

COMISIÓN INDEPENDIENTE DE GASTO PÚBLICO

BOGOTÁ, MAYO 20 A JUNIO 5 DE 2007

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

RODRIGO BOTERO
MAURICIO CÁRDENAS
ALEJANDRO GAVIRIA
ARMANDO MONTENEGRO
GABRIEL ROSAS

SECRETARÍA TÉCNICA

HERNÁN RINCÓN
NATALIA SALAZAR

SECRETARIO EJECUTIVO

CARLOS FELIPE REYES

COMISIÓN INDEPENDIENTE DE GASTO PÚBLICO

BOGOTÁ, MAYO 20 A JUNIO 5 DE 2007

Junio 5, 2007

Dr. Óscar Iván Zuluaga
Ministro de Hacienda y Crédito Público
Bogotá

Señor Ministro,

Adjunto el Informe de la Comisión Independiente de Gasto Público, dentro del plazo y los términos acordados. La Comisión estuvo integrada por Rodrigo Botero, Mauricio Cárdenas, Alejandro Gaviria, Armando Montenegro y Gabriel Rosas, quienes participaron a título personal y ad honórem. Contó con una Secretaría Técnica, integrada por Hernán Rincón y Natalia Salazar, y una Secretaría Ejecutiva, a cargo de Carlos Felipe Reyes. Fedesarrollo le brindó apoyo logístico y la sede para las reuniones.

La Comisión pudo completar su labor en tres semanas gracias al suministro adecuado y oportuno de la información pertinente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, ISA y ECOPELROL.

Sea ésta la oportunidad para expresar mi reconocimiento y gratitud hacia mis compañeros de Comisión. La manera ejemplar y desinteresada como prestaron sus conocimientos y experiencia a este proyecto hizo posible su culminación. Me complace señalar que las recomendaciones puestas a su consideración tienen carácter unánime.

Una vez cumplida la formalidad de su presentación al Gobierno, el Informe de la Comisión se hará público. Sirvan estas líneas para formular votos por el éxito de su gestión, y para hacerle llegar mis sentimientos de consideración y aprecio.

Compatriota y amigo,


Rodrigo Botero

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

*RODRIGO BOTERO
MAURICIO CÁRDENAS
ALEJANDRO GAVIRIA
ARMANDO MONTENEGRO
GABRIEL ROSAS*

SECRETARÍA TÉCNICA

*HERNÁN RINCÓN
NATALIA SALAZAR*

SECRETARIO EJECUTIVO

CARLOS FELIPE REYES

COMISIÓN INDEPENDIENTE DE GASTO PÚBLICO

Agradecimientos

Recomendaciones

Introducción

1. Diagnóstico

2. La situación fiscal

2.1 Aspectos generales

2.2 Existe un problema fiscal

2.3 Problemas de diseño

2.4 Es necesario completar el ajuste de las finanzas públicas

3. Plan de Consolidación Fiscal

3.1 Corto plazo (junio 2007- diciembre 2008)

3.2 Presupuesto 2008

3.3 Medidas complementarias del Gobierno Nacional

3.4 Gobiernos regionales

3.5 Otras medidas

4. Medidas estructurales

4.1 Reflexiones generales

4.2 Reformas institucionales

4.3 Vías territoriales

4.4 Exenciones tributarias y parafiscales

AGRADECIMIENTOS

La Comisión agradece los comentarios y sugerencias de las siguientes personas:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Óscar Iván Zuluaga - Ministro de Hacienda y Crédito Público

Juan Pablo Zárate - Viceministro Técnico

Julio Torres - Director General de Crédito Público

Carolina Soto - Directora General de Presupuesto

Óscar Franco - Director de Impuestos y Aduanas Nacionales

Ana Lucía Villa - Directora de la División de Apoyo Fiscal

Luis Ernesto Taborda - Asesor de la Dirección General de Presupuesto

Banco de la República

José Darío Uribe - Gerente General

Leonardo Villar - Codirector

Juan José Echavarría - Codirector

Jorge Toro - Subgerente Estudios Económicos

Ignacio Lozano - Investigador Gerencia Técnica

Jorge Ramos - Jefe de Finanzas Públicas - Estudios Económicos

Pilar Esguerra - Investigadora - Unidad de Investigaciones

Andrés Velasco - Investigador

Departamento Nacional de Planeación

Carolina Rentería - Directora

Andrés Escobar - Subdirector

Gabriel Piraquive - Director de Estudios Económicos

Fernando Jiménez - Director de Inversiones Públicas

Ecopetrol

Javier Gutiérrez - Presidente

Adriana Marcela Echeverri - Vicepresidente Financiera

ISA

Luis Fernando Alarcón - Presidente

María Inés Agudelo - Representante de Colombia, FMI

Carlos Caballero - Director Escuela de Gobierno Alberto Lleras

Camargo - Universidad de los Andes

Juan Martín Caicedo - Presidente

Cámara Colombiana de Infraestructura

Alberto Carrasquilla - Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público

Sergio Clavijo - Presidente de Anif

Hernando José Gómez - Presidente

Consejo Privado de Competitividad

Salomón Kalmanovitz - Decano de la Facultad de Ciencias

Económico-Administrativas Universidad Jorge Tadeo Lozano

Juan Mauricio Ramírez - Vicepresidente Técnico

Consejo Privado de Competitividad

Las opiniones de la Comisión son responsabilidad exclusiva de sus miembros y no comprometen a las entidades y personas consultadas.

