

LA COMISION DE GASTO

La semana anterior la Comisión Independiente de Gasto Público dio a conocer sus recomendaciones para reducir el ritmo de crecimiento del gasto del gobierno, disminuir el déficit fiscal y reducir el monto de la deuda pública. Comentamos algunas de las recomendaciones de la Comisión.

Una mirada rápida a las recomendaciones

La Comisión apeló al sentido común en su propuesta de ajuste de las finanzas públicas, y estableció que si el gobierno desea que la deuda se vuelva sostenible, debe hacer un esfuerzo adicional para incrementar el ahorro controlando el ritmo de crecimiento del gasto público.

El informe de la Comisión, además de concentrar sus esfuerzos en lanzar recomendaciones en el tema fiscal, aborda la problemática que ha experimentado nuestro país en el campo laboral, planteando la posibilidad de eliminar los impuestos a la nómina como una medida en favor de la generación de empleo formal. Al respecto, muchos analistas han señalado que las contribuciones para financiar al Sena y el ICBF se han convertido en un impuesto a la contratación de los trabajadores y son uno de los determinantes de la baja absorción de mano de obra y de la alta informalidad en Colombia.

En el campo fiscal al igual que la Comisión de Racionalización del Gasto Público de los noventa y la Misión del Ingreso Público de 2002 se hace referencia a la necesidad de controlar el gasto y de lograr que los gobiernos locales generen mayores ingresos propios.

En su momento, la Comisión del Gasto Público de 1997 hizo énfasis en que

el régimen de seguridad social ejercería presiones adicionales sobre las finanzas públicas en el mediano plazo, por lo que pedía introducir modificaciones al período de transición, a los regímenes especiales de la fuerza pública y defensa, y a los requisitos para acceder a las pensiones mínimas. Por su parte, la Misión de Ingreso Público de 2002 abogó por una estructura tributaria con impuestos eficientes, con una base impositiva amplia y tasas marginales bajas, así como por la creación de incentivos para que los gobiernos locales mejoraran su potencial de generación de ingresos propios (impuesto predial e industria y comercio).

El mensaje del informe de la comisión de gasto de 2007 entregado al gobierno la semana pasada se puede resumir en una palabra: ahorro. Las condiciones económicas del país son las propicias para hacer un esfuerzo adicional de ahorro, que debe llevarse a cabo mediante la reducción en el ritmo de gasto y reflejarse en la disminución del déficit fiscal y la reducción de la deuda pública.

Para lograr ese propósito la Comisión hace algunas recomendaciones puntuales. Según el informe, en el corto plazo el gobierno debe efectuar un recorte inmediato del presupuesto de la Nación de \$1,5 billones y reducir la deuda pública en \$7,25 billones a través de la venta de la participación de la Nación en algunas empresas del sector eléctrico y del uso de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

Por otra parte, propone que el proyecto de presupuesto del año 2008 se elabore bajo la premisa de que el incremento porcentual del presupuesto de gasto sea menor al crecimiento esperado de la economía, que todos los incrementos de ingre-

sos en exceso de los montos presupuestados se destinen al pago de deuda y que el producto de la venta de activos estatales se incluya como un ingreso de capital destinado a la reducción de deuda.

En lo que se refiere a las finanzas territoriales, la Comisión de gasto propone tomar medidas encaminadas a incrementar el recaudo del impuesto predial rural y urbano con el fin de racionalizar las finanzas de las entidades territoriales, así como la presentación de 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.

Los ajustes de corto plazo en la vía correcta

En nuestra opinión si las autoridades económicas toman la decisión de acoger las recomendaciones de ajuste de corto plazo de la Comisión, a pesar de que esos ajustes sean relativamente pequeños, esto se interpretaría como una señal de compromiso por parte del gobierno por fortalecer las condiciones fiscales del país.

Si bien la disminución de \$1,5 billones es baja frente al presupuesto total de gastos (\$117 billones) le permitiría al gobierno elevar el balance primario proyectado de un 0,85%¹ a un 1,27% del PIB, haciendo más factible el logro de la meta de 2% propuesta para el mediano plazo.

Esta acción estaría acompañada de una medida, que aunque la Comisión cataloga como de corto plazo, debe pensarse como un instrumento de mediano plazo, por el tiempo que toman los procesos de privatización. Se propone 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 y la utilización de los recursos del FAEP que bordean los US\$1.700 millones.

