financieras todavía mayores.

²¹ La descomposición de los determinantes de la deuda pública se realizó con base en un modelo planteado por el estudio: "Public Debt and Its Determinants in Market Access Countries", World Bank (2005).

¹⁹ Hay indicios de cambio.

Cuadro 1. DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMBIOS DE LA DEUDA PÚBLICA POR PERÍODOS (% del PIB)

| Suma de los cambios anuales | 1991-1995 | 1996-2002 |
|-----------------------------|-----------|-----------|
| Adt | -0,029 | 0,385 |
| Deficit primario | 0,005 | 0,126 |
| Crecimiento real | -0,032 | -0,022 |
| Tasa de interes real | -0,002 | 0,127 |
| Tasa de cambio real | -0,032 | 0,067 |
| Otros factores | 0,032 | 0,088 |

Fuente: cálculos propios.

serva, la leve caída de la relación deuda/PIB a principios de la década se debió totalmente a la apreciación cambiaria y al buen crecimiento económico. Por su parte, los factores que contribuyeron a su gran aumento a partir de 1997 fueron el incremento en el déficit primario y la elevación de las tasas de interés (por razones endógenas y exógenas²²) y, en menor medida, la devaluación del peso. El bajo crecimiento económico en este periodo no permitió compensar estos efectos negativos.

Esta experiencia demuestra la importancia de reducir el nivel de deuda/PIB (a través de un mayor superávit primario y un crecimiento alto y estable), y especialmente de la deuda externa, para evitar que choques adversos futuros en la economía internacional vuelvan a conducir al país a una crisis como la de 1999. Diversos estimativos sugieren que el superávit primario debe ser del orden de 1,5% a 2%

²² El país obtuvo "grado de inversión" de las diferentes agencias de "rating" en 1994 y 1995 y lo perdió posteriormente. En forma consecuente, los "spreads" bajaron hasta 1995 a niveles inferiores a los 200 pb, para luego elevarse a niveles mayores a 500 pb como consecuencia tanto de su aumento generalizado después de la Crisis Rusa, como del deterioro progresivo de las finanzas colombianas.

del PIB mayores al actual para lograr una reducción importante en el nivel deuda/PIB. La discusión previa indica que lo más deseable, aunque políticamente lo más difícil, sería lograr este objetivo mediante una reducción del gasto corriente. Como se indicó arriba, esto requeriría reformas importantes en el régimen de transferencias territoriales -y más general en el proceso de descentralización- y al régimen pensional. Posiblemente lo que se logre en estas materias no sea suficiente y requiera un aumento de recaudos tributarios, pero como se explicó atrás, este debería basarse en una reforma estructural que elimine exenciones, deducciones y tasas especiales, y permita bajar las tasas del impuesto a la renta a las empresas y a las transacciones financieras, para minimizar su costo en materia de inversión y crecimiento. Esto tampoco resultará políticamente fácil. Sin embargo, sería muy grave que ante estas dificultades, todo el ajuste requerido recaiga sobre la inversión en infraestructura o, peor aún, que siga posponiéndose hasta que el país sufra una nueva crisis.

La sustitución de deuda pública externa por interna puede contribuir a reducir la vulnerabilidad ante choques externos adversos, si se lleva a cabo en forma ordenada y con límites prudentes. De lo contrario puede ocasionar "*crowding out*" a la inversión privada y ocasionar riesgos financieros domésticos significativos, como los que vivió el país durante la llamada crisis de los TES en el 2002²³. Estos ejemplos indican claramente la necesidad de reducir el monto total de deuda/PIB, simultáneamente con una recomposición que reduzca la participación de la deuda externa.

²³ O más grave aún, como ocurrió con los fondos privados de pensiones en Argentina cuando el Gobierno primero forzó una mayor colocación de deuda pública y luego exigió su reestructuración ante la crisis fiscal.