RECOMENDACIONES

Corto plazo

- Efectuar un recorte inmediato del presupuesto de la Nación de \$1,5 billones.
- Reducir la deuda pública en \$7,25 billones a través de:
 - La venta de la participación de la Nación en ISA, equivalente a 56% del capital de la empresa.
 - La venta adicional de acciones de ISAGEN, equivalentes a 25% de su capital.
 - La puesta en marcha del proceso de venta de las acciones de la Nación en URRÁ y CORELCA.
- Incorporar las siguientes directrices al elaborar el proyecto de Presupuesto del año 2008:
 - El incremento porcentual del presupuesto de gasto, excluidas las inversiones en equipos militares, deberá ser menor al crecimiento esperado de la economía.
 - Todos los incrementos de ingresos en exceso de los montos presupuestados se destinarán al pago de deuda.
 - El producto de la venta de activos estatales deberá incluirse como un ingreso de capital destinado a la reducción de deuda.
 - Destinar los US\$1.700 millones de propiedad de la Nación en el FAEP a reducir el endeudamiento externo.
- Crear una Gerencia de Proyectos Privados en el Ministerio de Hacienda para preparar y licitar los proyectos de concesiones de infraestructura.
- Con el fin de racionalizar las finanzas de las entidades territoriales:
 - Diseñar los mecanismos financieros para maximizar el aporte local para la construcción de la red secundaria y terciaria de carreteras y los sistemas de transporte masivo de pasajeros.
 - Incrementar el recaudo del impuesto predial rural y urbano.

■ Otras medidas:

- Objetar los artículos 52, 146 y 169 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por inconvenientes.
- Presentar una reforma constitucional que permita la intervención temporal del Gobierno Central en entidades territoriales insolventes, que hayan incumplido los programas de reestructuración de sus pasivos y sus obligaciones sociales.
- Reducir a 20% los aranceles del maíz blanco, la carne de res y de pollo, y la leche.
- Revisar el proceso de autorización de las importaciones para eliminar las restricciones administrativas al comercio de bienes agrícolas.

Reformas institucionales

- Adoptar una meta anual de superávit primario estructural de 2% del PIB para el Gobierno Central durante los próximos cinco años.
- Precisar la definición de gasto público social a través de una reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto.
- Rescatar el papel del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).
- Eliminar la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.
- Definir el cupo global de endeudamiento que debe ser aprobado por el Congreso para que comprenda tanto la deuda externa como la interna.
- Destinar una tercera parte de los recursos anuales del Fondo Nacional de Regalías (FNR) directamente a los departamentos para el mantenimiento y expansión de la red vial secundaria y terciaria.
- Igualar las sobretasas de la gasolina y el diesel en un nivel de 25%.
- Eliminar los impuestos al trabajo, compensando el impacto fiscal de esta medida a través de la eliminación de las exenciones tributarias.

INTRODUCCIÓN

Este informe contiene un mensaje que, si bien está formulado en lenguaje técnico, es sencillo. Se le recomienda al Gobierno que haga un esfuerzo de ahorro. Ese ahorro debe tomar la forma de una reducción en el ritmo de gasto para disminuir el déficit fiscal y reducir el monto de la deuda pública.

Éste es el momento indicado para incrementar el ahorro público. El entorno externo es favorable, la economía crece y la confianza en el país se refleja en altos niveles de inversión y consumo de los hogares. Las actuales condiciones económicas corresponden a lo que se denomina la fase expansiva del ciclo. La sabiduría popular reconoce la existencia del ciclo económico por medio de expresiones tales como vacas gordas y vacas flacas, o, unas son de cal y otras son de arena. Cuando los economistas proponen una política fiscal anticíclica, están recomendando ahorrar durante períodos de bonanza, como protección frente a épocas de adversidad.

El nivel actual de la deuda pública, independientemente de cómo se mida, es elevado. La necesidad de financiar el cuantioso déficit del Gobierno Nacional es perjudicial para la economía. Si el financiamiento es externo, acentúa la revaluación del peso. Si el financiamiento es interno, eleva las tasas de interés de los TES, lo cual deteriora el patrimonio pensional de los colombianos.

Por ese motivo, el ritmo de crecimiento del gasto público, más bien que la tasa de cambio, debería ser el tema central del debate económico nacional. En la actualidad, el Gobierno está teniendo que endeudarse para pagar los intereses de la deuda vigente. Eso es algo inconveniente a la luz de la teoría económica y de las normas de la más elemental prudencia. Es un comportamiento fiscal comparable al de una familia que usa la tarjeta de crédito para atender los pagos de la hipoteca de la casa.

El mensaje de este informe al Gobierno puede resumirse de la siguiente manera. Ahorrar para reducir la deuda pública. Ahorrar para moderar el exceso de demanda, combatir la inflación y atenuar el proceso de revaluación.

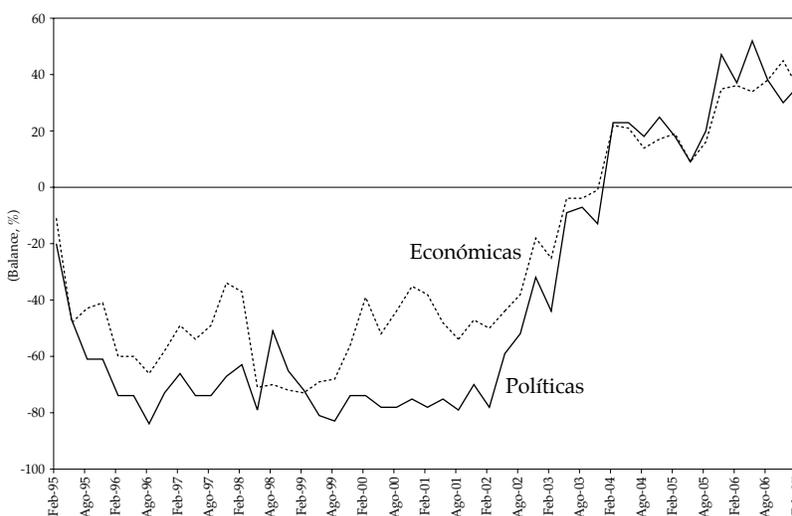
luación del peso. Ahorrar para asegurar un crecimiento sostenible, generar empleo formal y proteger el bienestar de las familias colombianas.

