

REPORTES DEL EMISOR

INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ECONÓMICA

Bogotá, D. C., septiembre
de 2007 - Núm. 100

EDITORA:

Diana Margarita Mejía A.

ISSN

0124-0625

REPORTES DEL EMISOR es una publicación del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República.

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus autores y no necesariamente reflejan el parecer y la política del Banco o de su Junta Directiva.

REPORTES DEL EMISOR puede consultarse en la página electrónica del Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_emisor.htm

Diseño:
Asesores Culturales Ltda.



Informe de la Comisión Independiente del Gasto Público

IGNACIO LOZANO*

El pasado 5 de junio la Comisión Independiente del Gasto Público hizo entrega del informe sobre las finanzas del Gobierno nacional central. En su diagnóstico se reconoce que éstas siguen presentando importantes desequilibrios que se manifiestan en elevados niveles de déficit y de deuda. El informe contiene 23 recomendaciones que tienen como propósito principal generar ahorro fiscal en el corto y mediano plazos, como paso fundamental para la consolidación fiscal, macroeconómica y del crecimiento de la economía. Como regla para el logro de estos objetivos se propone que el Gobierno adopte una meta anual de superávit primario de 2% del PIB durante los próximos cinco años, de manera que en el mediano plazo logre reducir su deuda en 10 puntos del producto. Algunas medidas propuestas se orientan a atenuar el exceso de demanda, las presiones inflacionarias y la revaluación que enfrenta actualmente la economía colombiana, en tanto otras se encaminan al logro de un sistema fiscal más eficiente. En este artículo se estudia el alcance de algunas de las propuestas planteadas por dicha Comisión.

Para su análisis, las propuestas se agrupan entre las que se pueden llevar a

cabo en el corto plazo (antes de diciembre de 2008), para lo cual se requiere fundamentalmente la voluntad política del ejecutivo, y las que tomarán más tiempo para su ejecución, en la medida en que requieren trámite en el Congreso y/o implican ajustes institucionales.

En el corto plazo

La Comisión propone recortes al gasto de la administración central y el uso de ingresos extraordinarios de la Nación para prepagar deuda. Pese a que las reducciones del gasto están limitadas por las normas presupuestales, encuentra que el Gobierno tiene margen para contraer sus gastos, con lo cual se daría una señal valiosa a los mercados. Se sugiere suprimir \$1,5 billones (b) del presupuesto de 2007 (0,43% del PIB) y diseñar presupuesto para los próximos años que aumenten por debajo del crecimiento del producto, exceptuando las inversiones en equipos militares. La Comisión delegó al ejecutivo y al Congreso la

* El autor es asesor de la Unidad de Investigaciones del Banco de la República. Las opiniones expresadas son de la responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

elección de los programas específicos cuyas asignaciones presupuestales deben ser ajustadas.

Los ingresos extraordinarios de la Nación provienen del ciclo alto en los recaudos tributarios, de los ahorros del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP) y de la venta de algunas empresas del sector eléctrico. En particular, se aconseja que los ingresos tributarios que excedan los pronósticos del presupuesto se utilicen para cancelar anticipadamente los pasivos financieros de la Nación. Para tener una idea sobre su cuantía, usando información de la DIAN se calcula que en 2006 hubo un sobrecumplimiento de recaudos de \$3,4 b (1,1% del PIB). El monto pudo ser superior si se hubiera tomado como referencia la Ley de presupuesto, en lugar de los pronósticos que a comienzos de año suele hacer la DIAN¹. En 2007 se espera que los recaudos excedan las metas en \$2,7 b (0,8% del PIB), monto que probablemente sea mayor, pues a mayo el sobrecumplimiento ya iba en \$1,8 b².

Para prepagar de deuda también se recomendó destinar los ahorros que tiene Ecopetrol en el FAEP y que ingresarán a la Tesorería Nacional en virtud del artículo 143 de la Ley del Plan de Desarrollo. El traslado de ese ahorro, que asciende a US\$1.700 millones (m) (alrededor de 1% del PIB), está asociado a la capitalización prevista para dicha empresa. De acuerdo con la información del Gobierno, el 60% de los recursos del FAEP ingresarán a la Tesorería en 2008, y el restante 40% en 2009 y 2010, en montos proporcionales. La otra fuente de ingresos excepcionales

para la Nación, proviene de la venta de las acciones que posee la Nación en ISA, Isagen, Urrá y Corelca, cuyo valor inicial se estima en \$7,25 b (1,7% del PIB). Dicha venta ha sido una de las propuestas de la Comisión que mayor debate ha suscitado en diferentes círculos del país.

