

La Política Fiscal y la Crisis Argentina

Coincidencias con el caso colombiano

Gabriel Vásquez Tristancho

Contador Público
Decano Facultad Contaduría Pública Universidad Autónoma de Bucaramanga
Miembro de la Comisión de Investigación de la Asociación
Interamericana de Contabilidad, AIC.
Miembro del Consejo Técnico de la Contaduría Pública de Colombia
Presidente Junta Central de Contadores Seccional Santander
Presidente de la Asociación Colombiana de Facultades
de Contaduría Pública, ASFACOP

RESUMEN

La Política Fiscal y la Crisis Argentina Coincidencias con el caso colombiano

El presente documento recoge las principales variables de política fiscal que llevaron al colapso de la economía de Argentina durante la década de los 90. Como referencia bibliográfica se tomó de base el libro "La Economía Argentina Hoy" del profesor Marcelo R. Lascano, edición 2001, donde hace una recopilación de temas de 13 economistas famosos de su país. Como un agregado de parte nuestra, se incluyeron las variables y parámetros que presentaron comportamientos similares en Colombia.

PALABRAS CLAVE: Default, twin deficit (déficit gemelos), piggy-backing, déficit fiscal, desequilibrio vertical, desequilibrio horizontal, endeudamiento externo, evasión fiscal, presión tributaria, tasas, IVA, impuesto a las ganancias, crecimiento, desarrollo, desempleo, impuesto inflacionario, externalidades, hiperinflación, modelo neoliberal.

ABSTRACT

Argentina's Crisis and Fiscal Policy. A Mirror of Colombian Situation

The present document gathers the main variables of fiscal policy that lead to the collapse of Argentina's economy during the past 90s decade. As bibliographical reference bases we took the book «La Economía Argentina Hoy» by professor Marcelo R. Lascano, edition 2001, where he makes a compilation about topics of 13 famous economists of his country. As an addition of our part, we have included the variables and parameters that presented a similar behavior in Colombia.

KEY WORDS: Default, twin deficit, piggy-backing, fiscal evasion, fiscal pressure, unemployment, foreign indebtedness, rate, inflationary tax, income tax, development, economic growth, externalities, hyperinflation, neoliberal model.

RÉSUMÉ

La politique fiscale et la crise Argentine. Coïncidences avec la situation de la Colombie

Le présent document recueille les principales variables de la politique fiscale qui ont mené à l'effondrement de l'économie en Argentine au cours de la décennie des années 90, sur la base du livre «La Economía Argentina Hoy» du professeur Marcelo R. Lascano, édition 2001, comme référence bibliographique, où il réunit les thèmes de 13 économistes célèbres de son pays. En plus, on a inclus les variables et les paramètres qui ont présenté des comportements semblables en Colombie.

MOTS CLEFS: Default, twin deficit (déficit jumeaux), piggy-backing, déficit fiscal, déséquilibre vertical, déséquilibre horizontal, endettement extérieur, évasion fiscale, pression fiscale, taux, TVA (taxe à la valeur ajoutée), croissance, impôt inflationniste, déroulement, chômage, hyper-inflation, modèle neoliberal.

La Política Fiscal y la Crisis Argentina

Coincidencias con el caso colombiano

Introducción

Analizar las causas de la actual crisis argentina es un trabajo bastante complejo. La enfermedad de esta economía tiene varias ilusiones ópticas, entre las cuales está culpar al Fondo Monetario Internacional por no otorgar nuevos créditos, el modelo de la convertibilidad, el modelo neoliberal, crisis política, corrupción, entre otros. La tesis que pretendemos ampliar en estas presentaciones, es la de la pésima política fiscal.

No resulta fácil entonces encontrar los orígenes. Compartimos con algunos analistas que el alto nivel del endeudamiento actual, que llevó al *default* (imposibilidad pago de la deuda), es la acumulación de errores durante diez años, entre otros, la concepción de una estrategia insostenible en el mediano y largo plazo de endeudamiento público, y no una problemática de una deficiente administración económica del gobierno de turno.

Expondremos algunas de las principales variables que llevaron al colapso económico y social, con medidas impensables hace 4 meses, cuando tuvimos oportunidad de entrevistarnos en Buenos Aires y Punta del Este (Uruguay) con analistas económicos, contadores y exfuncionarios del gobierno Menem. Se ha tomado de base la compilación de información del Economista argentino Marcelo Ramón Lascano, en el libro "La Economía Argentina Hoy", publicado en agosto de 2001.

Justificación del régimen monetario vigente desde 1991

A finales de la década de los 80, Argentina vivía una crisis profunda agudizada por el mal de la época: La Hiperinflación. Cualquier estrategia que combatiera el cáncer de la inflación era aceptada sin mirar otros efectos colaterales, lo importante,

era salir de la infernal subida de precios, que obligó en algunas épocas a cambiar hasta dos veces por día los precios en los almacenes.

El mal denominado Plan de Convertibilidad, fue la solución. Sin mirar hacia delante, lo importante era acabar con la inflación. Efectivamente los precios se desaceleraron a principios de la década de los 90. Sin embargo, hay que resaltar que la convertibilidad se llevó conjuntamente con una política de privatizaciones, venta de activos privados a inversionistas extranjeros y altos volúmenes de capitales de corto plazo transferidos por operadores de bolsa, quienes aprovecharon en su momento, la caída de tasas de interés en los Estados Unidos.

Según Tresca (2001), “el mecanismo de la convertibilidad adoptado en abril de 1991 consistió, esencialmente, en transformar al Banco Central en una Caja de Conversión que tenía que poseer en dólares el 70% de la suma del circulante y depósitos a la vista en bancos. El otro 30% podía estar constituido por títulos públicos nominados en dólares. Se prohibió la emisión monetaria que no proviniera de la compra de dólares o divisas, y se fijó el tipo de cambio en diez mil australes igual a un dólar, que con la eliminación de los ceros y el retorno al peso, quedó en un peso igual a un dólar”.

Resumen de otras consideraciones de política económica y fiscal

Con la crisis desde 1975, se abrió sin crítica la economía, desregularon las reservas, privatizaron sin oposición, se pegaron imperfectamente al enfoque monetario del balance de pagos, existió endeudamiento sin análisis de la capacidad potencial de pagos del país, todo ello sin unas proyecciones de mediano y largo plazo sobre las reales previsiones sobre las consecuencias funestas que luego se desataron.

