

Gasto, deuda y el ajuste de impuestos propuesto por la **Misión del Ingreso**

Juan José Echavarría
co-director, Banco de la República

Nov, 2003



Temas

I. Las cifras fiscales de Colombia: gasto y deuda

- características; factores que explican el alto crecimiento del gasto; impacto del gasto; deuda

II. El ajuste vía impuestos:

- características, propuestas de la Misión del Ingreso y resultados de la encuesta social

III. Conclusiones

Temas

I. Las cifras fiscales de Colombia: gasto y deuda

- características; factores que explican el alto crecimiento del gasto; impacto del gasto; deuda

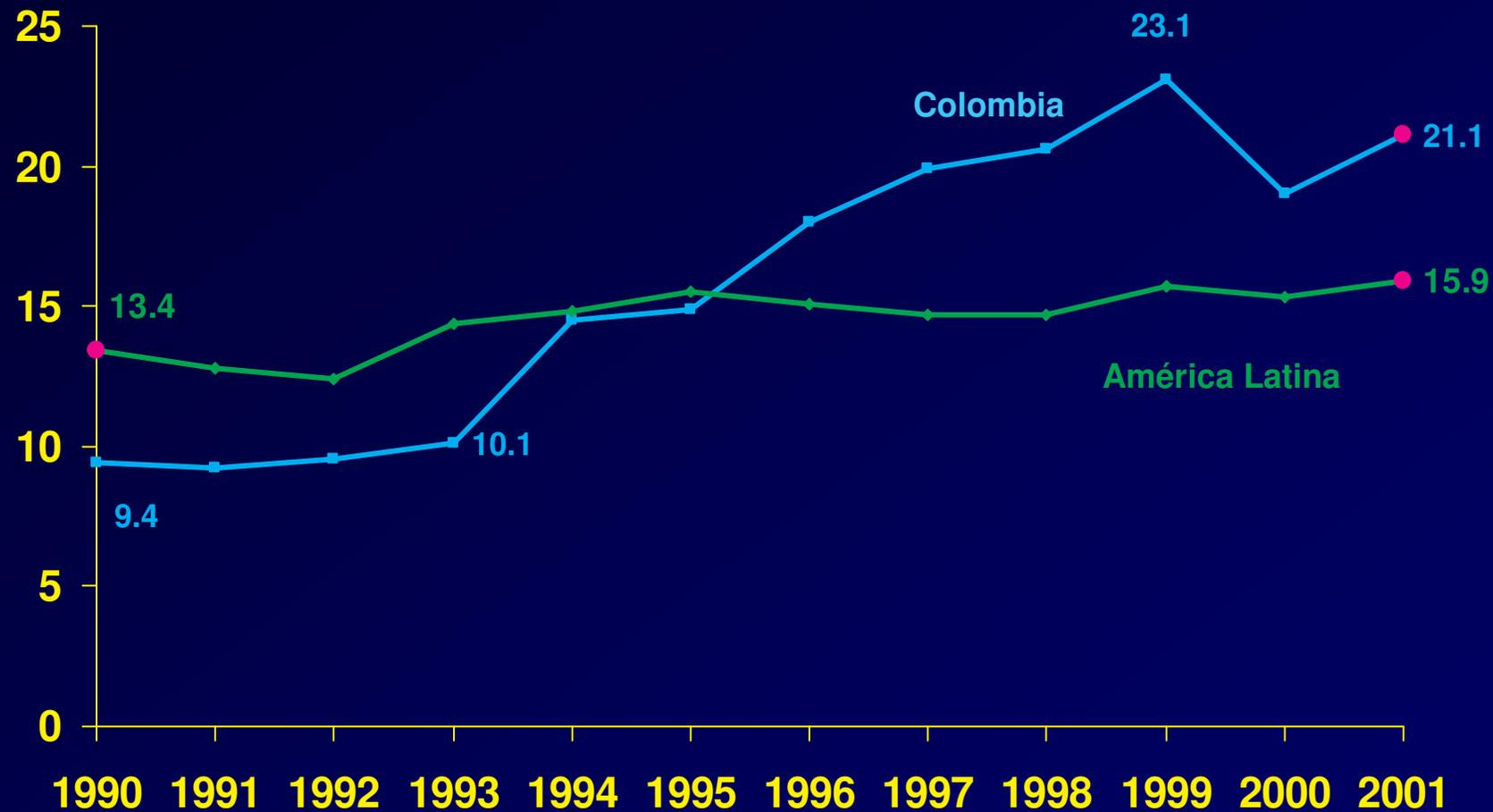
II. El ajuste vía impuestos:

- características, propuestas de la Misión del Ingreso y resultados de la encuesta social

III. Conclusiones

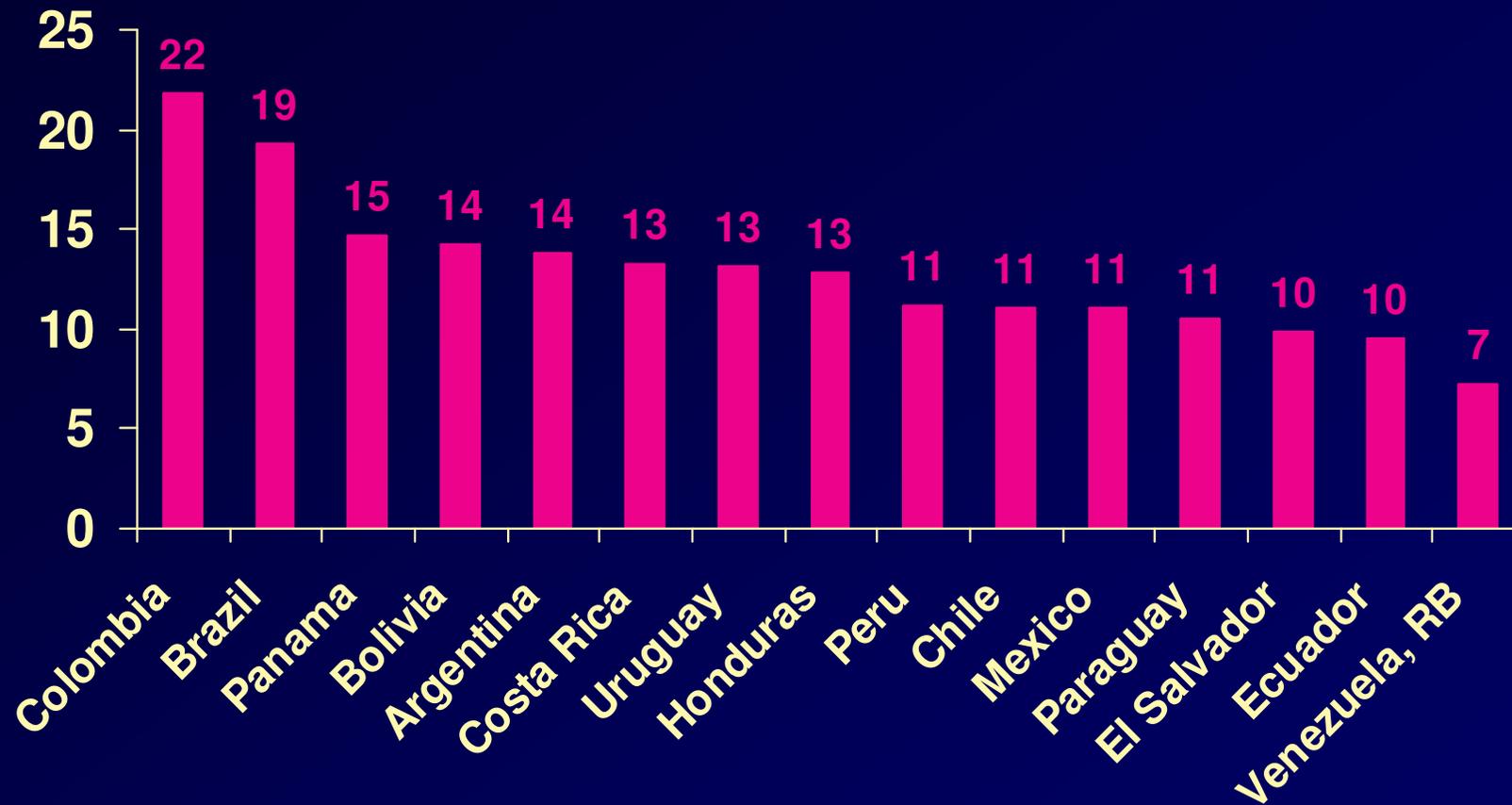
TFP

La historia es conocida: el gasto creció (consumo del gobierno*/PIB)



Fuente: Banco Mundial; *: sector público no financiero

Y hoy Colombia es el país con mayor gasto en la región (consumo del gobierno*/PIB, 2000)



Fuente: Banco Mundial; *: sector público no financiero

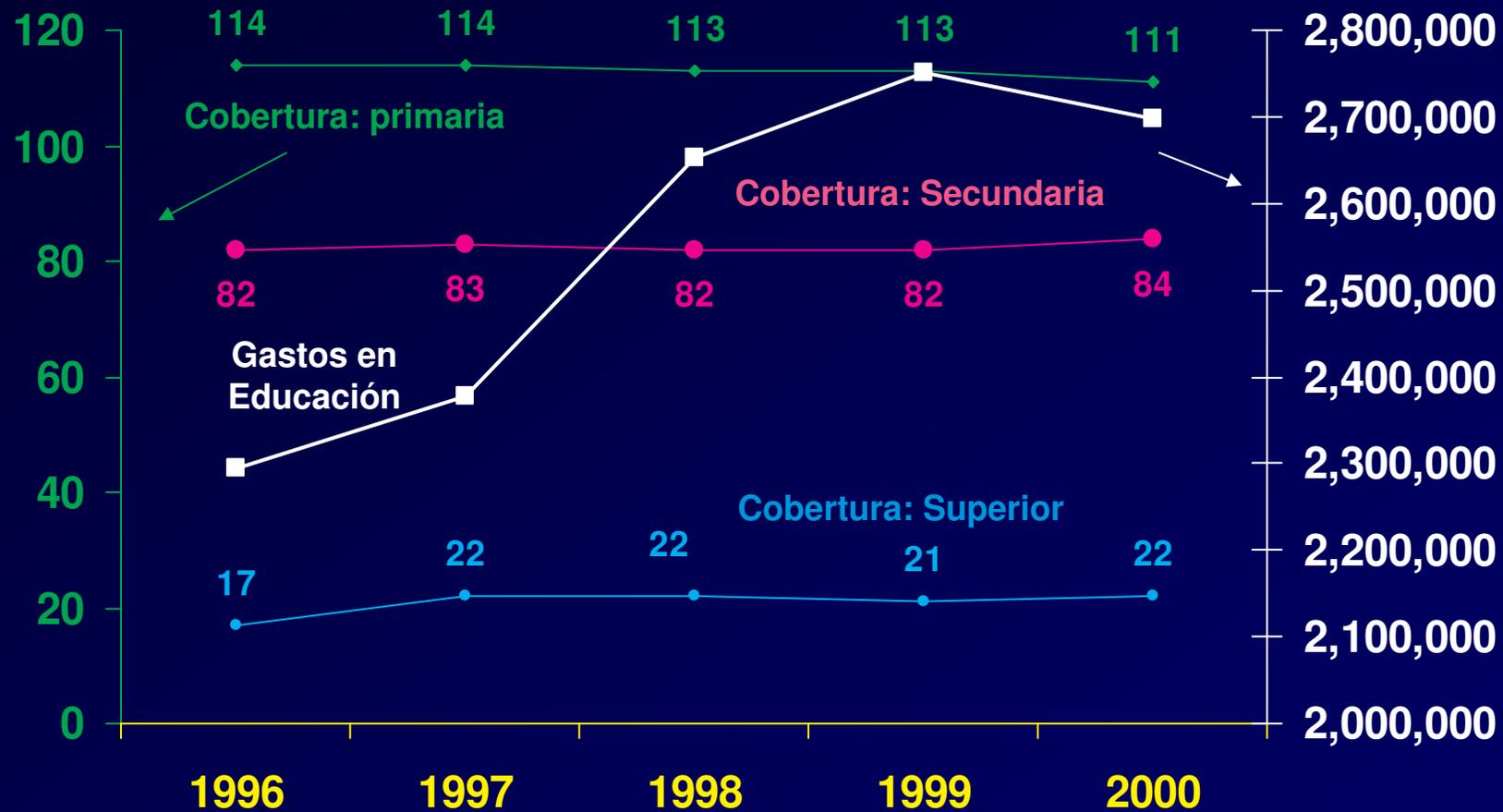
Factores que explican el alto gasto

- Qué creció?
 - Transferencias, pensiones, gasto militar e intereses sobre la deuda explican buena parte de lo sucedido
- Ineficiencia en los gastos
 - Se elevaron los gastos en educación y salud con poco impacto en cobertura (y menos aún en calidad)
- Duplicidad
 - 20% de la inversión municipal está a cargo de la nación
 - Gobierno central, municipios y departamentos duplican funciones

