

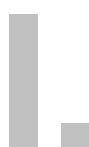
ANEXO 1

ASPECTOS MACROECONÓMICOS DEL ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

La prioridad de la política macroeconómica es el retomo de la economía a la senda de crecimiento de largo plazo, la creación de puestos de trabajo y la estabilización de la inflación en niveles de un dígito. Con este fin el gobierno ha concentrado sus esfuerzos en dar una solución a la difícil situación que atraviesa el sector productivo, al diseño de un nuevo sistema de financiación de vivienda, al saneamiento del sector financiero, a propender por un ordenamiento macroeconómico general basado en una política fiscal y monetaria austera y en sentar las bases sociales que garanticen un crecimiento económico sostenido hacia el futuro.

El propósito de estas páginas es presentar la situación económica entre finales de 1998 y el primer semestre de 1999. Así mismo, se revisan los supuestos y proyecciones macroeconómicas que el gobierno ha presentado en el marco del acuerdo con la banca multilateral y se hace un breve resumen de las principales medidas y reformas estructurales que ha planteado éste.



ANTECEDENTES

La situación económica del país comenzó a deteriorarse desde comienzos de 1998:

1. Los ingresos por exportaciones se redujeron debido a la caída de los precios internacionales de los productos básicos, y por la débil coyuntura económica enfrentada por los países vecinos. De manera adicional los mercados internacionales restringieron sus flujos hacia la región.
2. Desde comienzos de 1998 se observó un deterioro en el campo fiscal y externo, que se reflejó en presiones cambiadas y pérdida de reservas internacionales.
3. Como respuesta las autoridades anunciaron en septiembre de 1998 un paquete económico para controlar el gasto público. Las principales medidas en el ámbito fiscal fueron: (i) recorte de los gastos en el gobierno nacional central y el diseño de mecanismos de racionalización financiera en los gobiernos subnacionales; (ii) la ampliación de la base de recaudo del IVA, junto con a reducción en su tarifa efectiva desde noviembre de 1999; (iii) el incremento de la sobretasa del impuesto a la gasolina; (iv) la puesta en marcha de programas tendientes a fortalecer el recaudo de impuestos y combatir la evasión y el contrabando; y (v) la eliminación de los fondos de cofinanciación¹. De manera simultánea, como resultado de la pérdida de

¹ Durante la primera fase del ajuste fiscal el gobierno se concentró en expedir una serie de decretos (1736, 1737, y 1738 de agosto 21 de 1998) sobre recortes presupuestales para la vigencia de 1998 por un valor de 875 mil millones pesos; los mismos permitieron reducir el déficit de caja en 06% del PIB. Se fijó en ese entonces una meta para el déficit fiscal para 1998 no superior al 5% del PIB en cabeza del gobierno nacional central y de 3.3% del PIB para el sector público consolidado. El 2 de septiembre de 1998. el gobierno nacional presentó a consideración del legislativo el siguiente paquete de reformas: (i) Proyecto de ley 45/98(C), a través del cual se pretendía ampliar la base tributaria del IVA, se reducía la tasa del 16% al 15% y se creaba una serie de canales de

dinamismo de las exportaciones, de la dificultad de acceder a los mercados internacionales de capital, y del deterioro de los términos de intercambio la junta directiva del Banco de la República modificó los parámetros de la banda cambiaria que permitieron una devaluación cercana a los 9 puntos porcentuales.

4. En noviembre de 1998 frente a la fragilidad del sector financiero el gobierno decretó la emergencia económica (decreto 2.331). El objetivo de la emergencia era detener la pérdida de confianza en el sistema de ahorro cooperativo, proteger la estabilidad patrimonial de las entidades del sector solidario, restablecer el equilibrio económico, mitigar la morosidad en la cartera hipotecaria y dotar al Fondo de Garantías Financieras, FOGAFÍN, de los recursos e instrumentos necesarios para apoyar el saneamiento del sector financiero.

Las medidas más importantes tomadas al amparo de la emergencia económica fueron las siguientes: (i) Se creó el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes, FOGACOO; (u) se abrió la posibilidad de otorgar créditos de alivio a los deudores hipotecarios individuales mediante la creación de líneas de crédito a través del FOGAFÍN; (iii) se creó una línea de crédito para la capitalización de las entidades financieras a través de esta misma entidad; y (iv) se estableció el impuesto temporal a las transacciones financieras, dos por mil, para la financiación de las medidas de emergencia².

evasión, manteniendo exenta la mayoría de la canasta de consumo básico; (u) proyecto de ley 46/98(C), sobre la suscripción obligatoria de títulos de deuda hasta por 1.2 billones de pesos, con el fin de crear el Fondo de Inversiones para la Paz, FIP; (iii) proyecto de ley 43/98(C), sobre el fortalecimiento fiscal de los territorios, a través del cual se buscaba modernizar su manejo y se perseguía una asignación más flexible de los recursos, al abrir espacio al llamado *esfuerzo fiscal propio*; (iv) proyecto de acto legislativo 7/98(5), a través del cual se redefinían los ingresos corrientes de la nación, netos de los pagos de intereses, con el fin de crear un fondo de ahorro pensional que empezara a atender las obligaciones territoriales; y (y) proyecto de ley 44/98(C), sobre reformas a la ley orgánica de presupuesto, cuyos grandes objetivos eran regular las *rentas de destitución específica*; limitar los incrementos innecesarios en el gasto público y el rezago presupuestal, propender por una programación del gasto público en función de las verdaderas disponibilidades de caja y, por último, eliminar los fondos de cofinanciación, los cuales habían sido seriamente cuestionados por un amplio grupo de la sociedad. De manera adicional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo uso del artículo 347 de la Constitución tendiente a la adopción de un presupuesto público equilibrado.

² Las medidas de la emergencia fueron parcialmente modificadas por la decisión de la Corte Constitucional en marzo de 1999. Esta decretó que la contribución del impuesto a las transacciones dos por mil debía catalogarse como un tributo que debía ir al presupuesto nacional. De manera adicional ordenó la homogeneización de la tasa del dos por mil para las operaciones interbancarias. La Corte también indicó que los recursos recaudados a través de este impuesto