El crecimiento económico tuvo dos velocidades pero no hubo desarrollo. (En palabras del profesor John Theodore de la Universidad de Sarasota en USA, los cementerios crecen pero no se desarrollan). Entre 1991 y 1994, creció un 7% en promedio y entre 1995 y 2000 un 1.5%.

Los indicadores de pobreza resaltan los efectos negativos de la estrategia de control a la inflación adoptada. Los indigentes que representaban el 4.5% en 1991, pasaron al 7.2% en 1999. El desempleo ascendió del 6.5% al 14.3% en el mismo periodo.

La recaudación tributaria pasó de 25.000 a 49.000 millones entre 1991 y 2000, presentándose un incremento irracional en las épocas de desaceleración y posterior recesión de la economía. Los gastos del presupuesto público, sin contabilizar el costo de la deuda, pasaron de 27.600 millones en 1991 a 61.700 millones en 1999.

El costo del endeudamiento público en 1990 no alcanzaba el 5% del gasto federal, es decir 1.000 millones de pesos. En el 2000 dichos intereses representaban 10.000 millones de pesos, 20% del gasto federal, equivalentes al recaudo del impuesto a las ganancias. En otras palabras, todo el país trabaja para pagar este excesivo costo financiero, *ceteris paribus*, todos los demás compromisos de la República Federal Argentina.

Entre 1994 y 2000 los intereses sobre la deuda pública ascendió según los presupuestos nacionales a 42.131 millones. Luego de 1995, las provincias copiaron el mal ejemplo, ubicándose su deuda consolidada en 22.000 millones de dólares, contribuyendo en forma drástica a agudizar la insolvencia externa dominante para llegar al *default*.

El endeudamiento irracional convirtió los superávits primarios acumulados durante 1991 – 1999 en déficit netos de privatizaciones, que alcanzaron 27.600 millones.

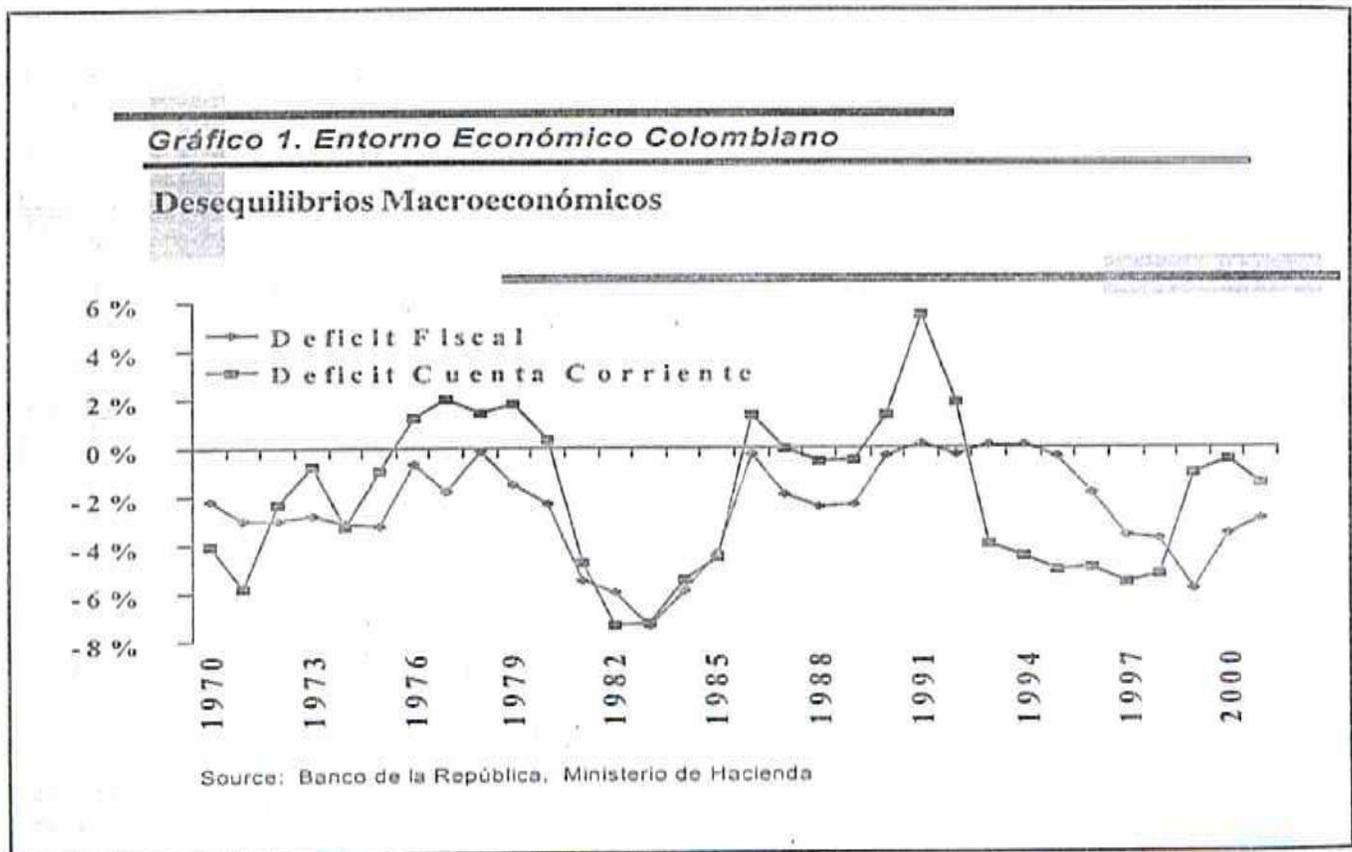
La estructura tributaria cambió durante la década. Las necesidades para financiar el gasto corriente que aumentaba sin control y el impacto de los servicios de la deuda pública, determinaron la urgencia de crear nuevas fuentes de financiamiento a través de impuestos, como se analizará en los siguientes artículos. Sin el efecto del crecimiento exponencial de los intereses sobre el presupuesto público, muy probablemente se hubieran generado superávits, sin recurrir a los ajustes en las tarifas de los contribuyentes. En la década de los 90, el IVA pasó del 13% al 21%, es decir un aumento del 60%. En el año 2000, este recaudo representó el 50% de lo que percibe la Dirección General de Impuestos, lo cual ratifica la regresividad del sistema.