Factores que explican el alto gasto

- No existe una función de bienestar bien definida
 - Urrá, La Miel, Carbocol, subsidios a los combustibles, etc
- Los salarios de los empleados públicos crecieron mucho en los últimos 13 años
 - 76 % en términos reales (Fedesarrollo)
 - El gasto de personal de los empleados públicos en hospitales (Gaviria, 2003):
 - 52% de los gastos fijos en 1994; 71% en 2001
 - 40% de los gastos totales en 1994; 56% en 1998; 48% en 2001
 - Docentes públicos
 - Ganaban 4.6% menos que una persona con las mismas habilidades en 1991, 10.5% menos en 1994 y 7.9% más en 2000 (Acosta, 2000)

Se gastó, con poco impacto (gasto en salud, \$, y cobertura,%.



Fuente: DNP

Duplicidad en funciones

(funciones de los gobiernos Nacional N, Departmental D y Municipal M)

| PUBLIC SERVICE | AMOUNT | STRUCTURE | EXECUTION | SUPERVISION |
|-----------------------------|--------|-----------|-----------|-------------|
| National Defense | N | N | N | N |
| Natural Resources (Oil) | N | N | N,D,M | N |
| Education | | | | |
| Elementary | N,D,M | N,D | N,D,M | N |
| High School | N,D | N,D | N,D | N |
| Universities | N | N | N | N |
| Health | N,D,M | D,M | N,D,M | N |
| Housing | N,M | N,D,M | M | M |
| Hospitals | N,D,M | N,D,M | N,D | N |
| Water Service and Sewerage | M | M | M | N |
| Public Transportation | M | M | M | M |
| Streets | M | M | M | M |
| Waste Disposal and Cleaning | M | M | M | N |
| Public Lighting | N,M | N | N,M | N |
| Highways | N,D | N,D | N,D | N,D |
| Telecommunications | N,M | N,M | N,M | N |
| Ports | N,M | N,M | N,M | N |

Source: IDB, 1997. N: National, D: Departmental, M: Municipal Amount: Who decides the amount to be spent? Structure: Who decides the expenditure structure? Execution: Who executes the expenditure? Supervision: Who supervises the function?

Temas

I. Las cifras fiscales de Colombia: gasto y deuda

- características; factores que explican el alto crecimiento del gasto; **impacto del gasto; deuda**

II. El ajuste vía impuestos:

- características, propuestas de la Misión del Ingreso y resultados de la encuesta social

III. Conclusiones

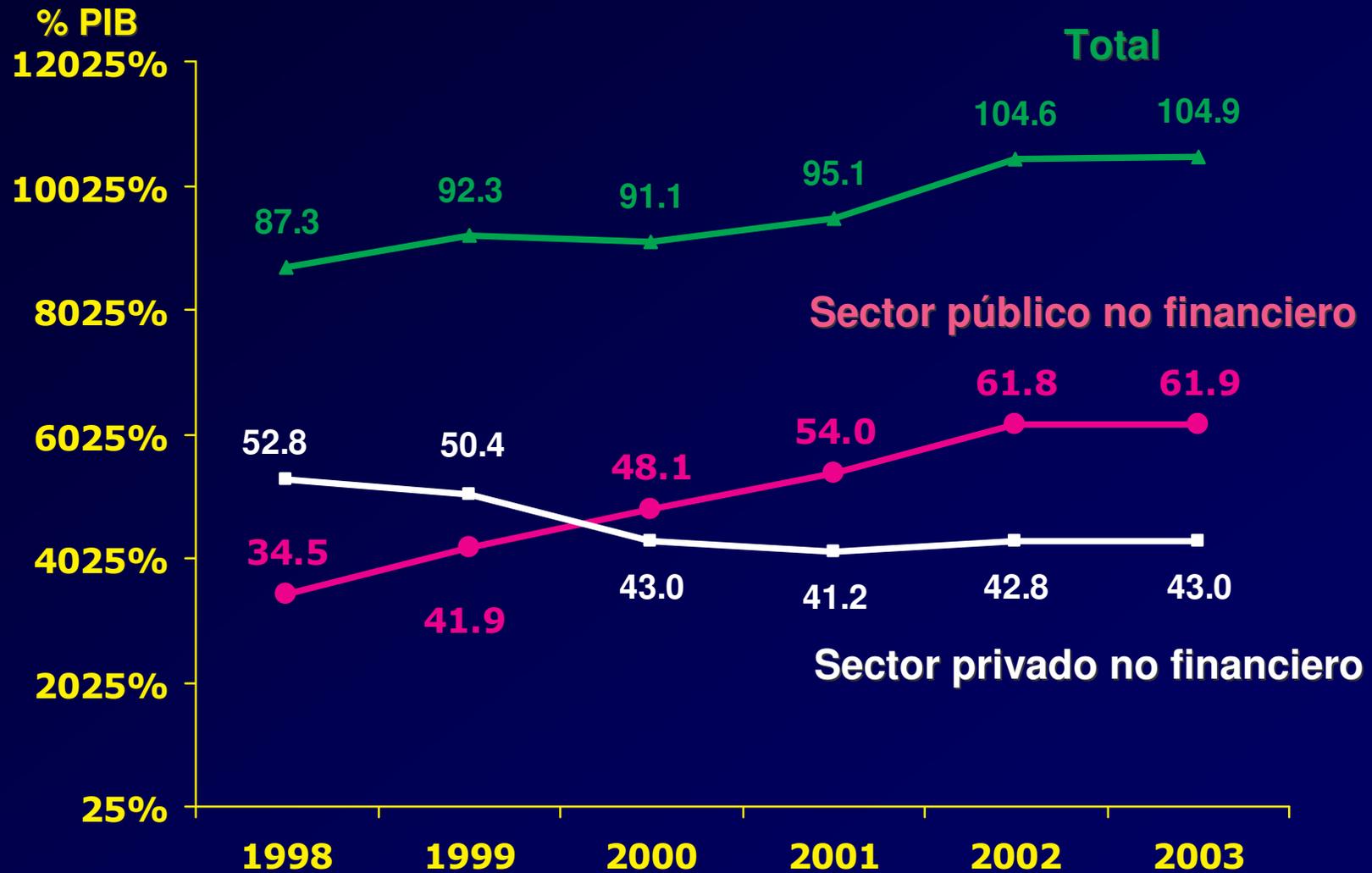
Impacto del gasto

- En el largo plazo crecen más los países con bajo gasto público
 - Y Colombia creció más que el resto de América Latina entre 1950 y 1995 fundamentalmente por los menores niveles de gasto público
- El gasto público revalúa la tasa de cambio real
- El gasto público en mayor nómina es la peor política “anti-cíclica”
 - Quién hace el recorte luego?
- El gasto público no es expansivo cuando los mercados y el sector privado desconfían de la senda futura de gasto, impuestos y financiación
 - Se generan superavit en los períodos de alto crecimiento? 11

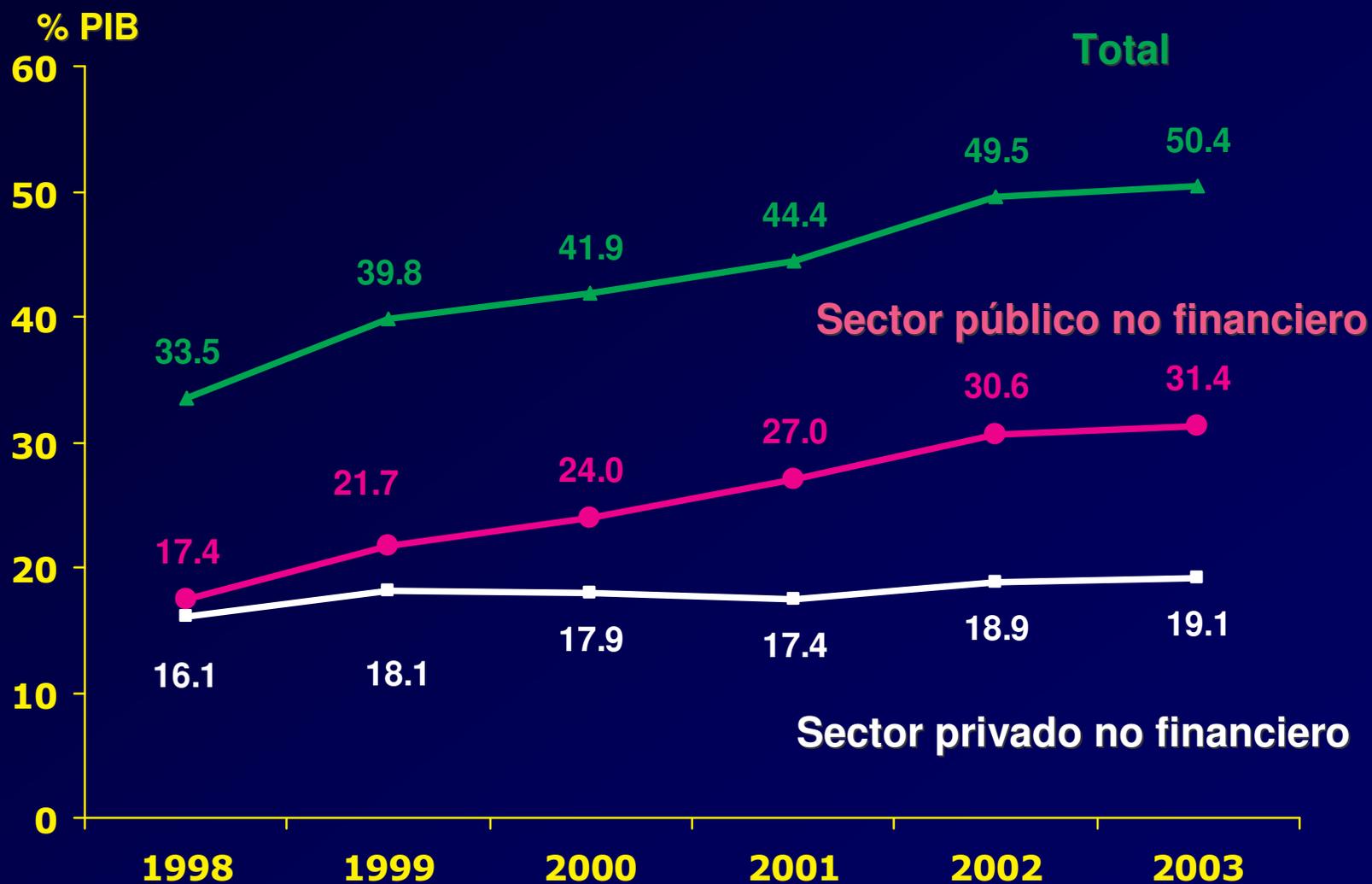
Impacto del gasto

- El efecto del gasto depende en buena parte de la respuesta de los agentes privados:
 - ahorrán más para pagar futuros impuestos?
- No son convenientes las min-burbujas que luego implican aterrizajes altamente recesivos
- El Banco Central no puede adoptar medidas anti-cíclicas cuando su “socio” es fiscalmente irresponsable

