

# Evaluación del programa fiscal del gobierno y propuesta alternativa

Eduardo Sarmiento Palacio

En este documento se analiza la validez del diagnóstico oficial que sirvió para justificar el programa fiscal, se precisan sus repercusiones sobre la actividad productiva, el equilibrio fiscal y la estabilidad del sector externo y, por último, se plantea la reactivación de la economía como medio para corregir y controlar los desequilibrios externos y fiscales.

## INTRODUCCIÓN

El gobierno está comprometido en un programa de elevación de impuestos y recorte de gastos de grandes dimensiones. Luego de haber establecido el impuesto de patrimonio de 1,2% y elevar el precio de la gasolina con fines fiscales, le presentó al Congreso una reforma tributaria que pretende succionar más de \$2,2 billones y un referendo para congelar, en términos nominales, parte del gasto público.

La propuesta oficial está fundamentada en el diagnóstico de que la crisis, materializada en el desempeño de la economía, la inestabilidad del sector externo, la pérdida de credibilidad y la insolvencia de la deuda, se origina en el aumento del déficit consolidado de la nación. Sin embargo, en la exposición de motivos del gobierno y en los documentos de la Comisión de Ingresos Fiscales no se evalúa la eficacia de los ajustes fiscales adoptados durante la administración pasada para reducir el déficit fiscal, ni se profundiza sobre los efectos en la actividad productiva. Sin mayor justificación empírica ni teórica, se da como un hecho que la reducción del déficit fiscal y el aumento del gasto

militar ocasionarán una mejora de las expectativas, que compensarán con creces los efectos negativos sobre la actividad productiva.

## SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA

Durante la década del noventa la economía creció 2,5%, la tasa más baja del siglo. No hay ninguna otra década en la cual la economía haya crecido a un ritmo más bajo, ni siquiera durante las crisis de los años treinta, ni en las dos guerras mundiales, ni en las crisis cambiarias, ni en las crisis petroleras, ni en los períodos de explosión demo-

---

**Durante la década del noventa la economía creció 2,5%, la tasa más baja del siglo. No hay ninguna otra década en la cual la economía haya crecido a un ritmo más bajo, ni siquiera durante las crisis de los años treinta.**

---

gráfica. El desempleo llegó a 20% y el subempleo a 35%, también las tasas más altas del siglo. La distribución del ingreso se deterioró en forma alarmante; al principio de la década la relación entre el ingreso de 10% más rico y el 10% más pobre era de 40 a 1 y hoy en día es de 60 a 1. Lo más grave es que estas cifras tienden a deteriorarse de manera espectacular. En los últimos cuatro años el producto nacional creció 0,5% en promedio —es decir, muy inferior al promedio de la década—, el desempleo continúa en 20% y el subempleo en 35%, y los índices de

Ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia; Ph.D. en economía de la Universidad de Minnesota; ha sido decano de economía en la Universidad de los Andes; asesor de la Junta Monetaria; jefe de Planeación Nacional. Columnista del diario *El Espectador*, autor de varios libros y de múltiples ensayos y artículos. En la actualidad también se desempeña como director del Centro de Investigaciones Económicas de la Escuela Colombiana de Ingeniería.

pobreza brincaron de 54 a 60%. Todo esto tiene como contraparte el endeudamiento externo de más de 50% del PIB, la pérdida de la mitad del patrimonio industrial y la insolvencia del sector bancario, el cual no ha podido salir de la crisis, pese a los generosos recursos transferidos por el Estado para subsanar pérdidas.

En los últimos tres meses las condiciones se han agravado aceleradamente y se han extendido en las áreas más neurálgicas de la economía. Los insucesos de la apertura y el banco central autónomo han adquirido la forma de una pérdida generalizada de credibilidad y confianza. Los depósitos de ahorro desaparecen, el mercado de TES colapsa, el margen de la deuda externa supera los diez puntos, los agentes económicos se movilizan masivamente a adquirir dólares y la tasa de cambio está disparada.

### SITUACIÓN FISCAL

El deterioro de la economía se ha manifestado en todos los órdenes. El sector público no es la excepción. En la exposición de motivos de la reforma tributaria, el gobierno revela una tendencia explosiva: los gastos han crecido sistemáticamente por encima de los ingresos. El déficit del sector público consolidado pasó de 0,2% del PIB en 1991 a 3,2% en el 2001 y, de acuerdo con la proyección oficial, a 4,1% en el 2002.

