

UNA NOTA SOBRE LOS ELEMENTOS COYUNTURALES Y ESTRUCTURALES DEL DEFICIT FISCAL EN EL CASO COLOMBIANO RECIENTE[♥]

Carlos Caballero Argáez^{*}

Carlos Esteban Posada P.

I. Introducción

En los últimos cinco años el ritmo de crecimiento de la economía colombiana se redujo con respecto a su promedio histórico. En un principio este fenómeno se consideró “temporal”, resultado de la crisis de 1998/99 y de la consecuente contracción de 4.3% del PIB en 1999. La caída del crecimiento, sin embargo, se ha prolongado por varios años. La perspectiva actual es la de una recuperación lenta, que solo en 2006 llevaría la tasa de crecimiento del producto al 4% anual.

La reducción del crecimiento tuvo lugar después de varios años a lo largo de los cuales el gasto público se expandió en forma notable. El gasto público pasó de representar 21.6% del PIB en 1991 a 38.9% diez años más tarde. Los ingresos corrientes del Estado también aumentaron. Los recaudos de impuestos, en particular, que representaban 13.9% del PIB en 1991, se elevaron a 17.3% del PIB en 2001. Sin embargo, el balance del sector público consolidado como proporción del PIB transitó de una situación de equilibrio en 1991 a un déficit de 5.5% en 1999, y se prevé uno de 4.0% para 2002. El déficit del gobierno central, por su parte, pasó de 0.2% en 1991 a uno proyectado para finales de 2002 de 6.5% del PIB.

Este comportamiento tuvo una consecuencia no esperada: la deuda pública aumentó. Su incremento se aceptó bajo el supuesto de que la economía reanudaría rápidamente su crecimiento y que, al hacerlo, la relación deuda/PIB se estabilizaría y sería posible generar los superávits primarios requeridos para cumplir con las obligaciones gubernamentales sin tropiezo alguno. La realidad, sin embargo, está mostrando una situación diferente a la prevista. La economía se expande en la

[♥] Las opiniones y cálculos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores; por tanto, no comprometen al Banco de la República ni a los demás miembros de su Junta Directiva. Se agradecen los numerosos comentarios de varios miembros de la Junta Directiva y funcionarios del Banco a versiones anteriores de esta nota.

^{*} Los autores son miembro de la Junta Directiva e investigador del Banco de la República, respectivamente.

actualidad a un ritmo inferior al del crecimiento de la población, la relación deuda pública/PIB superó la tasa de 50%, y se gestó un problema de sostenibilidad de la deuda pública.

De otra parte, el análisis de las fuentes de crecimiento de la economía colombiana sugiere que la tasa potencial de crecimiento de la economía disminuyó en las últimas décadas, en buena parte como consecuencia de la caída de la productividad multifactorial (el “residuo” de Solow), cuyo crecimiento ha sido débil o casi nulo desde principios de los años ochenta (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. El crecimiento colombiano: 1950-1996		
	%	
	1950-1975	1976-1996
Capital	4,5	4,9
Trabajo	2,7	3,3
PIB	4,9	4,1
“Residuo”	1,9	0,1
Fuentes: GRECO (2002); <i>El crecimiento económico colombiano en el siglo XX</i> , Banco de la República-Fondo de Cultura Económica.		

Es claro, también, que la violencia, la inseguridad y el desempleo han afectado la calidad y la cantidad tanto del capital humano como del capital físico. Hay dudas, entonces, sobre la posibilidad de un rápido retorno del crecimiento del producto per-cápita a un ritmo como el del período 1925-75¹.

En estas circunstancias, es importante preguntarse hasta qué punto la capacidad de crecimiento de la economía ha sufrido un cambio de naturaleza estructural y cuáles serían las implicaciones del mismo sobre la política fiscal que ejecute el gobierno, sobretodo si se tiene en cuenta la explosión del gasto público de los últimos diez años. Estos interrogantes y sus respuestas deberían servir para considerar el énfasis relativo que legisladores y autoridades, en su propósito de reducir el déficit fiscal, deban colocar en el incremento de los impuestos y en el recorte del gasto público.

