



LA PROBLEMÁTICA FISCAL Y LA COMISIÓN INDEPENDIENTE DE GASTO PÚBLICO

1. Introducción

A mediados del mes de mayo de este año, el Gobierno Nacional le solicitó a un grupo de economistas¹, bajo la coordinación del exministro de Hacienda Rodrigo Botero, conformar una comisión con el objetivo de producir una serie de sugerencias puntuales que contribuyeran a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dicha Comisión, que se denominó *Comisión Independiente del Gasto Público* (en adelante, CIGP), aceptó esta tarea no sin antes definir algunas reglas de juego, como por ejemplo su independencia del Gobierno, el compromiso por parte del mismo en cuanto al suministro adecuado y oportuno de la información requerida, la responsabilidad exclusiva de sus miembros en relación con las opiniones expresadas y el carácter no vinculante de sus recomendaciones.

Dada la premura en el tiempo otorgado por el inminente anuncio del Plan Financiero 2008, después de tres semanas de trabajo en las que los miembros de la CIGP interactuaron con funcionarios del gobierno, dirigentes gremiales y expertos nacionales e internacionales en el tema fiscal, el 5 de junio se hizo público su informe final.

El documento está compuesto por un breve análisis de la situación económica actual, un diagnóstico de la situación

de las finanzas públicas y una lista de recomendaciones de política de corto plazo, a adoptar en el periodo junio 2007- diciembre 2008, y otras que denominaron “reformas institucionales”, cuyo cumplimiento requiere de un término más amplio. Para la selección de las mismas no sólo se tuvo en cuenta su impacto fiscal, es decir qué tanto contribuyen a reducir el déficit fiscal y el endeudamiento público, sino también su viabilidad política.

Esta edición de *Economía y Política* busca, en primer lugar, poner en contexto la función de la Comisión y argumentar por qué es pertinente analizar la problemática fiscal en Colombia. Como segundo propósito, se examinan en detalle las recomendaciones de la CIGP así como las respuestas y medidas adoptadas por el Gobierno Nacional frente a estas. Sobre este punto es preciso anotar que de las veintitrés recomendaciones, el Gobierno Nacional acogió doce, descartó seis y discute internamente cinco. Por último, a manera de conclusión, se presentan algunas reflexiones finales.

En opinión de la Comisión, la coyuntura económica actual, tanto interna como externa, es propicia para que el Gobierno Nacional implemente una política fiscal anticíclica más agresiva y haga un verdadero esfuerzo por aumentar el ahorro público. Sin duda, esto disminuiría el déficit fiscal, aceleraría la reducción de la deuda pública a niveles de bajo riesgo para la estabilidad macroeconómica, y contribuiría a que el país ingresara en una senda de crecimiento sostenible en el largo plazo.

¹ El grupo fue conformado por Rodrigo Botero, Mauricio Cárdenas, Alejandro Gaviria, Armando Montenegro y Gabriel Rosas.

2. La problemática fiscal

Es innegable que la economía colombiana atraviesa uno de sus mejores momentos. En el año 2006 se registró el crecimiento económico más alto en tres décadas (6,8%), mientras que los datos del primer trimestre del presente año (crecimiento cercano a 8,0%) sugieren que la fase expansionista del ciclo económico aún no ha terminado. Parte importante de este fenómeno se debe a los notables avances en materia de seguridad, a la recuperación de la confianza de inversionistas y consumidores y a la estabilidad macroeconómica. No obstante, el entorno internacional también ha contribuido al éxito económico: el país se ha visto favorecido por el flujo de capitales de los países desarrollados hacia los mercados emergentes y por el alto nivel de los precios de los productos básicos.

Como es de esperarse, el buen momento económico ha repercutido positivamente sobre las finanzas públicas. Como muestra el Gráfico 1, el déficit del sector público consolidado (SPC) se redujo de 5,5% del PIB en 1999 a 0,8% del PIB en 2006 y, en un ajuste menor, el del gobierno nacional central (GNC) pasó de 7,6% a 3,5% del PIB en el mismo periodo. Esta circunstancia ha sido reconocida por los mercados financieros y las calificadoras de riesgo. De forma similar, a partir de 2002 la deuda del GNC ha caído en siete y medio puntos del producto.

