

Elementos de discusión del Proyecto de Presupuesto de 2007

Jorge Espita
Profesor Universitario

La presentación cada año del Presupuesto General de la Nación para la discusión del Congreso de la República, es quizás uno de los actos políticos-económicos más importantes en una democracia. De un lado, allí se concreta un gran número de políticas públicas propuestas que la clase política, ya sea desde el Ejecutivo o desde el Legislativo, realizó al electorado. De otro lado, se demuestra que el Presupuesto Público corresponde a la órbita de la política y no del mercado, en la medida en que la discusión entre Ejecutivo y Legislativo conlleva a su negociación.

La evolución histórica del Presupuesto General de la Nación

El Presupuesto General de la Nación (PGN) lo componen los establecimientos públicos y el Gobierno Central Nacional (GCN). El primero representa cerca del 6.4%, mientras que el restante 93.6% corresponde a la Nación.

El nivel del PGN

Cuadro 1. Nivel del PGN (% del PIB)

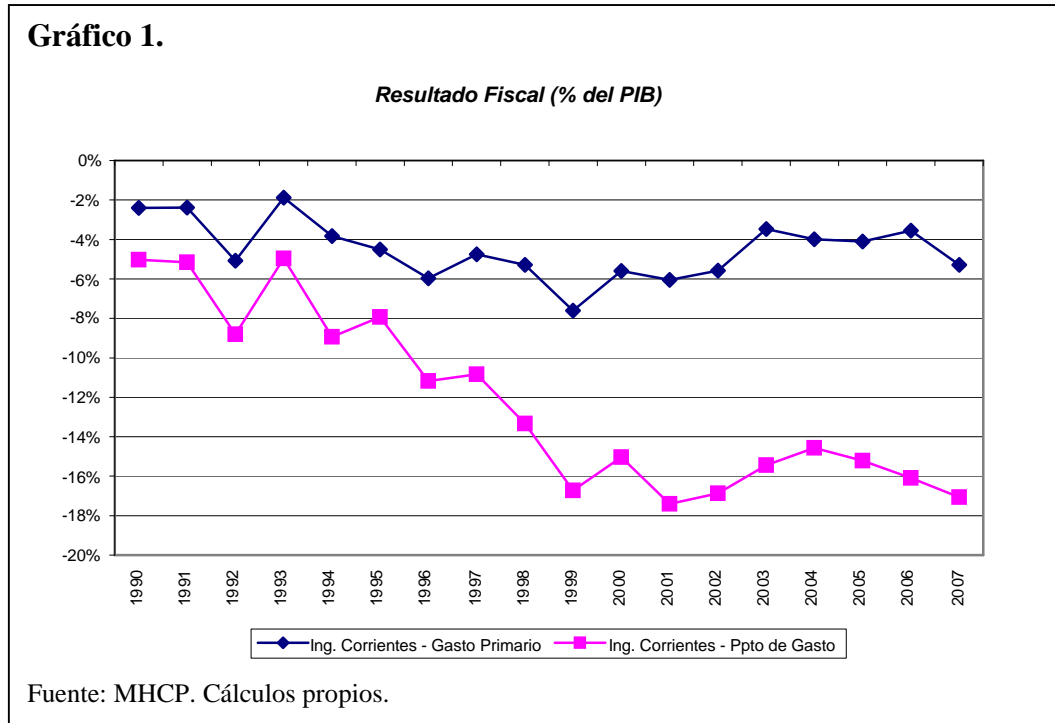
<i>Gobierno del Presidente</i>	Barco	Gaviria	Samper	Pastrana	Uribe 1	Uribe 2
CONCEPTO	1990	1994	1998	2002	2006	2007
					Proyecto	Proyecto
FUNCIONAMIENTO	10.0	12.5	13.6	16.3	16.7	17.0
GASTOS DE PERSONAL	3.1	3.1	3.5	3.6	3.4	3.4
GASTOS GENERALES	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
TRANSFERENCIAS	5.4	8.1	8.8	11.3	12.0	12.3
OPERACIÓN COMERCIAL	0.4	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
SERVICIO DE LA DEUDA	3.2	5.4	8.1	11.3	12.5	11.8
DEUDA EXTERNA	2.5	2.3	1.8	4.7	3.4	2.2
AMORTIZACIONES	1.6	1.5	0.9	2.8	2.0	0.9
INTERESES	0.9	0.8	0.9	1.9	1.4	1.3
DEUDA INTERNA	0.7	3.1	6.2	6.6	9.1	9.6
AMORTIZACIONES	0.5	2.6	3.9	4.0	5.5	6.4
INTERESES	0.2	0.5	2.3	2.6	3.7	3.2
INVERSION	6.5	4.8	5.2	5.2	4.8	6.3
TOTAL	19.8	22.8	26.9	32.8	34.0	35.1