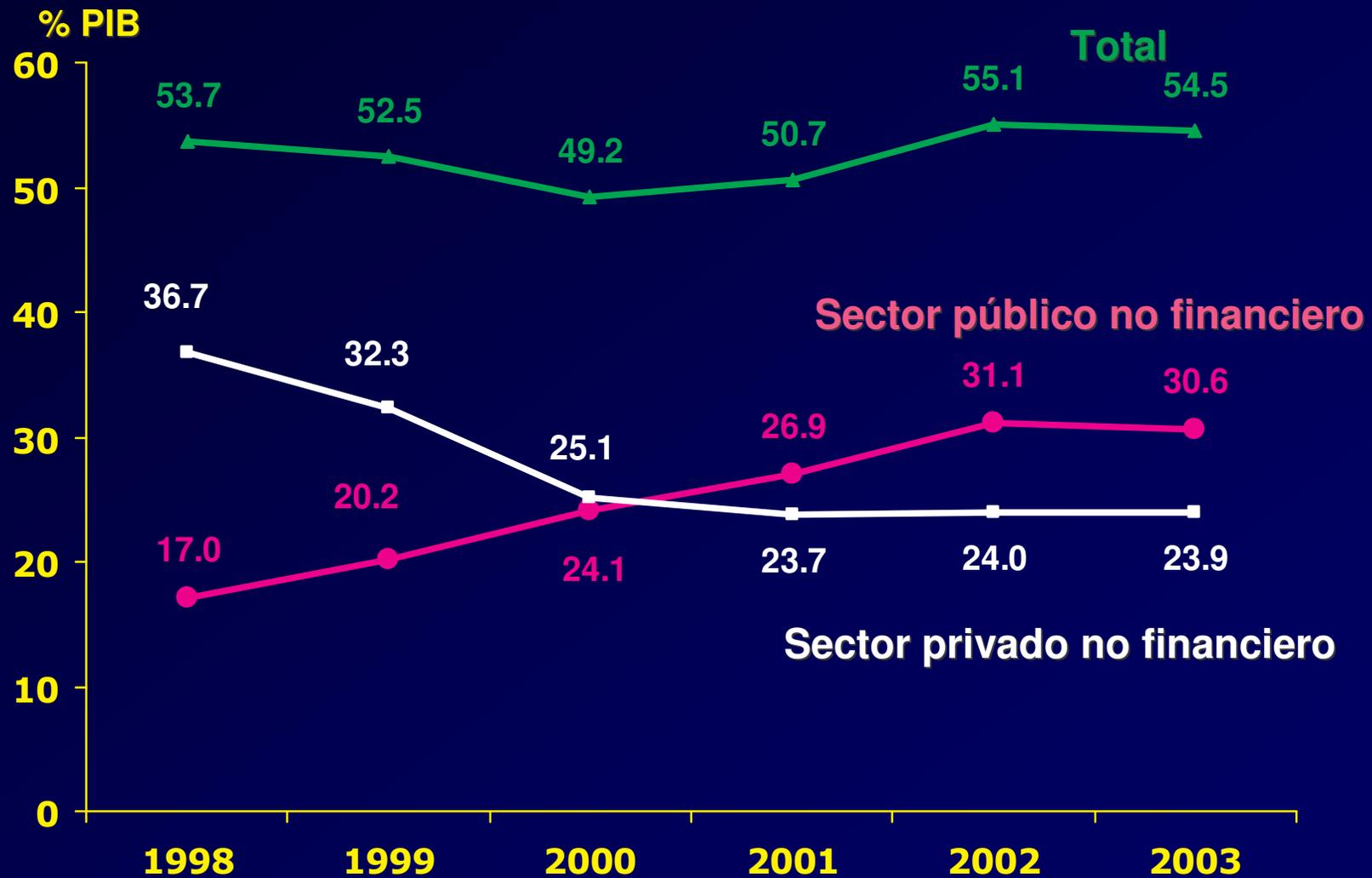
Deuda **total** pública y privada (% del PIB)



Deuda externa pública y privada (% del PIB)



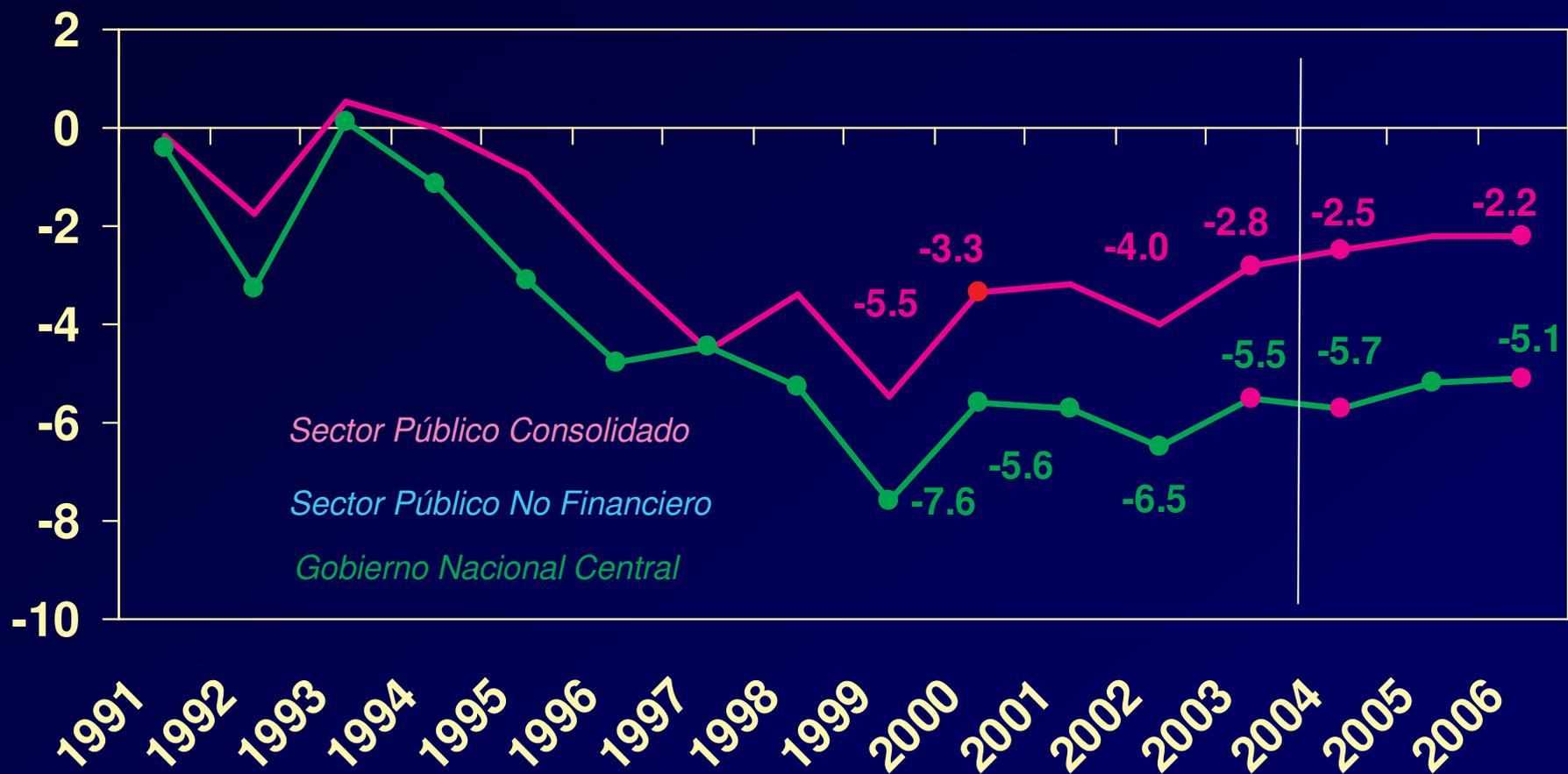
Deuda interna pública y privada (% del PIB)



Deuda externa pública (composición %)



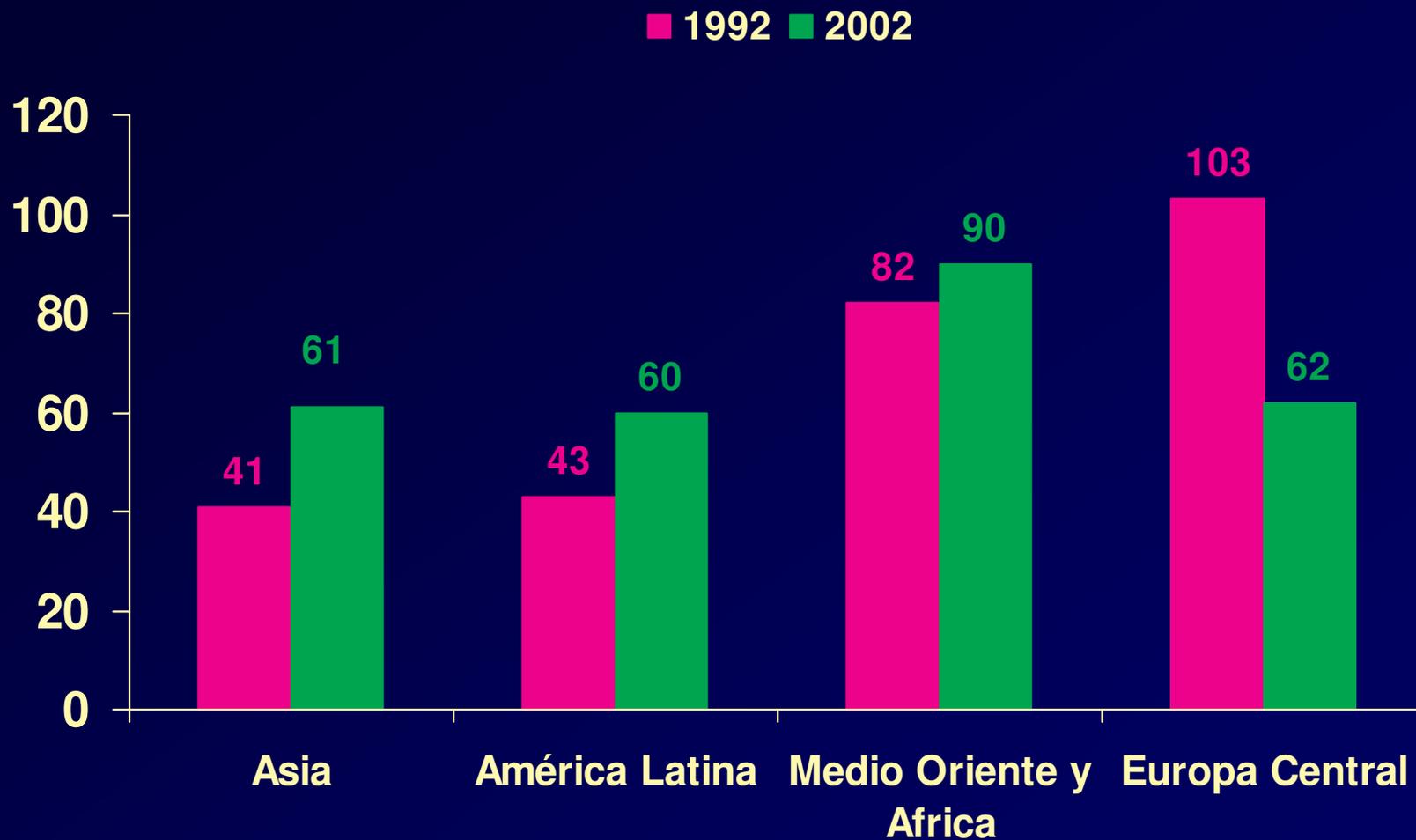
La situación fiscal del gobierno central poco mejora.... ni siquiera en las proyecciones futuras (déficit como % del PIB)