1. DIAGNÓSTICO

La economía colombiana atraviesa un buen momento. La tasa de homicidios y la tasa de secuestros han disminuido¹. Los avances en seguridad han estimulado la confianza de los agentes económicos y de los hogares. A juicio de los empresarios, las actuales condiciones económicas y socio-políticas son favorables (gráfico 1).

La adopción del esquema de inflación objetivo por parte del Banco de la República ha permitido consolidar la tendencia de reducción de la inflación. Las reformas de la última década han contribuido a la sostenibilidad fiscal y a la estabilidad macroeconómica².

Gráfico 1
Percepción sobre las condiciones para la inversión



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial - Fedesarrollo.

¹ Entre 2002 y 2006, la tasa de homicidios se redujo de 66 a 37 por cien mil habitantes, y la tasa de secuestros disminuyó de 8,5 a 1,9 por cien mil habitantes.

El entorno internacional es positivo. El crecimiento de la economía mundial a un ritmo de 5% estimuló la demanda y los precios de los productos básicos. Los flujos de capitales hacia las economías emergentes han aumentado, como resultado de la mayor liquidez de la economía mundial y de las mejores condiciones en los países receptores.

En la actualidad, América Latina recibe el 25% de los flujos dirigidos a las economías emergentes. Las condiciones externas han impulsado el crecimiento en los países latinoamericanos. Durante los últimos tres años, la tasa de crecimiento económico regional promedio superó el 5%. El vigoroso crecimiento de la economía venezolana ha generado un incremento en la demanda por productos colombianos.

Durante el período 2004-06, la tasa de crecimiento anual del PIB colombiano fue superior a 5%, cifra mayor a la de la tendencia histórica. Durante el mismo período, la inversión privada pasó de 12% a 16% del PIB. Las mayores tasas de crecimiento económico han ocasionado un incremento en el precio de los activos colombianos. Las acciones y los títulos de deuda pública se han valorizado en los últimos años. Los precios de la finca raíz se han recuperado.

Durante el período comprendido entre enero de 2003 y mayo de 2007, la tasa de cambio nominal disminuyó 34%. La tendencia decreciente se interrumpió, de manera transitoria, durante el primer semestre de 2006. Varias economías latinoamericanas han experimentado un fenómeno similar. De enero de 2003 a la fecha, la revaluación fue de 44% en Brasil, 28% en Chile y 10% en el Perú.

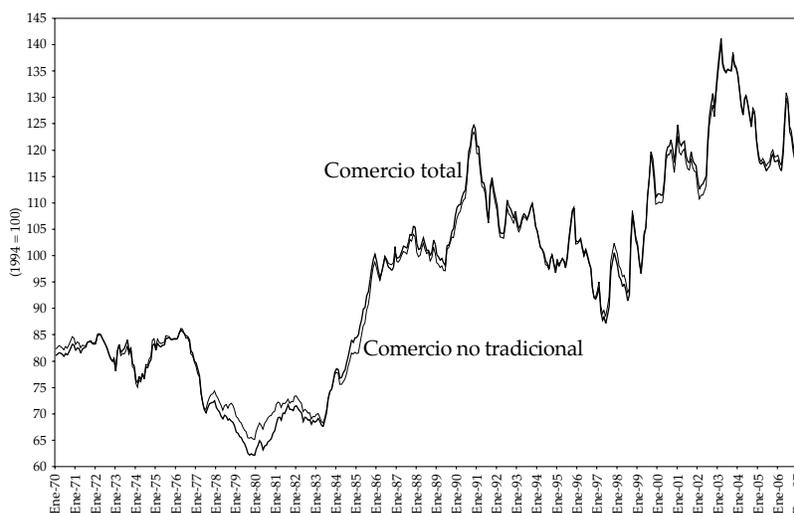
Para una mejor comprensión de la coyuntura cambiaria, la atención debe centrarse en la tasa de cambio real más que en la tasa de cambio nominal. La segunda indica el precio al cual se compran o venden divisas; la

² Cabría mencionar, entre otras, la Ley 617 de 1999, el Acto Legislativo 01 de 2001, las leyes 797, 819 y 860 de 2003, y el Acto Legislativo 01 de 2005.

primera indica el poder de compra de la moneda nacional frente a un conjunto de monedas extranjeras. La competitividad de los productos colombianos en el exterior está asociada a la tasa de cambio real y no a la tasa nominal.

La tasa de cambio real disminuyó en cerca de 16% entre enero de 2003 y abril de 2007. Desde una perspectiva histórica, la coyuntura cambiaria no parece ofrecer motivos de alarma. El nivel actual de la tasa de cambio real es 20% más alto que el promedio del índice desde 1970. Además, éste se encuentra en los mismos niveles anteriores a la devaluación de comienzos de la presente década (gráfico 2).

Gráfico 2
Índice de la tasa de cambio real



Nota: deflactado por IPP.
Fuente: Banco de la República.

La demanda agregada está creciendo a un ritmo superior al de la oferta. Las presiones de demanda (así como algunos choques de oferta) han causado un incremento en el nivel general de precios. En el mes de mayo, el aumento anual de los precios fue de 6,2%, valor superior al techo del rango establecido por el Banco de la República para la meta de inflación (3,5% - 4,5%).