Aunque el uso de estos recursos apenas representa una disminución del saldo de la deuda de 2,1% del PIB, la posibilidad de liquidar compromisos del pasado con tasas cupón altas, le permitiría al gobierno disminuir en el corto y mediano plazo la carga de los intereses de la deuda. Un ajuste de esta magnitud llevaría el saldo de la deuda neta de activos financieros externos de 40,4%² a 38,3% del PIB.

Algunos analistas han señalado que no es conveniente vender esas participaciones por que son negocios rentables. Sin embargo ellos olvidan o desconocen que la valoración de esas compañías se basa en el flujo de caja libre que incorpora entre otros la proyección de los ingresos y gastos.

La importancia del ajuste institucional

A pesar de las reformas que el gobierno ha llevado a cabo para flexibilizar el gasto, aún existen una serie de rigideces que impiden que este pueda ajustarse en el corto y en el mediano plazo.

Por ello se resalta la propuesta de la Comisión de promover un ajuste institucional de largo plazo que permita superar las limitaciones que estas inflexibilidades les han impuesto a los gobiernos de turno y a nuestras autoridades económicas.

En primer lugar, la Comisión recomienda que además de la exigencia que le hace la Ley de Responsabilidad Fiscal al Gobierno Nacional de determinar una meta indicativa de superávit primario para la siguiente vigencia fiscal, se adopte una meta

¹ Este cálculo ya supone el ajuste adicional del déficit que anunció el gobierno para 2007 (de 3.9% a 3.5% del PIB) y descuenta del balance entre los ingresos y los gastos los rendimientos financieros y el pago de intereses de la deuda.

² Este dato corresponde al último saldo reportado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la deuda total neta de activos financieros externos del SPNF al mes de septiembre de 2006.

anual de superávit primario estructural de 2% del PIB durante los próximos cinco años. Lo importante es el llamado para que este sea un objetivo prioritario de las autoridades que se convierta en un pacto de responsabilidad fiscal de consenso social y con respaldo político.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda la deuda bruta del Gobierno Nacional alcanzó en septiembre de 2006 el equivalente a 48,9%³ del PIB. Si se logra un balance primario del 2% de manera permanente, la deuda del gobierno disminuiría en cerca de 10 puntos del PIB durante los próximos diez años, hasta llegar al 38%⁴. Esto le permitirá al gobierno garantizar de manera creíble la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico.

Dentro de esta misma línea de argumentos, la Comisión sugiere de manera razonable que se establezca como regla que las partidas diferentes a las de gasto militar crezcan por debajo del ritmo del PIB potencial, como una medida adicional de control presupuestal de largo plazo. Un ajuste de este tipo, además de ser políticamente más viable, permite que en el caso de que se dé una reversión en el ciclo, el país no sufra demasiado por cuenta de los desequilibrios fiscales.

Por fortuna la propuesta básica de la reforma al régimen de transferencias territoriales recoge las recomendaciones de la Comisión en este sentido ya que el crecimiento real de las transferencias es inferior al crecimiento del PIB potencial. Según se

anunció en 2008 y 2009 las transferencias crecerán en términos reales 4%, en 2010, 3,5% y entre 2011 y 2016 se incrementarán a una tasa de 3%, cifras siempre por debajo del crecimiento real del PIB potencial (5%).

Adicionalmente es importante destacar el llamado que hace la Comisión con respecto a los posibles usos de los recursos adicionales de recaudo que pueden producirse en la parte alta del ciclo. De acuerdo con la opinión razonable de la Comisión los incrementos en los ingresos en exceso de los montos presupuestados se destinarán al pago de la deuda. En nuestro concepto uno de los mayores logros de la más reciente administración se relaciona con la recuperación del respeto de la restricción presupuestal y el ajuste que se ha derivado del rechazo de aprobar adiciones presupuestales a sabiendas de la existencia de sobrecumplimientos en las metas de recaudo tributario.

También consideramos conveniente la creación de una gerencia de proyectos privados que se encargue de la preparación y el desarrollo de las licitaciones de proyectos de concesiones viales ya que se tendría la posibilidad de poner en marcha una serie de mecanismos que impulsarían la profundización del mercado de capitales en Colombia.