Deuda

- La deuda ha caído en los 90s en los países desarrollados (Japón es la gran excepción)
- La deuda excesiva puede:
 - Incrementar las tasas de interés
 - *Crowd out* la inversión privada
 - Limitar el papel de la política fiscal expansionista cuando comienza la recesión
 - Conducir a la moratoria y al no pago

Deuda externa en los países emergentes (% del PIB)

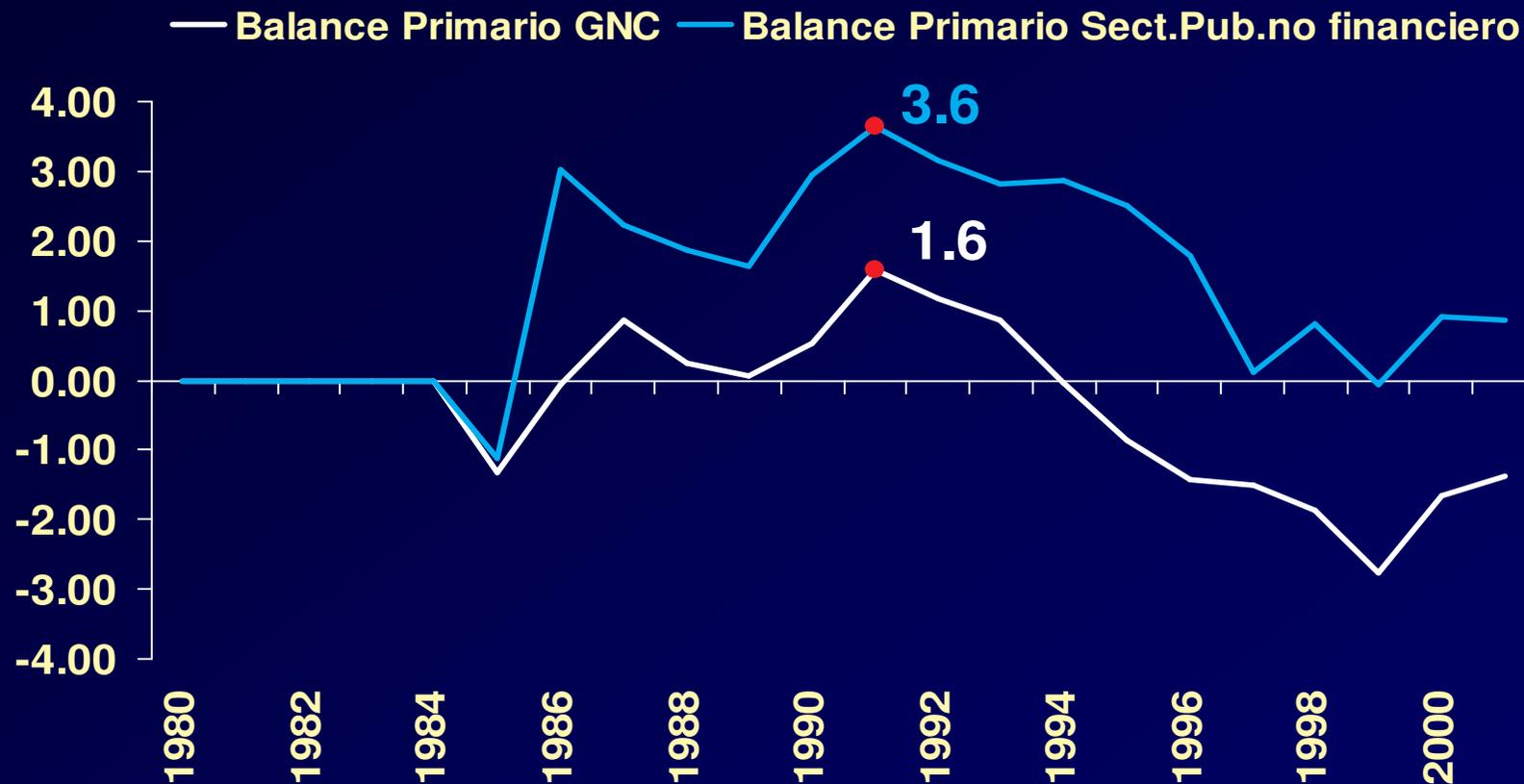


Fuente: IMF

Hacia el futuro se requiere

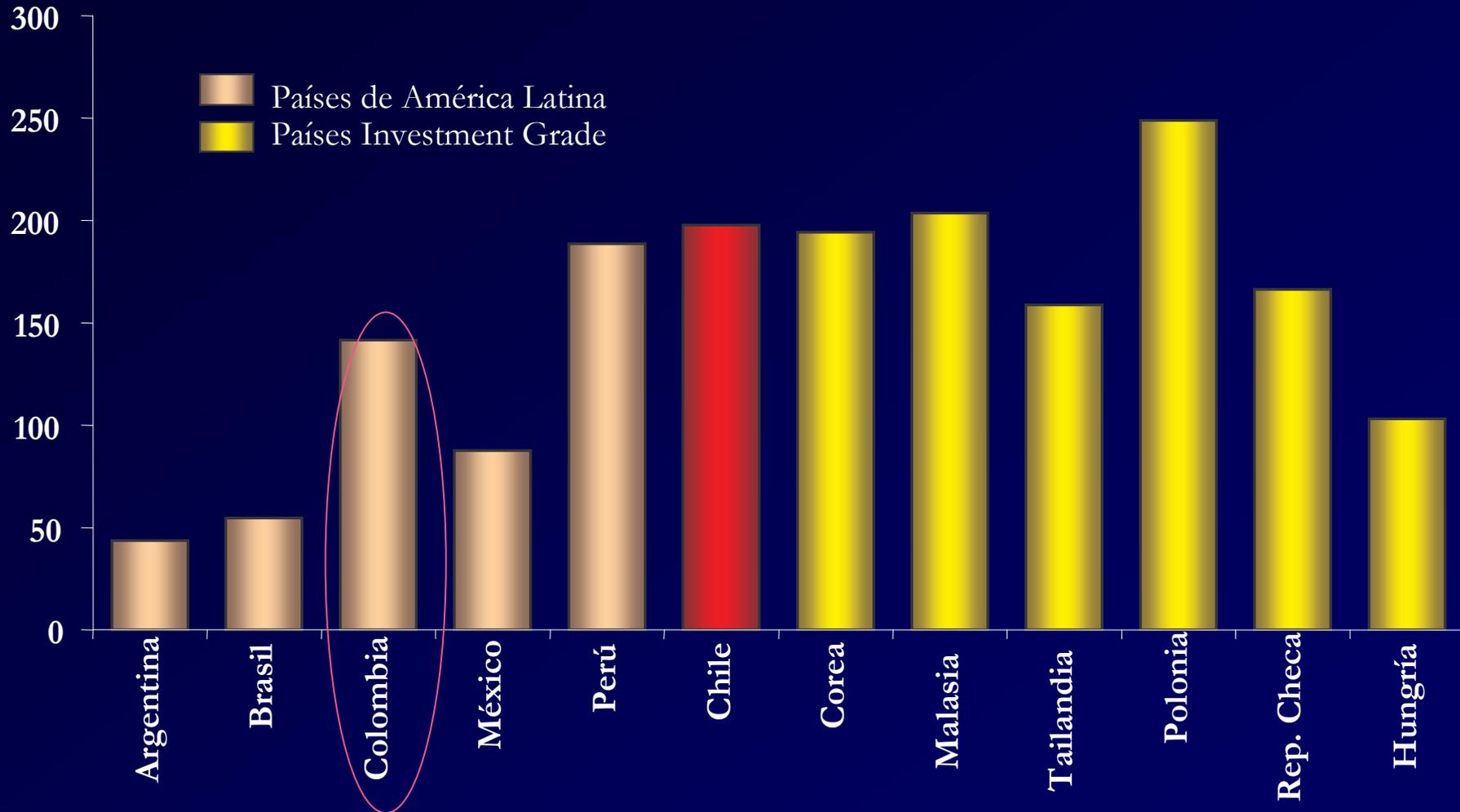
- Un superavit primario de 2.83% por los próximos 30 años
 - Hoy tenemos un déficit primario cercano a 2% del PIB en el gobierno central y de 0% para el gobierno consolidado

Pocas veces ha tenido lugar un superávit primario de esa magnitud...



Pagar la deuda externa con reservas internacionales? tema en discusión

(reservas int/deuda de corto plazo+amortizaciones, %)



Fuente: JPMorgan Chase, mayo 2003

Temas

- I. Las cifras fiscales de Colombia: gasto y deuda
 - características; factores que explican el alto crecimiento del gasto; impacto del gasto; deuda
- II. El ajuste vía impuestos:
 - características, propuestas de la Misión del Ingreso y resultados de la encuesta social
- III. Conclusiones