No obstante, todavía persisten vulnerabilidades en el frente fiscal y no es correcto pensar que la situación está

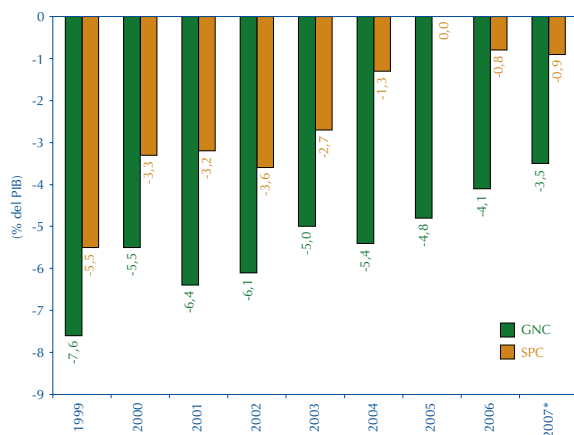
del todo resulta. En primer lugar, los ingresos del gobierno son insuficientes para cubrir sus necesidades de gasto y, lo que es más grave, en los últimos años se ha visto en la necesidad de recurrir a endeudamiento para cumplir con las obligaciones a sus acreedores. En segundo lugar, el nivel de deuda pública bruta del GNC (del SPNF) que actualmente se ubica en 46,9% del PIB (52% del PIB)², es elevado en el contexto regional. Esto se refleja en que la partida destinada al servicio de la deuda (amortizaciones y pago de intereses) es una tercera parte del presupuesto de la Nación para 2008, esto es 10,3% del PIB. Adicionalmente, como lo señala la CIGP en su informe final, existen otras contingencias fiscales que no son despreciables, como por ejemplo la atención a la población desplazada y la deuda pensional de los trabajadores de las entidades territoriales.

Segundo, las finanzas públicas del país presentan problemas de eficiencia, equidad, sostenibilidad y, particularmente, de adaptabilidad. Aunque la *eficiencia* del gasto público es uno de los aspectos más difíciles de medir, una forma de hacerlo es comparar a Colombia con otros países en términos de la relación entre el nivel de gasto y los resultados obtenidos. En dos áreas fundamentales, como son educación y salud, el gasto público en el país es alto si se compara con los resultados obtenidos³. En otras palabras, sería posible lograr los mismos resultados con menos recursos o el nivel de recursos actual deberían verse reflejado en mejores indicadores puntuales de desempeño.

En términos de *equidad*, se espera que el gasto público sea redistributivo y que beneficie en mayor medida a la población de menores ingresos. Ahora bien, a diferencia de países como Chile, donde el 20% más pobre de la población recibe cerca de 35% del gasto en educación y salud mientras el quintil más rico recibe poco más de 5%, en Colombia ambos grupos reciben indistintamente 20% del gasto⁴. De forma similar, los datos de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y

Gráfico 1

BALANCE FISCAL DEL GNC Y DEL SPC, 1999-2007*



* Proyectado.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

² Según cifras del Banco de la República.

³ Como muestra el estudio de Santiago Herrera y Gaobo Pang (2005), "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach". World Bank Working Paper 3645.

⁴ Los datos provienen del estudio de Rey de Marulanda, Ugaz y Guzmán (2005) "La orientación del gasto social en América Latina". En: Panorama Social de América Latina 2005. Santiago de Chile: CEPAL.

desigualdad (MERPD), muestran que los gastos en educación secundaria, pensiones, subsidios familiares y capacitación se concentran en la población más rica del país.

