

EL PRESUPUESTO DE LA VERDAD Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Juan Camilo Restrepo Salazar

Una de las falencias más grandes del debate económico en Colombia es que el presupuesto de la Nación no tiene el grado de discusión pública que debería tener. Es deseable que el presupuesto que refleja las grandes opciones de la sociedad, tanto aspiraciones como restricciones, empiece a ser discutido con la profundidad requerida.

El Gobierno ha presentado a consideración del Congreso el presupuesto del año 2000. Usualmente los presupuestos de renta y apropiaciones tienen descripciones muy sucintas (de una página en la mayoría de los casos) y el grueso del presupuesto es la enumeración del gasto. En este proyecto se ha procurado, para mayor claridad y generación de debate, la inclusión de dos tipos de información nueva: la primera, referente a lo que el Gobierno piensa recaudar el año siguiente (el aforo de las rentas), pero especificando el monto de lo que se está dejando de percibir por el cúmulo de exenciones y deducciones, y la segunda relativa al conjunto de reformas estructurales que requiere el país para sanear sus finanzas públicas.

En cuanto al primer aspecto, basta subrayar que de acuerdo con los más recientes estudios por régimen de exenciones, deducciones, filtraciones e ineficiencias en la base tributaria, el país estaría dejando de percibir entre 5 y 6 billones de pesos anualmente. El Gobierno piensa llevar a consideración de las cámaras, aproximadamente a comienzos del año entrante, un proyecto de ley (con base en misiones extranjeras en el país) para procurar avanzar en la ampliación de la base y la reducción de la tarifa tributaria (como se hizo con el Impuesto al Valor Agregado, IVA, el año pasado). El propósito es presentar un proyecto que busca por un lado simplificar desde el punto de vista formal la legislación tributaria que se ha convertido en un verdadero “laberinto”, y por otro, intenta revisar en su totalidad la manera como se puede avanzar en la racionalización de los tributos, entendiendo por esto, reducción o eliminación de exenciones, deducciones injustificadas, ampliaciones de base, etc. Por último, la propuesta del gobierno prevé tanto para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como para el de Renta una reducción de tarifas.

Colombia se ha ido convirtiendo en uno de los países con tarifas nominales más altas, pero de recaudos más bajos de América Latina, lo que indica una evasión muy grande. Los estudios realizados coinciden con niveles de 30 a 35% de evasión en promedio y perfectamente podría avanzarse en un proceso grande de simplificación y ampliación de la base con reducción de tarifas.

Para ilustrar la trascendencia que este hecho tiene en el saneamiento fiscal hemos presentado en el proyecto de presupuesto, repito, no sólo cuánto se recaudará, sino a cuánto se está renunciando por una legislación colombiana que no tiene un hilo conductor claro.

I. EL CONJUNTO DE REFORMAS

El segundo tipo de información que se ha incluido en el presupuesto es el de las reformas estructurales que hay que hacerle a las finanzas públicas. Las iniciativas de ley están dirigidas, entre otros asuntos, a plantear soluciones fiscales a las contingencias y los pasivos a mediano y largo plazo que gravan el Presupuesto Nacional y sobre las que el país no se ha advertido de la gravedad que contienen (ni se analizan las cifras a fondo). Por ejemplo, el pasivo que se ha venido acumulando contra el Estado por el solo factor de sentencias y condenas a la Nación es de magnitudes abismales. Los pasivos de FonColpuertos valen más de \$1 billón y las sentencias por todo concepto están costando cerca de \$2 billones, con unos sistemas delirantes de indexaciones en donde hay intereses corrientes y moratorios, además de upaquizaciones sobre ambos. Se han presentado casos donde se hacen dos, tres y cuatro liquidaciones contra la Nación en una misma sentencia, lo que trae consigo un aumento proporcional en el costo de la sentencia original. El Gobierno presentó desde el semestre pasado un proyecto de ley tratando de poner orden de medida en ese tema que es vital para racionalizar y evitar abusos.

Los pasivos sobre las finanzas públicas no son sólo los que se cancelarán en el ejercicio fiscal correspondiente a un presupuesto, sino que también hay una serie de pasivos que tienen una importancia inmensa en la visión general de las finanzas públicas que también hay que tenerlos en cuenta y evaluarlos. Este es el caso de los pasivos pensionales y los de cesantías que vienen teniendo un monto descomunal en el presupuesto de las finanzas públicas del país, que en una visión de mediano plazo es necesario tenerlos en cuenta.