El propósito de esta figura es lograr que el sector privado tenga incentivos para financiar proyectos que contribuyan a la modernización de la red vial del país y generen un ahorro de recursos a la Nación. Esta estrategia se complementaría con la destinación de 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, permitiendo a la Nación concentrar su esfuerzo en la red primaria.

Existe un amplio potencial para que el capital privado financie estos proyectos de infraestructura, dadas las actuales condiciones económicas, pero esto a su vez requiere del fortalecimiento y profundización del mercado de capitales, ya que a pesar de

³ Este saldo corresponde al de la deuda bruta del Gobierno Nacional Central sin netearla de las deudas con otras entidades del sector público ni de los activos internos o externos en poder de las entidades.

⁴ El ejercicio de evolución de la deuda supuso además del balance primario de 2% una tasa de interés real promedio de la deuda pública cercana al 7% y un crecimiento real de la economía del 5%. Si la tasa de interés real es de 5% y el crecimiento superior en medio punto, la caída en la deuda se duplicaría. Si la tasa de interés real es de 9,2% y el crecimiento de 5% la deuda se mantendría en el nivel actual de 48,9%.

algunos avances, dicho mercado no se encuentra lo suficientemente desarrollado.

De lograrse estructuras adecuadas es posible interesar a los inversionistas para financiar muchos de los proyectos de infraestructura vial mediante la emisión de títulos de deuda o de acciones. Por lo tanto, es indispensable propiciar el desarrollo de un mercado financiero más profundo que se constituya en fuente efectiva de financiación de proyectos de inversión. Sin lugar a dudas esta propuesta debe complementarse con esfuerzos adicionales de las autoridades para generar las condiciones necesarias en materia regulatoria y garantizar la estabilidad de las reglas de juego para los inversionistas.

En tercer lugar, es conveniente hacer una reflexión en torno a las competencias del gobierno central y de las administraciones regionales y locales, ya que la Nación se encuentra involucrada en programas y proyectos que por su naturaleza deberían ser proveídos de manera más eficiente por los entes territoriales.

Según la Comisión, parte del problema radica en el diseño del Estado ya que, por ejemplo, la Nación ha reasumido varias responsabilidades de competencia regional como las vías secundarias y terciarias, el transporte urbano y la asistencia social, cuando por mandato constitucional la provisión de servicios sociales debe realizarse de manera descentralizada.

La Nación esta asumiendo el costo de inversiones que deberían estar a cargo de las entidades territoriales con un creciente costo fiscal para el gobierno central, por lo que la Comisión recomienda diseñar con la mayor brevedad mecanismos financieros que permitan maximizar el aporte de las administraciones locales en los programas e inversiones ya mencionados.

Finalmente en el tema institucional quisiéramos destacar la importancia de discutir y analizar la propuesta para contrarrestar la problemática en el campo laboral, al plantear la posibilidad de eliminar los impuestos a la nómina como una medida en favor de la generación de empleo formal. La

eliminación de los impuestos a la nómina, que estimularía la absorción de mano de obra formal, podría estar acompañada de la determinación de financiar al SENA y el ICBF con recursos del presupuesto y 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, como sería el caso de la exención al impuesto de renta de 40% por reinversión de utilidades en capital fijo. Este es sin duda un aspecto que merece discutirse prontamente.

Comentarios finales

Si bien la recomendación de la Comisión de reducir el déficit del Gobierno Nacional no es nueva, el esfuerzo realizado en tan corto tiempo por reunir lo que se podría llamar las prioridades de la agenda económica del país merece un importante reconocimiento.

En adición a las propuestas puramente fiscales la Comisión trajo a colación la importancia de tomar medidas para fomentar el empleo. Estas vienen clamándose desde tiempo atrás, con poca respuesta por parte del Gobierno y del Congreso de la República. Es esta una excelente ocasión para volver a solicitar a las autoridades atención a este tema tan importante para la sociedad colombiana.

Las recomendaciones de la Comisión se enfocan en dos temas de gran importancia para todo el país: la estabilidad financiera que se deriva del orden fiscal y el acceso a empleo. Hay una agenda de trabajo planteada en estos temas que esperamos sea acogida tanto por el ejecutivo como por el legislativo.