El documento tiene graves imprecisiones. En un párrafo para defender las reformas tributarias de la administración anterior se dice que el déficit fiscal bajó en los últimos dos años, y a renglón seguido, para justificar la nueva reforma, se señala que en el presente año el déficit llegará a 4,1%, cifra superior a las registradas en 2000 y 2001.

Lamentablemente, no se profundiza sobre las razones económicas del proceso de aumento de déficit fiscal. En realidad, en el período 1991-

1996 el gasto de inversión y funcionamiento, en particular las transferencias regionales, aumentó excesivamente y representó la principal causa del déficit; sin embargo, las causas cambiaron de modo radical en el período 1996-2002, lapso en el que los pagos por concepto de intereses de la deuda crecieron muy por encima del producto nacional, los gastos de funcionamiento e inversión evolucionaron a un ritmo similar y los impuestos aumentaron ligeramente por encima. Así, los pagos de la deuda pública y el lento crecimiento pasaron a ser las principales causas del aumento del déficit fiscal.

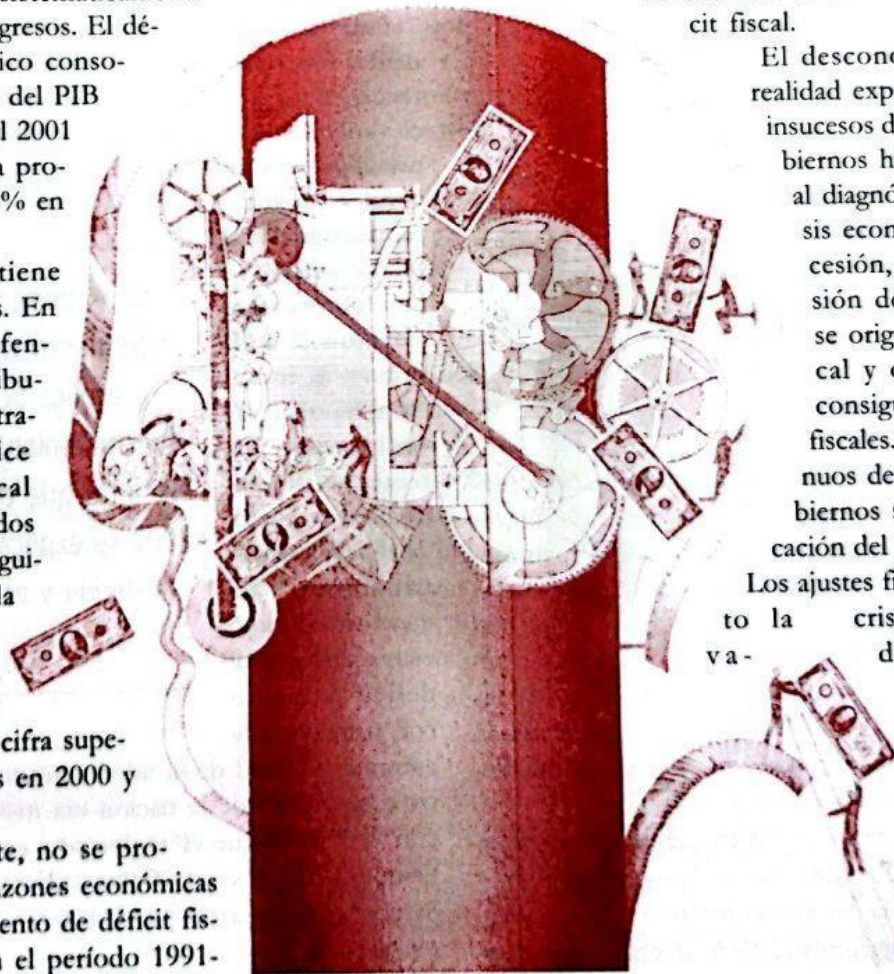
En síntesis, en el período 1991-1996 el incremento del déficit fiscal se explica por el gasto de funcionamiento y de inversión, en tanto que en el período 1996-2002 se explica por el servicio de la deuda y el bajo crecimiento económico.