Los solos pasivos pensionales a cargo del Seguro Social, de las entidades territoriales y nacionales (aún a cargo de pasivos pensionales) y de regímenes especiales como el del Fondo del Magisterio, y el de Ecopetrol, pueden tener un valor actuarial, según los cálculos del Gobierno, de unos \$200 billones. El pasivo a cargo de las entidades territoriales que prácticamente no tienen ninguna provisión, alcanza los \$40 billones.

Otro de los problemas estructurales que padecen las finanzas públicas del país es el de los pasivos asociados a la seguridad social. En este caso, es preciso hablar del tema de retroactividad de cesantías, no tanto a nivel central, donde apenas el 30% de los trabajadores públicos tiene dicho régimen actualmente, sino a nivel descentralizado, donde prácticamente el 100% de los trabajadores departamentales tiene retroactividad de cesantías plena. Y no sólo es el problema generado por la retroactividad, sino que adicionalmente el sistema es muy complicado en el procedimiento empleado para liquidar las cesantías parciales: se liquidan hoy, y dentro de 15 años cuando se retire la persona se le imputan al valor nominal que tenían 15 años antes, el valor que retiró. Esto ha venido acumulando pasivos, que a nivel nacional (el menos grave) representan una suma cercana a \$1 billón por año.

...hay una serie de pasivos que tienen una importancia inmensa en la visión general de las finanzas públicas que también hay que tenerlos en cuenta y evaluarlos. Este es el caso de los pasivos pensionales y los de cesantías...

La presentación del presupuesto ha querido suscitar este debate para que se entienda que una de las reformas estructurales más importantes y urgentes que se requieren es velar para que no vaya a estallar una crisis pensional descomunal que descuadre en materia grave las finanzas públicas del país, o comprometa la ya muy escasa capacidad de inversión que están teniendo los departamentos y municipios. Los cerca de 20 mil pensionados que tienen sus mesadas atrasadas a cargo de los departamentos y municipios son apenas la punta del **iceberg**, por lo que se requiere una corrección pronta. Aun en materia de la seguridad social en el ámbito nacional (Seguro Social) hay ya signos muy inquietantes: en 1999 el Seguro Social no pudo capitalizar los rendimientos financieros del producido de sus inversiones de las reservas porque tuvo que destinarlos a pagar pensiones.

Los estudios demuestran que si no se toman medidas hoy, al cabo de ocho años, aproximadamente, el Seguro Social va a estar en dificultades para honrar el pago de sus pensiones. Por esa razón, el Gobierno ha presentado varios proyectos de ley que van en la dirección de corregir este problema estructural de las finanzas públicas del país. Una de esas propuestas y que ya está a consideración del Congreso, pretende crear el Fondo Pensional Territorial en el que se busca que comience a provisionarse el pasivo de las entidades subnacionales, pues actualmente se pagan las pensiones con fondos provenientes de los ingresos corrientes, lo que en pocos meses terminará devorando el poco margen de inversión que ya le queda a los departamentos y municipios. El país tiene que empezar a ahorrar para provisionar estas pensiones, el proyecto de ley busca que se ahorre aproximadamente 0,5% del PIB en los próximos años para hacerle frente a este problema de pasivo pensional.

También se presentará un proyecto de revisión de las finanzas del Seguro Social en lo nacional, sobre todo en las finanzas públicas de las pensiones para ir precaviendo estos agrietamientos. Tanto en el Plan de Desarrollo como en otras iniciativas se está tratando de aclimatar en el país una idea

que consignó la Comisión de Racionalización de Gasto Público para que parte del producido de las privatizaciones que se hagan a nivel nacional, departamental y municipal, se destine a provisionar pasivos pensionales de acuerdo con lo estipulado por el Plan de Desarrollo. La idea es que esta es una inversión (y un ahorro) que el país debe hacer para evitar, entre otras cosas, que el producido de las privatizaciones se vaya a financiar gasto corriente.