5. El 25 de enero de 1999 un terremoto afectó a la región del eje cafetero. A pesar del paquete de reducción del gasto propuesto por el gobierno resultaba imperioso destinar recursos para la reconstrucción de la zona y la atención de la población afectada. Varias medidas tendientes a apoyar estas actividades fueron emitidas al amparo de la emergencia económica decretada para tal fin (decreto 195 de 1999). Posteriormente, la ley 508 de 1999, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, amplió la vigencia del impuesto a las transacciones financieras, dos por mil, por un año más y destinó los recaudos a la financiación de los gastos de reconstrucción de la zona.
6. La severidad de la recesión durante 1999 produjo una caída significativa de los ingresos tributarios. En el primer trimestre de 1999 el crecimiento del PIB alcanzó -6.5% y en el segundo -7.6% . La proyección de crecimiento para 1999 se revisó a -3.5% .
7. La tasa de desempleo se incrementó de manera considerable frente al promedio histórico colombiano, alcanzando 20.1% , en el tercer trimestre de 1999. La tasa de inflación, por su parte, exhibió un descenso apreciable. Si bien el incremento en el nivel de precios llegó a 16.7% en 1998, este porcentaje se redujo a 9% en junio de 1999 y se estabilizó en este nivel en los meses siguientes. Este es un logro importante, dado que, según cálculos del Banco de la República la inflación del 20% implicaba un costo de bienestar para los colombianos cercano a los US\$ 1.000 millones al año.
8. El descenso en el índice de inflación y la relativa estabilidad cambiaria en los primeros meses del año permitieron relajar la política monetaria y propiciar una reducción de las tasas de interés³. A pesar de ello y de los alivios otorgados a raíz de las medidas de emergencia económica la situación del sector financiero siguió caracterizándose por el aumento en la cartera vencida, la acumulación de bienes dados y recibidos en pago, y por

deberían destinarse únicamente a los alivios otorgados a los deudores hipotecarios, a la devolución de recursos a los ahorradores de las cooperativas y a la capitalización de la banca pública.

³ Las tasas de interés activas y pasivas del sistema financiero evidenciaron un claro descenso desde finales de 1998, como consecuencia de la política explícita del Banco de la República de lograr dicha reducción a través de una mayor liquidez otorgada a los intermediarios financieros. La tasa DTF pasó de un promedio de 35.7% en el segundo semestre de 1998 a un promedio de 24.9% , en el primer semestre de 1999. La tasa de colocación pasó, en el mismo lapso, de 45.1% a 34.5% . De la misma manera la tasa interbancaria mostró una clara tendencia decreciente desde noviembre de 1998, pasando de un promedio de 37.8% en el segundo semestre de 1998 a un promedio de 21.4% en el primer semestre de 1999. En el segundo semestre de 1999 las tasas de interés se han estabilizado en niveles relativamente bajos. La DTF se ha situado en 18.5% en promedio, la tasa de colocación en 26.5% y la interbancaria en 17.1% .

el deterioro patrimonial de las entidades públicas y privadas. En consecuencia, en los primeros meses del año otras medidas tendientes a la recuperación del sector debieron adoptarse: (i) Se pusieron en marcha las medidas de alivio a deudores hipotecarios establecidas al amparo de la emergencia económica, y éstas se complementaron con el cambio en la fórmula de la corrección monetaria (decreto 688 de abril de 1999, resolución 011 del FOGAFÍN y resolución externa No. 10 del Banco de la República); (u) se creó una línea de créditos para la capitalización de la banca privada (resoluciones 004 y 006 del FOGAFÍN)⁴; (iii) se adoptó un programa de saneamiento y reestructuración de la banca pública con miras a llevar a cabo su privatización en el 2000, salvo para el caso del Banco Agrario;⁵ (iv) se realizaron intervenciones directas en las entidades privadas; (y) se otorgaron incentivos para reestructurar deudas con el sector financiero, (resolución 39 Super bancaria).

9. Entre abril y junio de 1999 la tasa de cambio presentó de nuevo una tendencia creciente por la reaparición de presiones cambiarias. En junio el Banco de la República y el gobierno anunciaron el programa macroeconómico para el período 1999-2000. Este programa buscaba coordinar la elaboración del presupuesto fiscal para el 2000 y definir la nueva meta de inflación⁶. Al mismo tiempo, los parámetros de la banda cambiaria fueron de nuevo modificados: (i) el punto medio del corredor se depreció 9%; (u) se amplió el ancho de la banda de 7 a 10 puntos a ambos lados del punto medio del corredor; y (iii) se redujo la pendiente del 13% al 10%. Todo lo anterior buscaba hacer la política cambiaria consistente con la menor inflación observada y proyectada para los meses venideros.

⁴ La línea de capitalización de la banca privada busca en primera instancia que los intermediarios reconozcan de manera adecuada todas sus pérdidas y hagan las provisiones indicadas de acuerdo con lo previsto en las resoluciones 004 y 006 del FOGAFÍN. Si después de realizados los castigos el patrimonio técnico resulta negativo los accionistas de los establecimientos deberán llevar la relación de solvencia a 0 con sus propios recursos. En este momento, los accionistas pueden hacer uso del crédito del FOGAFÍN, que les prestará hasta el 90% de los recursos necesarios para llevarla relación de solvencia a 10%. Los créditos tienen por lo general un plazo de siete años. A través de la resolución 006 del FOGAFÍN el gobierno modificó de manera parcial lo dispuesto en la resolución 004 y dispuso que el FOGAFÍN podría otorgar a los accionistas un préstamo a corto plazo para llevar a cabo el primer tramo de la capitalización. La financiación de la línea de capitalización del FOGAFÍN supone la emisión de bonos hasta por 2 billones de pesos. El programa se autofinanciará en la medida en que los accionistas aporten los recursos correspondientes al servicio de los créditos.

⁵ La capitalización de la banca pública se realizará con el mismo principio y a través del FOGAFÍN, sólo que en este caso el servicio de los títulos que esta entidad emita estará a cargo del presupuesto nacional y se complementará con los recursos del dos por mil y de créditos de organismos multilaterales. Una vez estas entidades sean saneadas y reestructuradas se procederá a privatizarlas en el 2000, salvo en el caso del Banco Agrario.

⁶ Se estableció una meta de inflación del 10% del IPC, para finales del 2000.

10. Con el fin de fortalecer la credibilidad y la confianza de los agentes domésticos y la banca internacional en las perspectivas de la economía colombiana, así como de asegurar la financiación externa para el cuatrienio, el gobierno nacional entró en un acuerdo con el FMI. De manera simultánea, en septiembre 25 el sistema de bandas cambiarias fue abandonado, y la junta directiva del Banco de la República adoptó un sistema de tipo de cambio libre.



EL ACUERDO CON EL FMI Y LAS NUEVAS PROYECCIONES MACROECONÓMICAS

El programa acordado en forma preliminar con el FMI busca restablecer las bases económicas que garanticen un crecimiento económico sostenido, la creación de oportunidades de empleo, la reducción de la inflación y el restablecimiento de los estándares de vida de todos los colombianos. Para cumplir con los objetivos del programa, el cual tiene una duración de tres años (1999-2002), las autoridades económicas se concentrarán en la consolidación de la sostenibilidad fiscal de largo plazo, en la reestructuración y recuperación del sector financiero, en la mayor flexibilidad cambiaria y en la continua puesta en marcha de reformas estructurales que aseguren la obtención de resultados satisfactorios a largo plazo.