Fuente MHCP. Cálculos propios.

En el Cuadro 1 se presenta el nivel del PGN durante el periodo 1990-2007, mostrando el inicio y el fin del periodo presidencial, pues muchas de estas administraciones hablan de un supuesto ajuste fiscal, olvidando que el problema financiero de la Nación es estructural tal y como se verá más adelante.

Del cuadro 1 cabe destacar:

- En todas las administraciones el nivel del PGN, como proporción del PIB, al final del periodo ha sido superior al que se recibió.

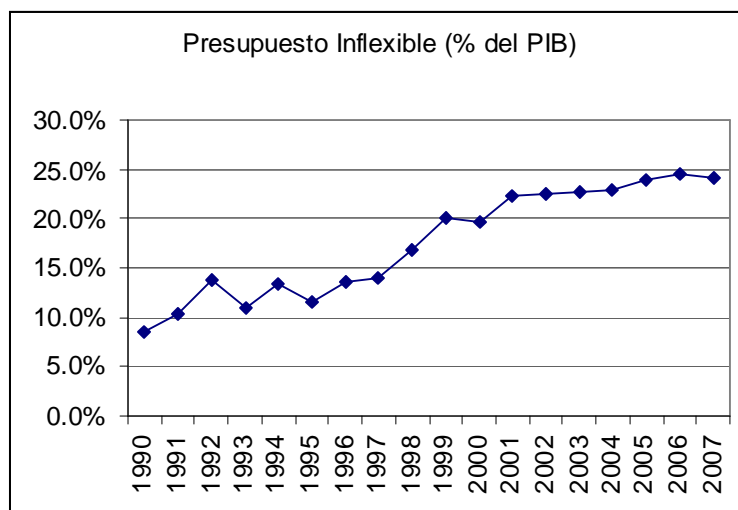


- Las tres primeras administraciones de la década de los noventa, son las que presentan cambios significativos (En valores porcentuales del PIB estos incrementos fueron: Gaviria 3.0; Samper 4.2; y, Pastrana 5.9). Cabe destacar que en este periodo, el sistema de transferencias intergubernamentales que rigió fue el aprobado en la Carta Magna de 1991, donde el monto dependía del nivel de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), con lo cual se creó un sistema perverso donde un aumento de los impuestos para cerrar la brecha fiscal, inmediatamente generaba un gasto vía transferencias subnacionales; esto llevó a que el esfuerzo fiscal que se realizaba¹ presionaba el gasto primario con lo cual se requería financiar la brecha fiscal vía deuda pública. Esto es claro al observar la evolución de la diferencia entre los Ingresos Corrientes y el gasto primario y/o el gasto presupuestal total (Gráfico 1).

¹ Es importante señalar que todas las administraciones, excepto la de Ernesto Samper, aumentaron la presión fiscal respecto a la que recibieron. En términos porcentuales del PIB, los cambios de cada una de las administraciones fue así: Gaviria 2.1; Samper 0.6; Pastrana 2.8; y, Uribe 2.4.