¹ Posada, Carlos Esteban, y Wilman Gómez, “Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano”, *Borradores de Economía* (Banco de la República), No. 218, 2002.

En este contexto, es fundamental comprender adecuadamente la relación entre el comportamiento del PIB potencial y la política fiscal. Para ello, en esta nota se introducen los elementos coyunturales y estructurales del balance del sector público para el caso colombiano. En particular interesa determinar la relación entre el balance (superávit ó déficit) primario estructural y el observado. Si la relación entre el balance primario estructural y el observado fuera igual a 1, lo que podría considerarse como una situación de “equilibrio” macroeconómico, todo el balance observado tendría naturaleza estructural. Si la relación es mayor a 1, el balance estructural superaría al observado, condición bajo la cual un mayor crecimiento de la economía debería elevar el superávit primario observado, o reducir el déficit. Y si es menor que 1 habría un superávit primario coyuntural ya que el producto observado sería superior al potencial; la economía, por tanto, estaría creciendo por encima de su potencial.

La participación del superávit estructural en el observado depende de parámetros como la utilización de la capacidad productiva de la economía, la tarifa media de impuestos, la elasticidad de los recaudos a la actividad económica o al ingreso, el gasto público como proporción del PIB y la relación entre las tasas de crecimiento del PIB potencial y del observado. Por esta razón es de interés determinar la sensibilidad de la participación del superávit estructural en el observado. Su análisis y el de sus determinantes son útiles para el diseño de la política fiscal y sus diferentes elementos.

II – El balance estructural del sector público

El balance estructural del sector público refleja la situación fiscal– superávit o déficit – que existiría si el PIB estuviese en su nivel potencial. Este indicador excluye, por tanto, efectos cíclicos de la actividad económica y, en países como Chile, factores fuera de control de la autoridad fiscal como podría ser una caída de los precios del principal producto de exportación – el cobre en el caso de Chile – por debajo de su tendencia de largo plazo.²

El indicador del balance estructural del sector público provee un marco para diseñar reglas de política fiscal. En Chile, por ejemplo, este concepto se utiliza en la formulación *ex-ante* de la política

² Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. y Benavides, P.; “Balance Estructural Del Gobierno Central – Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000”, *Estudios de Finanzas Públicas*, Septiembre de 2001, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto.

fiscal; el presupuesto se elabora teniendo en cuenta un objetivo específico del balance estructural. De esta manera, a partir de la proyección de las brechas entre los ingresos corrientes y los ingresos estructurales del período, que dependen, a su turno, de las brechas proyectadas entre el PIB potencial y el PIB efectivo, y entre el precio del cobre de corto y de largo plazo, se determina el crecimiento máximo del gasto. Una vez estimados los ingresos estructurales, se determinan los gastos estructurales que permiten cumplir con el balance estructural deseado. Y del gasto estructural se hace tránsito al gasto contable y se fija un límite de crecimiento máximo para este último, con respecto al ejecutado el año anterior.

Los gastos y los ingresos fiscales no dependen exclusivamente de las decisiones de la autoridad fiscal, es decir, del Ministerio de Hacienda, en el caso de Colombia. Muchos gastos son la expresión de compromisos constitucionales o legales asumidos en el pasado por el Estado, frente a los cuales el gobierno de turno tiene poco o ningún control. De ahí, por ejemplo, que en Colombia se mencione frecuentemente la “inflexibilidad” del gasto. A su turno, importantes componentes de los ingresos se ajustan automáticamente de acuerdo con la evolución de la coyuntura económica y quedan, por lo tanto, sujetos a fluctuaciones que no reflejan decisiones de política fiscal.