La presión tributaria nacional ascendió del 12.51% del PIB en 1990 al 17% en 1999-2000. El solo IVA pasó del 2.31% al 7% del PIB, es decir se triplicó el recaudo. Igual tendencia tuvo el impuesto a las ganancias, pasó del 0,5% al 3.2% del PIB en los mismos períodos. Sobre estos comportamientos es importante resaltar que existió un reemplazo en el recaudo de estos tributos por el impuesto inflacionario.

Sector externo

La calidad de la política económica y sus resultados, dependen en gran medida del comportamiento de este sector, debido a que el régimen de conversión con tasa de cambio fija exige equilibrio fiscal para evitar endeudamientos que complican la gestión del Tesoro. Frente a la inexistencia de un prestamista de última instancia, el financiamiento externo de los déficit puede transmitir inestabilidad a todo el sistema, cuando los ingresos de divisas por exportaciones no guardan relación con las obligaciones externas del país como un todo.

Los *twin deficit* de cuenta corriente (75.000 millones) y déficit fiscal (27.638 millones) en el período 1991 y 1999, también explican causalmente el estancamiento o retroceso presentes en la economía y la vulnerabilidad externa que llevó al colapso final, sin predecir las consecuencias sociales y políticas. Observamos en este comportamiento una similitud en la tendencia mas no en las cifras del caso colombiano, como muestra en el gráfico 1.



Para el caso argentino, en el período 1990 y 1999 las exportaciones pasaron de 12.353 millones de dólares a 23.308 millones, mientras que las importaciones saltaron de 4.077 millones a 25.539, es decir 5 veces más.

La desnacionalización de vastos sectores de actividades financieras, industriales y de servicios, trajo como consecuencia que los servicios por concepto de utilidades y dividendos del capital extranjero también hayan crecido exponencialmente. En el 2001 están cerca de los 3.000 millones anuales. El endeudamiento público y privado externo sin ningún control y el financiamiento de los desequilibrios del gobierno mediante la colocación de títulos y bonos en los mercados internacionales, trajo como consecuencia la vulnerabilidad externa de la economía argentina.

Evolución Tributaria

Continuamos con la presentación de la evolución tributaria durante los años 90, basado en la exposición de los profesores Carola Pessino y Ricardo Fenochietto, dentro del análisis de la economía Argentina hoy (Lascano 2001).

El cambio más importante en la década de los noventa en la estructura impositiva Argentina fue la sustitución del impuesto inflacionario por recursos provenientes del IVA y del impuesto a las ganancias. Para aumentar el recaudo por IVA se eliminaron paulatinamente todas las exenciones, se generalizó incluyendo dentro de su objeto la mayoría de los servicios y se adoptó la versión consumo para el tratamiento de los bienes de capital. En otras palabras, gran parte de las transacciones económicas fueron consideradas como base de este tributo, asegurando un incremento sustancial en el recaudo mientras la economía mantuvo fuerte crecimiento hasta la mitad de la década y que se mantuvo en la desaceleración y posterior colapso.

Según Pessino y Fenochietto (2001), a finales de los noventa el sistema tributario argentino presenta defectos y vicios, generando una marcada inequidad, altos niveles de evasión e incrementos sustanciales de la economía informal, lo cual produjo falta de cobertura en la seguridad social de millones de personas.

Sustitución del impuesto inflacionario

En la década de los años 80 el impuesto inflacionario tuvo gran significación dentro del sistema tributario argentino, alcanzando su máximo nivel en 1989 con un 52% de los recursos genuinos del Estado Federal. Este impuesto fue considerado como ineficiente desde el punto de vista económico, inequitativo y regresivo.

En el cuadro 1 presentamos el resumen de la estructura tributaria al inicio de los 80, de los 90 y cual fue la sustitución tributaria que se presentó.

Cuadro 1.

Estructura tributaria de los recursos federales de la República Argentina 1981-2000. Resumen Tomado de Lascano 2001, P 205

Impuesto	1981 %	1991 %	1998 %	2000 %
Ganancias	10	4	17	23
Seguridad social	15	30	27	24
Subtotal ingresos	25	34	44	47
IVA	31	24	39	38
Otros al consumo	30	27	10	11
Subtotal al consumo	61	51	49	49
Imp. importaciones	9	4	5	5
Imp. exportaciones	1	3	0	0
Subtotal comercio exterior	10	7	5	5
Impuesto a la riqueza	4	4	2	1
Otros ingresos	0	4	0	-2
Total	100	100	100	100
Recaudación en millones de pesos	9.120	25.879	54.208	53.160
Impuesto inflacionario % Recaudación	20,1	15,3	0,6	
% del PIB	2,6	2,2	0,1	

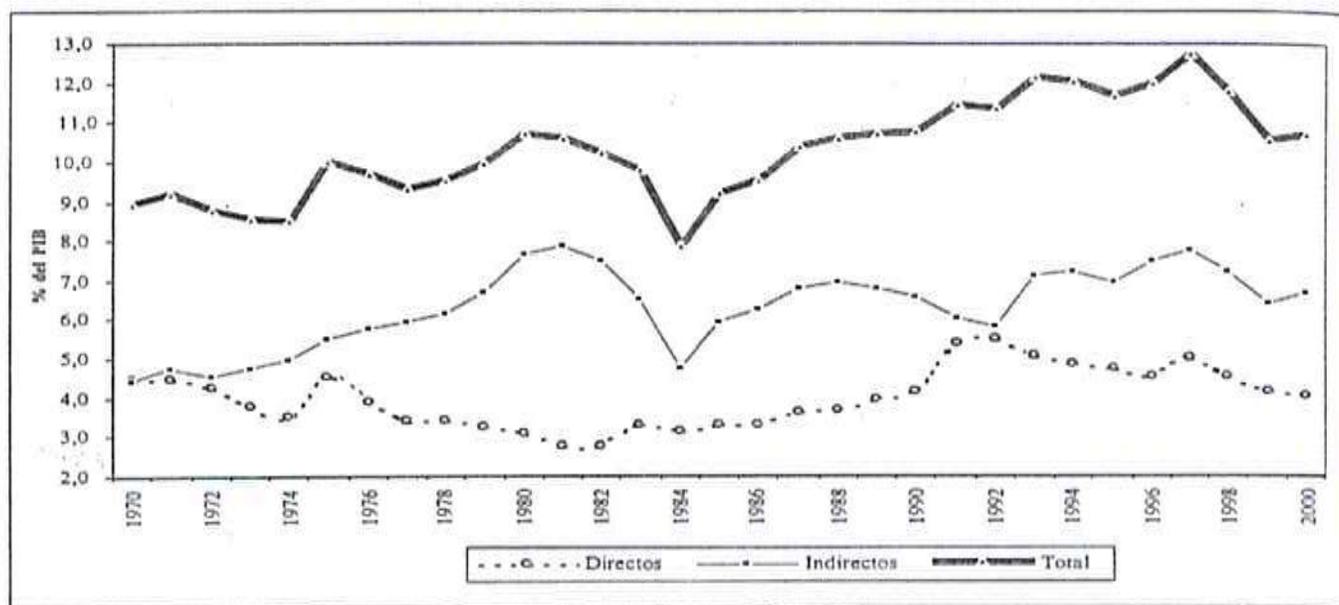
Dentro del impuesto inflacionario también se incluye el *Señoraje*, entendido como la cantidad de dinero que puede emitir el Estado sin generar inflación. Los cálculos que revelaron estas cifras fueron expuestas por Fenochietto (1999).