La insuficiencia de ahorro interno se refleja en el déficit de cuenta corriente: 2,1% del PIB en 2006. El tamaño del déficit es inferior al observado en otros períodos de expansión. Las importaciones de bienes de capital registran un crecimiento vigoroso. El déficit se ha financiado en parte importante con inversión extranjera. A pesar de los factores atenuantes, este desequilibrio es desfavorable en el contexto regional. La mayoría de países de América Latina exhibe un balance positivo en la cuenta corriente.

El crecimiento del empleo ha sido inferior al de la economía. La tasa de crecimiento de la ocupación fue inferior en dos puntos porcentuales a la del crecimiento del producto durante el período enero 2004-junio 2006. En el mismo período, el porcentaje de trabajadores formales tuvo un incremento moderado: la fracción que cotiza a salud y a pensiones creció dos puntos porcentuales. La brecha en la formalidad entre los trabajadores educados y los no educados se amplió.

El costo del capital ha disminuido de manera significativa, como resultado de la revaluación y de las exenciones tributarias³. En cambio, el costo de la mano de obra se ha incrementado, como consecuencia del aumento de las contribuciones a la seguridad social, de los impuestos a la nómina y del salario mínimo real⁴. El régimen subsidiado y otros programas asistenciales, orientados a proveer protección social a los trabajadores informales, han ampliado su cobertura. El encarecimiento relativo del empleo formal y el crecimiento de la protección a los informales pueden haber contribuido a la menor dinámica del empleo formal.

A pesar de la recuperación notable de la economía colombiana, en el primer semestre de 2007 la revaluación se ha acentuado, las presiones

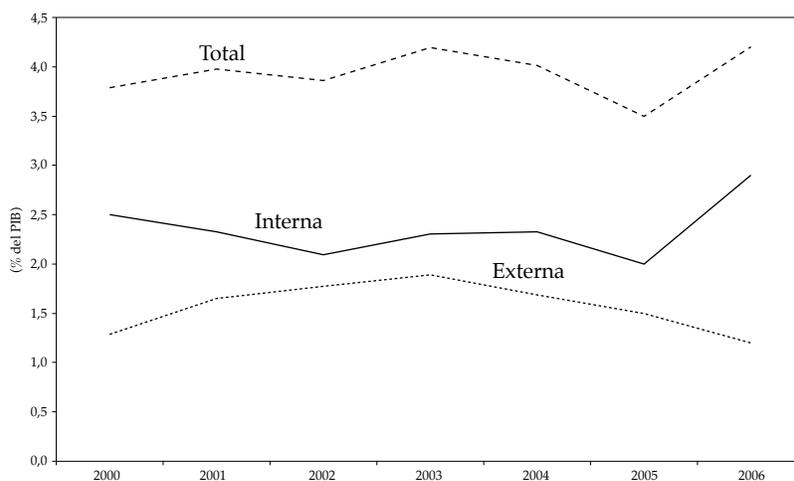
³ La Ley 863 de 2003 aprobó de manera transitoria una reducción de 30% de la inversión en activos fijos productivos. La ley 1111 de 2006 aumentó la deducción a 40% y la hizo permanente.

⁴ La Ley 797 de 2002 incrementó en dos puntos las contribuciones a la seguridad social, la reforma a la Ley 100 aprobada en 2006 incrementó en 0,5 puntos porcentuales las contribuciones solidarias de la salud, y la Ley 789 de 2002 obligó a las empresas a contratar aprendices según el tamaño de la nómina.

inflacionarias han aumentado y el déficit en cuenta corriente se ha ampliado. De igual manera, el empleo ha tenido una dinámica inferior a la de la economía.

El gasto público está creciendo a un ritmo acelerado. Los ingresos del Gobierno Nacional son insuficientes para cubrir sus gastos, lo cual complica el manejo macroeconómico en las actuales circunstancias de alta demanda agregada. Ese desequilibrio dificulta el proceso de reducción del endeudamiento público. En 2006, el Gobierno Nacional destinó recursos para el pago de intereses de la deuda pública por un valor equivalente al 4% del PIB (gráfico 3). En ese mismo año, el Gobierno tuvo un superávit primario de 0,3% del PIB. Esto significa que fue necesario recurrir a endeudamiento adicional para pagar intereses. Ésta es una práctica poco recomendable.

Gráfico 3
Pago de intereses de deuda del GNC



Fuente: DNP y Confis - MHCP.

La Comisión considera que una disminución del gasto público reduciría la vulnerabilidad de la economía, al moderar las presiones inflacionarias, bajar los niveles de endeudamiento y atenuar la revaluación. La racionalización del gasto social y de su forma de financiamiento contri-

buiría, en el mediano plazo, a acelerar la dinámica del empleo formal y a disminuir la pobreza.

2. LA SITUACIÓN FISCAL

2.1 Aspectos generales

El análisis de las finanzas públicas requiere definiciones metodológicas que se deben hacer explícitas. Desde el punto de vista macroeconómico, la situación fiscal debe evaluarse con base en una medida que abarque la totalidad del sector público: el Gobierno Nacional Central (GNC), las entidades territoriales, la seguridad social y las empresas no financieras del Estado. En Colombia, las finanzas del GNC presentan los mayores desequilibrios fiscales y concentran la mayor necesidad de ajuste. Por tal motivo, el diagnóstico y las recomendaciones de la Comisión harán referencia al Gobierno Nacional Central más bien que a la totalidad del sector público no financiero (SPNF).

El superávit primario es el indicador apropiado para el estudio de la sostenibilidad fiscal. Se define como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, una vez excluido el pago de intereses sobre la deuda pública. Si el superávit primario es pequeño, el Gobierno deberá recurrir al endeudamiento para pagar los intereses. La definición del nivel óptimo de superávit primario debe tener en cuenta tanto el nivel de endeudamiento existente como el deseado, así como los valores esperados de tasa de interés, tasa de cambio y crecimiento económico.