En relación con la *sostenibilidad*, aunque es incorrecto decir que la deuda pública es insostenible, en las circunstancias actuales existe poca holgura para reaccionar ante cambios abruptos en los mercados financieros internacionales y la economía mundial -choques externos-, así como ante una recesión o un incremento brusco en la tasa de interés -choques internos-. Esto se confirma al repasar la experiencia pasada, más concretamente el periodo de turbulencia financiera en el primer semestre de 2006, donde los países con mayores superávits fiscales primarios se vieron menos afectados que el resto. Adicionalmente, las proyecciones realizadas por los técnicos del Banco de la República (a petición de la CIGP), muestran que a futuro, la trayectoria de deuda es altamente sensible (al alza) a incrementos en tasas de interés, devaluación y recesión.

El problema de *adaptabilidad* es tal vez el tema de fondo en la discusión de la problemática fiscal en Colombia. En este contexto, adaptabilidad hace referencia a la capacidad del gobierno de acomodar la política fiscal (en particular, el gasto público) a cambios en el ciclo económico. El escenario ideal es que en momentos en que la economía se encuentre en recesión, la política fiscal sea expansionista; y en aquellos en los que la economía se encuentre en auge, la política fiscal sea contraccionista, y se presente ahorro público. Esto se conoce como política fiscal anticíclica.

Diversos estudios recientes para Colombia han demostrado consistentemente que la política fiscal de los últimos veinte años ha sido procíclica, contrario a lo deseado. En los años en que la producción se ha encontrado por encima de su potencial, el impulso fiscal, o la política fiscal discrecional⁵, ha sido positivo. De forma similar, en los años en que se encuentra por debajo, el impulso es negativo. Hay algunas excepciones, como la recesión de 1999, cuando el PIB real decreció en 4,2%, y la política fiscal fue expansionista, lo que muy seguramente contribuyó a aliviar los efectos de la crisis.

⁵ Definida en este caso como el componente cíclico del balance primario, esto es el balance fiscal sin contabilizar el pago de intereses.

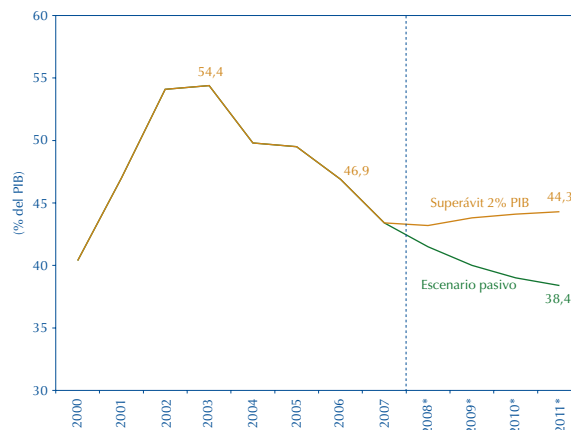
3. Escenarios de endeudamiento de mediano plazo

A pesar de los avances recientes, es claro entonces que los problemas fiscales de Colombia no están resueltos. Por eso, el mensaje principal de la CIGP es que el Gobierno Nacional debe realizar un mayor esfuerzo de ahorro, mediante una reducción en el ritmo de gasto, particularmente del GNC. Así, como veremos más adelante, una de sus principales recomendaciones (aunque no la única) es la implementación de una política fiscal anticíclica agresiva.

Algunas estimaciones utilizando un modelo de sostenibilidad de deuda muestran que para que el endeudamiento *bruto* del GNC se reduzca del nivel proyectado para finales de 2007, 43,4% del PIB, a un nivel razonable de 38,4% del PIB en el 2011 (línea punteada del Gráfico 2), se requiere un superávit primario anual del GNC del orden de 2% del PIB (en promedio). Esto es un punto del PIB por encima del superávit primario estimado para este año y 1,3 puntos del pronosticado para el próximo año. Como muestra el Gráfico 2, en un escenario pasivo, en que no se realicen esfuerzos fiscales adicionales, al cabo de cinco años la deuda bruta del GNC se habrá reducido en apenas dos y medio puntos del producto.