Las tres fuentes extraordinarias de recursos que se utilizarían para prepagar deuda le podrían aportar al fisco recursos equivalentes a por lo menos 3,5% del PIB. Estas cuentas surgen de considerar sobrecumplimientos de recaudos por 0,8% del PIB, de ingresos del FAEP por 1% del PIB y venta de empresas del sector eléctrico por 1,7% del PIB. Si la administración central contara con esos recursos antes de culminar 2008 y se siguiera la recomendación de hacer prepagos, la deuda bruta de la Nación descendería a niveles de 42% del PIB al final del año. Si se tienen en cuenta los activos financieros, la deuda neta de la Nación se reduciría a 40,2% del PIB.

Desde la perspectiva del presupuesto de la Nación, las recomendaciones de corto plazo ayudan a aliviar la carga de gastos de los años siguientes, no sólo por los menores compromisos de capital, equivalente al valor de los prepagos, sino también por menores giros por intereses de la deuda. Aplicando una tasa de interés de 10% sobre la deuda prepagada, el ahorro en los intereses sería del orden de 0,35% del PIB, el cual naturalmente se reflejaría en un mejor balance fiscal³.

En el informe se incluyen otras propuestas para realizarse en el corto

plazo, las cuales contribuirían a la consolidación fiscal y que tienen que ver con: a) el diseño de mecanismos financieros que conduzcan a maximizar los aportes de los gobiernos subnacionales para la financiación de la infraestructura vial (vías secundarias y terciarias) y de los sistemas locales de transporte masivo; b) el aumento del recaudo del impuesto predial rural y urbano, mediante la actualización catastral y la adopción de programas de autoevaluó, y c) la objeción de ciertos artículos del nuevo Plan de Desarrollo, con los cuales se le crean a la Nación compromisos adicionales de gasto.

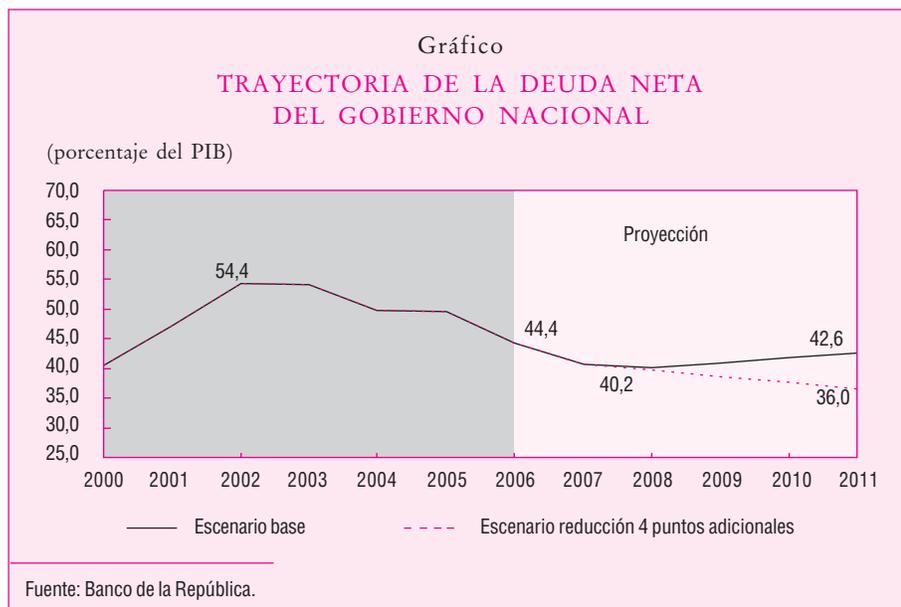
En el mediano y largo plazos

La Comisión incluye varias propuestas encaminadas a alcanzar un sistema fiscal más eficiente, de las cuales algunas requieren trámite en el Congreso. Por una parte, se reconoce que el sistema tributario presenta numerosas ineficiencias que deben ser eliminadas y que se originan fundamentalmente en la proliferación de exenciones y la existencia de impuestos inconvenientes (como el de la nómina). De acuerdo con su diagnóstico, las exenciones y deducciones tributarias se han convertido en

¹ A comienzos de 2006 la DIAN se fijó como meta de recaudos tributarios \$47,8 b; sin embargo, la Ley de presupuesto aprobada en octubre de 2005, pronosticó recaudos por \$45 b.