El crecimiento económico es la principal estrategia para la reducción de la pobreza, no obstante, la situación recesiva amerita medidas especiales que alivien los efectos sobre la población más vulnerable. Por ello se ha diseñado el Fondo de Emergencia Social, que será apoyado con recursos de las entidades multilaterales y que busca atender las necesidades esenciales de los estratos más pobres, en particular de las mujeres y los niños. A su vez, se pondrán en marcha programas de empleo en proyectos de infraestructura para reducir el problema del desempleo. Teniendo en cuenta el gasto en salud y educación y el que implica el Fondo de Emergencia Social se tiene que como porcentaje del total el gasto social aumentará en los próximos años.

El programa de ajuste con el FMI también implica la revisión de las metas y proyecciones macroeconómicas plasmadas en el *Plan de Desarrollo Cambio* para construir la paz y el Documento Conpes 3041 de julio de 1999. El objetivo de las próximas páginas es hacer un resumen de la evolución proyectada de las variables económicas más importantes, teniendo en cuenta, los resultados preliminares del acuerdo con el FMI.

A. SUPUESTOS GENERALES Y PROYECCIONES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS

En el Cuadro 1 se presentan los supuestos y proyecciones de las principales variables macroeconómicas. De acuerdo con el nuevo programa el crecimiento económico recuperará su tendencia histórica en el 2002. En esta forma la tasa de crecimiento de la economía se estima en -3.5% para 1999, 3% para el 2000, 3.8% en el 2001 y 4.8% en el 2002. De manera simultánea la tasa anual de inflación se reducirá gradualmente de 11% en 1999 a 4% en el 2004. Por su parte, la tasa de devaluación nominal pasará de 23.3% en 1999 a 10.9% en el 2002. Suponiendo que la tasa de cambio real estaría cerca de su nivel de equilibrio de largo plazo, y dada la evolución de la inflación, la devaluación promedio sería más baja a partir del 2002, para alcanzar 2.3% en el 2004.

La austeridad en el presupuesto fiscal en el período 1999-2002 es un objetivo fundamental del nuevo programa macroeconómico. El déficit fiscal del sector público consolidado debe reducirse de 6.3% en 1999 a 1.5% en el 2002 y a 1.0% en el 2004. Por su parte, el déficit del gobierno central se reducirá de manera gradual de 7.1% en 1999 a 2.6% en el 2004. La situación de las finanzas públicas mejorará a medida que se recupere la actividad económica. Sin embargo, se hacen necesarias medidas adicionales que amplíen la base tributaria, eviten la evasión y racionalicen, controlen y reduzcan los gastos del sector público, tanto del gobierno nacional central como de los entes territoriales. Para ello el gobierno presentará al Congreso diversos proyectos los cuales se comentan en la sección I. Resulta necesario anotar que si bien las proyecciones macroeconómicas y fiscales se modifican el programa de inversión pública no se altera con respecto a lo contemplado en el Plan de Desarrollo, *Cambio para construir la paz*, ni en el *presupuesto de la verdad*.

CUADRO 1

Supuestos generales básicos

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crecimiento real del PIB (%)	(3.5)	3.0	3.8	4.8	4.5	4.5
PIB interno nominal (\$ billones de 1994)	72,553.9	74,730.5	77,570.3	81,293.7	84,951.9	88,774.7
PIB interno nominal (US\$ millones)	87,226.0	85,985.0	87,061.0	87,998.0	93,935.0	100,273.0
Tasa de cambio nominal						
Promedio periodo (pesos por dólar)	1,759.4	2,049.5	2,285.7	2,535.8	2,618.9	2,679.2
Devaluación promedio (%)	23.3	16.5	11.5	10.9	3.3	2.3
Índice de tipo de cambio real						
Índice promedio	110.3	118.1	123.0	130.3	130.3	130.3
Devaluación real promedio	12.1	7.0	4.2	5.9	-	-
Inflación anual						
Índice de precios al consumidor (%)	11.0	10.0	8.0	6.0	5.0	4.0
Índice de precios al productor (%)	8.0	10.0	8.0	6.0	5.0	4.0
Déficit del sector público no financiero (% PIB)	(6.3)	(3.6)	(2.5)	(1.5)	(1.3)	(1.0)
Déficit del gobierno nacional central (% PIB)	(7.1)	(5.0)	(4.2)	(3.2)	(2.9)	(2.6)
Cuenta corriente de la balanza de pagos (% PIB)	(1.3)	(2.4)	(3.1)	(3.1)	(3.5)	(3.2)
Reservas internacionales (meses de importaciones)	(5.6)	5.4	5.3	5.3	5.1	4.8

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y FMI.

En el ámbito externo se espera que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se reduzca a 1.3% al final de 1999 y que aumente hasta 3% en el 2002. Sin embargo, es preciso anotar que este déficit puede ser sostenido con el financiamiento externo y la inversión extranjera previstos, de tal manera que la deuda externa se estabilizará en cerca de 44% del PIB a mediano y largo plazos. Al mismo tiempo se prevé que las reservas internacionales se mantengan en un rango superior a cinco meses de importaciones de bienes y servicios.

B. AHORRO E INVERSIÓN

La estabilidad macroeconómica se constituye en el principal estímulo para la inversión productiva. En este punto cabe recordar que la inversión productiva ha reaccionado muy rápido en coyunturas similares a la actual. De manera general, una vez el sector público modere su presión de gasto y retorne la calma al mercado de capitales se recupera la confianza, disminuye la presión cambiaria y las tasas de interés descienden a niveles razonables. A partir de la proyección del PIB por el lado del gasto se presenta a continuación la tendencia del ahorro y la inversión en el período 1999-2004.

Se espera que la formación bruta de capital del país se eleve de 15% del PIB en 1999 a niveles de 19% a partir del 2001. Esto es concomitante con una reducción de la inversión pública de 8.5% del PIB en 1999 a 6.5% a partir del 2002 (Cuadro 2), que generará un espacio para la inversión privada, la cual pasará de 6.5% del PIB en 1999, su nivel histórico más bajo, a 12.8% en el 2002 y a 13% en el 2004.