Las conclusiones que presentan los autores sobre esta estructura tributaria son las siguientes:

- a) Reducción de la participación del impuesto inflacionario. En 1989 representó el 52.4% de los recursos genuinos, en 1990 el 28,6% y en 1998 el 0,1%
- b) El impuesto a las ganancias, que se caracteriza por ser progresivo y de naturaleza redistributiva, aumenta su participación dentro del total de recursos genuinos, pasando del 4% en 1991 al 19% en el 2000, del total de recaudación.
- c) Los recursos de seguridad social, que gravan la retribución al factor trabajo y no la del capital, haciendo perder al sistema neutralidad, aumenta su participación al inicio de la década, alcanzando su mayor nivel en 1993 (31.19%), y comienza su descenso en razón a la disminución de los aportes patronales establecida por el gobierno en 1993.
- d) Los impuestos al comercio exterior, se desaceleran en forma significativa, desapareciendo los que gravan las exportaciones.
- e) El IVA, neutral en cuanto a que trata de igual forma a la retribución del factor trabajo y a la del capital, se convierte en el recurso genuino mas significativo. Si a este gravamen le adicionamos otros impuestos al consumo y aquellos que gravan las importaciones, vemos que durante la década de los noventa, dentro de la estructura tributaria federal, los impuestos al consumo fueron los mas importantes en términos de recaudación.

Al comparar con el caso colombiano, encontramos la misma tendencia de recaudo, al acelerarse con mayor intensidad el recaudo de impuestos indirectos (Principalmente IIVA). No se incluye dentro de los directos los costos parafiscales de la seguridad social. Otra diferencia importante la constituye el análisis de los recursos genuinos y el impuesto inflacionario. En el gráfico 2, observamos la estructura tributaria de Colombia desde 1970 al 2000.

Gráfico 2.
Caso Colombiano. Impuestos Directos e Indirectos 1970-2000
 (% del PIB). Fuente CGR 2001



Estructura tributaria provincial

A nivel provincial el mayor recaudo estuvo también por los tributos al consumo, principalmente el denominado impuesto sobre los ingresos brutos (similar al impuesto de industria y comercio de Colombia, establecido en la Ley 14 de 1983), el cual representó el 56,7% del recaudo total provincial. En 1991 el recaudo provincial fue de 4.575 millones de pesos corrientes y en 1999 fue de 10.984. Según Fenochietto, dicho impuesto es ineficiente y conspira contra la descentralización de impuestos en Argentina, debido a que sería necesario sustituir los impuestos provinciales al consumo.

Desequilibrio vertical y carencia de correspondencia fiscal

La Nación (Gobierno Federal) y las Provincias, no tuvieron relación fiscal durante los noventa y se caracterizó por un marcado desequilibrio vertical – sin correspondencia- entre las funciones y recursos del gobierno central y los gobiernos provinciales. El principio de correspondencia fiscal consiste en que los contribuyentes cumplirán voluntariamente más, con aquellos impuestos que sean establecidos por

aquel nivel de gobierno que les presta los servicios. Implica este postulado que cada nivel de gobierno establece y recauda el nivel de impuestos para poder cubrir sus gastos.

A pesar que en Argentina el sistema de gobierno es federal y el gasto se encuentra descentralizado – 47% se ejecuta en el ámbito provincial y municipal – no ocurre lo mismo con los ingresos, los cuales representan tan solo el 24% de los recursos totales. Esto significa que los recaudos del Estado Nacional, se distribuyen a través del régimen de coparticipación federal de impuestos entre las provincias, es decir, que los impuestos son pagados a un nivel del Estado distinto de aquel que presta el servicio público.

Durante la década de los 70 se descentralizó principalmente los conceptos de justicia y educación, siguiendo la tendencia internacional, que pregona que entre mas descentralizado esté el gasto mas eficiente será, salvo algunas excepciones. La coherencia lógica entre ingreso y gasto público está en que será mas eficiente la ejecución si además de erogarlo debe recaudar.

En un sistema federal lo que se pregona es que la descentralización tributaria permite a los ciudadanos residentes en las provincias y municipios, elegir la clase y el nivel de los servicios públicos deseados. Como consecuencia, deben estas jurisdicciones recaudar los impuestos necesarios para financiarlos.

Lo que ocurrió finalmente en Argentina es que las provincias recaudan una porción muy pequeña del gasto que realizan. En la medición realizada en 1998, se encontró que el nivel del recaudo provincial con el total fue del 31%, lo cual significa que el restante 69% fueron recaudos por cuenta y orden de la Nación. Al estar dependiendo las regiones de las transferencias, disminuyó la autonomía fiscal a las provincias. Según Pessino y Fenochietto, las consecuencias sobre la economía argentina de esta carencia de correspondencia fiscal son las siguientes:

- a) Desalienta el pago de impuestos, por cuanto reciben pocos servicios del nivel del Estado al cual pagan los tributos. No hay incentivo entonces para que los administradores locales fomenten el pago de impuestos al gobierno central.
- b) Recaudar impuestos tiene un costo político alto, por lo cual los administradores locales tiendan a ser mas eficientes con el gasto. Esto lleva a buscar reducir la evasión o prestar servicios a menor costo, es decir gastar mejor, antes que establecer nuevos impuestos o aumentar los existentes.