² Esta cifra sale de comparar la meta inicial de recaudo de la DIAN y los recaudos que se contemplan en el marco fiscal de mediano plazo, publicado en junio.

³ En ese ahorro por menor pago de intereses se contabilizan las utilidades que dejaría de recibir la Nación por las empresas privatizadas. En 2006 las utilidades que recibió la Nación por ISA e Isagen ascendieron a \$115 mil millones (mm) (0,03% del PIB).



un mecanismo selectivo que compensa las falencias de competitividad en varias actividades productivas. En la práctica, estos tratamientos preferenciales le han restado recursos al Estado y transparencia a su sistema fiscal. Por su parte, el impuesto a la nómina constituye un sobrecosto para el sector productivo, que le resta competitividad y lo restringe en la generación de empleo; su eliminación, que tiene destinación específica, sería fiscalmente compensada por la supresión de las exenciones, cuyos recaudos no tendrían esa naturaleza. En su conjunto, estos factores han limitado el crecimiento de la economía, en la medida en que desincentivan la competencia, la generación de empleo formal y la productividad de los factores. Adicionalmente han generado ciertos círculos viciosos en la prestación de los servicios asistenciales por parte del Estado.

Por otro lado, la Comisión propone adelantar ciertos ajustes con el fin de mejorar las instituciones fiscales,

reformar el proceso de asignación del gasto y limitar la participación del Estado en la financiación de proyectos de desarrollo regional. En particular, se sugiere suprimir la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, redefinir el gasto social conforme a las prioridades establecidas en la Constitución de 1991, destinar una tercera parte del Fondo Nacional de Regalías para financiar el mantenimiento y la expansión de la red vial secundaria y terciaria, e igualar en 25% la sobretasa de la gasolina y del diésel, para fortalecer los fiscos municipales. Dentro de las reformas institucionales se reitera que el Gobierno acoja como regla anual la generación de un superávit primario de 2% del PIB para garantizar la sostenibilidad de sus finanzas, lo que se traducirá en una reducción sostenida de la deuda en el mediano y largo plazos.

La trayectoria futura de la deuda del Gobierno nacional dependerá del logro de superávit primarios, que naturalmente se beneficiarán de los

recortes del gasto y de los ajustes al sistema tributario, y del entorno macroeconómico reflejado fundamentalmente en la inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio y el crecimiento de la economía. Para pronosticar el sendero de la deuda en el mediano plazo, a manera de ejercicio tomamos como supuesto un crecimiento de la economía de 5,8% en 2007, tasas de 5% entre 2008 y 2010 y de 4,5% en 2011, unos supuestos macroeconómicos coherentes con ese desempeño de la economía y los pronósticos fiscales que recientemente publicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el marco fiscal de mediano plazo (MFMP). A ese pronóstico fiscal se le incluyen las propuestas de corto plazo hechas por la Comisión, que se describieron y valoraron en la sección anterior.

Tal como se observa en el gráfico, con estos supuestos la deuda neta del gobierno central se reduciría a 40,2% del PIB en 2008 y luego registraría un ligero aumento en los años subsiguientes (línea sólida). A mediano plazo (2011) podría situarse en 42,6% del PIB, lo cual significa que para situarla por debajo de 40% del PIB de manera permanente o, más aún, para reducirla otros 4 puntos del producto con respecto al nivel que se registraría a finales de 2008 (línea punteada), no basta con las metas de balance primario fijadas en el MFMP (promedio de 0,4% del PIB entre 2007 y 2010), sino que debe aumentarse a niveles más cercanos a los recomendados por la Comisión (de 2% del PIB). Se concluye, por consiguiente, que en los próximos años se deben hacer esfuerzos adicionales

de ajustes en las cuentas del Gobierno para complementar los avances registrados en los años recientes.