Un diagnóstico fiscal adecuado debe tener en cuenta los factores cíclicos que afectan los ingresos y los gastos del sector público. El déficit ajustado se conoce como el déficit estructural. Los ingresos fiscales pueden elevarse en forma transitoria cuando la economía crece a una tasa superior a su tendencia de largo plazo y cuando los precios de los productos de exportación aumentan. Por lo tanto, la medición de la sostenibilidad fiscal debe tener en cuenta factores estructurales.

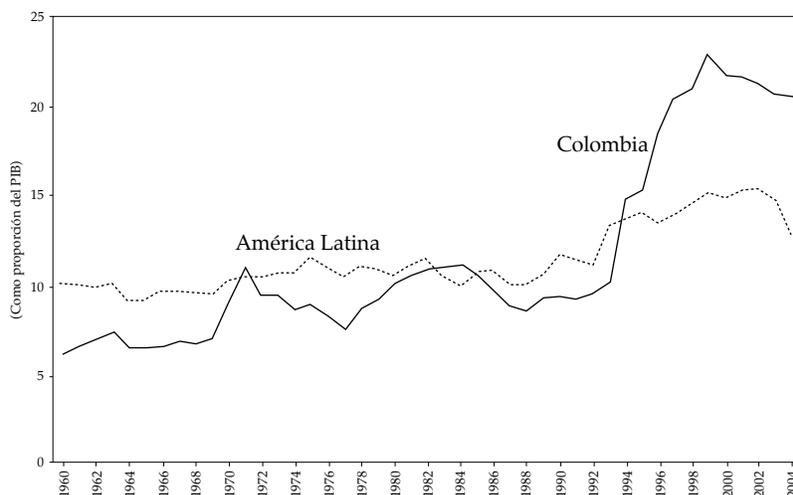
2.2 Existe un problema fiscal

La situación fiscal del sector público ha mejorado de manera significativa en lo que va corrido de la década. Entre 2002 y 2006, el déficit del sector público consolidado pasó de 3,3% a 0,8% del PIB, y el déficit del GNC, de 7,2% a 4,5%. La evolución favorable de las finanzas públicas ha sido reconocida por las entidades multilaterales, las agencias calificadoras de riesgo y los mercados de capitales.

La Comisión considera que, a pesar de los avances mencionados, la situación fiscal no está resuelta. La evaluación de la situación fiscal debe tener en cuenta los siguientes elementos:

(i) El nivel actual del gasto público es elevado. El porcentaje de gasto del SPNF sobre el PIB asciende a 37%. Esta cifra es 16 puntos porcentuales superior a la observada a comienzos de los noventa y 7 puntos superior al promedio regional (gráfico 4). El porcentaje de los gastos del Gobierno Nacional Central sobre el PIB aumentó de 10% en 1990 a 22% en 2006.

Gráfico 4
Colombia y América Latina: consumo general del gobierno/PIB



Fuente: Banco Mundial.

(ii) El desequilibrio estructural del Gobierno Nacional Central es del orden de 5% del PIB. Este porcentaje ya excluye los factores transitorios de los ingresos y los gastos del sector público⁵. En los dos últimos años la situación fiscal ha mejorado en cerca de 0,7% - 0,8% del PIB como resultado de la fase ascendente del ciclo económico y de los mayores precios de los productos básicos.

(iii) La deuda bruta del SPNF es alta en el contexto regional. El nivel actual asciende a 52% del PIB. La deuda pensional, cuyo estimativo no se incluye en las cifras del saldo de la deuda financiera, llega a 140% del PIB. Los pagos anuales por este concepto, con cargo a las finanzas del Gobierno Central, se mantendrán por una década en sumas cercas al 5% del PIB.

(iv) El servicio de la deuda representa una tercera parte del presupuesto de la Nación. Los intereses equivalen al 4% del PIB.

(v) Existen contingencias fiscales importantes: demandas de los desplazados, deudas con servidores públicos, pensiones territoriales, pleitos contra el Estado y reparación de víctimas, entre otras.

(vi) Algunos programas públicos presentan problemas considerables de ineficiencia y focalización.

2.3 Problemas de diseño

El Estado colombiano adolece de problemas de diseño. Un primer problema es la redundancia. Por mandato constitucional, la provisión de servicios sociales debe realizarse de manera descentralizada. Pero la Nación ha reasumido varias responsabilidades de competencia regional: las vías secundarias y terciarias, el transporte urbano y la asistencia social (Familias en Acción, Familias Guardabosques, Banca de Oportunidades, Agro Ingreso Seguro).

⁵ Ésta es la cifra presentada por el Gobierno en los estimativos fiscales del Plan Nacional de Desarrollo.

Un segundo problema tiene que ver con los efectos adversos de la expansión del Estado. El crecimiento del Régimen Subsidiado en Salud, la mayor cobertura de Familias en Acción, así como la multiplicación de programas asistenciales, en cabeza tanto de la Nación como de la regiones, han afectado adversamente la dinámica del empleo formal. No sólo porque la expansión de estos programas disminuye los incentivos individuales para la formalización, sino también porque su financiamiento, realizado en algunos casos con impuestos al trabajo, aumenta el costo del empleo formal.

Un tercer problema tiene que ver con la proliferación de exenciones. Los beneficios tributarios se han convertido en una de las principales herramientas de estímulo económico. Mientras las inversiones en bienes públicos estratégicos, como las vías primarias, se han visto entorpecidas por problemas administrativos, los descuentos tributarios, otorgados selectivamente, han tratado de compensar las falencias de competitividad.