Los supuestos adicionales de este modelo son optimistas: crecimiento económico anual promedio de 5,1%, crecimiento real de los gastos del GNC igual a 5,9% (cuando para 2006 esta cifra alcanzó 7,1% y para 2007 se pronostica en 7,7%), e inflación promedio igual a 3,4%. Una anotación

Gráfico 2
SENDA DE ENDEUDAMIENTO BRUTO DEL GNC



* Proyectado.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo.

importante es que el escenario base se realizó con base en que el gobierno acatará la recomendación de vender las participaciones estatales en las empresas ISA e ISAGEN (por US\$2.500 millones y US\$750 mil millones, respectivamente) en 2008. Teniendo en cuenta que el gobierno descartó de plano la primera de estas recomendaciones y aún no es segura la implementación de la segunda, el endeudamiento en el escenario base podría ser aún mayor.

El superávit primario que la CIGP recomienda contrasta con las metas fiscales que plantea el Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). En este documento, se propone un superávit fiscal del GNC de 0,7% del PIB (en promedio) durante el periodo 2008-2018, lo que -según el gobierno- haría que la deuda *neta* del GNC evolucione como se presenta en el Gráfico 3. De acuerdo a estos cálculos, para el año 2011, la deuda neta representaría 40% del PIB, y en 2018, ésta se reduciría a 34,6%. Este escenario supone para el periodo 2008-2018, un crecimiento económico promedio de 5%, un déficit en cuenta corriente cercano a 2% del PIB al año y un superávit en la cuenta de capitales y financiera de la balanza de pagos igual a 2,6% al año en promedio.

Más allá de las discusiones técnicas sobre el indicador adecuado de endeudamiento, lo realmente importante es que con el ajuste que propone el gobierno, en cinco años no se habrá logrado reducir el endeudamiento bruto del GNC por debajo del 40% el PIB. Un nivel que, dadas las

características de la economía colombiana, la alta volatilidad reciente en los mercados financieros y la mayor amplitud de los ciclos económicos (mayor magnitud tanto de los auges como de las recesiones), es mejor alcanzar en un lapso de tiempo corto.

4. Recomendaciones de la CIGP y reacciones del gobierno

Aunque las recomendaciones se concibieron de manera integral, a continuación se discute cada una de ellas individualmente y se señala cuál fue la respuesta del gobierno.

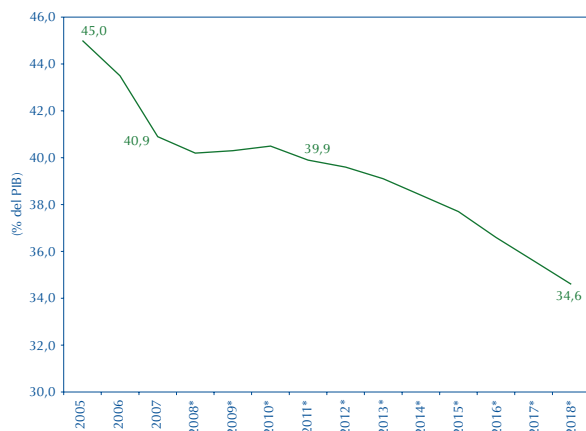
a. Recomendaciones de corto plazo

○ Efectuar un recorte inmediato al presupuesto de la Nación de \$1,5 billones

Esta es quizás la recomendación más evidente para desacelerar de forma inmediata el crecimiento del gasto público y cuyo acatamiento, aunque parcial, es muestra de la voluntad del gobierno de realizar un esfuerzo en el ajuste fiscal. La premisa fundamental de la CIGP es que se debe ahorrar para reducir la deuda, moderar el exceso de demanda, combatir la inflación, asegurar un crecimiento sostenible, generar empleo formal y proteger el bienestar de las familias colombianas. Del análisis realizado por la CIGP se desprende que un recorte inmediato del presupuesto de la Nación de \$1,5 billones es factible sin comprometer los principales programas del Gobierno. Además, aclara que las cuotas de reducción en partidas específicas no le corresponden a la CIGP, sin obviamente reducir las partidas referidas a pensiones, pago de la deuda y sistema general de participaciones.