Consideraciones macroeconómicas

La Comisión advierte en su diagnóstico que para preservar la estabilización macroeconómica y asegurar un crecimiento sostenible de la economía el Gobierno debe cooperar con la generación de ahorro fiscal. La estabilización y el crecimiento se constituyen así en el pilar para la generación del empleo formal y la protección del bienestar de los hogares colombianos. La generación de ahorro en tiempos de auge es el resultado de las denominadas políticas fiscales contracíclicas. La evidencia internacional muestra que mediante dichas políticas las autoridades pueden evitar el recalentamiento de las economías, que finalmente se manifiesta en presiones inflacionarias, aumentos en las tasas de interés y en revaluación del tipo de cambio. Acogiendo las sugerencias de los especialistas y de la propia Comisión, la generación de ahorro debe provenir fundamentalmente de recortes en el gasto público.

Sobre los recortes al gasto y sus efectos sobre el resto de la economía resultan oportunas algunas reflexiones: por ejemplo, es importante conocer qué tipo de gastos decide recortar el Gobierno, y si estas medidas son transitorias o permanentes. Podría recortar los pagos en bienes y servicios que se producen localmente y que no se transan en los mercados externos (fundamentalmente los denominados pagos

de funcionamiento) y/o podría afectar las compras por bienes importados. Entre ellos sobresalen la compra de equipos militares y la de maquinaria y equipo para los proyectos de infraestructura (pagos de inversión).

De acogerse la iniciativa de que los presupuestos para los próximos años se incrementan por debajo del crecimiento del producto, exceptuando las inversiones en equipos militares, se concluye que el ajuste no sería temporal y que no se afecta buena parte de las importaciones oficiales que corresponden a equipos militares. A menos que se afecten los proyectos de infraestructura, el recorte del gasto caería probablemente en bienes no transables, lo cual no afectaría directamente el mercado cambiario, pero sí contribuiría a atenuar el exceso de demanda de la economía y las presiones inflacionarias y hacia la apreciación. En este sentido, la política fiscal cooperaría con la labor de control de la inflación y de estabilización cambiaria hecha por el banco central, en la medida en que éste requeriría menores incrementos en sus tasas de intervención para frenar la subida del nivel de precios.

La naturaleza del ajuste fiscal también es importante por la percepción que pueda tener el mercado. Si éste advierte que el recorte de gasto público ayuda a corregir las presiones inflacionarias y que el banco central no requiere incrementos adicionales en sus tasas de intervención, se podría esperar que no aumente el diferencial de tasas de interés entre el mercado nacional y el externo, y que con ello se

disuada la entrada de capitales especulativos. Por supuesto que ese diferencial también depende de las expectativas que se tengan sobre los mercados internacionales. Bajo esta perspectiva sería razonable esperar que se frene la caída del tipo de cambio. El depósito establecido recientemente por el Banco de la República a la entrada de capitales complementaría la postura fiscal de generar ahorro mediante recortes al gasto, para corregir las presiones adicionales de revaluación.

El mercado podría tener otra valoración sobre las acciones del Gobierno y ella depende de la postura que anuncie y adopte la autoridad fiscal. Si el mercado estima que el ajuste fiscal es permanente y que las finanzas del Estado lucirán mejor en los años venideros, se podría esperar una mejora en la calificación de riesgo-país. La consiguiente caída en las primas de riesgo soberano y la mayor confianza en la economía podrían conllevar un aumento en la entrada de capitales y, por consiguiente, presiones adicionales de apreciación del tipo de cambio. En este sentido, el depósito fijado por el Banco a la entrada de capitales compensaría dichas presiones sobre el mercado cambiario. Finalmente, las expectativas de apreciación del tipo de cambio se podrían reforzar con la propuesta de vender ISA e Isagen. El plan que diseñe el Gobierno para esas ventas (tramos al sector solidario, a otros inversionistas nacionales y/o a inversionistas extranjeros) y la forma como se financiarán sus compradores resultan cruciales para la estabilización cambiaria. ■