Desequilibrio horizontal

Se entiende el desequilibrio horizontal como la gran dispersión en la disponibilidad de recursos totales por habitante entre las distintas provincias. Se observó en 1998 que el ingreso total que la provincia con mas recursos por habitante tiene para gastar, es cuatro veces superior a la que menos tiene. Este desequilibrio horizontal se produce por la desigual distribución de las transferencias de los impuestos recaudados por la nación entre las provincias.

Complejidad e inestabilidad del sistema tributario

Durante la década de los 90 se observaron las siguientes características de la complejidad en el sistema tributario argentino:

- a) No se utilizaron criterios racionales ni científicos en las transferencias de la Nación hacia las provincias. Existió un premio fue a la presión política ejercida desde cada jurisdicción. Algo parecido se observó en los últimos acontecimientos sociales en el 2002, que llevaron al cambio de presidente de la República en varias oportunidades y a cambios no racionales en la política económica de emergencia por parte de la Justicia Argentina, frente a la presión ejercida por los famosos cacerolazos.
- b) Un gran número de impuestos federales y locales, tales como: 1) A nivel federal: IVA, ganancias, comercio exterior, renta presuntiva, endeudamiento empresarial (parecido al efecto de los ajustes por inflación en el caso colombiano), cargas sociales, impuestos internos, Monotributo (Régimen Simplificado para pequeños comerciantes), bienes personales, sellos, cine, tasas, entre otros. 2) A nivel provincial y municipal: ingresos brutos (parecido al de industria y comercio de Colombia), sellos, patentes, inmobiliario, seguridad e higiene.
- c) Algunos tributos no estuvieron presentes durante toda la década de los 90, como el caso del impuesto al endeudamiento empresarial y la renta presuntiva que aparecieron en 1999, el sistema se caracterizó por la proliferación de tributos.
- d) Continuos cambios en la legislación vigente y exceso de regulaciones
- e) Distintos sistemas de liquidación de cada uno de estos gravámenes, es decir, ausencia de *piggy-backing*. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los estados

(provincias en el caso argentino) establecen un impuesto de renta, cuya liquidación consiste únicamente en el pago de un porcentaje que se paga al gobierno federal, es decir una misma base de liquidación del tributo.

En el caso colombiano, las reformas tributarias de los 90 (siete incluyendo la del 2001) y la inestabilidad en las condiciones jurídicas y económicas, han hecho que esta característica se cumpla también en nuestro país.

Frente a las restricciones constitucionales en Colombia en lo relativo a la aplicación de las normas en el período siguiente de su expedición, el gobierno se ha movido hacia el recaudo de tributos de aplicación instantánea como el caso del 3 x 1000 y a su vez la preferencia por modificaciones al IVA cuyo período es bimestral y por tanto los efectos en el recaudo son casi inmediatos. (El impuesto a los débitos bancarios fue eliminado en la Argentina a principios de la década de los 90).

Efectos sobre el desempleo de la estructura tributaria

En Argentina ocurrió que la estructura tributaria movilizó la economía a favor del capital y del trabajo informal. En los 90 también se observó una baja creación de empleo y aumento del desempleo, como resultado de lo anteriormente anotado en el sentido que existió crecimiento en la economía pero no hubo desarrollo.

Los aportes y contribuciones representaron durante la mitad de la década de los 90 el 50%, ocasionando que lo pagado a los trabajadores directamente (salario de bolsillo) sea en algunos casos inferior a los impuestos a la nómina. Algunas cargas salariales constituyen impuestos puros, debido a que no existe reciprocidad directa por lo pagado, bien sea por el patrono o por el trabajador. Este es el caso de los aportes destinados al sistema de pensiones y jubilaciones, que se destinan a los jubilados actuales y no un ahorro directo del trabajador que aporta. Todos estos costos adicionales al trabajo mostraron una tendencia a sustituir trabajo formal por capital, el cual no cuenta con un sindicato para protegerlo.

La competitividad de la economía ha traído como consecuencia que los empresarios frente a un insumo caro como el trabajo, tienda a reemplazarlo por otro mas barato, incorporando bienes de capital que aumenten la productividad.

Lo observado en la economía argentina con relación al desempleo resulta interesante, por cuanto de una economía destruida al inicio de la década, logra

superar la crisis, incluso aumentando la creación de empleo mediante la reducción de aportes patronales en el período 1996 a 1999. Sin embargo, al final de la década de los 90 e inicios de la del dos mil, el problema vuelve a acentuarse por otros factores exógenos a los costos laborales directos e indirectos, llegando a niveles de desempleo superiores al 20% según estadísticas del 2001.

Las consecuencias de costos laborales altos como las indemnizaciones y los sindicales han reducido el empleo global y desprotegido a más del 50% de la fuerza laboral que está desempleada. Lo más grave, no parece, es la discriminación a los sectores de menor productividad, como los jóvenes, los de menor educación y las mujeres.

El comportamiento del desempleo en Colombia ha tenido variaciones fuertes, principalmente con la recesión presentada desde 1999. Los costos prestacionales representan aproximadamente el 49%. Sin embargo, hay que anotar que el salario de bolsillo no se afecta sustancialmente por cuanto la mayor parte de este porcentaje constituyen retribuciones diferidas para el trabajador como el caso de las cesantías y las primas. La reforma de la Ley 50 de 1990, que eliminó la retroactividad de la cesantías, tuvo un efecto positivo hasta 1994 y en los años posteriores cambió la tendencia acentuando los niveles de desempleo como se observa en la gráfica 3.



Evasión fiscal

En los 80 y los 90 se presentaron altos índices. Para el análisis se debe tener presente el nivel de evasión, sus consecuencias, sus causas y cuales son las medidas para combatirlas.

Las formas de medir la evasión son variadas, entre los cuales pueden existir modelos científicos como los basados en regresiones y se pueden llegar a resultados similares tomando de base distintas fuentes de datos, tales como la población económicamente activa, cuentas nacionales y cantidad de efectivo demandado en la economía.

En el cuadro 2 se observan los tipos de evasión y los diferentes métodos utilizados, destacando que existe un alto índice a nivel de la seguridad social como consecuencia de la economía informal.