El Gobierno Nacional, en Consejo de Ministros del 16 de julio, atendiendo las recomendaciones que le hizo la CIGP y teniendo en cuenta la capacidad real de ejecución sin desconocer el desarrollo de los proyectos en curso, el cumplimiento de las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo, las obligaciones constitucionales y la atención de la población desplazada, recortó el presupuesto de 2007 en \$1,1 billones. En concreto, se recortaron \$224 mil millones en gastos de funcionamiento, \$150 mil millones en el servicio de la deuda y \$773 mil millones en gastos de inversión. Así las cosas, según el gobierno, mejoran las metas fiscales para el 2007, aumentando el

Gráfico 3
SENDA DE ENDEUDAMIENTO NETO DEL GNC



* Proyectado.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), 2007.

superávit primario del GNC de 0,8% a 1% del PIB y disminuyendo su déficit de 3,5% a 3,3% del PIB y el déficit del SPC de 0,9% al 0,7%.

- **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; y la puesta en marcha del proceso de venta de las acciones de la Nación en URRÁ y CORELCA.**

La CIGP considera que el Gobierno Nacional debe continuar con los procesos de democratización de las empresas estatales y destinar dichos recursos para reducir la deuda y así recuperar su grado de inversión. Para tal fin propone dos etapas, primero, la venta de la participación de la Nación en ISA⁶ e ISAGEN y, segundo, aquella en la Central Hidroeléctrica de URRÁ y CORELCA.

La venta de ISA e ISAGEN fue indiscutiblemente una de las recomendaciones que generó más discusión al interior del gobierno. Tan es así que el coordinador de la CIGP, Rodrigo Botero, en columna del periódico El Colombiano manifestó: *“A pesar de que esa no era la principal recomendación de la Comisión, el Gobierno le ha dado un protagonismo desproporcionado. Quien no conociera los antecedentes de la Comisión podría formarse la impresión que la tarea que se le había encomendado era evaluar la política energética nacional”*.

En el caso particular de ISA la decisión de vender su participación estatal quedó descartada superándose la dicotomía gubernamental entre vender y no vender. Queda en el ambiente, sin embargo, una sensación de descoordinación al interior del gobierno pues inicialmente la decisión de la venta quedó contemplada en el Plan Financiero de 2008, y posteriormente, en anuncio presidencial se solicita a los miembros de la CIGP repensar la propuesta, para finalmente

llegar a la decisión gubernamental de no vender. Más allá de la discusión sobre el carácter estratégico de estos activos o los aspectos políticos de este tipo de decisiones, la preocupación que debe persistir en materia fiscal es cómo se va a financiar el déficit del próximo año. Pese al optimismo gubernamental en cuanto a las múltiples alternativas de financiamiento en los mercados interno y externo, y en las posibilidades de optimización de activos, para Fedesarrollo esta decisión posiblemente generará presiones en el mercado de deuda, debido a que habrá que acudir a la emisión de títulos de deuda pública en momentos menos favorables de los mercados financieros internacionales.

En cuanto a ISAGEN, la principal preocupación presidencial es que el sector privado ha comprado hidroeléctricas pero no ha construido ninguna. De esa manera, la decisión de vender su participación fue aplazada para el primer semestre de 2008 en espera a las subastas que se adelantan con el fin de construir nuevos proyectos que amplíen la capacidad instalada.

Finalmente, se aceptó la recomendación de la CIGP en relación con la venta de las acciones de la Nación en URRÁ y CORELCA, monto incorporado en el Plan Financiero del 2008.