Impuestos. Las recomendaciones de la Misión del Ingreso

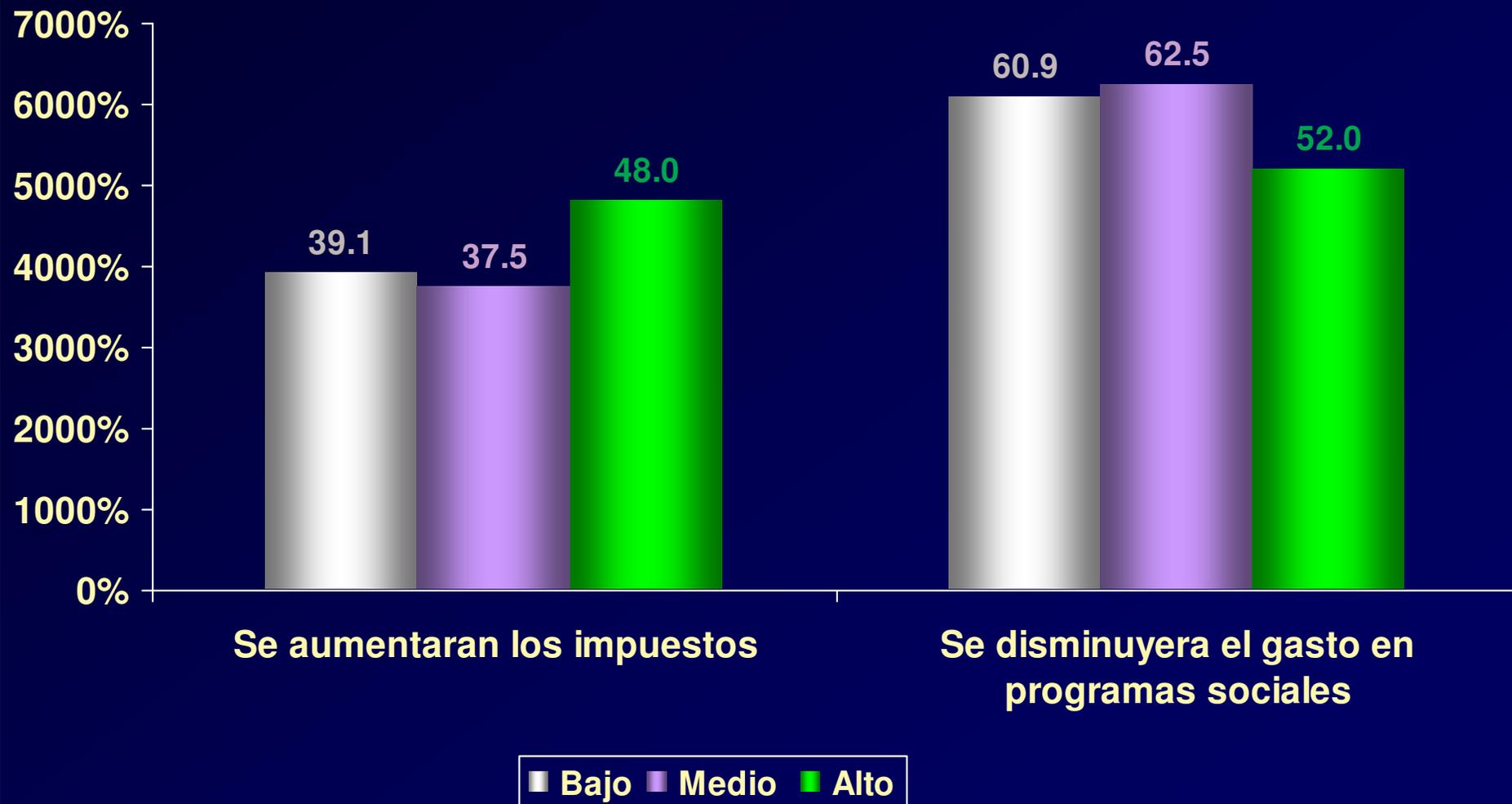
- Una estructura tributaria sana debe ser lo menos nociva posible para el crecimiento
- La sostenibilidad de la deuda requiere ajustes via gasto Y VIA IMPUESTOS
- Colombia es un país que paga pocos impuestos; quienes SI pagan contribuyen excesivamente
 - No es el mejor ambiente para la inversión extranjera
 - La evaluación del impacto de las excepciones es muy desfavorable
- Los altos salarios tienen deducciones de 25%
 - Una política claramente regresiva

Impuestos. Las recomendaciones de la Misión del Ingreso

- La cobertura en IVA es muy baja
- El impuesto al patrimonio y al 3/1000 son malos impuestos
 - Debe reforzarse el impuesto predial
- Se requiere mayor esfuerzo tributario local

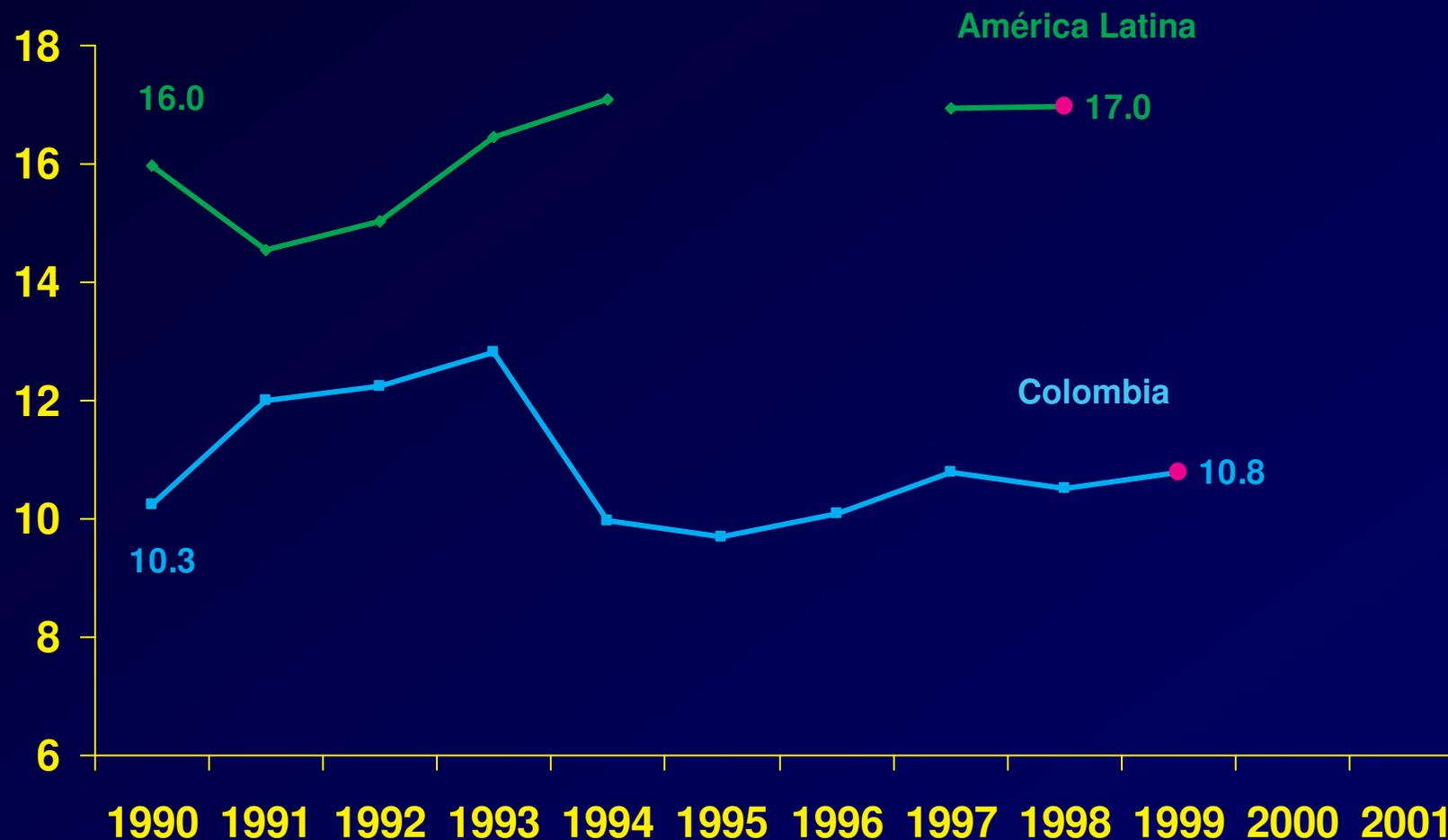
Ajuste vía menor gasto y mayores impuestos: qué dice la gente?

prefiere ajustar los déficit fiscales por medio de la disminución del gasto **social** o aumentando los impuestos?



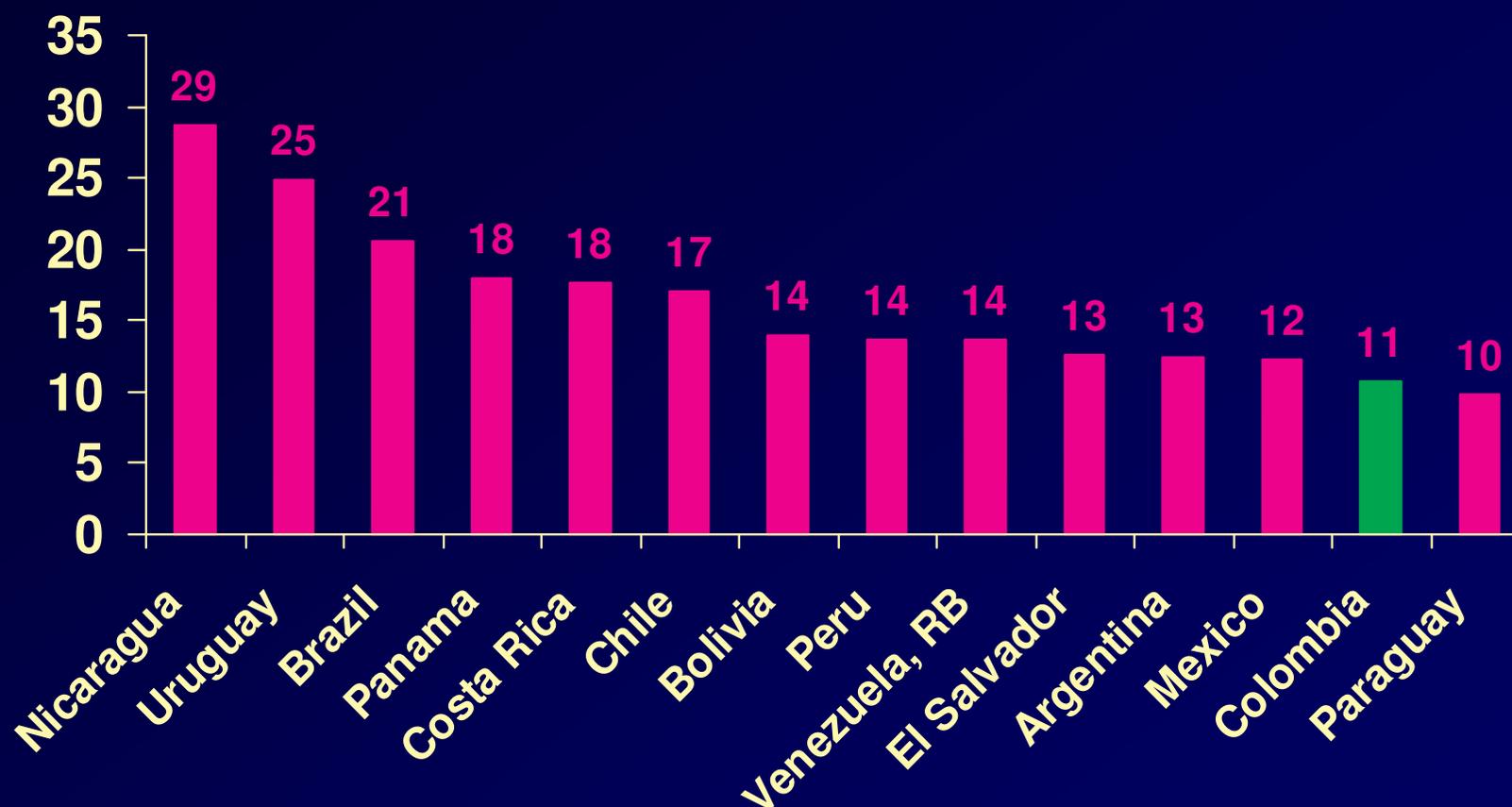
Colombia paga bajos impuestos:

Impuestos recolectados por el **gobierno central**... Colombia vs Latin America
(% del PIB)