Cuadro 2.
Evasión impositiva en República Argentina.
Tomado de La Economía Argentina Hoy. P. 231

Impuesto	Método	Fuente	Año	Nivel
Economía informal	Monetario	Nivel de efectivo	1996	40% del PIB
IVA	Cuentas nacionales	PIB	1996	41% de la recaudación potencial
IVA	Cuentas nacionales	PIB	1997	40% de la recaudación potencial = \$ 12.000 millones
Varios	Encuesta en hogares y empresas	Población General	1999	El 47% de los trabajadores por cuenta propia en actividad reconoció no estar inscrito en impuestos
Recursos de seguridad social		PEA	1995	44,3% de la población económicamente activa.
Recursos de seguridad social		PEA	1999	50% de la PEA en negro = 5.000.000 de personas
Para los cálculos, fuentes y estudios a través de los cuales se obtienen estos resultados puede consultarse Fenochietto (1999a y 1999b. PEA= Población Económicamente Activa				

En Colombia tenemos estadísticas con la misma tendencia pero en menor proporción. Aunque la medición se efectuó con base en el recaudo potencial, en el cuadro 3 se observa los niveles de evasión en Colombia para el caso del IVA, el cual es un referente cruzado para los demás tributos, en razón a quien lo evade también lo hace con otros impuestos como el de renta y otras obligaciones tributarias importantes para el nivel de recaudo como la retención en la fuente y la obligación de expedir factura.

Cuadro 3.
Caso Colombiano. Evasión de IVA
(\$M.M)

Recaudo	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recaudación Bruta	2.942	3.654	5.032	6.090	6.914	7.059
Devoluciones	42	49	71	109	175	202
Recaudación Neta	2.900	3.605	4.961	5.981	6.739	6.857
Recaudación Potencial	4.717	5.897	7.034	8.496	10.155	10.614
Evasión	1.817	2.292	2.073	2.516	3.416	3.756
Evasión (% del PIB)	2,7	2,7	2,1	2,1	2,4	2,5
% Evasión	39%	39%	29%	30%	34%	35%

Fuente: DIAN y cálculo CGR.

Efectos de la evasión

Existe un círculo vicioso entre economía informal y evasión. Ambos llevaron consecuencias negativas en la planificación y posterior ejecución de la política fiscal.

Los problemas causados fueron entre otros:

- a) La reducción de ingresos tributarios reduce también las posibilidades de inversión y gasto del gobierno. En los 90 se observaron reducciones presupuestarias de gastos ocasionadas por no cumplir el nivel de recaudo tributario estimado. Esta situación obligó a aumentar los impuestos y la presión tributaria, lo cual implicó continuos cambios de legislación, que a la postre ocasionaron incertidumbre frente a la inversión local e internacional.

- b) Los contribuyentes que cumplen con la obligación tributaria se ven afectados por la competencia desleal que le producen los que no pagan los impuestos. La evasión revelada en el cuadro 2 del 41%, no significa que todos evaden el 41%, lo que ocurre es que algunos los hacen en mayor o menor medida y otros no evaden.
- c) La evasión sobre aportes al régimen de seguridad social traerá consecuencias graves para los jóvenes actuales en la Argentina, debido a que en el futuro no tendrán cobertura social al momento del retiro.
- d) Las tasas impositivas altas restan competitividad internacional y ahuyentan la inversión y el desarrollo de cualquier país emergente.

Origen de la evasión tributaria en Argentina

Al igual que el control interno en las empresas, si no se conocen las causas del riesgo es muy difícil encontrar los controles adecuados. En materia de control a la evasión tributaria en un país es lo mismo. Basado en estudios a través de encuestas y el método monetario, Pessino y Fenochietto (2001) concluyeron que las principales causas son la falta de una racional y adecuada política de control y el nivel de tasas.

El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social de Argentina, realizó una investigación en septiembre de 1999 en las cinco principales ciudades del país, para detectar las causas de la evasión. Se incluyeron cuatro grupos en el estudio para el análisis: La población general, las empresas, consultores tributarios y *focus groups*.

Las principales causas detectadas en este trabajo fueron la *percepción de falta de riesgo a ser fiscalizado y del nivel de información que sobre la situación patrimonial del contribuyente tiene el organismo recaudador, o también conocido como el cruce de información.*

En cuanto al nivel de las tasas impositivas, existe la hipótesis que entre mas altas sean mayor será la evasión. Significa que si las tasas del impuesto de renta fueran del 45% la evasión sería mayor si las tasas fueran del 5% por ejemplo. Esto no significa que una disminución de las tasas produce un aumento en el recaudo, o en otras palabras reducción de la evasión, como lo explicamos en el siguiente párrafo.

La curva Laffer (Nombrada por otros como la curva de Smith, Dupuit), nos revela que un incremento en las tasas produce un aumento en el recaudo, hasta un punto de inflexión, donde si continuamos con tasas mayores el recaudo disminuye. Con otra perspectiva, esta teoría nos muestra como el aumento de tasas después del punto de inflexión, aumenta la evasión y por tanto disminuye el recaudo. Para el caso argentino no existe evidencia empírica que demuestre que una disminución de tasas aumentaría la recaudación.

Una revisión del recaudo de IVA en Argentina desde su creación en 1975, demostró que tuvo menor significación el incremento de las tasas de IVA en la determinación del nivel de efectivo en poder del público que otros parámetros como el aumento del PIB o las tasas de interés. Al comparar estos resultados con la estimación del efecto del impuesto a las ganancias (renta en el caso de Colombia), este tributo tuvo mayor significación en la determinación del nivel de efectivo en la economía en comparación con el IVA.

Para Argentina, la presión tributaria sobre los dos impuestos mas importantes a nivel federal (ganancias e IVA), afectan positivamente la economía informal. Dado que es mas sensible un aumento en las tasas del impuesto a las ganancias sobre los efectos en la determinación del nivel efectivo en poder del público en comparación con el IVA, se puede inferir que una disminución en las tasas de este tributo (el de ganancias), contribuiría mas a la disminución del nivel evasión que si se redujeran las tasa de IVA.

No nos atreveríamos a plantear estas conclusiones para el caso colombiano. En un estudio dirigido por el profesor Alberto Zarrur, basado en análisis de relaciones y regresiones múltiples de las variables que impactan el recaudo en Colombia, medidas entre 1986 y 1996, reveló que es mas sensible al incremento en el recaudo los cambios en las tasas y bases del IVA que las de renta (PICO, Carlos y otros, UNAB, Facultad Contaduría, 1997).

Uso erróneo de la contabilidad pública

Pareciera ser que los asesores contables del gobierno de Argentina fueran los mismos de Enron, por cuanto mediante un maquillaje nefasto ocultaron la realidad económica del gobierno y no permitieron detectar a tiempo el nefasto *default*.