Esta característica de los movimientos de las cuentas fiscales, originados en decisiones pasadas de política y en factores exógenos, genera problemas para formular e interpretar la política fiscal. Como se comenta en el documento del Ministerio de Hacienda de Chile, si durante un período de contracción económica se produce un déficit, “¿es éste el resultado de una política deliberadamente expansiva o de la declinación en la base tributaria por factores ajenos al control de la autoridad? ¿Hasta dónde se pueden gastar las holguras fiscales que genera el crecimiento? ¿Cuán compatible es el presupuesto con las metas de la política macroeconómica? ¿Cuán transitorios son los déficit fiscales? ¿Qué presión generarán las actuales decisiones de gasto sobre las finanzas públicas en el mediano plazo?”. Estos interrogantes son relevantes en la situación colombiana actual, pero poca referencia se hace a ellos en el debate público³. De ahí la importancia de hacer un intento por estimar el balance estructural del sector público.

³ *Ibíd.*, Pág. 14.

III. Análisis

El punto de partida es la siguiente definición del balance primario del sector público no financiero⁴:

$$(1) \quad S_t = \tau Y_t - G_t$$

Siendo el primer término del lado derecho de la ecuación 1 el recaudo de ingresos públicos corrientes neto de subsidios (e incluyendo ingresos de empresas públicas pero excluyendo entradas por préstamos u otros ingresos extraordinarios) y el segundo término el gasto público (G , excluyendo el pago de intereses de la deuda pública). El recaudo de ingresos públicos en un año dado es el resultado, como se expresa en la misma ecuación (1), de una “tarifa” media (ponderada implícita, τ) aplicable al producto y de éste. Para efectos prácticos se considera que la “base gravable” es el PIB real (Y).

Lo anterior implica una definición de recaudos tan sencilla que supone una elasticidad unitaria⁵; podría sustituirse por una definición más realista pero, para los efectos de esta nota, basta con tal supuesto.

Además, podemos descomponer el gasto público en dos elementos:

$$(2) \quad G_t = G_{nt} + G_{it}$$

Siendo n e i indicativos de gasto “necesario” (o no reducible) e “innecesario” (o reducible).

De otra parte, el balance primario observado se puede descomponer en dos partes: el estructural (S_e) y el coyuntural (S_c , éste último es la suma del cíclico y de otros elementos transitorios):

$$(3) \quad S_t = S_{et} + S_{ct}$$

El balance primario estructural lo definimos así:

⁴ El origen de esta sección fue un intento previo de formalizar y hacer explícitos los supuestos de un artículo de Daniel Gros (*Financial Times*, 24 de octubre/2002) sobre el déficit público en los países de la Unión Europea, y principalmente Alemania.

⁵ En efecto: $\left(\frac{d\tau Y}{dY} \right) \left(\frac{Y}{\tau Y} \right) = 1$.

$$(4) \quad S_{et} = \tau Y_{pt} - G_{nt}$$

Siendo Y_p el producto potencial. La definición del balance primario estructural es altamente simplificada; supone que el gasto público es autónomo con respecto al PIB. Además se supone que el producto potencial es independiente de la tarifa tributaria media, y no se tienen en cuenta los efectos que pueden tener los cambios de precios relativos (variaciones de la relación entre los deflatores del gasto público y del PIB) sobre los niveles del balance o su participación en el producto.

El supuesto sobre la independencia del producto potencial con respecto a la tarifa tributaria es especialmente fuerte (“heroico”); pero si se sustituye por un conjunto de supuestos “realistas” al respecto (tener en cuenta los múltiples tributos que distorsionan los incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión), los cálculos conducirían a resultados cuantitativos diferentes pero que darían mayor fuerza a la conclusión acerca de la importancia de un análisis que distinga entre el balance estructural y el balance coyuntural como marco de referencia para analizar las políticas de impuestos y gastos públicos.

Se puede considerar que aquello que relaciona el producto observado con el producto potencial es el grado medio de utilización de las capacidades productivas (μ):

$$(5) \quad Y_t = \mu_t Y_{pt}; \quad \mu_t > 0$$

Además, podemos distinguir entre las tasas de crecimiento del producto observado y del producto potencial, así:

$$(6) \quad Y_t = Y_{t-1}(1 + y) = Y_0(1 + y)^t;$$

$$(7) \quad Y_{pt} = Y_{pt-1}(1 + g) = Y_{p0}(1 + g)^t;$$

Por tanto:

$$(8) \quad \frac{S_{ct}}{Y_t} = \tau \left(1 - \frac{Y_{pt}}{Y} \right) - \frac{G_{it}}{Y_t}$$

$$(9) \quad \frac{S_{ct}}{Y_t} = \tau(1 - \mu_t) - \frac{G_{it}}{Y_t}$$

Pero:

$$\mu_t = \frac{Y_0(1+y)^t}{Y_{p0}(1+g)^t} = \mu_0 \left(\frac{1+y}{1+g} \right)^t$$