- En el gráfico se señala que los ICN no alcanzan a financiar el gasto primario, el cual se cubre, básicamente, con deuda retroalimentando la brecha fiscal vía el servicio (Amortizaciones más intereses). Ahora bien, con el cambio constitucional de las transferencias intergubernamentales, que impulsó la administración Pastrana y que empezó a regir a partir de 2002, abrió un nuevo marco que ha permitido a la administración Uribe frenar el gasto primario y cerrar el déficit por esta vía, y una mayor dinámica del recaudo fiscal. Así pues, el rubro que presenta una mayor dinámica en la mayoría de las administraciones ha sido el del Servicio de la Deuda al pasar de 3.2% del PIB en 1990 a 12.5% en 2006.
- Finalmente, cabe señalar que esta situación ha llevado a que la variable utilizada para ajustar las finanzas de la Nación haya sido la de inversión, y que las inflexibilidades del presupuesto vayan en aumento (Gráfico 2).

Gráfico 2.

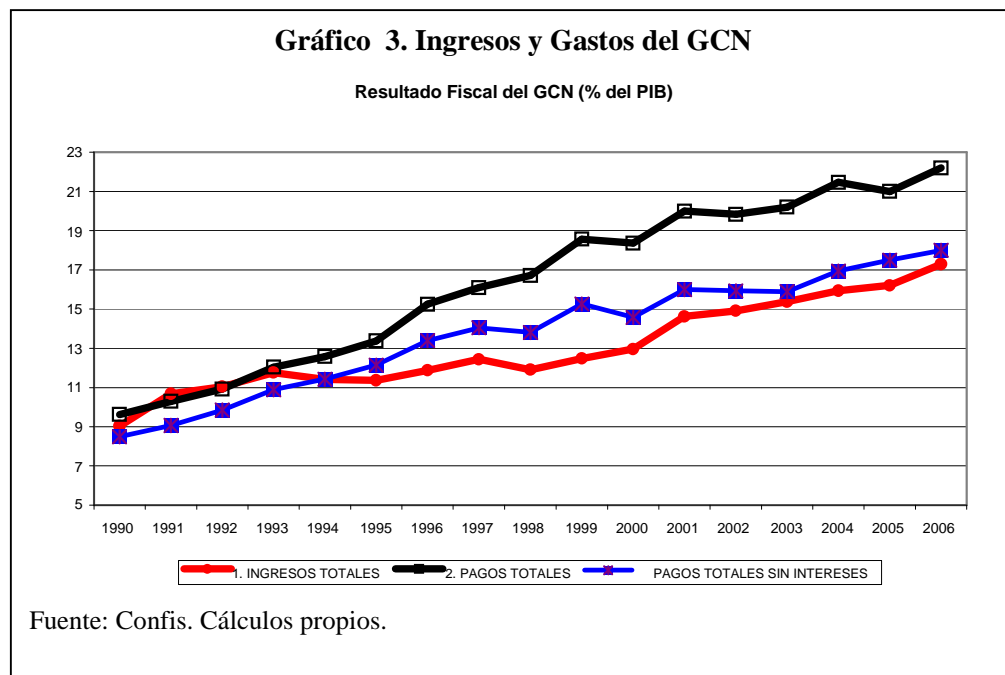


Fuente: MHCP. Cálculos propios.

El problema estructural de las finanzas nacionales

Para resaltar el problema estructural de las finanzas públicas basta con observar la tendencia que presentan los ingresos y gastos de la Nación (Gráfico 3). En la parte de los ingresos, la debilidad institucional del Estado colombiano ha permitido que las reformas tributarias erosionen las bases fiscales de los impuestos, vía las exenciones fiscales que se aceptan y se traslade la presión fiscal sobre aquel conjunto de la población con menos poder de negociación y representación política (asalariados y pequeños y medianos industriales), reafirmando, que un país con un marco institucional fuerte permite promulgar leyes responsables de tal forma que frente a los *shock* se pueda traspasar la carga fiscal a quienes pueden soportarla mejor y del modo que menos interfieran con la producción, lo cual no es una fortaleza nuestra (Rajan, R, 2006. Como

cangrejos en un Balde. ¿Por qué los grupos de electores influyen tanto como las constituciones en la lucha contra el subdesarrollo? Finanzas y Desarrollo, junio de 2006).