II. EL PRESUPUESTO DE LA VERDAD (AÑO 2000)

El proyecto de presupuesto refleja la situación delicada que están viviendo las finanzas públicas del país. Así se ha tratado de plantear con gran claridad, señalando el desbalance que se viene acumulando con los años, y el excesivo endeudamiento del país, tanto interno como externo. A tal punto ha llegado este aspecto, que el servicio de la deuda va a comprometer aproximadamente un 36% de los recursos totales del presupuesto, a pesar de su austeridad. El país está en unos umbrales más allá de los cuales no es prudente seguirse endeudando, es necesario controlar estas fuerzas desequilibradoras de las finanzas públicas.

De igual forma, el presupuesto ilustra, por ejemplo, cómo para el año entrante los ingresos de origen tributario escasamente financiarán el 47% de los gastos, a pesar de que estos últimos son muy austeros. Dichos gastos se han diseñado de tal manera que los de funcionamiento en conjunto apenas crezcan 4% el año entrante, mientras en 1997 crecieron 26% y en el 1999, 29%. Un servicio de la deuda que, tanto por la moderación del déficit como porque ya se empiezan por fin a beneficiar también las finanzas públicas por la reducción en las tasas de interés, sólo crecerá 14%, cuando hace dos años creció 52% y en 1999 estará creciendo 21%. A pesar de los esfuerzos que se han hecho en el diseño de los gastos, el país sigue teniendo un desequilibrio grande que en parte comienza a ajustarse con este presupuesto, pero cuyas solu-

ciones de fondo deben venir con un conjunto de medidas más estructurales.

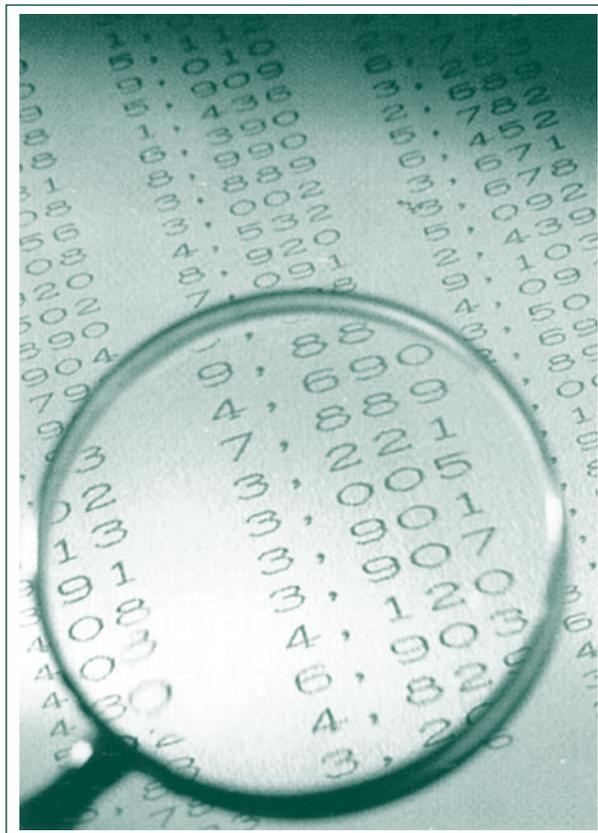
El Gobierno ha presentado conjuntamente con el presupuesto, un proyecto de acto legislativo que busca modificar la fisonomía de las transferencias territoriales que han venido creciendo de una manera muy acelerada desde la aprobación de la Constitución de 1991. Aún más, las transferencias ya están próximas a llegar a los puntos más altos que previó el constituyente. Al punto más alto en el situado fiscal se llegará en el 2001, el de la participación municipal lo será en el año 2002. El situado fiscal aumentará hasta el 24% de los ingresos corrientes en el 2001, y la participación de los municipios en los ingresos corrientes hasta el 2002.

Esta reforma que se ha propuesto busca que a partir de los puntos más altos las transferencias sigan creciendo ya no como una proporción de los ingresos corrientes de la Nación, sino en función del mantenimiento constante de su poder adquisitivo, es decir, que crezcan en función de la inflación. Se asume que lo anterior es equilibrado y no es algo que conduzca a un traumatismo inmanejable de las entidades territoriales, pero que a mediano plazo constituye una inmensa transformación estructural en las finanzas públicas. Esto se debe a que uno de los mayores problemas que afronta cualquier proceso de ajuste al que se someten las finanzas públicas radica en que de cada peso que el Gobierno central consiga como ingresos corrientes, ya sea por una reforma tributaria o por una mejor recaudación de los impuestos, obligatoriamente tiene que transferir \$0.50 con las entidades territoriales.