Así que:

$$(10) \quad \frac{S_{ct}}{Y_t} = \tau \left[1 - \frac{\left(\frac{1+g}{1+y} \right)^t}{\mu_0} \right] - \frac{G_{it}}{Y_t}$$

Mientras que, según 3:

$$(11) \quad \frac{S_{et}}{Y_t} = \frac{S_t}{Y_t} - \frac{S_{ct}}{Y_t}$$

Con algunos supuestos, y utilizando las tasas de crecimiento del PIB real desde 1997 hasta 2002 (la de este último año se estima en 1,6%), es posible calcular los balances coyuntural y estructural. En particular, se supone que la tasa de crecimiento del producto potencial del período 1997-2002 fue 1,2% anual. Con base en este supuesto y si se supone, además, que $\mu_{1998}=1$, se genera una brecha de producto para 2002 de 3%, similar a la contemplada por el “Modelo de Mecanismos de Transmisión” construido y utilizado por el Banco de la República. El supuesto sobre la magnitud de los gastos innecesarios es de carácter más provisional -por falta de estudios al respecto - pero muy probablemente es bastante conservador. Los cuadros 2 y 3 exponen los supuestos y los resultados de la estimación

Cuadro 2. Supuestos (y datos) del cálculo del balance primario estructural de 2002					
$\frac{S_t}{Y_t}$	τ	$\mu_0 = 1$	g	y	$\frac{G_{it}}{Y_t}$
0,007	0,337	$\mu_0 = \mu_{1997} \Rightarrow t = 5$	0,012	0,004	0,025
0,007	0,337	$\mu_0 = \mu_{1998} \Rightarrow t = 4$	0,012	0,004	0,025

Cuadro 3. El balance primario estructural: resultados para 2002			
$\frac{S_{ct}}{Y_t}$	$\frac{S_{ct} + G_{it}}{Y_t}$	$\frac{S_{et}}{Y_t}$	$\frac{S_{et} - G_{it}}{Y_t}$
$(\mu_0 = \mu_{1997})$ -0,039	$(\mu_0 = \mu_{1997})$ -0,014	$(\mu_0 = \mu_{1997})$ 0,046	$(\mu_0 = \mu_{1997})$ 0,021
$(\mu_0 = \mu_{1998})$ -0,036	$(\mu_0 = \mu_{1998})$ -0,011	$(\mu_0 = \mu_{1998})$ 0,043	$(\mu_0 = \mu_{1998})$ 0,018

De acuerdo con lo anterior - y siempre y cuando se consideren aceptables los supuestos - el balance primario coyuntural de 2002, es decir, el déficit atribuible al comportamiento de la actividad productiva, equivale a una cifra entre 3,6 y 3,9% del PIB. Pero, si el cálculo se hace sin distinguir entre gastos necesarios e innecesarios equivaldría a una cifra entre 1,1% y 1,4% del PIB. El balance primario estructural, en cambio, es positivo y se puede estimar en una cifra entre 4,3% y 4,6% del PIB. De nuevo, al omitir la diferencia entre gastos necesarios e innecesarios resulta un superávit primario estructural entre 1,8% y 2,1% del PIB. De ahí la importancia de recortar el gasto innecesario y hacer menos vulnerable las finanzas públicas a los ciclos de la economía.

IV: Resumen y conclusiones

La economía colombiana registra desde mediados de los años 90 una situación de desequilibrio fiscal, producto de una fuerte expansión del gasto público, por cuanto durante estos años se aprobaron varias reformas tributarias que elevaron los impuestos. El déficit fiscal se ha traducido en un incremento de la deuda pública, tanto interna como externa⁶. Esto ha generado preocupación con respecto a la sostenibilidad de esta última hacia el futuro.