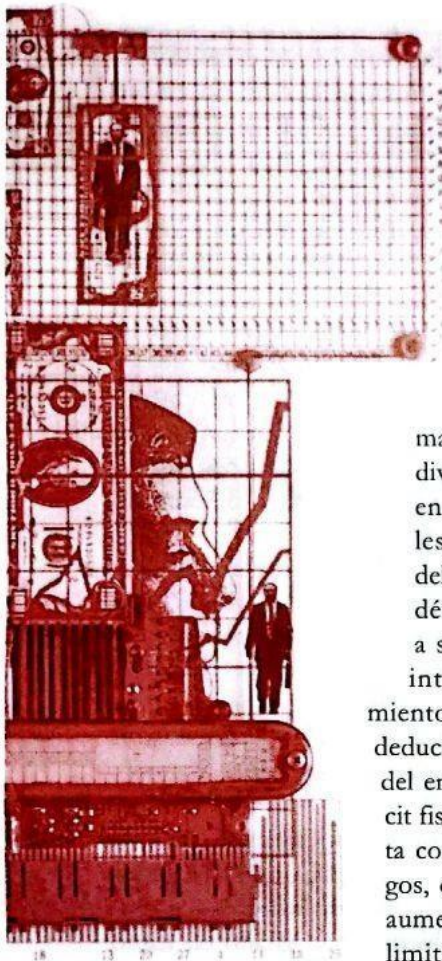
Lo anterior produce una visión distinta de la presentada en la exposición de motivos. En los últimos seis años el déficit fiscal es la consecuencia de la política económica que da lugar a un bajo crecimiento económico, elevadas tasas de interés y cuantiosas devaluaciones.

Oígame bien: el déficit fiscal no es la causa de la crisis sino la crisis es la causa del déficit fiscal.

El desconocimiento de esta realidad explica muchos de los insucesos de la década. Los gobiernos han girado en torno al diagnóstico de que la crisis económica —llámese recesión, desempleo, explosión del endeudamiento— se origina en el déficit fiscal y que la solución se consigue mediante ajustes fiscales. Los fracasos continuos de los últimos dos gobiernos son una clara verificación del error de diagnóstico.

Los ajustes fiscales no han resuelto la crisis sino la han agravado, porque han provocado recesión y desempleo, y no han corregido el desequilibrio fiscal porque han derivado en el incremento del déficit.





El gobierno le asigna al déficit fiscal responsabilidades que no tiene. Aunque se dice que el mantenimiento del déficit fiscal agravaría el endeudamiento externo hasta explotar, éste puede ser un factor de endeudamiento interno pero no externo. Si el déficit fiscal es mayor que las necesidades de divisas, la diferencia quedaría en las reservas internacionales. En realidad, el aumento del endeudamiento se debe al déficit en cuenta corriente y a su financiación con tasas de interés superiores al crecimiento económico, de donde se deduce que el origen de la crisis del endeudamiento no es el déficit fiscal sino el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual sólo puede reducirse aumentando las exportaciones, limitando las importaciones y moderando los intereses de la

deuda. Ahora, dadas las restricciones a las exportaciones colombianas en los mercados internacionales, las opciones inmediatas se reducen a revisar la apertura y renegociar la deuda.

#### PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA

El programa fiscal del gobierno está orientado a ampliar la base tributaria y recortar los gastos. Los nuevos tributos están representados en el impuesto al patrimonio, la ampliación del IVA a los bienes de primera necesidad, la elevación de 10% en las tarifas de renta y el aumento del precio de la gasolina. Por su parte, el recorte de gasto se busca mediante la congelación de las partidas de funcionamiento; en el fondo, se pretende bajar los salarios del sector público y, por ese conducto, presionar los de toda la economía.

El impuesto al patrimonio —y en menor grado el de la renta— recaerá en los ahorros de los grupos altos y medios y se manifestará en una contracción de la inversión privada. La ampliación del IVA afectará en mayor

grado a los sectores de menores ingresos y se reflejará en una contracción generalizada de los consumos. Por su parte, la congelación de salarios tocará en un principio a los servidores públicos y luego se extenderá a toda la economía por la vía de los ingresos laborales.