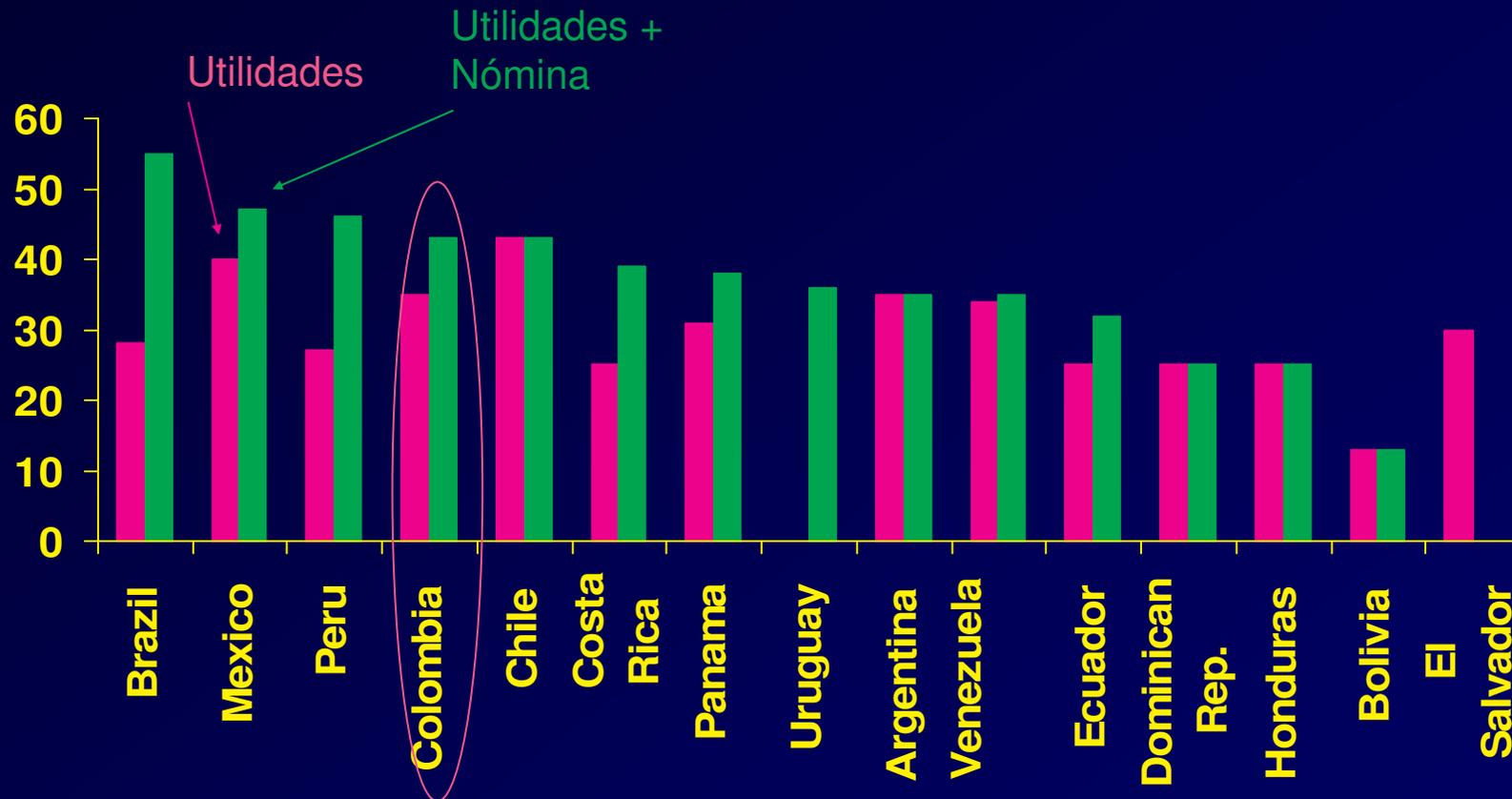
Fuente: Hernán Rincón et.al (2003); gastos e impuestos totales

Impuestos/PIB, gobierno central*, 1999



Fuente: Banco Mundial; no incluye aportes a seguridad social

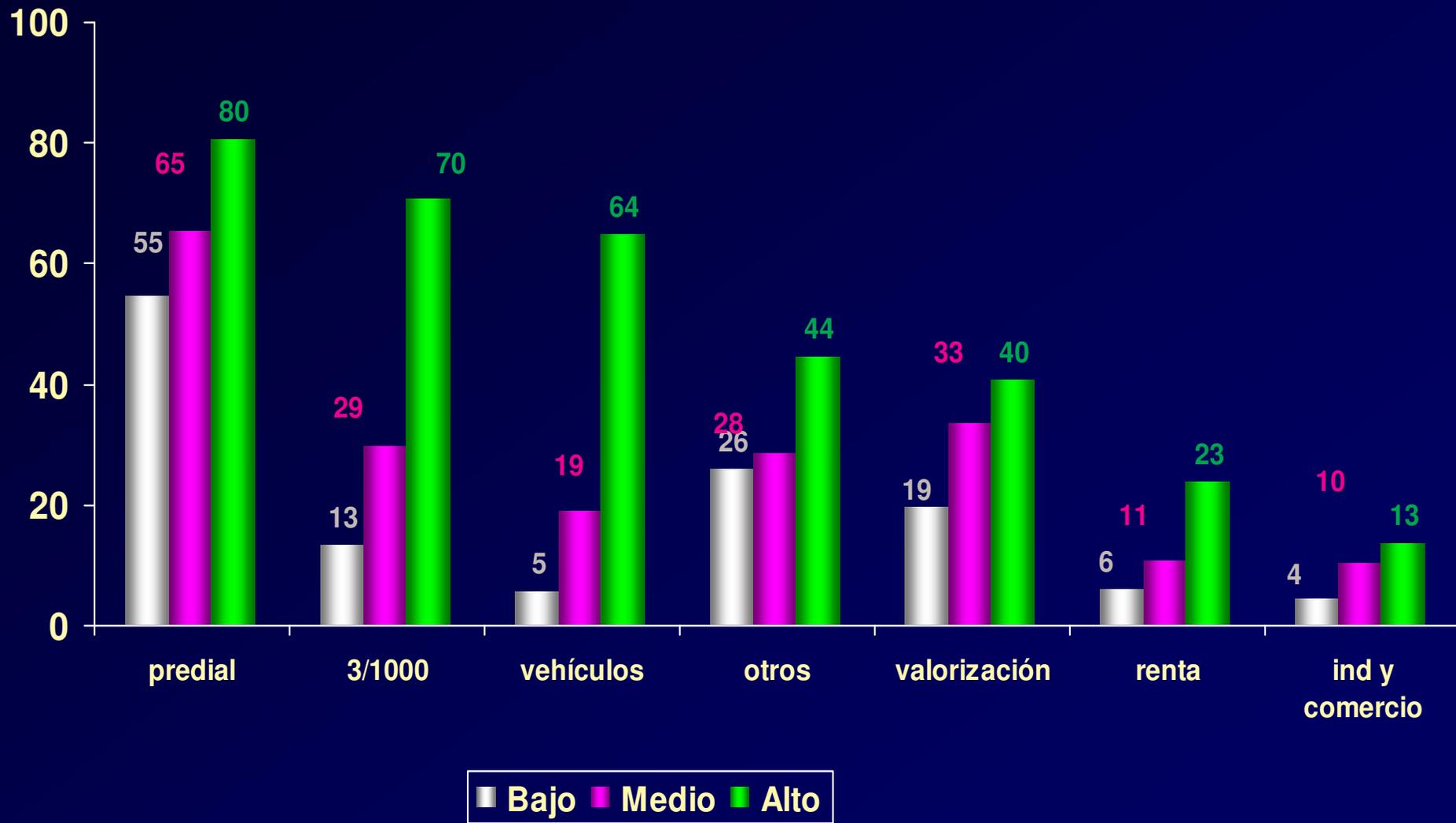
Quienes sí contribuyen lo hacen excesivamente (tarifa máxima de impuesto a las utilidades y a la nómina,%)



Fuente: Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Valores (Firmas registradas) y cálculos de los autores; todas las firmas: 12185 firmas que reportaron alguna vez entre 1978-99

Poca gente paga impuesto a la renta

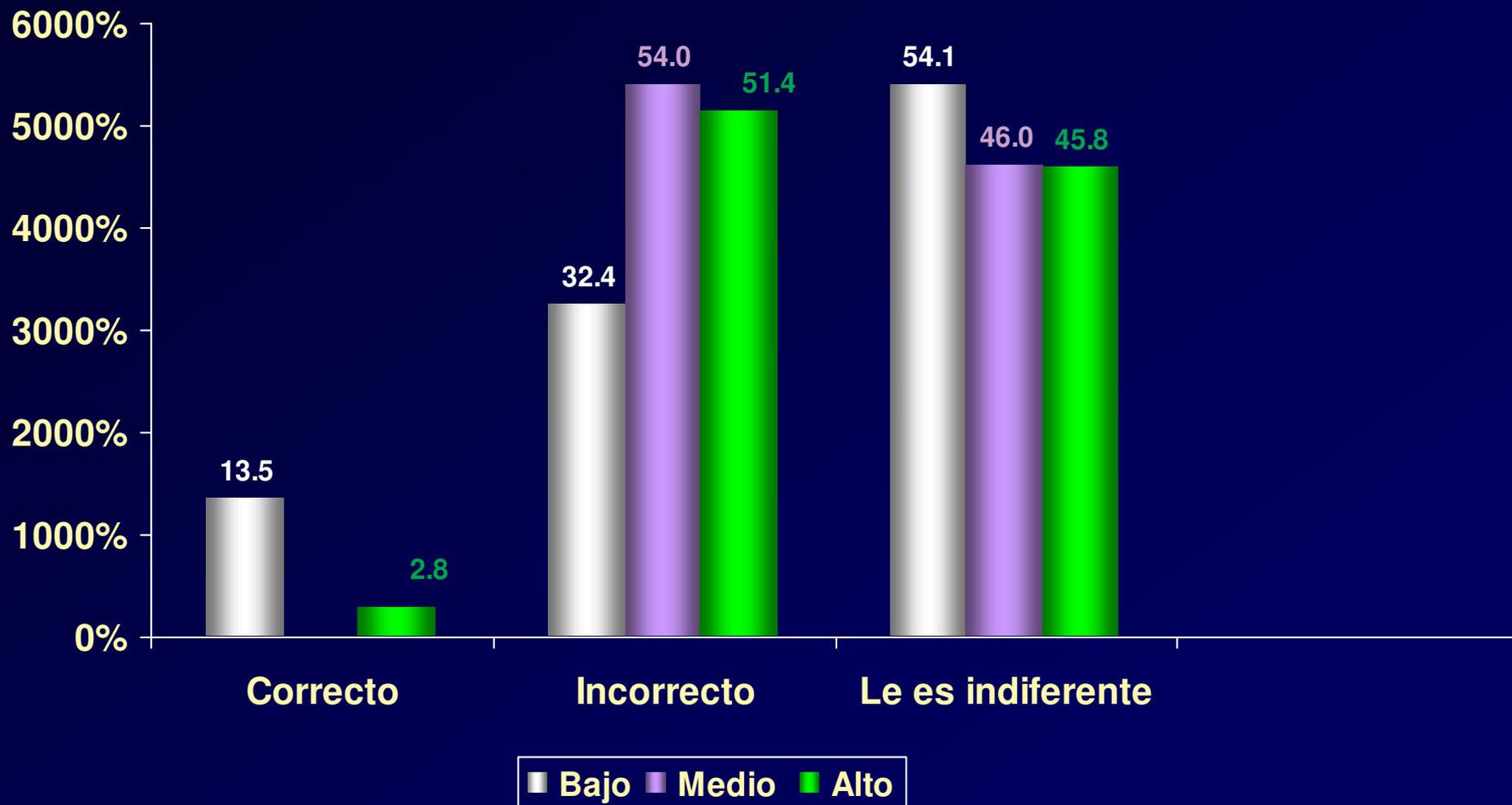
Pagaron algunos de los siguientes impuestos?