El resultado de esta situación ha sido un crecimiento sostenido del servicio de la deuda que pasa de representar en el PGN un 16.4% del PIB en 1990 a un 33.6% en 2007, debido al crecimiento del déficit fiscal primario que presiona el saldo de la deuda.

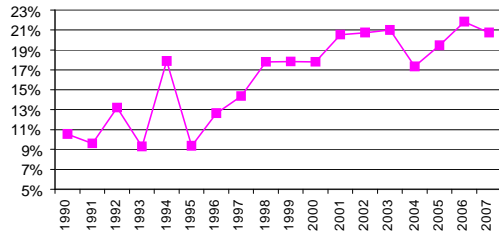
Cuadro 2. Composición del Presupuesto General de la Nación (%)

Presidente	Barco	Gaviria	Samper	Pastrana	Uribe 1	Uribe 2
Composición del PGN (%)						
CONCEPTO	1990	1994	1998	2002	2006	2007
					<i>Proyecto</i>	<i>Proyecto</i>
FUNCIONAMIENTO	50.7	55.1	50.7	49.7	49.1	48.6
GASTOS DE PERSONAL	15.7	13.7	12.9	11.1	9.9	9.7
GASTOS GENERALES	6.1	4.9	4.2	3.4	3.2	3.0
TRANSFERENCIAS	27.1	35.5	32.8	34.4	35.1	35.2
OPERACIÓN COMERCIAL	1.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7
SERVICIO DE LA DEUDA	16.4	23.7	30.0	34.4	36.8	33.6
DEUDA EXTERNA	12.6	10.0	6.8	14.4	10.0	6.3
AMORTIZACIONES	7.9	6.6	3.3	8.6	5.8	2.6
INTERESES	4.7	3.4	3.5	5.8	4.2	3.8
DEUDA INTERNA	3.8	13.7	23.1	20.0	26.8	27.2
AMORTIZACIONES	2.6	11.3	14.5	12.2	16.0	18.2
INTERESES	1.1	2.4	8.6	7.9	10.8	9.1
INVERSION	32.9	21.2	19.3	15.9	14.1	17.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

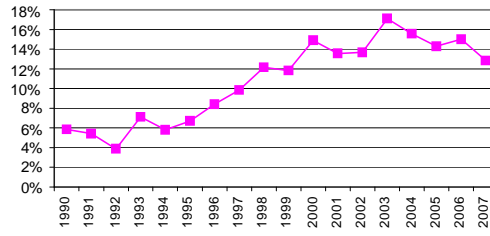
Fuente: MHCP. Cálculos propios.

Gráfico 4. Relaciones presupuestales.

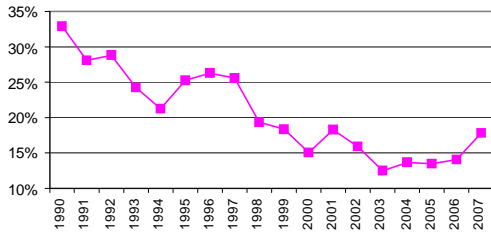
Amortizaciones de la Deuda / Gastos Total