CUADRO 2

Producto Interno Bruto por componentes del gasto
(Base 1994, % del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total consumo	83.97	84.21	82.88	80.04	79.33	78.58	78.60	77.93
Consumo hogares	65.82	65.98	63.59	62.29	62.71	62.77	63.37	63.33
Consumo admones. públicas	18.15	18.23	19.30	17.75	16.62	15.81	15.23	14.60
Total inversión	22.09	19.89	14.97	18.98	19.29	19.36	19.35	19.36
Inversión privada	12.25	11.82	6.49	11.44	12.06	12.78	12.80	12.82
Inversión pública	9.85	8.07	8.48	7.54	7.24	6.58	6.54	6.55
Formación bruta de capital fijo	21.39	18.77	14.47	18.27	18.55	18.62	18.61	18.62
Privada	11.67	10.89	6.08	10.86	11.45	12.17	12.19	12.21
Pública	9.72	7.88	8.39	7.42	7.11	6.46	6.41	6.42
Variación de existencias	0.70	1.12	0.50	0.70	0.74	0.74	0.74	0.74
Absorción	106.06	104.10	97.85	99.02	98.62	97.94	97.95	97.29
Exportaciones	16.53	17.52	19.16	20.12	20.19	20.29	20.47	21.34
Importaciones	22.60	21.62	17.01	19.14	18.81	18.23	18.42	18.63
Producto interno bruto	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

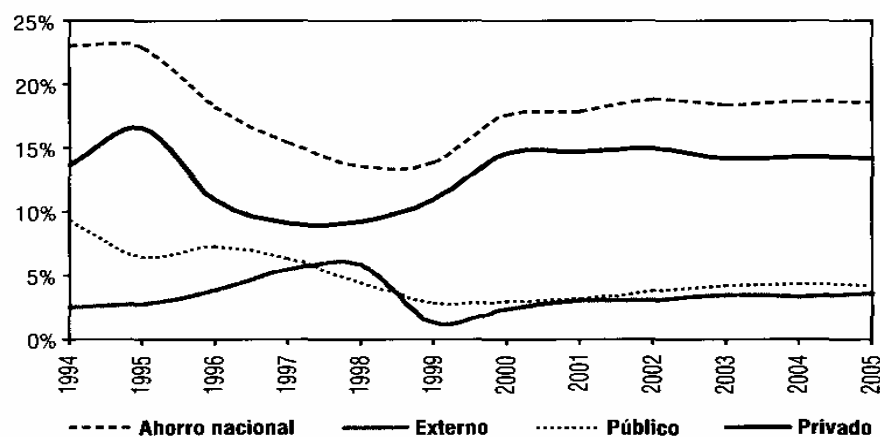
Fuente: Dane, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP.

La financiación de la mayor inversión privada estará soportada en un aumento permanente del ahorro nacional de 13.9% del PIB en 1999 a niveles superiores a

18%, a partir del 2002. También habrá una contribución del ahorro externo que pasará de 1.3% en 1999 a tope por encima de 3% a partir del 2002 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Ahorro nacional, 1994-2005
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Para compensar el efecto de la disminución del gasto público sobre la demanda agregada resulta fundamental el incremento de la inversión privada y de las exportaciones. La reactivación de la inversión privada es coherente, por una parte, con la reducción prevista en las tasas de interés y la depreciación real de la tasa de cambio, factores que permitirán reactivar la demanda de productos nacionales, en particular procedentes de sectores transables. Por otra parte, esta variable recibirá un impulso a través de la mayor participación privada en proyectos de infraestructura, así como de la atracción de inversión extranjera directa.

Es importante recalcar que la política del gobierno en materia de inversión se centra en darle un mayor peso, no sólo al sector privado sino también a los entes territoriales, mediante la profundización de la descentralización. La magnitud de las transferencias de recursos a las categorías subnacionales de gobierno justifican una mayor responsabilidad de las regiones en el gasto de inversión.

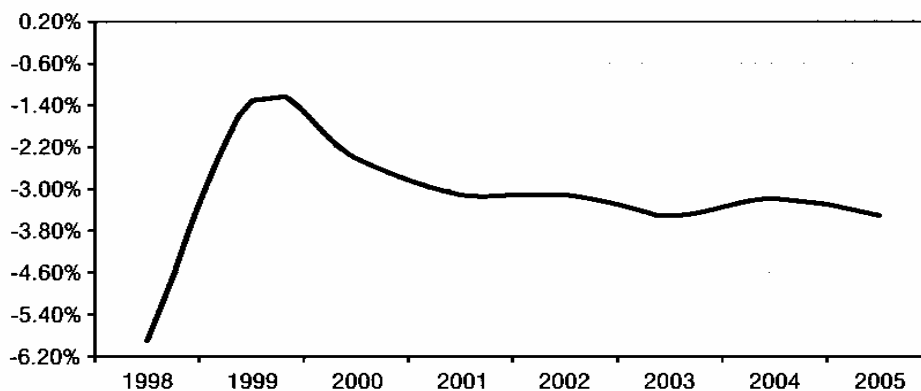
C. EL SECTOR EXTERNO Y LA POLÍTICA CAMBIAR

1. Sector externo

Se espera que el déficit en cuenta corriente como proporción del PIB se reduzca del 5.9% en 1998 a 1.3% en 1999. Ahora bien, como consecuencia de la recuperación económica en los próximos años se estima un aumento de este déficit a 2.4% del PIB en el 2000 y a 3% del PIB en el 2002. Estos déficit son viables, de una parte, gracias a la financiación externa de mediano y largo plazos, y al mayor influjo de inversión extranjera y, de otra, a la mayor dinámica proyectada de las exportaciones no tradicionales frente a un comportamiento moderado de las importaciones. Sobre esta base se prevé que la deuda externa del país se estabilizará alrededor de 43%-44% del PIB. Así mismo, se espera que

GRÁFICO 2

Cuenta corriente
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

las reservas internacionales netas se mantengan por encima del equivalente a cinco meses de importaciones de bienes y servicios (Gráfico 2).

Vale la pena anotar que en lo corrido de 1999 como consecuencia de la devaluación nominal anual cercana al 27% y de la devaluación real del 9% las exportaciones no tradicionales a países industrializados han mostrado una recuperación importante a partir del segundo trimestre de este año, compensando la fuerte disminución de las ventas al mercado andino. En agosto de 1999 la balanza comercial era positiva, debido a la reducción en las importaciones (35%) derivada, a su vez, de la disminución en la demanda interna como a la recuperación de las exportaciones totales (0% de crecimiento en el segundo trimestre luego de exhibir — 11% en el primero) y a pesar de la caída en el precio de las exportaciones menores. De mantenerse la competitividad de la tasa de cambio para las exportaciones y las condiciones de demanda en los países industrializados se espera que para finalizar 1999 las exportaciones totales crezcan 9%.

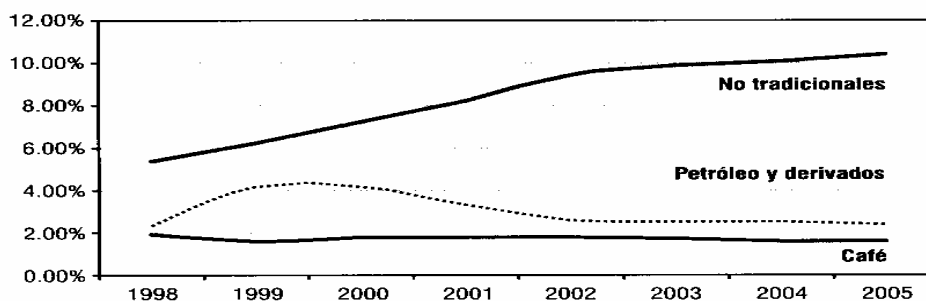
Hacia el 2002 se proyecta que las exportaciones no tradicionales presenten un crecimiento promedio de 15%, en tanto que las tradicionales muestren cierta desaceleración en su dinámica en el período 2000-2002, por causa del descenso en exportaciones petroleras, luego que los pozos existentes alcancen su producción máxima en 1999 (Gráficos 2, 3 y 4).