Las medidas en conjunto contraerán el ingreso disponible en más de \$6 billones o, si se quiere, en 3% del PIB. Inevitablemente provocarán la caída de la inversión y los consumos, que se manifestará en la profundización de la recesión y el desempleo, que se multiplicarán en todos los niveles. Se exacerbará el círculo vicioso en que la baja capacidad de compra reduce la producción y el empleo y esto acrecienta la baja de la capacidad de compra. Por otra parte, la caída de la actividad económica significará menores utilidades de las empresas, salarios, ventas y oportunidades de empleo, que se manifestarán en una reducción de los recaudos tributarios. Es posible que el monumental ajuste fiscal se compense por la caída del producto nacional y que luego de un tiempo reaparezca el mismo déficit fiscal.

En cierta forma, se repite la experiencia de la administración anterior, que se vio comprometida en dos reformas tributarias y recortes del gasto, como la Ley 715 de la educación. Se esperaba que la reducción del déficit fiscal bajara las tasas de interés y movilizara los recursos hacia la inversión privada y, adicionalmente, elevara el tipo de cambio, estimulando las exportaciones. Los resultados fueron muy distintos. Los ajustes fiscales provocaron fuertes caídas en la actividad productiva que frenaron el consumo y la inversión, y arrastraron consigo los recaudos tributarios. Luego de las dos reformas tributarias, la economía cayó en recesión y el déficit aumentó con respecto a la

anterior. Al final de la administración Pastrana, el déficit consolidado de la nación era mayor que el acordado con el FMI y que el registrado en la administración Samper. Así, los sacrificios tributarios de los colombianos se esfumaron por los destrozos causados por la recesión y el desempleo.

---

**En el período 1991-1996 el incremento del déficit fiscal se explica por el gasto de funcionamiento y de inversión, en tanto que en el período 1996-2002 se explica por el servicio de la deuda y el bajo crecimiento económico.**

---

La improvisación y la falta de visión se manifiestan en la propuesta oficial de congelar, así sea parcialmente, el gasto público por referendo. En un momento en que el país carece de total control sobre el crédito y la emisión, el financiamiento externo, el tipo de cambio y la tasa de interés, esto implicaría, de hecho, renunciar a la última tabla de salvación. Si la economía se viera abocada a una profundización de la recesión por los problemas de Estados Unidos y Venezuela, por la misma reforma tributaria o por la pérdida de confianza, estaría desprovista de medios para superar el desempleo y el empobrecimiento. Renunciar en un momento de recesión y de pérdida de confianza al gasto público es dejar la suerte de la economía al arbitrio del monetarismo y de los designios del FMI.

#### CRECIMIENTO Y AJUSTE FISCAL

El programa macroeconómico de gobierno no se reduce al ajuste fiscal. Al mismo tiempo, se plantea una política monetaria laxa de baja de tasas de interés, flexibilización de salarios —que es una forma elegante de bajarlos con la reforma laboral— y congelación del gasto de funcionamiento. El expediente está fundamentado en la visión convencional del libro de texto en que se muestra cómo, dentro de un manejo combinado de una política fiscal y monetaria, las economías están en condiciones de acelerar el crecimiento económico y de reducir el déficit fiscal.

La reducción de la tasa de interés no lleva a los bancos a prestar recursos porque abrigan dudas de que los puedan recuperar y las empresas no los reciben porque no quieren comprometerlos en malos negocios.

Se considera que la baja de la tasa de interés induce la ampliación de la inversión y que la reducción del salario estimula el empleo. No se advierte que esos comportamientos por la vía de los precios no se dan en una economía que, luego del colapso, enfrenta una baja capacidad de compra. La reducción de la tasa de interés no lleva a los bancos a prestar recursos porque abrigan dudas de que los puedan recuperar y las empresas no los reciben porque no quieren comprometerlos en malos negocios. Así, en los últimos años la baja de la tasa de interés ha venido acompañada de una caída del crédito y de la inversión. Por su parte, la disminución del salario tiende a acentuar la deficiencia de demanda y, en consecuencia, acentúa el estancamiento de la producción y el empleo. Por eso, en los últimos años el desempleo de 20% coincidió con una caída de 20% de los ingresos laborales. En contraste, la política fiscal de inmediato provoca una contracción de la actividad productiva que arras-