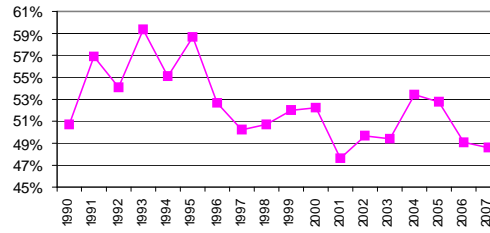
Intereses de la Deuda / Gastos Total



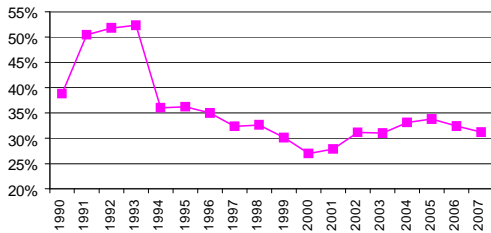
Inversión / Gastos Total



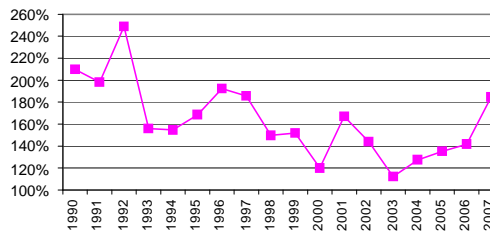
Funcionamiento / Gastos Total



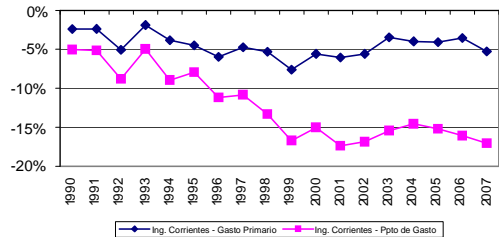
Gastos Generales / Gastos de Personales



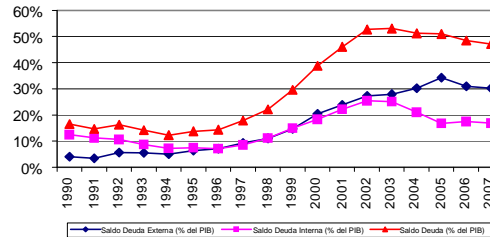
Inversión / Gastos de Personales



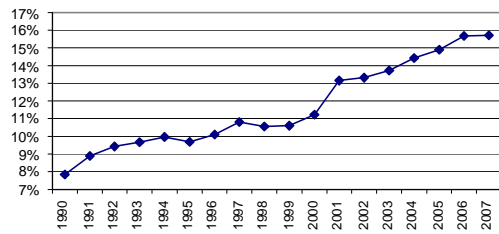
Resultado Fiscal (% del PIB)



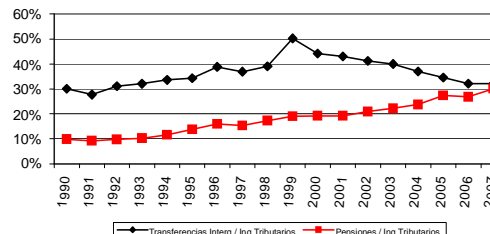
Saldo de la Deuda Pública del GCN



Ingresos Tributarios (%PIB) GCN



Transferencias Interjurisdiccionales y Pensiones



De igual manera, la presión del gasto presupuestal no sólo se debe al ritmo de los gastos financieros, sino al gasto improductivo que crece mucho más que el rubro de inversión. En cuanto al rubro de transferencias hay que señalar que las transferencias intergubernamentales cada vez absorben menos de los ingresos tributarios y esta relación tuvo su valor máximo antes del cambio constitucional que estas sufrieron en 2002 y de la crisis económica de 1998; mientras que las pensiones cada vez absorben mucho más (Cuadro 2, Gráfico 4).

En resumen, la estructura del PGN es cada vez más inflexible y los ingresos tributarios cada vez alcanzan menos a cubrir el monto global de gastos con lo cual se presiona el endeudamiento público que nuevamente aumenta el gasto total por la vía de los gastos financieros. Esta situación de vulnerabilidad de las finanzas nacionales se va a mantener hasta el 2008, año en que termina el periodo de transición de las transferencias intergubernamentales acordado en el Acto Legislativo de 2002 cuando el monto a transferir vuelve a ser la proporción de los ICN de 2001:

***PARÁGRAFO TRANSITORIO 3° del Artículo 357 de la C.P.** “Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo”.*

Este hecho, hace que la política tributaria nacional se encuentre en un periodo de transición hasta que llegue a un nuevo acuerdo con las regiones, a tal punto esta situación es tan compleja que la llamada “reforma tributaria estructural”, que hoy cursa en el Congreso, presiona el déficit fiscal de la Nación al aumentarlo en un 0.3% del PIB, en otras palabras se cursa una reforma tributaria que en lugar de cerrar la brecha fiscal la aumenta, esto es inaudito y de inmediato debería llevar a pensar si éste debería ser el espíritu de una reforma fiscal.