- **Incorporar las siguientes directrices al elaborar el proyecto de Presupuesto del año 2008: i) El incremento porcentual del presupuesto de gasto, excluidas las inversiones en equipos militares, deberá ser menor al crecimiento esperado de la economía; ii) Todos los incrementos de ingresos en exceso de los montos presupuestados se destinarán al pago de la deuda; iii) El producto de la venta de activos estatales deberá incluirse como un ingreso de capital destinado a la reducción de la deuda; y iv) Destinar los US\$1.700 millones de propiedad de la Nación en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) a reducir el endeudamiento externo.**

En el proyecto de Ley de presupuesto 2008 se acogen las directrices impartidas por la CIGP. En primer lugar, el crecimiento del presupuesto -sin tener en cuenta los gastos en defensa y seguridad- es de 6,3%, inferior al crecimiento del PIB nominal 2008, que según estimaciones del Ministerio será de 9,1%. En segundo lugar, desde el año 2006 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptó la decisión de destinar al pago de la deuda, tanto los incrementos de

⁶ Es importante precisar que la CIGP sugiere tener en cuenta dos condiciones para la venta de ISA: *“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 de Estado. De esta forma, la venta de la empresa no comprometería ningún elemento estratégico del manejo energético del país”*. Informe de la CIGP, pág. 21.

ingresos en exceso de los montos presupuestados como el producto de la venta de los activos estatales. Es así como para el año 2007 los mayores recaudos tributarios y las ventas de ECOGAS y GRANBANCO, estas últimas por \$3,6 billones y \$2 billones, respectivamente, han contribuido a la reducción de la meta de colocaciones de TES de \$24 billones a \$18 billones. Finalmente, en relación con los recursos de propiedad de la Nación en el FAEP, el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP-, acatando el mandato de la Ley del Plan de Desarrollo (Artículo 131), los incorpora así: 60% en el 2008, 20% en el 2009 y 10% en el 2010. El 10% restante financiará el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC).

○ ***Crear una Gerencia de Proyectos Privados en el Ministerio de Hacienda para preparar y licitar los proyectos de concesión de infraestructura.***

Una de las principales preocupaciones del CIGP es el retraso en la preparación y licitación de un portafolio de proyectos de concesión que permita la modernización de la red vial del país y un ahorro significativo de recursos públicos a través de la vinculación de capital privado en su financiación. De lo anterior se desprende la propuesta de crear la Gerencia de Proyectos Privados en el Ministerio de Hacienda, con la colaboración del Ministerio de Transporte en los aspectos de su competencia relativos al diseño y preparación de los proyectos.

Las preguntas que surgen entonces son: ¿No son acaso éstas las funciones del Instituto Nacional de Concesiones - INCO? ¿La mencionada colaboración armónica entre la Gerencia y el Ministerio de Transporte no nos llevará a una colisión de competencias o a la duplicidad de funciones? Pese a los anteriores cuestionamientos, el Gobierno creó la referida gerencia propuesta por la CIGP, como una especie de Alta Consejería, pero no adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sino a la Presidencia de la República. No parece que esta fórmula realmente responda a los problemas señalados por la Comisión.

○ ***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 e incrementar el recaudo del impuesto predial rural y urbano.***

Frente a esta propuesta, que también fue incluida en las reformas institucionales como la destinación de una tercera parte de los recursos anuales del Fondo Nacional de Regalías a los departamentos para dicho fin, el Gobierno elaboró tanto un programa de endeudamiento externo como una propuesta para crear fondos o cuentas departamentales a cargo de una proporción de los recursos de las regalías. Sin embargo, en relación con la última, es importante precisar que aún no se conoce ningún proyecto de ley radicado en este sentido y, por lo tanto, aún es vigente lo dispuesto en la Ley 756 de 2002⁷ en cuanto a la utilización por parte de los departamentos de los recursos de regalías y a las compensaciones monetarias distribuidas a los departamentos productores. Además, si el Gobierno propone la creación de dichos fondos o cuentas por la vía legal, habrá que tener cuidado respecto a la constitucionalidad de dicha medida por cuanto no podrá contrariar la autonomía de las entidades territoriales y la caracterización jurídica que le imprimió la Constitución de 1991 a las regalías.

En relación con la segunda parte de la recomendación, el incremento del recaudo del impuesto predial, la CIGP considera que se requiere una actualización catastral y la adopción de programas de autoevaluó, como exitosamente se ha realizado en Bogotá. El Gobierno responde que la competencia para acoger dicha propuesta es local, sin embargo, manifiesta que entre los años 2002 y 2005 los ingresos tributarios de las entidades territoriales han crecido ostensiblemente (en 39% para los departamentos, en 71% para Bogotá y en 60% para el resto de municipios).