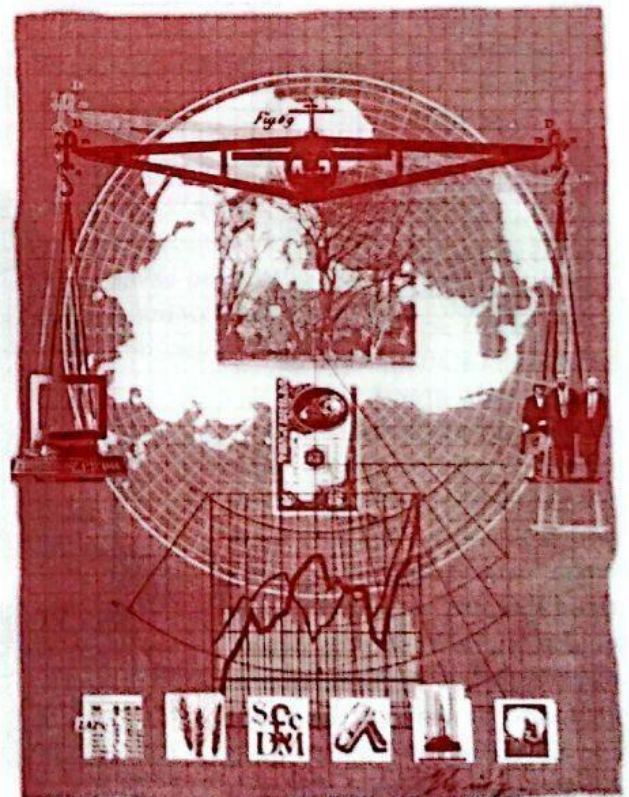
*Quiérase o no, en una economía que opera con baja capacidad de compra, al final de cuentas, el ajuste fiscal resulta recesivo.*

tra la inversión, las importaciones y se multiplica en toda la economía. Se acentúan la deficiencia de demanda efectiva y la baja capacidad de compra, que impiden la movilización del crédito y la absorción de la mano de obra.

Quiérase o no, en una economía que opera con baja capacidad de compra, al final de cuentas, el ajuste fiscal resulta recesivo.

¿Cuál es, entonces, la alternativa para conciliar el crecimiento con la sostenibilidad fiscal? Simplemente, proceder al revés y reactivar la producción. La recuperación del crecimiento de la economía generaría más recaudos que todos los nuevos tributos que se están proponiendo. En la práctica, el problema se reduce a recuperar el crecimiento dentro de un marco de confianza que cada vez se deteriora más por la misma crisis.

Lo anterior se ilustra con un simple ejemplo. La última reforma tributaria provocó una caída del cre-



cimiento económico que, según las previsiones oficiales, estará cerca de 1,5% en el presente año. Como consecuencia los recaudos tributarios, según las previsiones oficiales, bajaron 10% (1,1% del PIB). Si se tiene en cuenta que los gastos fiscales crecieron 2% (0,2% del PIB), resulta que el déficit fiscal aumentó cerca de 1% del PIB. Supongamos, por un momento, que en lugar de la política de ajuste se hubiera adoptado un programa de reactivación y la economía respondiera con un crecimiento de 5%. En ese caso, los impuestos aumentarían 10%, y si el gasto público crece 2%, el déficit fiscal habría bajado cerca de 1% del PIB. En tales condiciones, el déficit fiscal no sería en la actualidad de 4% del PIB sino de 2%, cifra que está dentro de los márgenes ampliamente aceptados.

#### PROPUESTA ALTERNATIVA

Después del colapso de 1999, la economía quedó expuesta a una deficiencia de demanda efectiva, es decir, a una baja capacidad de compra. Los ahorros de la economía no fluyen en la inversión. En tales condiciones, los estímulos de oferta y de precios se tornan inoperantes. La ampliación de la demanda efectiva sólo puede lograrse mediante acciones directas para crear empleos e ingresos. El primer paso es usar los poderes monetarios con el fin de emitir para los sectores que están dispuestos a mantener la liquidez, como serían los desempleados. Así, la conformación de un fondo de empleo financiado con un crédito del Banco de la República de 2,5% del PIB,