Fuente: Encuesta Social, FEDESARROLLO

Solo la mitad de la gente considera que es incorrecto evadir

si un vecino declara menos ingresos para reducir el pago de sus impuestos usted cree que eso es:



Empresas: elusión y evasión: $(t/t_{\text{oficial}}-1)*100$ (todas las firmas, mediana y promedio ponderado)

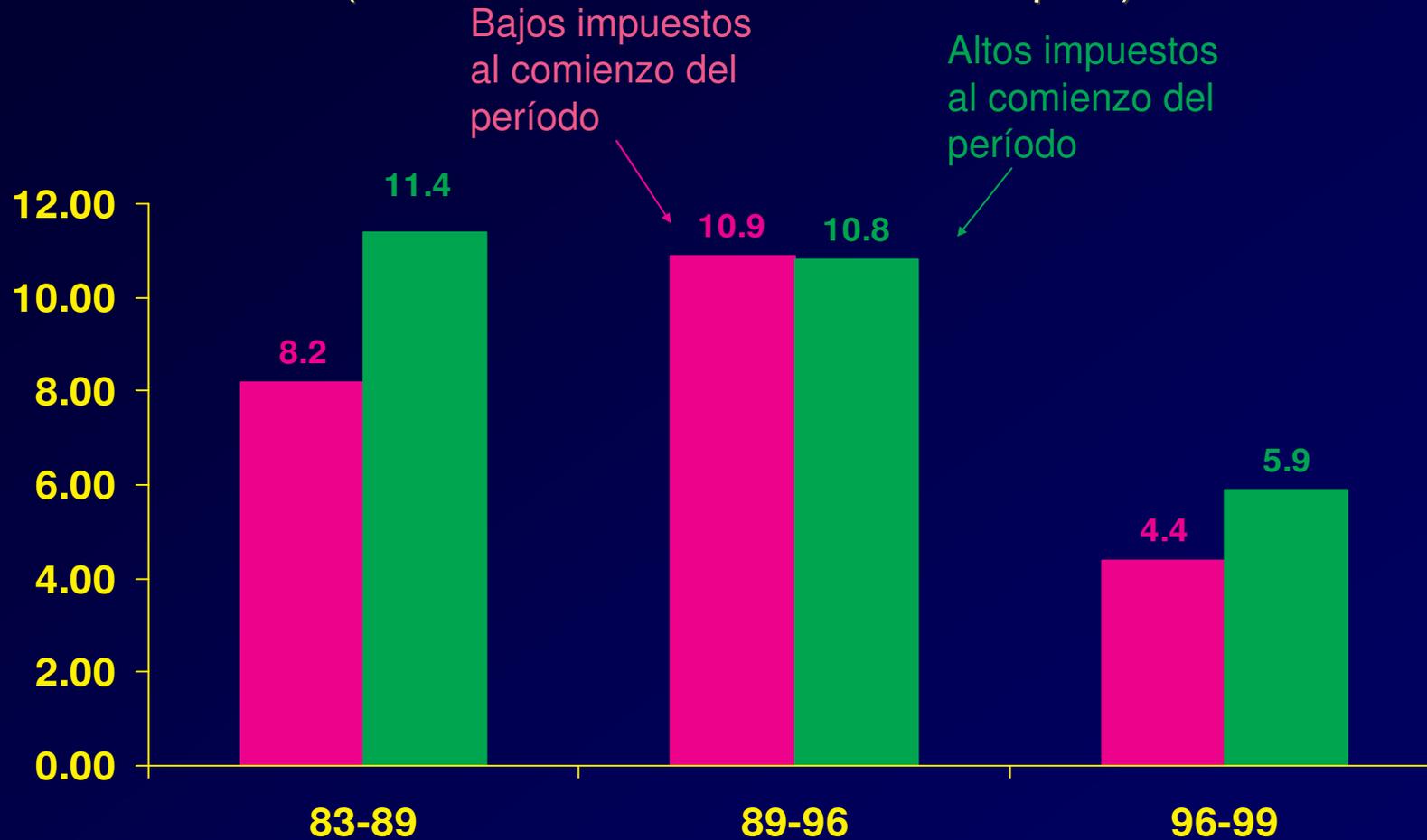
| | | | |
|-------------------|---------|-------|-----|
| Tasa Oficial: 49% | 33%-30% | 37.5% | 35% |
|-------------------|---------|-------|-----|



t: Impuesto Pagado/utilidades contables (deduciendo ajuste por inflación); ts: tasa oficial

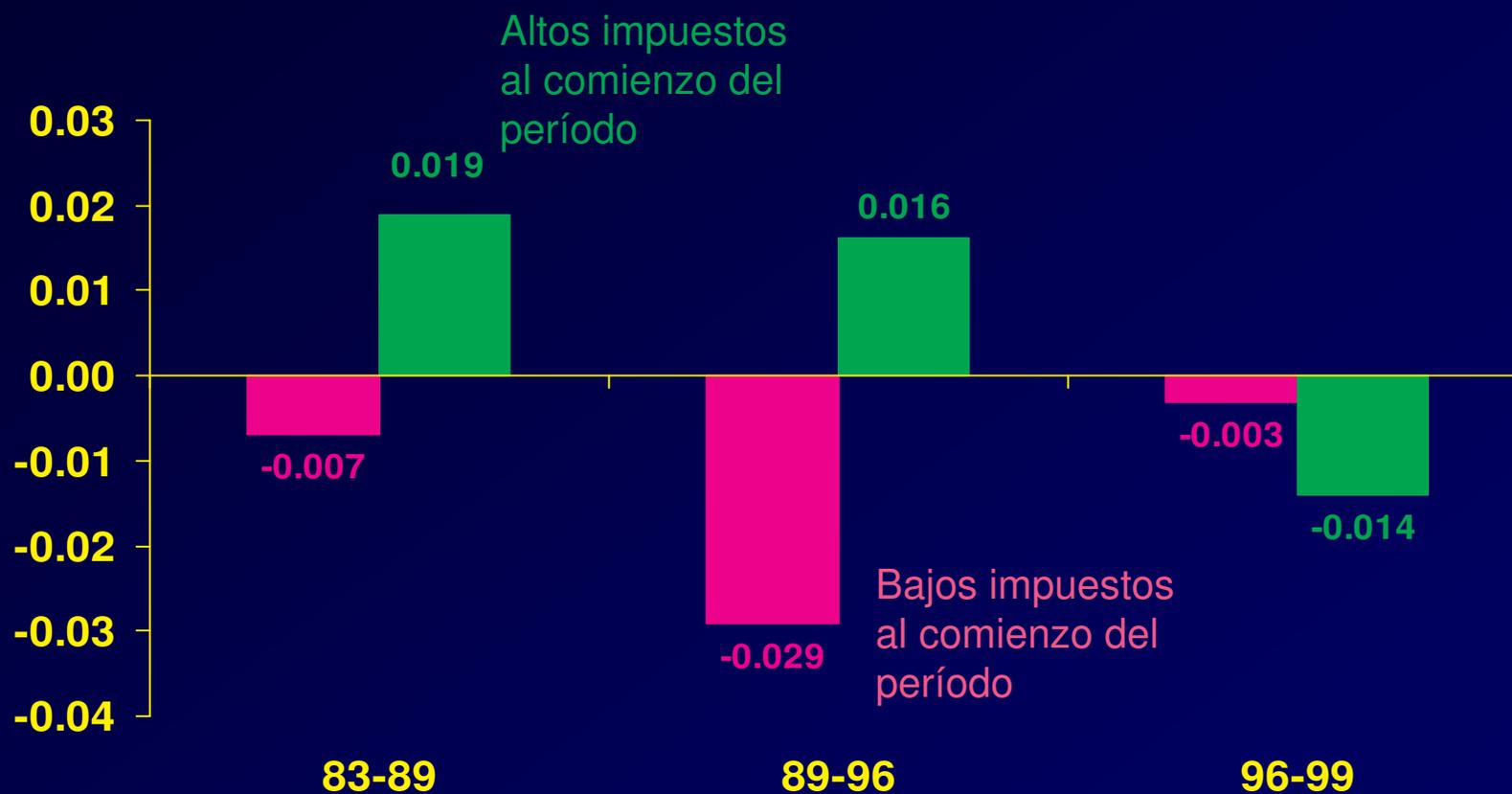
Fuente: Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Valores y cálculos de los autores; todas las firmas: 12185 firmas que reportaron alguna vez entre 1978-99

Poco impacto de las “excepciones”: inversión en firmas con altos y con bajos impuestos (crecimiento % en el stock de capital)



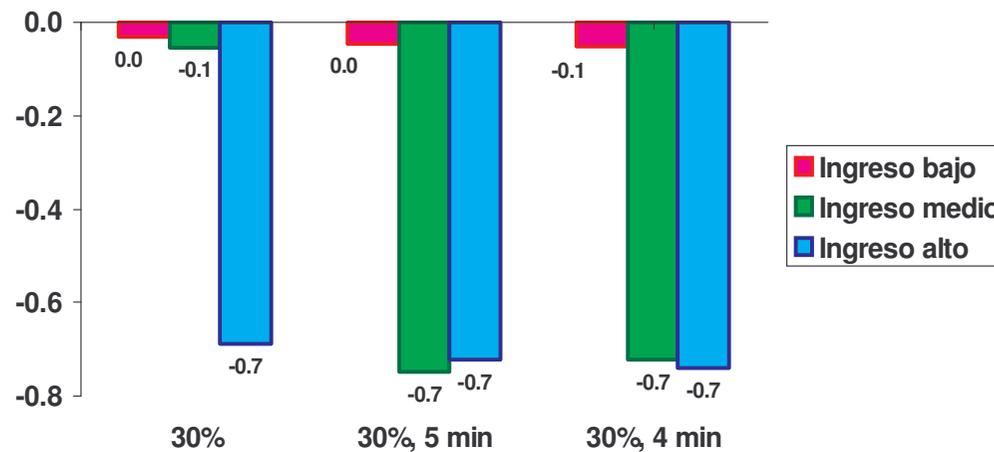
Fuente: Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Valores (Firmas registradas) y cálculos de los autores; todas las firmas: 12185 firmas que reportaron alguna vez entre 1978-99

No difiere el cambio técnico en firmas con altos y con bajos impuestos



Fuente: Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Valores (Firmas registradas) y cálculos de los autores; todas las firmas: 12185 firmas que reportaron alguna vez entre 1978-99