Los problemas mencionados han creado círculos viciosos. Como la Nación desplaza las regiones, éstas tienden a disminuir su esfuerzo tributario, lo cual justifica a su vez la intervención de la Nación. Los programas asistenciales (financiados parcialmente con impuestos al trabajo) crean informalidad. La mayor informalidad justifica, a su turno, el mayor gasto asistencial del Gobierno Nacional Central. Como el costo de las exenciones disminuye las posibilidades de inversión en bienes públicos estratégicos, el sector privado demanda exenciones para poder competir.

2.4 Es necesario completar el ajuste de las finanzas públicas

La Comisión reconoce los avances alcanzados en los últimos años. Pero considera que no hay motivos para la complacencia. El proceso de ajuste debe continuar en forma gradual para lograr el saneamiento definitivo. La meta debe ser reducir la deuda pública hasta alcanzar niveles que no constituyan una carga onerosa para el sector privado y permitan el manejo anticíclico de la política fiscal.

La proyección de la relación entre la deuda y el PIB para el GNC, con los supuestos macroeconómicos del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda, indica que ésta tendrá un leve aumento entre 2007 y 2010. De acuerdo con los análisis de sostenibilidad, sería prudente implementar una política de contención gradual del gasto, para generar un superávit primario que permita reducir la relación entre la deuda y el PIB en diez puntos porcentuales en un período de diez años. El superávit primario del GNC debería ser del orden de 2% del PIB.

La reducción del gasto público es deseable tanto desde una perspectiva de corto como de largo plazo. En el corto plazo, alivia las presiones de demanda, disminuye la vulnerabilidad ante choques externos y facilita la coordinación de la política macroeconómica. En el largo plazo, acelera el crecimiento económico y contribuye a disminuir la prima de riesgo soberano. El equilibrio fiscal debe ser un objetivo prioritario de las autoridades. Las medidas requeridas para alcanzar ese objetivo deben buscar la reducción permanente del gasto, así como el ahorro de los ingresos extraordinarios asociados al ciclo económico, al aumento de los precios de los productos básicos y a la venta de activos públicos.

3. PLAN DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

Sin desconocer los avances de los últimos años en materia de saneamiento fiscal, el país es vulnerable a cambios en el ciclo económico o a choques externos de diversa índole. Una parte significativa de la recuperación de las cuentas fiscales se explica por el impacto transitorio del ciclo económico y de la mejoría en los términos de intercambio. No parece conveniente proyectar la trayectoria macroeconómica de mediano plazo sobre los supuestos de que se mantendrán inmodificadas las condiciones óptimas de la economía mundial y de acceso a los mercados internacionales de capital.

Si bien el crecimiento en 2006 fue satisfactorio, los resultados fiscales y de cuenta corriente contrastan con los de Brasil, Chile, México y Perú. Como pudo observarse en el primer semestre del año pasado, esa vulne-

rabilidad conlleva la necesidad de hacer ajustes mayores a los de países comparables en eventualidades adversas.

Tanto la prudencia como la teoría económica recomiendan tomar medidas precautelativas durante períodos de bonanza, para amortiguar los efectos de un eventual deterioro del ciclo económico o el cierre de los mercados internacionales de capitales.

Las condiciones actuales de la economía exigen una disminución inmediata del gasto público para evitar que el peso del ajuste recaiga en forma exclusiva sobre el sector privado. Sin embargo, la Comisión es consciente de la rigidez y la inflexibilidad del gasto. Dentro de ese orden de ideas, la Comisión recomienda la adopción del siguiente plan, el cual contiene iniciativas de corto y mediano plazo, así como propuestas de naturaleza institucional, estructural y legal.

3.1 Corto plazo (junio 2007-diciembre 2008)

La Comisión recomienda adoptar, en los próximos dieciocho meses, las siguientes medidas:

a) Efectuar un recorte inmediato del presupuesto de la Nación de \$1,5 billones, que se traduzca en una reducción efectiva del gasto. Este monto parece factible, a la luz de la información recibida. La Comisión estima que reducir el presupuesto actual de \$117 billones en esa suma no compromete los principales programas del Gobierno. A la Comisión no le corresponde asignar las cuotas de reducción en partidas específicas. Esa tarea debe ser realizada por las autoridades presupuestales.

b) Con el fin de reducir la deuda pública en una cuantía del orden de \$7,3 billones, la Comisión recomienda proseguir en el empeño de democratización de las empresas estatales, así:

- Vender la participación de la Nación en la propiedad de ISA, un 56% de su capital, que podría producir un monto superior a los US\$2.500 millones. La destinación de la totalidad de esta suma a reducir la deu-

da pública constituye una señal definitiva para recuperar el grado de inversión de la deuda soberana colombiana. En la preparación de esta venta deben tenerse en cuenta dos condiciones: (i) El paquete mayoritario, que garantiza el control de la empresa, debe ponerse en venta en forma integral para maximizar los ingresos del Estado y para que la Nación recaude la llamada prima de control; (ii) El Centro de Despacho del sistema eléctrico nacional (empresa XM) debe aislarse de ISA y mantenerse bajo el control del Estado. De esta forma, la venta de la empresa no comprometería ningún elemento estratégico del manejo energético del país.

- Vender acciones equivalentes a 25% del capital de ISAGEN, adicionales al proceso que está en marcha. Se espera que esta operación (que sigue el patrón de creciente democratización accionaria seguido por ISA) produzca una suma de \$750 mil millones.
- Poner en marcha el proceso de venta de las acciones de la Nación en la Central Hidroeléctrica de Urrá y Corelca, las cuales deberían salir al mercado una vez concluida la venta de las acciones de ISA e ISAGEN.