2. Política cambiaria

En Colombia desde 1994 la política de tasa de cambio se orientó hacia la administración de un sistema de bandas. Este sistema trajo beneficios para el país en cuanto a la estabilización de precios; no obstante, el deterioro en los términos de intercambio, la inestabilidad en los mercados financieros internacionales y los desbalances de la economía produjeron presiones sobre la banda cambiaria durante 1998 y 1999. En respuesta, el Banco de la República restringió la política monetaria y ajustó el punto medio de la banda en dos ocasiones tal como se mencionó en la sección 1. La devaluación nominal resultante junto con la marcada reducción en la inflación ha permitido una depreciación real del peso, la cual ha servido para que Colombia recupere su posición competitiva en los mercados internacionales.

GRÁFICO 3

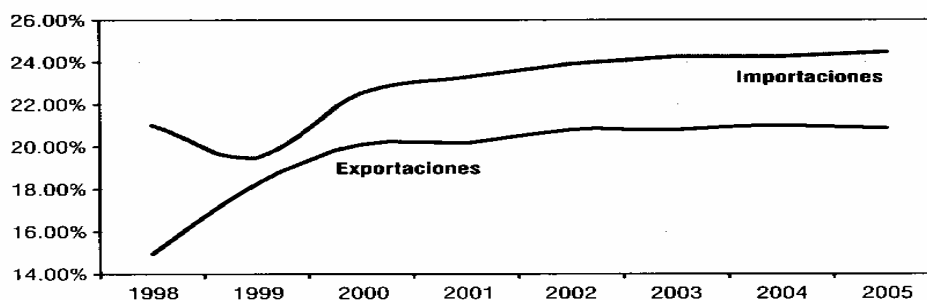
Exportaciones según producto
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 4

Exportaciones e importaciones
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Luego de una pérdida de reservas cercana a los US\$ 1.180 millones entre junio de 1998 y septiembre de 1999 las presiones sobre la banda hicieron que el 25 de noviembre el Banco de la República eliminara el sistema de bandas y adoptara uno de tasa de cambio flotante. Se espera que bajo este nuevo régimen cambiario la economía colombiana pueda absorber de manera más adecuada los choques externos, mantener una política monetaria estable y evitar los ataques especulativos contra el peso. En este esquema la intervención del banco central en el mercado cambiario se limitará a mantenerlo ordenado a través de una reducción de las variaciones de corto plazo en la tasa de cambio. Se estima que para el 2002 la devaluación real seguirá siendo positiva, pues se prevé una devaluación superior a la inflación proyectada, a pesar de que ambas variables presentan hacia adelante una tendencia descendiente, la cual es consistente con el programa macroeconómico general (Gráfico 5).

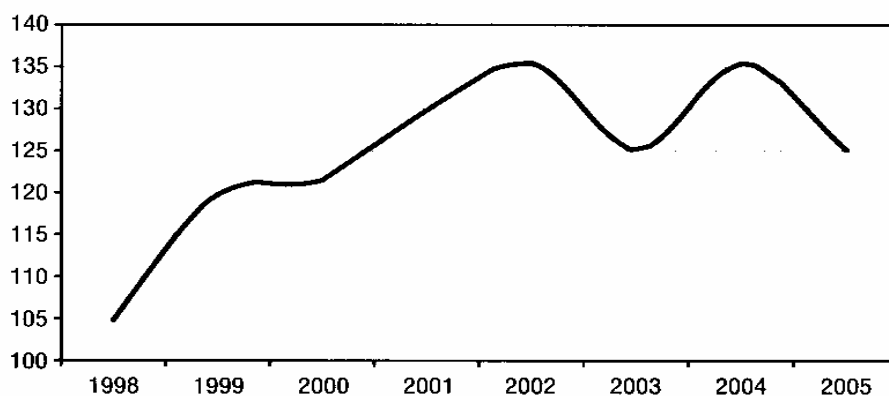
D. PANORAMA GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. Sector público no financiero

De acuerdo con el programa de ajuste fiscal, el cual deberá ser consistente con las demás variables macroeconómicas, el déficit del sector público no financiero,

GRÁFICO 5

ITCR (Fin de período)



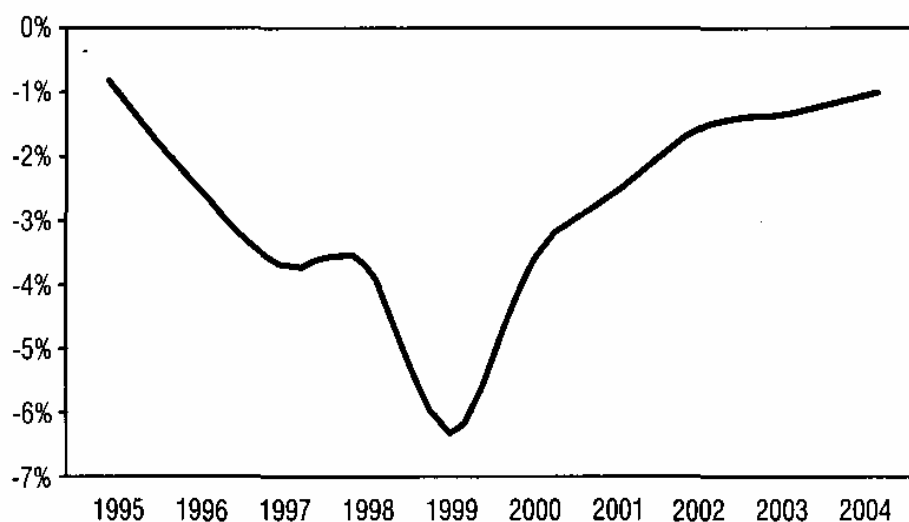
Fuente: Ministerio de Hacienda.

SPNF, se reduce de 6.3% a 3.6% en el 2000 a 2.5% en el 2001, a 1.5 % en el 2002 y a 1.0% del PIB en el año 2004⁷ (Cuadro 3 y Gráfico 6). Esta disminución es

⁷ Ajustado por la metodología FMI

consecuencia del ajuste en el gobierno central cuyo déficit se reduce de 7.1% del PIB a 2.6% en el mismo período entre 1999 y 2004. También contribuyen a este resultado las reformas estructurales que en la actualidad cursan en el Congreso, las cuales tienen como objetivo corregir el desequilibrio en las finanzas territoriales, así como la elevación del superávit de la seguridad social, el cual pasa de 0.4% del PIB a 0.9% entre 1999 y 2004. Finalmente, como consecuencia de la reducción de este déficit se logra una caída en el pago de intereses de la deuda interna y externa, pasando de 4.2% a 3.4% del PIB entre el año 2000 y el 2004.