○ ***Objetar los artículos 52, 146 y 169 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por inconvenientes.***

Para la CIGP los artículos 52, 146 y 169 del Plan Nacional de Desarrollo (50, 134 y 153, según la nueva numeración) atentan contra las finanzas públicas nacionales por cuanto, el primero, otorga garantías de la Nación a los créditos de los departamentos pese a no contar con la suficiente capacidad de endeudamiento y, además, establece que el Gobierno dará recursos a las entidades territoriales para financiar vías terciarias; el segundo, aumenta las transferencias a las contralorías departamentales; y el tercero,

⁷ Norma que modificó la Ley 141 de 1994.

permite comprometer vigencias futuras en años de elecciones para los períodos de los mandatarios entrantes.

El Gobierno Nacional objetó *únicamente* el artículo 50 por violar la Constitución Política (arts. 341 y 364) y las leyes 152 de 1994 (Art.22), 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003. Los argumentos giraron en torno al impacto fiscal de la norma, la afectación del equilibrio financiero del Plan, la estabilidad macroeconómica, la exigencia constitucional de capacidad de pago para el endeudamiento de las entidades territoriales y la consistencia financiera de las entidades territoriales según algunas normas orgánicas de nuestro ordenamiento.

Desafortunadamente, y como es de público conocimiento, el Congreso de la República sancionó el Plan sin tener en cuenta las objeciones presidenciales en la medida en que, según la Comisión que las estudió, habían sido publicadas de manera extemporánea. Queda entonces la alternativa de demandarlas ante la Corte Constitucional.

- ***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.***

Según la CIGP, el objeto de dicha intervención sería permitir a las entidades territoriales recuperar su viabilidad financiera e institucional, y de esta manera daría al Gobierno Nacional una herramienta para solucionar problemáticas como la presente en el Departamento del Chocó. El Gobierno Nacional se encuentra preparando el proyecto de acto legislativo para tal fin, pero aún no se conoce su contenido.

b. Reformas institucionales

- ***Adoptar una meta anual de superávit primario estructural del 2% del PIB para el Gobierno Central durante los próximos cinco años.***

Colombia requiere, según la CIGP, de un *pacto de responsabilidad fiscal*, con un alto grado de consenso social y de respaldo político, que establezca una meta anual de superávit primario estructural del 2% del PIB para el Gobierno Central durante los próximos cinco años, sin

perjuicio de que dicho porcentaje se incremente para los años subsiguientes.

Según el Gobierno Nacional, se ha hecho un gran avance en este sentido en la medida en que para el año 2007 el superávit primario será del 1%, el más alto desde el año 1993. Para los siguientes cinco años se estableció una meta de 0.7% del PIB, que es insuficiente pues no permite reducir el nivel de endeudamiento público a los niveles compatibles con una mayor estabilidad macroeconómica.

- ***Precisar la definición del gasto público social a través de una reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto.***

Para la CIGP, la efectividad del artículo 350 de la Constitución (protección al gasto social) queda en entredicho dada la amplia definición legal del mismo. Es decir, se abarca un porcentaje tan alto de presupuesto que hace inocuo el principio constitucional.

Hace varios años que el Gobierno Nacional comparte tal recomendación pero, lamentablemente, sin mayores resultados. Hay que recordar que el último proyecto de iniciativa gubernamental que buscaba modificar el Estatuto se hundió en el Congreso por carecer de viabilidad política. Actualmente, cursa en el Congreso un proyecto de ley de iniciativa legislativa que busca modificar el Estatuto y el Gobierno se ha comprometido a fijar su posición respecto a la definición de la mencionada institución jurídica⁸.