Al mirar hacia el futuro, además de corregir problemas como el de las pensiones, es claro que el saneamiento de las finanzas públicas del país requerirá, como hemos visto, la ampliación de la base tributaria y el mejoramiento del recaudo. Solo así las finanzas del Gobierno central podrán mejorar su capacidad de endeudamiento. Se irá creando un margen que permitirá moderar los niveles de endeudamiento, y para lograrlo se hace indispensable que las transferencias a partir del

2002 tengan un aumento más moderado. Esta reforma irá acompañada con otras que tienen que ver con la descentralización.

La descentralización no puede entenderse únicamente como una transferencia de recursos del Gobierno central a las entidades territoriales, sino también como una mejor gestión de la fiscalidad local. Sólo la sumatoria de los dos factores, transferencias correcta y transparentemente aplicadas y una mejoría de la tributación local, conducirá a que departamentos y municipios tengan la capacidad de atender los inmensos requerimientos de la comunidad. Por eso, también se han puesto a consideración del Congreso unas iniciativas que buscan estimular y facilitar procesos para que las entidades territoriales tengan una mejor gestión fiscal de sus propios tributos, con instrumentos más modernos y actualizados, y para que el volumen de gastos de funcionamiento que se financian con sus ingresos propios se modere.



Aprobando estas medidas propuestas, las transferencias podrán volver a ser lo que están llamadas a ser por disposición de la Carta del 91, esto es, los recursos que financian la educación y la salud. En principio, los gastos de funcionamiento de los departamentos y municipios se financian con los recursos propios, recursos corrientes y ordinarios. Se ha encontrado que la descentralización ha llevado a un gran desborde de los gastos de funcionamiento, burocráticos, etc., de las entidades territoriales. También se están gastando a menudo en gastos de funcionamiento muchos más fondos de los recaudos propios (tributación local). El 80% en promedio de lo que recauda cada municipio a través del impuesto predial se destina a cubrir los costos del rodaje de los concejos municipales.

Otra de las reformas que se han presentado pretende establecer unos límites a los gastos de funcionamiento que se financian con ingresos corrientes con el fin de liberar recursos que departamentos y municipios puedan destinar para inversión. Cada vez es más evidente que dentro de las finanzas públicas del país no pueden aislarse las nacionales de las descentralizadas, existen vasos comunicantes claves entre ellas. En efecto, las entidades territoriales manejan el 50% de los ingresos públicos, y cuando se habla de la mejoría de las finanzas públicas se hace alusión al Gobierno central y a los territoriales.

A pesar del esfuerzo grande, el presupuesto para el año 2000 presenta un desbalance importante asociado a la recesión económica y a la caída de recaudos. Se prevé que los recaudos por parte de la DIAN sumarán aproximadamente \$1,5 billones; pero son tales las inflexibilidades que siguen estando presentes en la asignación del gasto, que la inversión, sobre todo aquella destinada a la formación bruta de capital, está bastante limitada en el presupuesto del año entrante. Éste está diseñado de tal forma que permita, junto con el comportamiento de las entidades descentralizadas, avanzar hacia el saneamiento fiscal, medido como la reducción en el déficit del sector público no financiero

del año 2000, que conduzca al cabo de tres años a niveles de déficit entre 1 y 1,5%.

La formación interna bruta de capital está contraída, la inversión en infraestructura será de sólo \$4 billones, mientras en años anteriores, gracias a los procesos de privatización y concesiones, esta era bastante superior. Esto se debía a que el gran inversionista era el propio Gobierno central en ese entonces. En lo que respecta a la inversión social, los mayores inversionistas son las entidades territoriales, que reciben precisamente las transferencias del situado fiscal y las municipales para hacer inversión social. Si bien es cierto que la formación bruta de capital viene decayendo, no quiere decir que la inversión en su conjunto muestre una visión tan dramática como la que sugerirían las solas cifras de inversión del pre-supuesto de la Nación. El papel de inversionista principal que venía desempeñando el Gobierno central ha sido tomado por el sector privado, cambio que ha venido dándose a lo largo de la última década.

En una economía como la colombiana, en coyunturas como la actual, es difícil prever que un presupuesto como el del año 2000 pueda tener cifras mayores. El Gobierno ha hecho un esfuerzo gigantesco. El margen es prácticamente inexistente, no puede prescindirse de fuentes de financiación como las privatizaciones sin acompañar a éstas de una reducción de gastos.