Este programa de ajuste fiscal tiene implícito un conjunto de reformas y acciones cuyo objetivo es elevar los recaudos de ingresos, y reestructurar y reducir los gastos tanto en el gobierno central como en el resto de SPNF.

GRÁFICO 6**Balance del sector público no financiero**

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República.

CUADRO 3

Operaciones del sector público no financiero
% del PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos totales	27.4	26.5	27.3	27.5	27.5	27.6	26.9	26.7
Ingresos corrientes	27.4	26.5	27.3	27.5	27.5	27.6	26.9	26.7
Ingresos tributarios /1	17.7	17.3	16.5	18.1	19.3	19.8	19.3	19.2
Ingresos no tributarios	9.8	9.1	10.8	9.4	8.2	7.9	7.6	7.5
Ingresos totales y préstamo neto	31.2	30.2	33.6	31.1	30.0	29.2	28.2	27.7
Gastos corrientes	21.6	22.2	24.8	23.2	22.6	22.2	21.2	20.8
Salarios y prestaciones	6.7	7.0	7.5	7.0	6.5	6.2	6.0	5.8
Bienes y servicios	3.7	3.4	3.4	3.0	2.9	2.8	2.7	2.7
Intereses	2.6	3.3	4.0	4.2	4.0	4.0	3.7	3.4
Externos	1.0	1.1	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.4
Domésticos	1.6	2.2	2.5	2.6	2.4	2.4	2.1	1.9
Transferencias	7.9	8.4	9.6	9.0	9.1	9.1	8.8	9.0
Otros /2	0.8	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos de capital	9.6	7.9	8.6	7.9	7.5	7.0	6.9	6.9
Formación fija de capital	9.2	7.8	8.4	7.7	7.3	6.9	6.8	6.8
Préstamo neto /1	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

/1 Excluye impuestos a las transacciones financieras de los ingresos y gastos en 1999.

Continúa

/2 Incluye gastos que no son clasificados en el formato.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y estimaciones del FMI.

CUADRO 3

Continuación

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Balance del sector público no financiero	-3.7	-3.7	-6.3	-3.6	-2.5	-1.5	-1.3	-1.0
Balance cuasi-fiscal (utilidades del BR)	-0.1	0.8	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Balance del Fogafín			0.3	-0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Costo neto de la reestructuración financiera /3			-0.2	-0.2	-0.4	-0.3	-0.2	-0.2
Déficit	-3.8	-3.0	-5.9	-3.5	-2.4	-1.3	-1.0	-0.7
Discrepancia estadística /4	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Déficit financiero	3.7	2.8	5.9	3.5	2.4	1.3	1.0	0.7
Externo	1.2	1.8	1.4	0.4	1.3	1.0	1.6	1.4
Doméstico	1.8	0.9	3.8	-0.5	0.6	0.5	-0.3	-0.6
Privatizaciones (inc. concesiones de teléfonos y TV) /5	0.7	0.1	0.7	3.5	0.5	-0.2	-0.2	-0.2
Indicadores								
Ahorro del sector público	5.8	5.0	2.7	4.4	5.1	5.6	5.9	6.3
Déficit primario del sector público no financiero	-1.1	-0.5	-2.3	0.6	1.5	2.5	2.4	2.4
Déficit consolidado, definición oficial /6	-2.8	-3.4	-4.5	-3.7	-2.5	-1.6	-1.3	-1.2

/3 Transferencias a la Caja Agraria en 1999 y pagos de intereses sobre los bonos para la reestructuración de los bancos públicos 2000-2005.

/4 Incluye diferencias residuales entre los ítems por encima y debajo de la línea.

/5 Incluye acumulación de activos del sector público basado en los procedimientos de privatizaciones.

/6 Definición nacional para el sector público no financiero. Incluye las transferencias de las utilidades del banco central de años previos, procedencias de las licencias de largo plazo, ventas futuras de petróleo, y recursos mantenidos en el gobierno central del Fogafín. Excluye gastos locales no reportados, incremento en la deuda flotante y el préstamo neto.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y estimaciones del FMI.

Como consecuencia del programa, la relación deuda SPNF/PIB del sector público se reduce de 34.2% a 31.5%. Es importante destacar que mientras la deuda interna se reduce de 10.9% del PIB a 6.6% el saldo de deuda externa se incrementa ligeramente de 23.3% a 25% del PIB (Cuadro 4 y Gráfico 7).

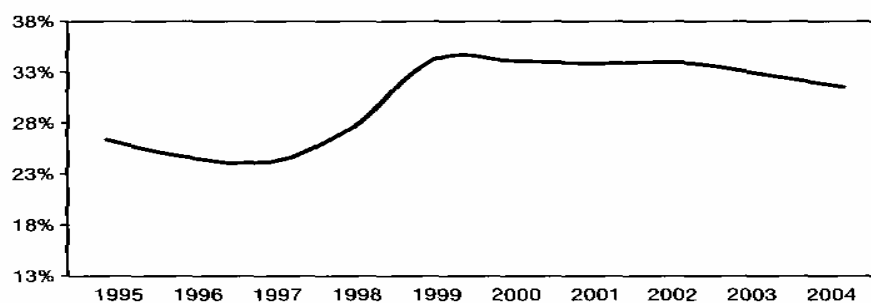
2. Gobierno nacional central

La disminución del déficit del gobierno nacional es atribuible principalmente a un aumento de 1.3% del PIB en los ingresos entre 1999 y el 2004 (Gráfico 8), como consecuencia de la puesta en marcha de los planes de racionalización tributaria y la extensión de las acciones de mejor gestión fiscal y aquellas que reprimen el contrabando (Cuadro 5).

También contribuye de manera decisiva a este ajuste la reducción del gasto en 3.1 puntos del PIB en el periodo 1999—2004 (Cuadro y Gráfico 9). El menor gasto se debe principalmente a la racionalización en las transferencias, las cuales pasan de 8.5% a 7.1% del PIB en el mismo periodo; los gastos de capital disminuyen de 3.4% a 2.8% del PIB. La caída en otros componentes del gasto corriente es consecuencia de los menores pagos de gastos generales, sueldos y salarios y el menor préstamo neto.