3.2 Presupuesto 2008

a) Se recomienda adoptar las siguientes reglas al elaborar el proyecto que se pondrá a consideración del Congreso el próximo 20 de julio:

- El incremento porcentual del presupuesto de gasto, excluidas las inversiones en equipos militares, deberá ser menor al crecimiento esperado de la economía⁶.
- Todos los incrementos de ingresos en exceso de los montos contemplados en el presupuesto se destinarán al pago de deuda, según las prioridades que fije la Dirección de Crédito Público.

⁶ La suma inicial del gasto en 2007, sobre la cual se estimará el crecimiento en 2008, debe ser la que resulte después del recorte recomendado en este documento.

b) El producto de las ventas de activos estatales deberá incluirse como un ingreso de capital destinado exclusivamente a la reducción de la deuda.

c) La Ley del Plan de Desarrollo ordena trasladar la participación de ECOPETROL en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), al Ministerio de Hacienda. La Comisión recomienda que los US\$1.700 millones pertenecientes a la Nación en ese fondo se utilicen en su totalidad para reducir el endeudamiento externo.

3.3 Medidas complementarias del Gobierno Nacional

La Comisión expresa su preocupación por el retraso de los proyectos de concesión para acometer obras de infraestructura con aportes del sector privado. En las condiciones actuales de los mercados financieros, es posible vincular un volumen importante de recursos privados a construir la red vial del país y ahorrar así un monto significativo de recursos públicos. Ante la falta de proyectos de calidad, que permitan avanzar en la solución de los graves cuellos de botella de infraestructura, la Comisión recomienda: (i) Encargar a una Gerencia de Proyectos Privados en el Ministerio de Hacienda la preparación de proyectos de concesiones viales; esta Gerencia procederá a contratar, en forma inmediata, asesores financieros, legales y técnicos de alto nivel, para convocar la primera licitación antes de fin de año; (ii) La Gerencia preparará y licitará un portafolio de proyectos que permita la modernización de la red vial del país en los próximos años; (iii) El Ministerio de Transporte y sus entidades vinculadas deberán colaborar en los aspectos de su competencia en el diseño y preparación de los proyectos.

3.4 Gobiernos regionales

a) La Comisión manifiesta su preocupación por el creciente costo fiscal de iniciativas de la Nación por medio de las cuales asume el costo de inversiones que, de acuerdo con las reformas institucionales de las últimas décadas, deberían estar a cargo de las entidades territoriales. La Comisión recomienda que se diseñen a la mayor brevedad los mecanis-

ros necesarios para maximizar el aporte local en inversiones tales como la construcción de la red secundaria y terciaria de carreteras y los sistemas de transporte masivo de pasajeros en las principales ciudades del país.

b) La Comisión recomienda incrementar el recaudo del impuesto predial rural y urbano, lo cual requiere la actualización catastral y la adopción de programas de autoavalúo.

c) La Comisión manifiesta su preocupación por el costo fiscal que se deriva del Artículo 52 del Plan Nacional de Desarrollo, el cual ordena que la Nación otorgue garantías a créditos de los departamentos, aunque “no posean suficiente capacidad de endeudamiento”. El mismo artículo establece que el Gobierno dará recursos a las entidades territoriales para financiar vías terciarias. Esta norma podría frustrar los logros del proceso de saneamiento fiscal territorial de los últimos diez años. La Comisión recomienda que el Gobierno objete este artículo.

d) Otros artículos del Plan Nacional de Desarrollo también atentan contra el saneamiento fiscal territorial. Por ejemplo, el Artículo 146, que permitiría el aumento de las transferencias a las contralorías departamentales, y el 169, que permite que se comprometan vigencias futuras en años de elecciones para los períodos de los mandatarios entrantes. La Comisión recomienda que el Gobierno objete estos artículos.

e) La Comisión recomienda someter a consideración del Congreso una reforma constitucional que permita la intervención temporal del Gobierno Central en entidades territoriales insolventes, que hayan incumplido los programas de reestructuración de sus pasivos y sus obligaciones sociales. La intervención de la Nación tendría el objeto de permitirles a dichas entidades territoriales recuperar su viabilidad financiera e institucional. Con una norma de esta naturaleza, semejante a las que existen en varios países del mundo, se podría encontrar una solución expedita a casos como el del departamento del Chocó. Los proyectos que ha preparado el Ministerio de Hacienda sobre la materia constituyen un punto de partida para el estudio de esta reforma.

3.5 Otras medidas

Con el objetivo de contribuir a la disminución de la inflación, la Comisión recomienda reducir a 20% los aranceles del maíz blanco, de la carne de res y de pollo, y de la leche. Esta medida conlleva un beneficio inmediato para los hogares, el cual es aún mayor para las familias de menores ingresos, puesto que dichas familias dedican una parte considerable de su presupuesto al consumo de alimentos. Conviene además revisar el proceso de autorización de las importaciones para eliminar las restricciones administrativas al comercio de bienes agrícolas.

4. MEDIDAS ESTRUCTURALES

4.1 Reflexiones generales

Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático. Para la ciudadanía es prioritario saber cómo será gravada y qué uso se hará de sus contribuciones al fisco. Las instituciones fiscales son parte esencial de un desarrollo institucional acorde con los principios de participación y división de poderes. La falta de consenso democrático en torno a un pacto fiscal suele conducir a prácticas indeseables. Después de ocupar un lugar preeminente entre los países de la región por la calidad de sus instituciones presupuestales, Colombia no aparece ya entre los primeros.