El Proyecto de Presupuesto de 2007

El proyecto de presupuesto de 2007 asciende a \$117.6 billones (35.1% del PIB), un 11.3% más que el de 2006 (\$105.7 billones - 34% del PIB). Si se excluye, \$1.16 billones del presupuesto complementario (Compensación IVA) y \$2.93 billones del Subsidio de Combustibles² (Que se clasifica como inversión), el presupuesto del 2007 asciende a \$113.5 billones, un 7.4% respecto a 2006³.

² **ARTÍCULO 48o.** La diferencia entre el ingreso al productor regulado y el precio en el mercado internacional referenciado al mercado del golfo de los Estados Unidos de América para los refinadores o importadores, **que venía siendo asumida por estos**, en cumplimiento de las finalidades sociales del Estado en los términos previstos en la Constitución Política, podrá ser financiado durante la vigencia fiscal de 2007 con cargo a los recursos de la Nación que se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Minas y Energía, el cual determinará las bases, criterios y procedimientos para su asignación y traslado”. Articulado del Proyecto de Presupuesto 2007.

³ De aquí en adelante se realiza el análisis del Proyecto incluyendo los rubros de Compensación del IVA y los subsidios a los combustibles.

Dentro de las fuentes que financian el presupuesto de 2007, el crédito interno y externo se está aumentando en \$5.4 billones (crecen un 4.2% y 86.7%, respectivamente, en relación con 2006) y explica el 45.2% del crecimiento total de las fuentes de financiación. Los ingresos corrientes de la Nación, por su parte, aumentan en \$4,0 billones (crece 8.1%) y explica el 33.5% del crecimiento.

Otro de los rubros importante dentro de las fuentes de financiamiento del proyecto de presupuesto de 2007 corresponde al de excedentes financieros de las entidades descentralizadas que aumenta respecto a 2006 en \$4.3 billones, y explica el 36% del crecimiento⁴. Esta parece ser la razón que explica la diferencia que existe entre el Proyecto de Presupuesto y el Plan Financiero de 2007 en el rubro de excedentes financieros de las entidades descentralizadas, pues en el primero aparece un valor cercano a los \$7.4 billones y en el segundo, Plan Financiero, este monto asciende a \$3.6 billones.

Cuadro 3. Fuentes y Usos del Presupuesto 2007

Fuentes y Usos (Miles de Millones de pesos)	2006	2007	Variación Absoluta	Variación Porcentual	Contribución al Crecimiento
FUENTES	105,684	117,594	11,910	11.3%	100.0%
INGRESOS CORRIENTES NACION	48,926	52,910	3,984	8.1%	33.5%
EXCEDENTES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	3,097	7,387	4,290	138.5%	36.0%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	535	562	27	5.0%	0.2%
REINTEGROS Y OTROS RECURSOS NO APROPIADOS	446	152	-294	-65.9%	-2.5%
RECUPERACION DE CARTERA	122	37	-85	-69.7%	-0.7%
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	599	623	24	4.0%	0.2%
FONDOS ESPECIALES	4,441	5,042	601	13.5%	5.0%
INGRESOS ESTAPUBLICOS	6,793	7,471	678	10.0%	5.7%
RECURSOS DE CREDITO EXTERNO	5,056	9,438	4,382	86.7%	36.8%
RECURSOS DE CREDITO INTERNO	23,722	24,723	1,001	4.2%	8.4%
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	11,947	9,248	-2,699	-22.6%	-22.7%
USOS	105,684	117,594	11,910	11.3%	100.0%
FUNCIONAMIENTO	51,868	57,146	5,278	10.2%	44.3%
INTERESES DE LA DEUDA	15,862	15,090	-772	-4.9%	-6.5%
INVERSIÓN	14,886	20,968	6,082	40.9%	51.1%
AMORTIZACIONES	23,068	24,390	1,322	5.7%	11.1%

Fuente: MHCP. Cálculos propios.