Según Teijeiro (2001), los errores de la política fiscal se trataron de mantener ocultos desde el inicio de la convertibilidad mediante el uso erróneo de la contabilidad pública. Se trató de transmitir la imagen de una ortodoxia en materia fiscal para otorgar confianza a los inversiones locales y externos, mientras se trataba de recalentar la economía con un aumento excesivo del gasto público y consecuentemente el déficit fiscal.

Las prácticas contables erróneas fueron las siguientes:

- Omisión de pagos realizados a través de la entrega de bonos del gobierno
- No registro de intereses sobre la deuda pública capitalizada
- Registro de venta de activos públicos (privatizaciones) como ingresos corrientes
- Algunos gastos financiados con programas del Banco Mundial y del BID fueron tratados como “extra-presupuestarios”
- La contabilidad de los déficit se limitó al gobierno nacional y se excluyó las provincias

Estas malas prácticas contables trajeron como consecuencia una gran diferencia entre la contabilidad oficial y una medición apropiada del déficit que reflejara el incremento de la deuda pública total, como se aprecia en el cuadro 4.

Cuadro 4.
Déficit fiscal 1991 – 2000 (Millones de pesos)

Déficit oficial (a)	33.278
Déficit ajustado (b)	108.634
Diferencia (b-a)	75.355
Fuentes de las diferencias	
Déficit fiscal de Provincias	16.366
Déficit del Banco Central República Argentina	3.545
Diferencia de ingresos	4.152
Diferencia de Gasto Primario	864
Préstamos presupuestarios	1.881
Diferencia de intereses	6.523
Pagos con Bonos	31.190
Otros	10.834

Fuente: La Economía Argentina Hoy. P. 270 (2001). Mario Teijeiro, Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Banco Central de la República Argentina.

Déficit fiscal y su financiamiento

Durante los 90 se presentó un déficit fiscal acumulado de 97.800 millones de pesos, es decir un promedio anual de 3.8% del PIB. En términos del PIB los ciclos del comportamiento fueron aumento hasta 1996 (4.5% del PIB), descenso entre 1997 y 1998 (2.7% y 2.8% respectivamente), aumento en el año electoral de 1999 al 5.4% y luego desciende al 4.5% en el 2000.

La estrategia fiscal durante la convertibilidad se basó en el uso intensivo y excesivo del financiamiento externo para cubrir el déficit. El 83% del déficit fiscal de la década se financió externamente y el 17% internamente, tal como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5.
Estructura del financiamiento del déficit fiscal ajustado* Argentina.
(millones de pesos)

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991 2000
Financiamiento interno	-2.189	-2.718	-6.948	3.099	4.251	1.095	-668	4.288	6.614	11.285	18.109
Financiamiento externo	1.978	12.812	18.284	5.855	8.310	13.907	6.744	6.598	11.971	4.066	90.525
Endeudamiento	-10	3.028	7.833	5.271	7.020	13.545	6.139	6.502	7.740	3.817	60.885
Privatizaciones	1.988	9.784	10.451	584	1.289	362	605	96	4.231	248	29.639
Total	-211	10.094	11.336	8.954	12.560	15.002	6.076	10.886	18.585	15.351	108.634

* Con una economía muy abierta al mercado internacional de capitales, en algunos casos resulta difícil distinguir un financiamiento como interno o externo. Podría darse el caso de que una emisión de deuda pública originalmente colocada en el exterior, en los periodos siguientes cambie de manos entre residentes y no residentes. El criterio adoptado fue tratar como financiamiento externo los bonos colocados en el exterior, por ejemplo Bonos Globales y Euronotas y aquellos que colocados internamente tuvieron una fuerte demanda de residentes extranjeros, por ejemplo Bocones. Dentro del financiamiento interno quedaron los Bontes y Letes.

Fuente: La Economía Argentina Hoy (2001) P. 273, Mario Teijeiro, elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Banco Central de la República Argentina.

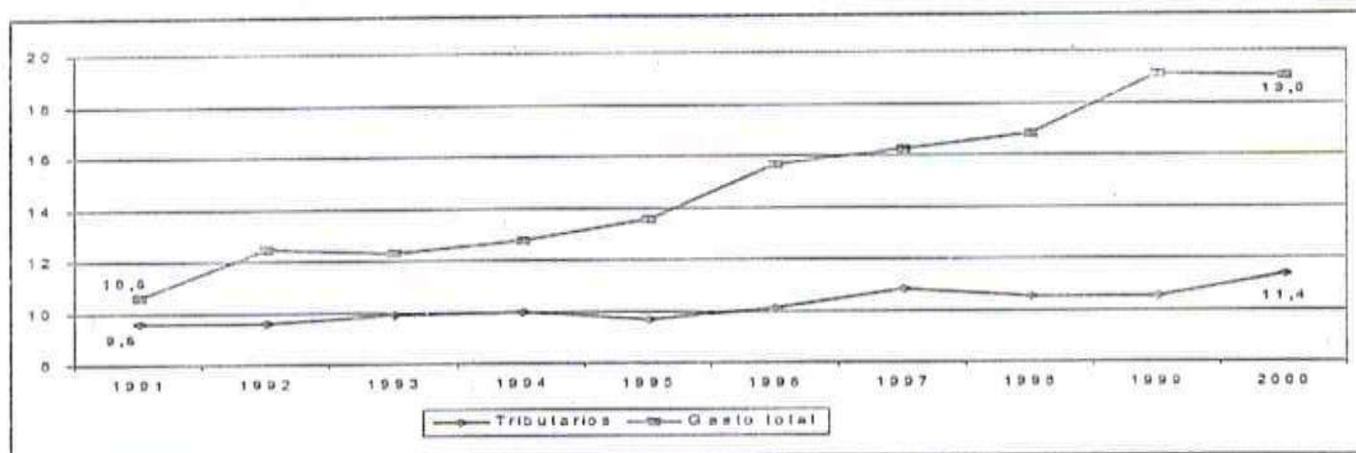
Se observa como durante los periodos 1991 a 1993 existió un festín irresponsable de los activos de la economía Argentina mediante las privatizaciones, las cuales fueron realizadas con capitales extranjeros o repatriación de capitales de residentes locales.