⁶ Durante los noventa el crecimiento real de los gastos primarios del gobierno nacional central duplicó el de los ingresos (9,3% versus 4,4% por año en promedio).

A partir de 1998 el crecimiento de la economía se desaceleró, marcando una tasa anual media de 0.4%. En esta nota se ha realizado una descomposición del balance primario público (supuestamente) observado para el año 2002 en dos componentes: el estructural y el coyuntural; la descomposición está asociada a la evolución de la economía.

De acuerdo con los supuestos utilizados, y aún si se omite la diferencia entre gastos públicos reducibles e irreducibles, se puede considerar que el sector público no financiero registró un déficit primario coyuntural equivalente a una cifra entre 1,1% y 1,4% del PIB en el año 2002 mientras que alcanzó un superávit primario estructural por un monto que está entre 1,8% y 2,1% del PIB. Los balances primarios ascienden a cifras más grandes (tanto para el déficit coyuntural como para el superávit estructural) si se hace una distinción entre gastos reducibles y gastos irreducibles.

Así las cosas, sería de esperar que, en la medida en la cual se avance exitosamente en el ajuste fiscal, se reduzca efectivamente la participación del gasto público en el PIB, y en que el PIB observado retome la senda de su crecimiento potencial, vaya desapareciendo el componente coyuntural del déficit, y aumenten los recaudos tributarios en función de la expansión del PIB. Es importante, entonces, que el PIB observado se acerque al PIB potencial. Y no parecería necesitarse un ritmo de crecimiento de 5% anual para resolver el problema; un crecimiento del producto observado entre 2% y 4% anual en los próximos años haría menos difícil la solución del problema fiscal. Sin embargo, si el PIB potencial desacelera su ritmo de expansión, el desequilibrio fiscal se acentuaría.

La política fiscal debería tener en cuenta los comportamientos de los productos observado y potencial. Para ello sería importante desarrollar en Colombia la metodología del Balance Estructural del Sector Público – que se aplica en los países desarrollados y en Chile, por ejemplo –y, con ella, introducir un indicador simple y comprensible para el público en general, de balance (superávit o déficit) estructural. De nuevo, las trayectorias que sigan el producto potencial y el observado serían fundamentales para el diseño de la política fiscal.

Bajo el escenario de un mayor crecimiento del producto observado en los próximos años, de tal forma que se acerque al potencial (y que éste se expanda a una tasa de 1,5% anual), no se requeriría, en principio, una reforma tributaria que eleve de manera drástica los ingresos, y el énfasis de la

política fiscal debería colocarse más en el recorte y la recomposición del gasto público. Las sucesivas reformas tributarias no han dado lugar a una situación de equilibrio fiscal sino, por el contrario, habrían contribuido a mantener el desequilibrio. Por esta razón es importante asegurar que el incremento de los ingresos tributarios que genere la reforma tributaria de 2002 no conduzca a mayores presiones de gasto sino a la obtención de superávits fiscales que pudieran dar lugar, oportunamente, a una nueva reforma que racionalice, de una vez por todas, la estructura financiera colombiana.

Para el logro de estos propósitos se recomendaría reestructurar el sistema de transferencias a los departamentos y los municipios desde el gobierno central e introducir, simultáneamente, una reforma tributaria territorial que otorgue mayor autonomía a los entes territoriales en la imposición y recolección de los tributos de nivel local. En cuanto a la recomposición del gasto público se podría, por ejemplo, financiar el mayor gasto en seguridad y defensa con base en recortes en otros rubros de gasto.

Bajo el escenario de un estancamiento del PIB potencial, la situación sería más compleja pues se tendría que endurecer la actual política tributaria y recortar más intensamente el gasto público.

De esta manera, la solución definitiva al problema fiscal dependería, ante todo, del ajuste del gasto y de la recuperación del crecimiento económico. En la medida en la cual estas condiciones se conviertan en realidades será posible garantizar la sostenibilidad futura de la deuda pública.