⁴ “En excedentes financieros se incluyen \$2.9 billones por concepto de las mayores utilidades que se dan en ECOPETROL como resultado del registro del subsidio a los combustibles. El Gobierno Nacional ha decidido incluir en el presupuesto el valor de estos subsidios como compensación a que los precios internos de venta de los productores, se encuentran por debajo de los precios de oportunidad del mercado externo de la gasolina regular y ACPM, como consecuencia del aumento del precio internacional del petróleo” (Anexo al Mensaje Presidencial”).

En cuanto a los usos del presupuesto, en 2007 los gastos de funcionamiento se aumentan en \$11.9 billones, un incremento del 10.2% respecto a 2006, y explica el 44.3% del crecimiento total de los usos. El pago de intereses de la deuda se reduce \$0.8 billones, mientras que las amortizaciones aumentan en \$1.3 billones (un 5.7% más que en 2006) y explica el 11.1% del crecimiento total. Finalmente, la inversión se aumenta en \$6.1 billones (5.7% más que en 2006) y explica el 11.1% del crecimiento total (Cuadro 3).

Cuadro 4. Resultado Fiscal implícito del PGN 2007

RESULTADO FISCAL IMPLICITO	2007/2006 NOMINAL	TC NOMINAL PIB	Resultado 2006 %PIB	Resultado 2007 %PIB	2006/2005
INGRESOS CORRIENTES NACION	8.1%	8.0%	15.7%	15.8%	0.2%
EXCEDENTES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	138.5%	8.0%	1.0%	2.2%	120.9%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	5.0%	8.0%	0.2%	0.2%	-2.7%
REINTEGROS Y OTROS RECURSOS NO APROPIADOS	-65.9%	8.0%	0.1%	0.0%	-68.4%
RECUPERACION DE CARTERA	-69.7%	8.0%	0.0%	0.0%	-72.0%
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	4.0%	8.0%	0.2%	0.2%	-3.7%
FONDOS ESPECIALES	13.5%	8.0%	1.4%	1.5%	5.1%
INGRESOS ESTAPUBLICOS	10.0%	8.0%	2.2%	2.2%	1.9%
TOTAL DE INGRESOS	14.2%	8.0%	20.9%	22.1%	5.8%
FUNCIONAMIENTO	10.2%	8.0%	16.7%	17.0%	2.0%
INTERESES DE LA DEUDA	-4.9%	8.0%	5.1%	4.5%	-11.9%
INVERSIÓN	40.9%	8.0%	4.8%	6.3%	30.5%
GASTO PRIMARIO	17.0%	8.0%	21.5%	23.3%	8.4%
TOTAL DE GASTOS	12.8%	8.0%	26.6%	27.8%	4.5%
RESULTADO FISCAL	7.7%	8.0%	-5.7%	-5.7%	-0.2%
FINANCIAMIENTO					
ENAJENACION DE ACTIVOS	-59.9%	8.0%	0.3%	0.1%	-62.8%
RECURSOS DE CREDITO EXTERNO	86.7%	8.0%	1.6%	2.8%	72.9%
RECURSOS DE CREDITO INTERNO	4.2%	8.0%	7.6%	7.4%	-3.5%
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	-20.8%	8.0%	3.4%	2.5%	-26.7%
TRASLADOS FONDOS DTN	2.2%	8.0%	0.2%	0.2%	-5.3%
AMORTIZACIONES	5.7%	8.0%	7.4%	7.3%	-2.1%
TOTAL FINANCIAMIENTO	7.7%	8.0%	5.7%	5.7%	-0.2%

Fuente: MHCP. Cálculos propios.

Esta estructura del presupuesto en Fuentes y Usos permite estimar el resultado fiscal implícito que hay detrás del Proyecto de Presupuesto de 2007, y se obtiene tan sólo reclasificando el conjunto de rubros de ingresos y gastos bajo la metodología de “por encima y por debajo de la línea”. El resultado fiscal

implícito para 2007 es del orden de los \$19.0 billones (5.7% del PIB), un 7.7% más que en 2006 en términos nominales e igual, al de 2006, como proporción del PIB (Cuadro 4).