- ***Rescatar el papel del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).***

Para fortalecer su rol de coordinador de la política fiscal, la CIGP sugiere que la secretaría técnica del CONFIS sea ejercida por dos asesores de alto nivel con excelente formación académica. Según información suministrada por el Gobierno Nacional, al momento de esta recomendación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ya había suprimido los cargos de dichos asesores de su

⁸ La CIGP ha sugerido seguir, como parámetro para la definición del gasto público social, el objetivo fundamental de la actividad social del Estado, que es *“la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”* (Art. 366 de la Constitución Política).

planta y había asignado sus funciones a la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio. De esa manera, el Gobierno considera que pese a no continuar con dichos asesores se rescatan sus funciones por la mencionada dirección. No obstante, es preciso mencionar que el cargo de director lleva varios meses vacante.

- ***Eliminar la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y definir el cupo global de endeudamiento que debe ser aprobado por el Congreso para que comprenda tanto la deuda externa como la deuda interna.***

La propuesta de la CIGP que busca la eliminación de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, para que el legislativo no coadministre la contratación de las operaciones de crédito público, enfrenta hoy una doble resistencia. Por una parte, aquella proveniente del Gobierno Nacional que en reciente comunicado de prensa respaldó la labor de dicha Comisión; y por otra, la de la mayoría del Congreso, que el año pasado ya rechazó una iniciativa que buscaba su supresión.

Pese a lo anterior, no debemos olvidar que tal era la intromisión de esta Comisión en la función de contratación de la deuda, que el Gobierno Nacional se vio en la necesidad de expedir el Decreto 2757 del 10 de agosto de 2005, reglamentando cada trámite a seguir previo, durante y posterior a la convocatoria que hace el ejecutivo a dicha Comisión, para que emita su concepto respecto a algunas operaciones de crédito y de garantía de la Nación.

Lo deseable es que el legislativo realice el control político sobre el manejo de la economía, al tiempo que se aprueban los montos globales de endeudamiento en las discusiones de la ley anual de presupuesto.

- ***Igualar las sobretasas de la gasolina y el diesel en un nivel del 25%.***

El propósito fundamental de esta recomendación es que los municipios y distritos cuenten con recursos del orden de 0,4% del PIB para desarrollar obras de transporte urbano. El Gobierno ha anunciado que esa recomendación

se encuentra en proceso de discusión interna, liderada por el Ministerio de Minas y Energía. En la discusión se debe considerar que esta medida disminuye la necesidad de las entidades territoriales de recurrir a endeudamiento para financiar proyectos de infraestructura necesarios para su desarrollo. Adicionalmente, permite una repartición eficiente de competencias entre los diferentes niveles de gobierno: la Nación se concentra en la red primaria, mientras que los municipios y distritos en la terciaria.

- ***Eliminar los impuestos al trabajo, compensando el impacto fiscal de esta medida a través de la eliminación de las exenciones tributarias.***

Con el propósito de dinamizar la generación de empleo formal, la CIGP recomienda eliminar las contribuciones parafiscales, sin que esto implique la desaparición de las instituciones y los programas sociales a los que están destinados. Alternativamente, propone que el faltante de ingresos se obtenga suprimiendo las exenciones tributarias relacionadas con la acumulación de activos fijos productivos.

Dada la traumática experiencia del trámite legislativo de la última reforma tributaria presentada al legislativo, el Gobierno, por ahora, ha declinado presentar otra reforma en este sentido. Fedesarrollo insiste en que el aumento de los costos laborales no salariales es una de las principales causas del aumento en la informalidad laboral en los últimos años.

5. Comentarios finales

Fedesarrollo aplaude la iniciativa gubernamental de convocar a un grupo de expertos para presentar iniciativas respecto a la situación fiscal. Lo anterior genera el debate público necesario para el saneamiento de las finanzas públicas y la búsqueda de consensos, más nuevas normas de carácter jurídico. A pesar de que el panorama fiscal es favorable, se requiere que el gobierno adopte una postura anticíclica más agresiva a la actual, aprovechando la excelente coyuntura económica. Así, aunque hay indicios de austeridad fiscal por parte del gobierno, aún queda un gran esfuerzo por realizar.