La deuda externa se renegoció con el famoso Plan Brady y con instrumentos financieros de elevada liquidez para atraer capitales del exterior. El efecto Tequila cambió drásticamente la estructura de financiamiento externo por el interno durante 1995, elevando las tasas de interés y consecuentemente la reducción del crédito disponible para el sector privado.

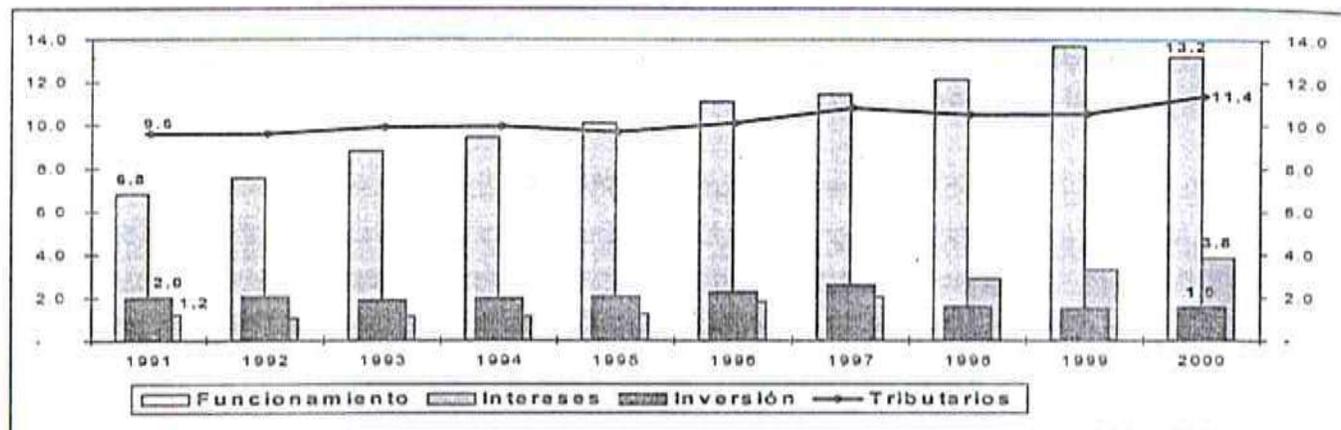
El retorno al mercado internacional en 1996 fue corta y solo se mantiene hasta 1997 por el *default* en Rusia y la crisis asiática, lo cual trajo dificultades para colocar bonos en dólares. Los mercados se mantuvieron cerrados y la Argentina tuvo que pagar un costo altísimo en sus tasas de interés, con *spreads* a partir de 1998 superiores a los 600 puntos básicos, lo cual tuvo un impacto importante en el gasto público.

En Colombia se observan comportamientos estructurales muy similares al caso argentino. El gasto público dista mucho de ser financiado con ingresos tributarios como se observa en la gráfica 4 y adicionalmente ya se aprecia el fuerte crecimiento del costo financiero de la deuda y su impacto sobre el gasto público.

Gráfico 4.
Caso Colombiano. Tributarios vs. gasto total
 (% del PIB). Fuente CGR 2001



Tributarios vs. componente del gasto (% del PIB)



Reflexiones finales

La enfermedad de Argentina tiene explicaciones estructurales en una concepción errada de la política fiscal, erosionada por un excesivo incremento del gasto público y altas tasas de interés del financiamiento para cubrir el déficit fiscal. La convertibilidad fue una solución temporal para controlar la hiperinflación, pero no tuvo coherencia con las visiones erradas del modelo neoliberal de recalentar la economía con gasto público sin fortalecer el aparato productivo interno. En otras palabras, se entregaron a las insensibles fuerzas del mercado internacional sin ninguna protección en el largo plazo.

Pensar que los síntomas de la enfermedad Argentina se puedan repetir en Colombia no es errado del todo. Tenemos las mismas tendencias estructurales por el manejo de nuestra economía con un gasto público creciente y un debilitamiento del sector productivo real. El financiamiento del déficit fiscal por ahora está bajo control, pero al borde del abismo, donde otras externalidades pueden llevar al *default* como el caso de un manejo equivocado del problema de la guerra interna y las claras tendencias de recesión mundial.

El profesor y amigo, Phd. César Ferrari director de la maestría de economía de la Universidad Javeriana, ha expuesto con la precisión que lo caracteriza "El conflicto colombiano tiene obvios efectos negativos sobre la economía. La guerra,

al generar sobre-costos en la producción reduce su rentabilidad y, por lo tanto, su nivel. Con ello, se reduce las exportaciones al ser menos competitivas y las inversiones al hacerlas menos atractivas y riesgosas”.

Países emergentes como Nicaragua, El Salvador, Afganistán, Vietnam, y otros, que solucionaron sus problemas internos con guerra frontal, destruyeron sus economías con graves problemas sociales que los tienen inmersos en una pobreza absoluta y lo mas grave, la salida de ese túnel oscuro puede estar por encima de los 20 años.

Para terminar, Bill Clinton expresidente de los Estados Unidos, afirmó con relación al caso colombiano, “que no es partidario de las intervenciones militares y que la solución negociada del conflicto nacional es la vía para combatir la actual guerra donde el único que gana es el narcotráfico y quienes están involucrados en ese ilícito negocio”.

Bibliografía

Texto Guía: “LA ECONOMIA ARGENTINA HOY”, Un análisis riguroso de un país en crisis. LASCANO, Marcelo. Editorial El Ateneo, Argentina. Agosto 2001.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Estadísticas sobre el análisis de la misión del ingreso público. Carlos Ossa Escobar. 2001.

MINISTERIO DE HACIENDA. Ministro Dr. JUAN CAMILO RESTREPO. 2001.

FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA UNAB. Documentos de investigación sobre política fiscal en Colombia.



**CONSULTORIO CONTABLE
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

**UNA PROYECCIÓN DE LA UNIVERSIDAD
HACIA LA COMUNIDAD
SERVICIOS DE CONSULTORÍA EN:**

- * AUDITORÍA**
- * SISTEMAS CONTABLES**
- * SISTEMAS DE COSTOS**
- * CONTROL PRESUPUESTAL**
- * ANÁLISIS FINANCIERO**
- * IMPUESTOS**
- * CONSULTORÍAS**

INFORMES:

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CONSULTORIO CONTABLE
APARTADO 1226
TELÉFONO: 210 58 10 - FAX: 212 52 33
e-mail: conconta@agustinlanos.udea.edu.co
MEDELLÍN**