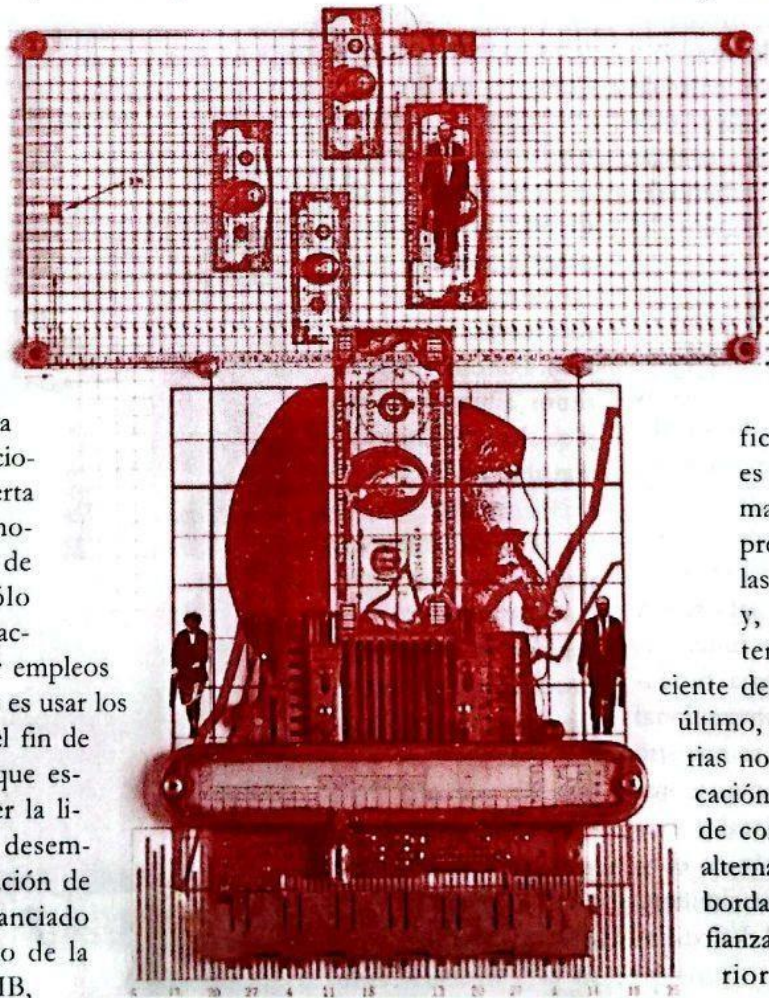
por una sola vez, haría la tarea. Los nuevos ingresos generarían una ampliación de la demanda que se difundiría en toda la economía.

El otro camino es limitar las importaciones que el país está en condiciones de producir, como los bienes agrícolas, las confecciones, los automóviles y una gran variedad de productos intermedios. Por este conducto es posible ampliar la demanda en US\$3.000 millones y generar otros 300.000 empleos.

La fórmula monetaria está en el tapete desde hace tres años y ha sido materia de todo tipo de deformación. La primera reacción fue calificarla de inflacionaria. No se advierte que la emisión sólo es inflacionaria en economías que están cerca del pleno empleo o, en otras palabras, que están utilizando

plenamente los recursos. Las cosas son muy diferentes en un sistema en desempleo. En ese caso, la emisión genera ingresos y empleos que luego producen los ahorros e impuestos que permiten reemplazarla. Por eso, la operación se propone por una sola vez. Ahora, los excesos de liquidez que podrían presentarse en un comienzo pueden contrarrestarse con una política monetaria que mantenga la tasa de interés en línea con la externa y, en caso extremo, con un depósito por período fijo a la compra de divisas.

En las circunstancias actuales de incertidumbre y pérdida de credibilidad, el sector externo se convierte en una restricción para la ampliación de la demanda. La mayor actividad económica ocasiona un aumento de las importaciones que amplía el déficit en cuenta corriente y las necesidades de deuda externa que no son susceptibles de ser atendidas. En este sentido, la revisión de la apertura tendría el doble propósito de ampliar la demanda y corregir el desequilibrio externo, pero no es suficiente. Adicionalmente, es indispensable reprogramar la deuda dentro de la premisa que permita evitar las transferencias al exterior y, al mismo tiempo, mantenga o reduzca el coeficiente del saldo de la deuda. Por último, las autoridades monetarias no deben descartar la aplicación de algunos mecanismos de control de cambios, como alternativa a la devaluación desbordada y a la pérdida de confianza de los títulos en el exterior.