El Presupuesto del año 2000 también inicia un proceso hacia la reducción del gigantesco rezago presupuestal que viene acumulándose en el país. El rezago que pasaría de 1999 al 2000, si no se empieza a reducir, es del orden de \$5 billones, es decir, lo que le viene pasando al país es que la inversión que se llevó a cabo este año fue decretada el año anterior, y la que se va a decretar para el año entrante es la que pasa para el año 2001, con todos los costos y dificultades que estos rezagos implican. El presupuesto que ha presentado el Gobierno registra el mensaje de preocupación del altísimo nivel de rezago que se viene acumulando, y es claro que éste empezará a reducirse a partir del año próximo. Práctica-

mente el presupuesto de inversión en el país está desfasado en un año completo. El atraso que pasará de este año al entrante es de tal tamaño, que no se podría ejecutar un solo peso de la nueva inversión que se va a aprobar para el año 2000. El solo rezago es mayor a toda la inversión nueva para este último año.

III. UN ESFUERZO DE TODOS

Los esfuerzos de racionalización tienen que hacerse por todos lados; reducir transferencias de descentralización, pensiones y cesantías, y las transferencias a las universidades públicas. Éstas últimas están colgadas y upaquizadas por la ley 30, dichas transferencias costarán el próximo año alrededor de 1 billón de pesos, que se distribuye en función de unos niveles históricos e inerciales. El Gobierno quiere replantear y reestructurar a fondo la distribución correcta de las transferencias a las universidades, que no implica una reducción absoluta de éstas. La idea es que al menos una parte de las transferencias se haga en función de índices de gestión y de eficiencia que puedan acreditar las diferentes universidades.

El primero que no quiere soslayar las dificultades del problema fiscal es el Gobierno. El “Presupuesto de la Verdad” implica un esfuerzo grande de austeridad, aunque hay contingencias e interrogantes sobre los supuestos en los que se basa. Uno de éstos sigue siendo el crecimiento de la economía en el año entrante (previsto en 2,6%) que a la luz de lo que se empieza a ver en materia de crecimiento en el segundo semestre de 1999 es realista y, por tanto, no debería tener un desfase de significación el cálculo de las rentas por dicho factor.

En los círculos parlamentarios se ha hecho una gran expectativa sobre lo que puede representar como posibilidades de mayor gasto, el aumento en los precios internacionales del petróleo. El Gobierno es muy cauteloso y casi escéptico en este campo. Entre otras razones, porque el aumento en el precio del barril de US\$11 a US\$16, que fue el primer tramo de incremento, ya está incorporado

en las cuentas presupuestales y ya está calculado en los excedentes que están aforados para que Ecopetrol le transfiera a la Nación el año entrante (\$470 mil millones). Ya están también aplicados buena parte de estos excedentes con destino a fondear pasivo pensional de Ecopetrol, que este año recibirá \$250 mil millones. Si los precios de los últimos días llegaran a mantenerse hasta fin de año (niveles superiores a US\$20 por barril), como ya el grueso del aumento está incluido tanto en los excedentes como en el mismo estimativo del déficit tolerable del año entrante —en donde los excedentes de Ecopetrol juegan un papel importante— no es mayor el margen que esta situación dejaría en términos de nuevos ingresos para financiar nuevo gasto.

...Prácticamente el presupuesto de inversión en el país está desfasado en un año completo...

El Gobierno ha propuesto una política muy austera de remuneración salarial de sus servidores para el año entrante, que espera poder hacer extensiva mediante normas a las administraciones departamentales y municipales. No tendría ningún sentido que el Gobierno hiciera esfuerzos de austeridad en salarios y que no se fuera a dar lo mismo en las entidades territoriales. Se le impondrá a los departamentos y municipios una política acorde con lo que se está trazando a nivel nacional. Y con todas estas austeridades, inclusive con todos estos refrenamientos de apropiaciones de gasto, el país está en el “filo de la navaja” para el año entrante, en una situación muy delicada. Se requiere que el Congreso ayude al Gobierno y que este Presupuesto de la Verdad sea el abre bocas de las reformas estructurales que requiere el país para de ahí en adelante estar en la senda de la sanidad y del equilibrio fiscal.