GRÁFICO 7

**Deuda pública total
(% del PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

CUADRO 4

Deuda del sector público

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deuda externa (en miles de millones de US dólares) /1	16.8	18.8	20.4	21.3	21.7	22.4	23.8	25.0
(% del PIB)	15.8	18.9	23.3	24.8	25.0	25.5	25.4	25.0
Deuda doméstica (en billones de pesos) /2	10.3	12.3	16.7	16.3	17.7	19.0	18.3	17.6
(% del PIB)	8.5	8.6	10.9	9.3	8.9	8.5	7.4	6.6
Total en porcentaje del PIB	24.2	27.5	34.2	34.1	33.8	34.0	32.8	31.5

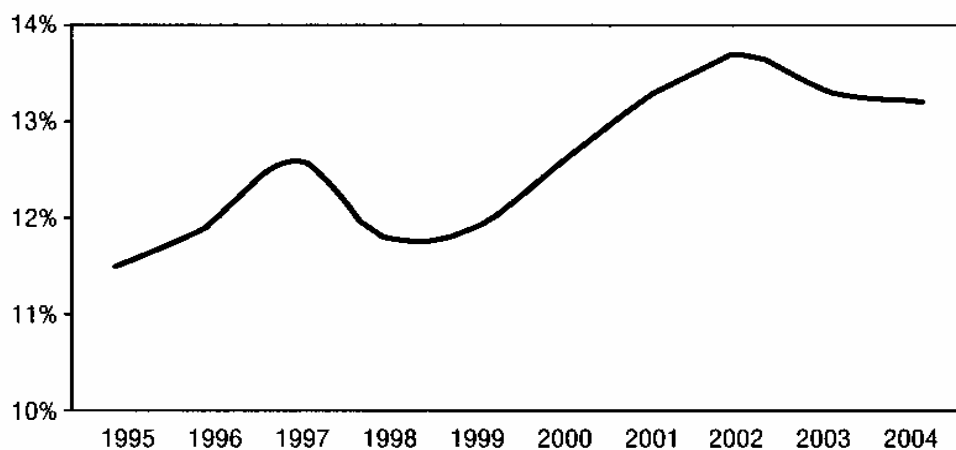
/1 Datos balanza de pagos

/2 Sector público no financiero

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y estimaciones del FMI.

GRÁFICO 8

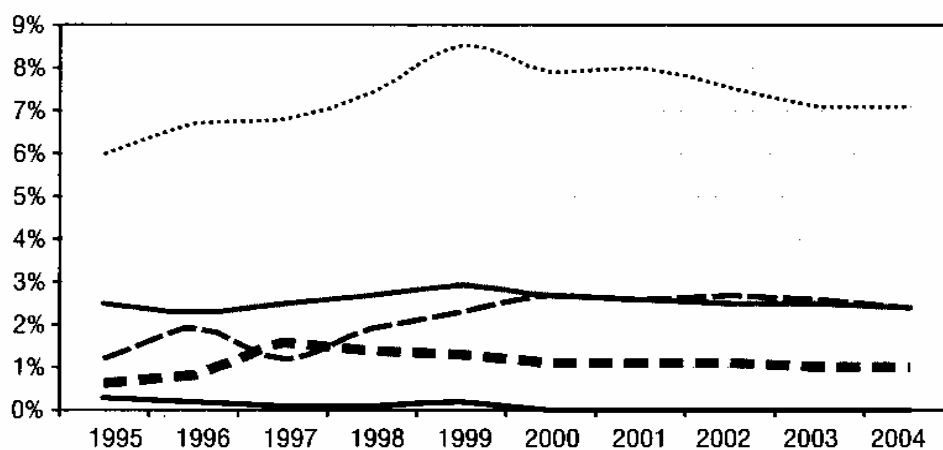
Ingresos totales del gobierno nacional (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 9

Gastos corrientes según destino GNC* (% del PIB)



* Incluye sueldos y salarios, bienes y servicios, gastos por intereses, transferencias corrientes y otros gastos.

Fuente: DNP, Confis.

CUADRO 5

Operaciones del gobierno central
% del PIB

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos totales	12.6	11.8	11.9	12.6	13.3	13.7	13.3	13.2
Ingresos corrientes	12.6	11.8	11.9	12.6	13.3	13.7	13.3	13.2
Ingresos tributarios /1	10.8	10.4	10.1	11.0	11.9	12.4	11.9	12.0
Renta	4.4	4.3	4.2	4	4.4	4.5	4.6	4.6
Bienes y servicios	5.3	4.9	4.9	5.2	5.6	6	6.1	6.1
IVA	4.8	4.5	4.4	4.6	5	5.4	5.4	5.5
Gasolina	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6
Gravamen arancelario	1	1.2	0.9	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3
Impuesto a las transacciones financieras				0.6	0.6	0.6	0	0
Otros impuestos	0.1	0	0	0	0	0	0	0
Ingresos no tributarios	1	0.9	1.1	1	0.9	0.9	0.9	0.8
Renta de la propiedad	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Otros	0.6	0.7	0.9	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
Transferencias corrientes	0.8	0.4	0.8	0.6	0.4	0.5	0.5	0.4

/1 Excluye impuestos a las transacciones financieras de los ingresos y gastos en 1999.

Continúa

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y estimaciones del FMI.

CUADRO 5

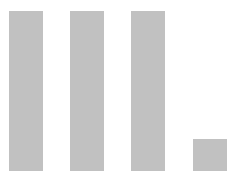
Continuación

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos de capital	0	0	0	0	0	0	0	0
Gastos totales y préstamo neto	16.0	16.9	19.0	17.5	17.5	17.0	16.1	15.9
Gastos corrientes	12.2	13.4	15.1	14.4	14.3	13.8	13.2	12.9
Servicios personales	2.5	2.7	2.9	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4
Operaciones comerciales	1.6	1.4	1.3	1.1	1.1	1.1	1	1
Intereses	1.2	1.9	2.3	2.7	2.6	2.7	2.6	2.4
Otros gastos /2	0.1	0.1	0.2	0	0	0	0	0
Transferencias corrientes /3	6.8	7.4	8.5	7.9	8	7.5	7.1	7.1
Gastos de capital	3.6	3.2	3.4	2.9	2.9	3	2.8	2.8
Inversión	1.5	1.2	1.1	0.9	0.7	0.7	0.6	0.7
Transferencia de capital	2.2	2	2.3	2	2.3	2.3	2.2	2.1
Préstamo neto /1	0.2	0.2	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Superávit/déficit	-3.5	-5.1	-7.1	-5.0	-4.2	-3.2	-2.9	-2.6

/1 Excluye impuestos a las transacciones financieras de los ingresos y gastos en 1999.

/2 Incluye gastos que no son clasificados en el formato.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y estimaciones del FMI.



REFORMAS ESTRUCTURALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Como se mencionó en la Sección 1 de este documento resulta claro que la reducción del déficit fiscal en 1999, tal y como se había planteado en el Plan de Desarrollo y el plan financiero para 1999, encontró un fuerte escollo en la fase recesiva, lo cual deprimió los recaudos. Las autoridades económicas tienen el firme propósito de lograr este objetivo a mediano plazo, una vez se recupere la actividad económica, se materialicen los resultados del programa contra la evasión y el contrabando, y se lleve a cabo una serie de reformas estructurales que permitan el reordenamiento de las finanzas públicas. Las mismas son: (i) racionalización tributaria nacional; (u) modificaciones al régimen tributario territorial; (iii) creación del Fondo Pensional Territorial; (iv) fijación del régimen propio del monopolio rentístico de juegos de azar; (y) reforma a la ley 136 de 1994 y el decreto 1222 de 1986 que rigen las finanzas territoriales; (vi) racionalización del gasto público; (vii) modificación a la ley 30 de 1992; (viii) reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política (acto legislativo); y (ix) otras medidas orientadas a reducir el crecimiento del gasto público como la moderación del crecimiento de los salarios del sector público y el uso de facultades ordinarias para re formar la administración pública.