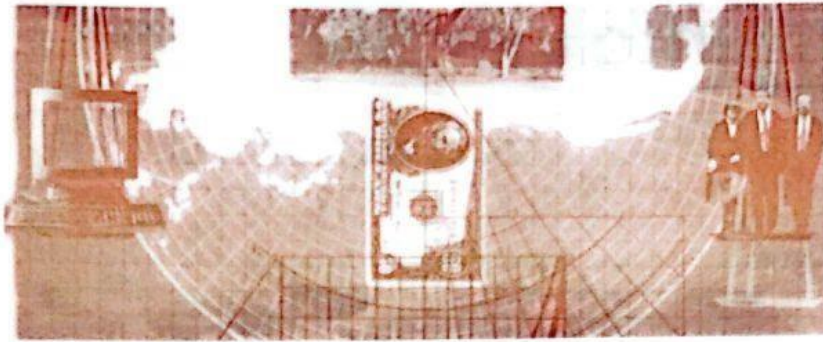
Todo esto configura un nuevo modelo económico que entre sus pilares centrales contempla la emisión para generar empleo, la revisión de la apertura en el amplio sentido de la pala-

bra, la reprogramación de la deuda y la aplicación de algún tipo de control de cambio como alternativa a la devaluación desbordada. De hecho, se dispondría de un amplio número de instrumentos que permitiría actuar en ambos frentes. La prescripción modificaría el panorama. En conjunto, contribuiría a reducir el desempleo a menos de la mitad en un año y medio. Por lo demás, el mayor ingreso redundaría en una rápida recuperación que significaría tasas de crecimiento de 5%. Lo más interesante es que en dos años generaría más recaudos que el impuesto de patrimonio y todos los demás gravámenes anunciados.

#### CONCLUSIONES

El programa fiscal del gobierno está orientado a generar un ajuste de \$6 billones (3% del PIB). La iniciativa constituye el pilar central de la política oficial y se justifica en términos del deterioro acelerado de las condiciones de la economía. Sin embargo, la exposición de motivos gira en torno a argumentos que desconocen los fracasos anteriores y se sustenta en previsiones de reactivación que no corresponden a la realidad. No se quiere reconocer que el déficit fiscal es la manifestación y no la causa de la crisis y, en ese contexto, el ajuste draconiano resulta peor que la enfermedad. Tal como ocurrió en la administración anterior, la prescripción acentuaría la recesión y no garantizaría la reducción del déficit fiscal.

En cierta forma se repite la experiencia de Argentina. Cuando llegó Domingo Cavallo al Ministerio de Hacienda, el modelo había explotado. En lugar de enfrentar la realidad modificando el modelo, se comprometió



en un ajuste de déficit cero que acentuó la recesión y al final resultó inaplicable.

La crisis originada por el modelo económico se refleja en todos los órdenes de la organización económica.

Sin embargo, las manifestaciones y los daños más graves están en la recesión, en el desempleo y en el desequilibrio de la balanza de pagos. El ajuste fiscal en el contexto de un programa de rescate del FMI aliviaría temporalmente la última situación, a cambio de agravar la primera. No hay ninguna razón seria para no operar en los dos frentes, es decir, en la reactivación y la recuperación de la estabilidad cambiaria. Otra cosa es que no pueda hacerse con los instrumentos limitados del modelo imperante. El logro de los dos propósitos es perfectamente posible dentro de un nuevo modelo que cumpla las siguientes condiciones:

1. Encauzar los poderes monetarios para crear empleos e ingresos.
2. Limitar las importaciones que el país está en capacidad de producir.

3. Reprogramar la deuda externa.

4. Acudir a algún tipo de control de cambios cuando las circunstancias así lo requieran.

La fórmula reactivaría la economía en pocos meses, bajaría el desempleo a la mitad en un año y medio, generaría en dos años mayores recaudos tributarios que el programa de ajuste presentado por el gobierno y lograría la reducción progresiva del saldo de la deuda con respecto al PIB.

**La emisión sólo es inflacionaria en economías que están cerca del pleno empleo o, en otras palabras, que están utilizando plenamente los recursos. Las cosas son muy diferentes en un sistema en desempleo.**