Las instituciones fiscales deben cumplir con los siguientes objetivos: permitir niveles de ingresos y gastos compatibles con el equilibrio macroeconómico; garantizar un uso de los recursos acorde con los planes de gobierno y ofrecer incentivos al buen uso de dichos recursos. Además, deben tener presente a todos los actores sociales y ser compatibles con las normas de comportamiento, las reglas implícitas y las costumbres.

Colombia requiere un pacto de responsabilidad fiscal que involucre a todos los sectores de la sociedad, para acordar una nueva distribución del gasto y para definir las reglas que fijen los límites de participación del Estado en la actividad económica.

El país tendrá que asignarle atención prioritaria a su estructura tributaria en el futuro próximo. Como parte del proceso de modernización, Colombia está conformando un Estado Benefactor por medio de decisiones sucesivas de carácter constitucional, legal y gubernamental. Pero este propósito nacional debe estar respaldado por un esfuerzo tributario proporcional. Además, se requiere modificar la estructura tributaria actual.

Al sistema tributario se le han introducido en forma discrecional numerosas distorsiones que deberían ser consideradas como un gasto. En 2006, el costo fiscal por concepto de deducciones y exenciones al impuesto de renta fue de \$3,4 billones, equivalente a 1% del PIB.

Aunque las medidas de largo plazo exceden los términos de referencia de la Comisión, a continuación se presentan algunas recomendaciones específicas para mejorar la calidad de la política fiscal en Colombia. Estas recomendaciones no constituyen un programa de ajuste estructural.

4.2 Reformas institucionales

Meta de superávit primario

Varios países latinoamericanos han introducido restricciones legales a los niveles de gasto, déficit o deuda. En Colombia, la Ley de Responsabilidad Fiscal establece que "... cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario [...] con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico". Dicha ley ordena la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en el cual se deben especificar metas indicativas para los superávits primarios de las diez vigencias fiscales siguientes.

Esta regla es insuficiente. A cambio de sugerir una norma legal adicional, la Comisión recomienda que se adopte una meta anual de superávit primario estructural de 2% del PIB para el Gobierno Central durante los próximos cinco años, sin perjuicio de que para años subsiguientes este porcentaje pueda ser incrementado. De cualquier forma, es necesario

que la meta cuente con un alto grado de consenso social y de respaldo político. En Chile, por ejemplo, la regla de balance estructural no tiene categoría de ley pero sí tiene un amplio apoyo.

Gasto público social y rentas de destinación específica

Las normas constitucionales que prohíben reducir porcentualmente el presupuesto de inversión social respecto del gasto total (Artículo 350) y autorizan las rentas de destinación específica destinadas para inversión social (Artículo 359) han dado origen a inconsistencias que deben ser resueltas. El Decreto Ley 111 de 1996 contiene una definición de gasto social amplia e imprecisa que le concede a los ordenadores del gasto un enorme grado de discrecionalidad para contabilizar erogaciones públicas⁷. Una definición tan amplia del gasto social le resta efectividad a la primera de estas normas constitucionales pero facilita la aprobación de rentas de destinación específica, con costos para la sostenibilidad y flexibilidad de la política fiscal.

Para resolver este problema, la Comisión propone precisar la definición de gasto público social, con el fin de que refleje las prioridades establecidas por la propia Constitución en su Artículo 366, según el cual: “Será objetivo fundamental [...] la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. Esta reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto protegería de manera efectiva el gasto social y restringiría la utilización de rentas de destinación específica para el financiamiento de actividades no prioritarias.

El papel del CONFIS

La Comisión considera necesario rescatar el papel del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) como instancia de coordinación de la políti-

⁷ El Decreto Ley 111 de 1996 define gasto público social como: “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

ca fiscal. Para coadyuvar a lograr este objetivo, la Comisión recomienda que la secretaría técnica del CONFIS sea ejercida por dos asesores de alto nivel, preferiblemente con reconocida formación académica.

Deuda pública

Por medio de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público el Congreso ejerce el control político sobre las operaciones de crédito del Gobierno. En la práctica, se ha convertido en un pretexto para facilitar la interferencia de un número reducido de congresistas en el proceso presupuestal. El Congreso debe aprobar los topes de endeudamiento global del Gobierno. El procedimiento actual por medio del cual la Comisión Interparlamentaria debe aprobar cada una de las operaciones de crédito no se justifica. La Comisión recomienda eliminar el mencionado organismo de la normatividad formal que gobierna el manejo del presupuesto. Así mismo, recomienda definir el cupo global de endeudamiento que debe ser aprobado por el Congreso para que comprenda tanto la deuda externa como la interna⁸.

4.3 Vías territoriales

La Comisión recomienda destinar una tercera parte de los recursos anuales del Fondo Nacional de Regalías (FNR) directamente a los departamentos para el mantenimiento y expansión de la red vial secundaria y terciaria. Esto le permitiría a la Nación concentrar su esfuerzo en la red primaria. Además, se eliminaría la necesidad de conceder garantías de la Nación a los créditos externos que contraigan los departamentos para infraestructura de transporte.

La Comisión recomienda también que se igualen las sobretasas de la gasolina y el diesel en un nivel de 25%. De esta manera, los municipios y distritos podrán contar con recursos del orden de 0,4% del PIB para desarrollar obras de transporte urbano.

⁸ Esto implica reformar la Ley 51 de 1991.

4.4 Exenciones tributarias y parafiscales

La Comisión considera conveniente eliminar los impuestos al trabajo, habida cuenta de la necesidad de dinamizar la generación de empleo formal. Para compensar el impacto fiscal de esta medida, la Comisión recomienda eliminar las exenciones tributarias, en especial aquellas que tienen como objetivo subsidiar la acumulación de activos fijos productivos. De esta manera, el país lograría un crecimiento más equilibrado en términos de acumulación de capital y creación de empleo formal.