En este contexto el gobierno ha diseñado un paquete de reformas y medidas que se comentan a continuación. Algunas de éstas ya se han puesto a consideración del Congreso de la República y otras serán presentadas en un futuro cercano.

1. Programa de racionalización tributaria

Dentro de las acciones previstas por la DIAN para la vigencia del 2000, y en desarrollo de la ley 488 de 1998, se destaca la gestión orientada a la reducción de la evasión, mediante la simplificación de trámites, la modificación de tarifas y los mayores controles. Así mismo se proyecta una mayor eficiencia, con el fin de recuperar la cartera que se le adeuda a la Administración de Impuestos. Para ello se busca poner en marcha medidas de fiscalización tributaria tales como: (i) el sistema declaración electrónica; (u) la aplicación del régimen unificado de imposición, RUT; (iii) un mayor esfuerzo aduanero para controlar el contrabando; (iv) la optimización del recaudo por venta de mercancías y; (y) la reducción del pago de honorarios por parte de la Tesorería a la red bancaria.

De manera adicional a estas acciones, en el programa de racionalización tributaria se considera el mejoramiento del diseño tributario con el fin de reducir las distorsiones y tratamientos especiales y de esta manera lograr un mayor equilibrio de la carga tributaria y una mayor eficiencia del sistema.

2. Modificaciones al régimen tributario territorial

El objetivo de este proyecto es simplificar el régimen de impuestos locales y departamentales y extender el sistema de autoavalúo como base del impuesto predial, sistema que ha sido aplicado con éxito en Santa Fe de Bogotá.

3. Racionalización de las finanzas territoriales

Los objetivos de este programa son, por una parte, contribuir al saneamiento fiscal de los municipios mediante medidas de racionalización de los gastos de funcionamiento y, por otra, ampliar el espacio fiscal de las entidades territoriales. Para ello se propondrán, entre otras, las siguientes modificaciones:

1. *Modificación de la ley 136 de 1994*, de manera que incluya requisitos más exigentes para la creación de municipios y establezca una recategorización de los mismos, así como una normatividad para los desequilibrios financieros persistentes.
2. *Modificación del decreto 1222* o régimen departamental, para establecer la categorización de los departamentos.
3. *Desarrollo legal del artículo 308 de la Constitución*, para limitar el monto de las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales, los cuales se han convertido en fuente de expansión del gasto.
4. *Modificación del Código Departamental y Municipal*, para que permita definir criterios más estrictos, tanto sobre el sistema de administración de procedimientos e información tributaria, como sobre el proceso de determinación y asignación de recursos para la financiación del gasto.

4. Modificación del régimen de loterías y juegos de suerte y azar

Con esta medida se busca racionalizar y mejorar la financiación del sector de la salud; regular la ley de creación de la Loto Nacional; hacer más estricta la

supervisión sobre las loterías; y determinar los criterios para la entrega del control de juegos nuevos a los municipios⁸.

5. Reforma de la ley 100 de 1993

La existencia de enormes pasivos pensionales sin suficiente respaldo financiero requiere de una revisión de la ley 100 de 1993. Con esta medida se busca incluir al nuevo sistema los regímenes que en la actualidad están excluidos, así como establecer medidas más convenientes para garantizar el pago de las pensiones a los beneficiarios.

6. Racionalización del gasto público

Recientemente, el gobierno nacional presentó el proyecto de ley No 219-5 de 1999, mediante el cual se dictan disposiciones tendientes a racionalizar el gasto público. Entre otras disposiciones vale la pena mencionar las siguientes:

1. Se propone la eliminación del régimen de retroactividad en las cesantías, el cual ha significado una enorme carga para las finanzas de numerosas entidades del sector público.
2. Se disponen mecanismos de control para garantizar que los beneficios convencionales sean consistentes con la realidad financiera y la capacidad fiscal de las entidades públicas.
3. Se disponen las medidas de compensación de obligaciones tributarias de los contratistas; el establecimiento de un sistema único de actualización de los valores a cargo de los órganos estatales originados en decisiones judiciales; y la exigencia de contar con recursos para poder celebrar conciliaciones o adoptar otras alternativas en la solución de conflictos.

7. Modificación de la ley 30 de 1992

Con el objetivo de hacer que la asignación de recursos consulte, no sólo la disponibilidad de los mismos, sino también indicadores de eficiencia, cobertura, calidad y desempeño financiero.

8. Creación y reglamentación del Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales

Este fondo se alimentará con las siguientes fuentes financieras:

⁸ Se elimina de esa responsabilidad a ECOSALUD.

1. Los nuevos recursos de situado fiscal originados en los ingresos del impuesto a las transacciones financieras.
2. El incremento porcentual previsto por la Constitución en cuanto a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación para los años 2000 y 2001.
3. Veinte por ciento (20%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados, según el artículo 1 de la ley 141 de 1994, afinar proyectos de inversión prioritarios.
4. Diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales o capitalizaciones.
5. Veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extingue a favor de la nación.
6. El treinta por ciento (30%) del producto de la enajenación de acciones o activos de las entidades territoriales.
7. El treinta por ciento (30%) del impuesto de registro de los departamentos.
8. Un porcentaje de los ingresos corrientes de los departamentos, los cuales financiarán específicamente el pasivo del sector salud.
9. Los ingresos que se obtengan de la explotación del Loto Nacional.

9. Reglamentación de la creación de patrimonios autónomos para constitución de los fondos de pensiones de las empresas del Estado

Con el propósito de financiar los pasivos pensionales de las empresas públicas del Estado, como ECOPETROL y TELECOM; cuyo monto ha llegado a 4.2 billones de pesos en cada una de ellas.

10. Reforma a los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución Política (acto legislativo)

Esta medida se inspira en la necesidad de replantear la distribución de los recursos de la nación. Con ella se pretende que, una vez se haya completado la primera etapa de la descentralización fiscal, es decir, al llegar las transferencias al punto máximo señalado para ellas en la Constitución y la ley 60 de 1993 y

respetando el valor real que habrán alcanzado dichas transferencias territoriales (22% para las participaciones municipales en el 2001 y 24.5% en el situado a partir del 2000), el gobierno central recupere de manera parcial la flexibilidad para el manejo presupuestal y logre controlar su desbalance fiscal. La propuesta garantiza que el monto de transferencias se mantenga en términos reales, es decir, aumentan de acuerdo con la inflación, mejorando y profundizando el sistema de descentralización, pero de una manera equilibrada y sostenible.