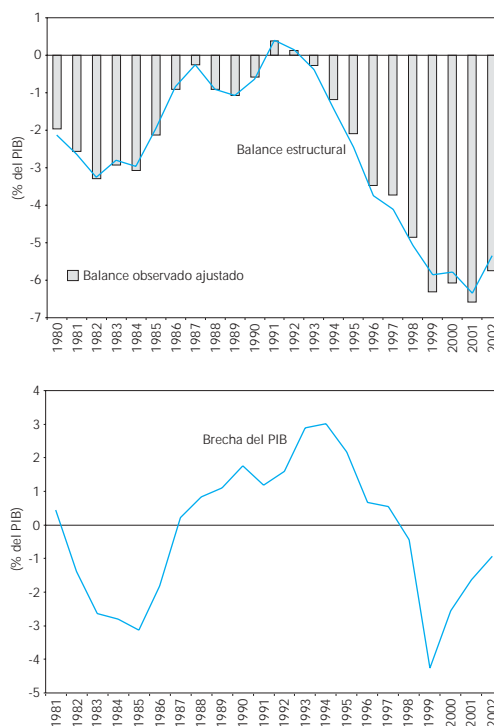
B. Prociclicidad y volatilidad macroeconómica

La política fiscal no solamente debería evitar las crisis, sino además contribuir a estabilizar la economía a lo largo del ciclo económico, como ocurre en la mayoría de los países desarrollados. Estudios recientes demuestran, sin embargo, que con la excepción de Chile, las finanzas públicas en los países latinoamericanos acentúan, en vez de mitigar, el ciclo económico²⁴. El Gráfico 9, basado en los cálculos de PIB potencial y balance estructural y cíclico de Rincón et al. (2003)²⁵, muestra que en Colombia entre 1979 y 1981 hubo una política expansiva procíclica en un periodo de crecimiento. Posteriormente, luego de tres años de política contracíclica que resultó ineficaz para revertir el proceso recesivo que se inició en 1982, hubo necesidad de aplicar un ajuste procíclico en 1985 y 1986. Entre 1988 y 1997 hubo de nuevo una política expansiva procíclica en un periodo de crecimiento, si bien en 1992 y 1996, cuando hubo desaceleraciones modestas, la política expansiva podría considerarse contracíclica. Entre 1998 y el 2001 una política moderadamente contracíclica fue de nuevo ineficaz en frenar el periodo recesivo y condujo a la necesidad de un ajuste procíclico modesto en el 2002.

Dos factores determinan el carácter generalmente procíclico de la política fiscal en América Latina²⁶:

i) los "estabilizadores automáticos" son menos fuer-

Gráfico 9. BALANCE ESTRUCTURAL DEL GNC Y BRECHA DEL PIB* 1980-2002



* La brecha del PIB corresponde a cálculos realizados por Rincón et al (2003) utilizando el filtro de Kalman.

Fuente: Rincón, Berthel y Gómez, (2003).

tes en las finanzas públicas latinoamericanas, debido tanto a una menor elasticidad ingreso de los recaudos tributarios (por deficiencias en la estructura tributaria, como las indicadas atrás) como a que hay pocos gastos con un componente anticíclico automático (como los seguros de desempleo en el primer mundo); ii) la política "discrecional" es fuertemente procíclica (se gasta más en los "booms" y se tiene luego que reducir drásticamente el gasto en

²⁴ Suecún, R. (2005). "Size and Effectiveness of the Fiscal Automatic Stabilizers in Latin América" World Bank . Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness" OCE Working Paper # 326 (IADB).

²⁵ Rincón, H., J. Berthel y M. Gómez (2003), "Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia: 1980-2002". *Ensayos sobre política económica*. No. 44. Banco de la República.

²⁶ Ver G. Perry (2003), "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean Region?". World Bank y Suecún (2005), "Size and Effectiveness of the Fiscal Automatic Stabilizers in Latin America". World Bank.

los periodos malos, agravando las fuerzas recesivas) tanto por ausencia de instituciones y reglas fiscales que contengan las presiones políticas de gasto en los buenos tiempos (y permitan una expansión "regulada" en los malos), como por la existencia de niveles altos de deuda pública, que hacen que los mercados externos y domésticos no estén dispuestos a financiar un mayor déficit en periodos recesivos sino a costos prohibitivos. Chile ha logrado un éxito

relativo en esta materia precisamente porque ha combinado niveles modestos de deuda pública con instituciones fiscales fuertes y reglas claras (el Fondo de Estabilización del Cobre y la "regla" que compromete al Gobierno a ceñirse a obtener un superávit "estructural" del 1% del PIB), con lo cual se han garantizado superávits importantes en buenos tiempos y déficit financiados en periodos recesivos. Ojalá Colombia siga su ejemplo.