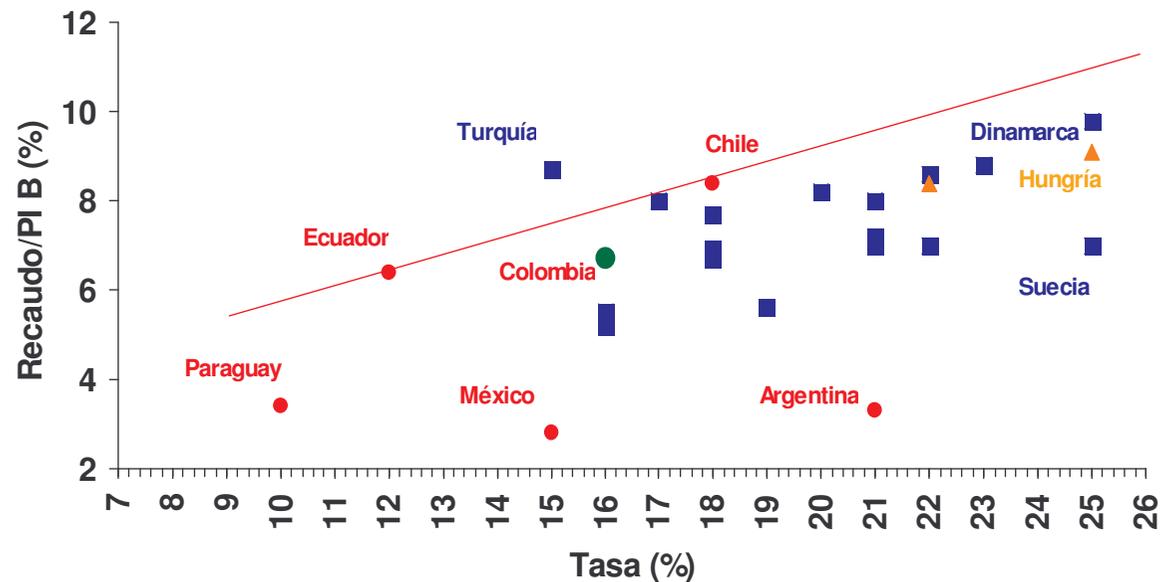
Salarios: qué sucede si se elimina la exclusión del 30% sobre salarios? – tope. (impacto altamente redistributivo)



Fuente: Barrera y Light (2002), tarifa de 15% y productividad de 100%

IVA

Tasa “promedio” en IVA, con recaudo más bien bajo



Fuente: CEPAL; las regiones consideradas con diferentes símbolos son: América Latina, Europa y países ex-socialistas

IVA: 5 tasas en Colombia (hoy 8) y pocas tasas en la mayoría de países del mundo

- Tanzi & Zee (2000) muestran las tasas de IVA en 30 países, 13 de ellos en América Latina).
 - Colombia es el único de ellos con 5 tasas (8%, 10%, 20%, 35%, 45.6%),
 - No solo es alto el número de tasas, sino que también se presenta una enorme variación entre sectores.
 - 4 países con 3 tasas, 3 con 2 tasas
 - el resto con una tarifa única.

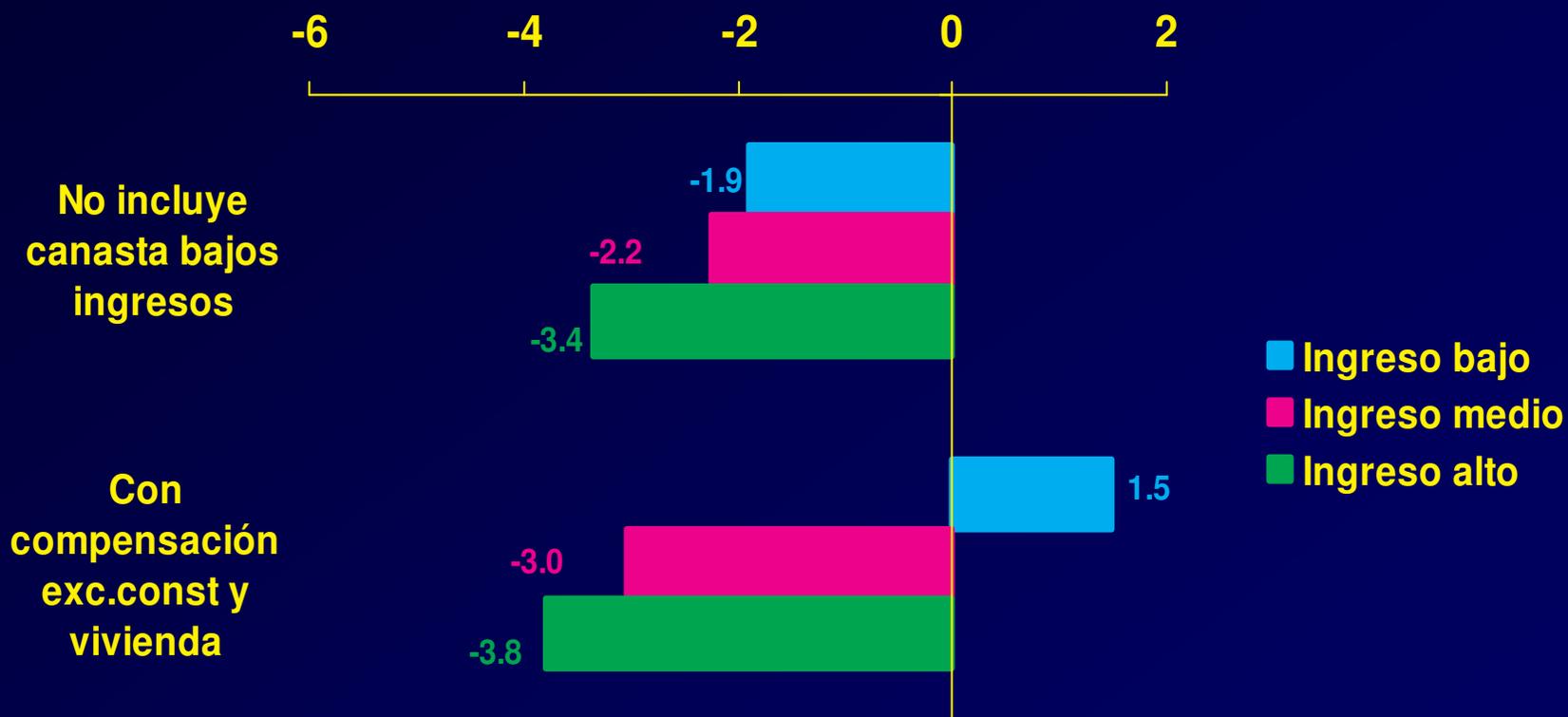
IVA. Evasión

- Según Steiner & Soto (1999) la evasión para el IVA interno en 1994 fue de 32.6% y la evasión total de 28.1%.
- La tarifa que mantendría el recaudo constante si no hubiese excepciones ni evasión sería 4.9% en lugar del 16% que hoy pagan unos pocos.
- Un estudio del FMI (1994) encontró que el cubrimiento del IVA es menor en Colombia (33% del PIB) que en el país promedio en América Latina (50%).

Propuestas de la Misión del Ingreso: IVA

- Generalizar el IVA
 - Con excepciones a la canasta de los grupos de menores ingresos
 - Quizá también la vivienda
 - Sin excepciones, con devolución de 0.77 del PIB a los estratos 1 y 2
 - Nunca podrá funcionar el SISBEN?

Impacto de diferentes propuestas en materia de IVA (cambio % en consumo en cada grupo de ingresos) tarifa de 15% y productividad de 34%

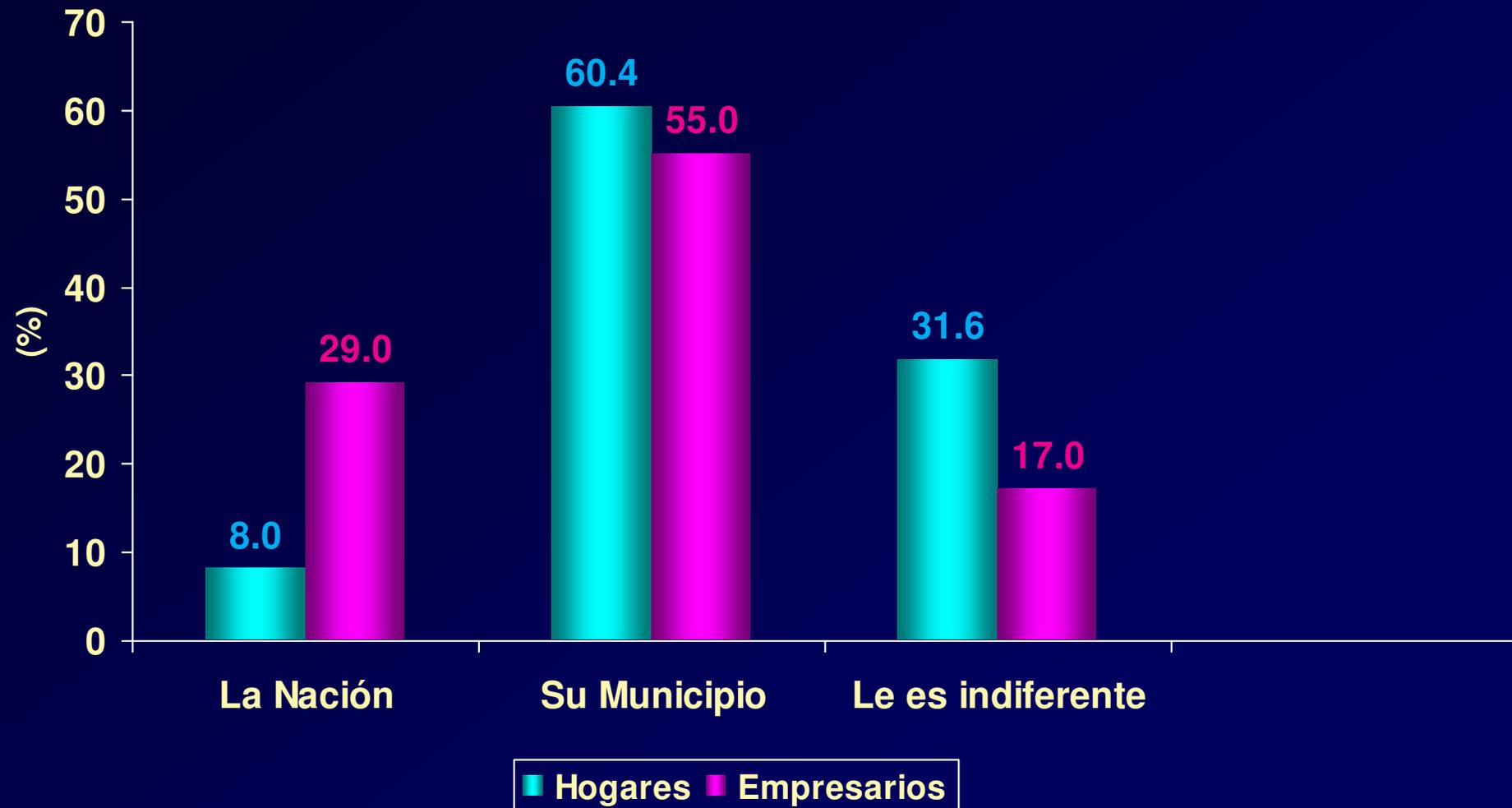


Fuente: Cuadro 7

Otras recomendaciones

- El impuesto al patrimonio y al 3/1000 son malos impuestos
 - Debe reforzarse el impuesto predial
- Se requiere mayor esfuerzo tributario local

En el caso de que tuvieran que cobrar mayores impuestos Usted preferiría pagarlos a:



Temas

I. Las cifras fiscales de Colombia: gasto y deuda

- características; factores que explican el alto crecimiento del gasto; impacto del gasto; deuda

II. El ajuste vía impuestos:

- características, propuestas de la Misión del Ingreso y resultados de la encuesta social

III. Conclusiones

Conclusiones: cómo caracterizar al Estado Colombiano?

“Índice de Libertad Económica”, 2001
(calificación 1: “malo”; 10: “excelente”)