Del cuadro cabe destacar lo siguiente:

- Los Ingresos crecen 6.2 puntos porcentuales por encima del crecimiento esperado de la economía (4.5%), mientras que los gastos crecen 4.8 puntos porcentuales; con lo cual, el resultado fiscal, como proporción del PIB, se mantiene.
- Los Ingresos Corrientes de la Nación crecen a la misma tasa que crece la economía, mientras que los ingresos de los establecimientos públicos crecen dos puntos porcentuales por encima.
- El Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio crece a la tasa esperada de la inflación (4.0%).
- Los gastos de funcionamiento crecen 6.2 puntos porcentuales más que la inflación, y la inversión crece 32.9 puntos porcentuales por encima del crecimiento esperado de la economía. En el aparte donde se detalla el crecimiento de los rubros de inversión, observaremos que este cambio no modifica el comportamiento real de la economía con lo cual este impulso es tan solo contable pues se contabilizan los subsidios de los combustibles que antes afectaba las finanzas de ECOPETROL, con lo cual el efecto macroeconómico no pro crecimiento económico sino que se trata tan solo de un efecto contable. En este punto, hay que señalar la necesidad que existe de dar transparencia al cálculo que sustenta el monto de este rubro, pues durante todo el 2005 el país fue exportador de gasolina con lo que la existencia de ese subsidio queda en duda, al no ser que se demuestre que la producción de ese bien por parte de la Empresa se realiza de manera ineficiente.
- El pago de intereses de la deuda presenta una reducción respecto a 2006.
- Las principales fuentes de financiamiento el déficit implícito del Presupuesto General son el endeudamiento público y los recursos obtenidos a través del programa de privatizaciones del gobierno, que incluye los recursos provenientes de empresas del sector eléctrico y Ecogas, así como la optimización de patrimonios públicos (MFMP 2006, Pág. 198).
- Tal y como se señaló en el primer aparte de esta nota, en la medida en que los ingresos han crecido a una dinámica menor que el gasto primario⁵ durante los últimos años, y que dichas necesidades de financiamiento han sido cubiertas con deuda pública, el pago de intereses y las amortizaciones se convierten en los rubros más dinámicos del PGN, lo cual ha llevado a que la inversión sea la principal variable de ajuste y la nueva deuda que se contrata se utilice para garantizar su propios repago con los retornos pactados.

⁵ Gasto total sin incluir el pago de intereses de la deuda pública.

- Al examinar el Proyecto de Presupuesto excluyendo la parte de la deuda, se evidencia que los ingresos se aumentan en \$6.5 billones y crecen un poco más que el PIB nominal y el doble de la inflación, 8.5%; mientras que los gastos crecen cerca de \$11.4 billones con un incremento del 17%, respecto a 2006, es decir, más de cuatro veces la inflación esperada (Cuadro 6). Esto demuestra, una vez más, que el Proyecto de Presupuesto está programado para gastar más de lo que sus fuentes corrientes de ingresos le pueden permitir.

Cuadro 6. Proyecto de Presupuesto sin deuda (Miles de Millones de \$)				
Fuentes y Usos	2006	2007	Variación Absoluta	Variación Porcentual
Fuentes	76,906	83,433	6,527	8.5%
Usos	66,754	78,114	11,360	17.0%

Fuente: MHCP. Cálculos propios.

A manera de conclusión hay que señalar que, en general, la actual estructura del Proyecto de Presupuesto de 2007 se enmarca dentro de la evolución histórica del mismo dentro de un contexto de reforma tributaria estructural que presiona al alza del déficit fiscal de la Nación. Sin embargo, hay un hecho que relevar y es que la caída que presenta el servicio de la deuda como proporción del total de gasto y como proporción del PIB. Llama la atención, que la denominada “reforma tributaria estructural” que se esperaba que cambiara en parte la actual dinámica del presupuesto, profundiza el déficit fiscal de la Nación, con lo cual desvirtúa su nombre y queda en manos del Congreso de la República aprovechar esta oportunidad para que se realice una verdadera reforma estructural en la parte impositiva que permita modificar la dinámica histórica que presenta el PGN y lleve la presión fiscal de la nación (Recaudo/PIB) a los niveles internacionales.

Agosto de 2006