

EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO PARA 2010: LA DURA REALIDAD SE IMPONE

El pasado 29 de julio el Ministerio de Hacienda presentó al Congreso de la República el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación para 2010 que asciende a \$148,3 billones de pesos, lo que representa un aumento real de 3,4% respecto al de la actual vigencia. Según el Mensaje Presidencial, el objetivo principal de este presupuesto es la continuación y consolidación de la política de gasto contra-cíclica que se adoptó desde 2009.

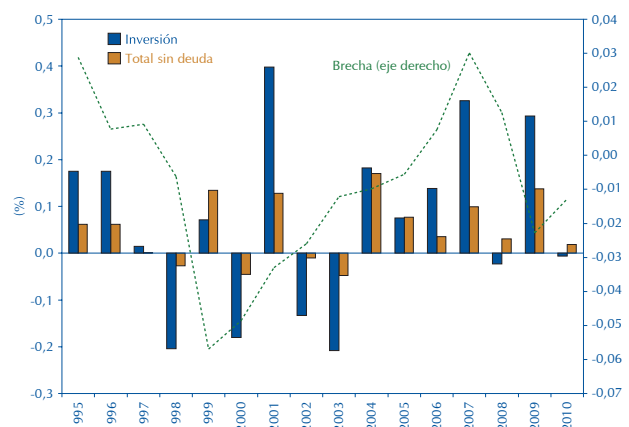
Hemos observado en entregas anteriores (Economía y Política No. 51) que el Gobierno Nacional mantiene un déficit estructural y una deuda pública muy por encima del promedio histórico del país, y que esta situación y el limitado progreso estructural que hubo durante el boom del 2005 al 2008, dificulta la aplicación de políticas anti cíclicas. Sin embargo, Fedesarrollo también ha mostrado (Tendencia Económica No. 88) que el presupuesto del 2009 parece estar teniendo un efecto contra cíclico moderado, dado que tanto el consumo como la inversión pública tendrán un crecimiento real modesto, mientras el crecimiento real del producto será cercano a cero. De hecho, el presupuesto aprobado para el 2009 resultó expansivo como consecuencia de que fue preparado antes de que se desatara la fase más severa de la crisis internacional en octubre del año pasado, con supuestos macroeconómicos que resultaban optimistas aún bajo esas circunstancias, proyectando un crecimiento nominal del producto de 10%, muy superior al 4,1% esperado actualmente. El efecto expansivo del gobierno en el 2009 no ha sido, por tanto, el resultado de un plan deliberado de choque, sino más

bien de los cambios imprevistos que ocurrieron entre el momento de prepararlo y el de ejecutarlo. Los estimativos actuales sugieren, en cambio, que el presupuesto del 2010 no tendrá impacto anti cíclico (ver Gráfico 1).

1. El monto y la prociclicidad del presupuesto para el 2010

El monto y la financiación del presupuesto deben mirarse a la luz de dos criterios: i) la sostenibilidad a largo plazo de las tendencias del gasto, del déficit y de la deuda del Gobierno; y ii) su carácter contra-cíclico o pro-cíclico.

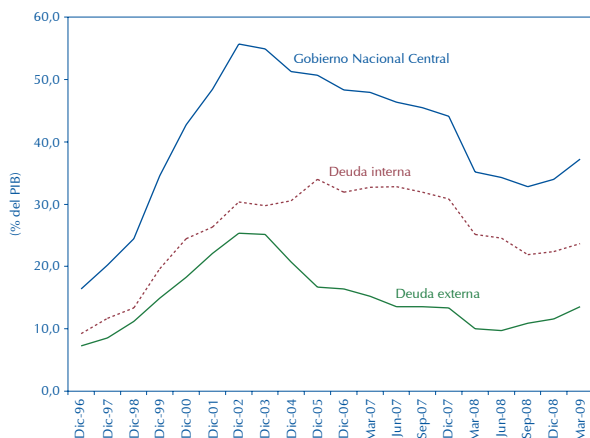
Gráfico 1
CRECIMIENTO REAL DEL PRESUPUESTO SIN DEUDA, DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN Y LA BRECHA DEL PRODUCTO



Fuente: Ministerio de Hacienda y cálculos propios.

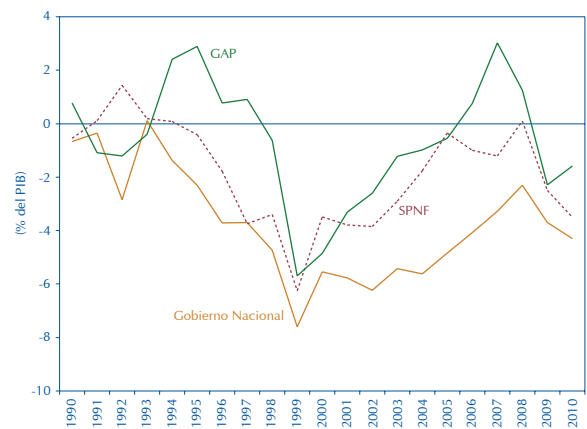
La relación deuda pública/PIB, cuyos cambios se toman usualmente como indicadores de la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal, venía disminuyendo en años recientes, pero a partir de septiembre del año pasado la tendencia se ha revertido y la razón entre la deuda del Gobierno Central y el PIB a marzo del presente año había subido 4,4 puntos porcentuales desde su nivel mínimo de 32,8% (Ver Gráfico 2). La cifra dista considerablemente del 55,7% alcanzado en el 2002, pero el país es aún relativamente vulnerable. El aumento de la deuda ha sido superior a lo presupuestado por el gobierno y lo ha dejado sin muchas opciones en la programación presupuestal para el próximo año. Esta apreciación se confirma al observar que el modesto superávit primario del SPNF alcanzado durante los años de boom ya ha dado lugar a un déficit importante en el 2009, que se acentuará en el 2010 (Gráfico 3). Preocupan, en particular, los desbalances del Gobierno Nacional Central (GNC), que aún durante el período de boom arrojó un déficit promedio de 3,76% del PIB y se predice será de 3,7% del PIB en el 2009 y de 4,3% en el 2010 (Gráfico 3). El propio gobierno estima que el GNC tendrá déficit primarios hasta el 2013, aumentando su deuda en 7,5 puntos del PIB entre el 2008 y el 2014. Estos hechos, y en especial la ausencia de reformas estructurales en la recaudación, han impedido que Colombia recupere el grado de inversión, como lo manifestó la calificadora de riesgos Moody's en días pasados.

Gráfico 2
DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(1996-2009)



Fuente: Banco de la República y cálculos propios.

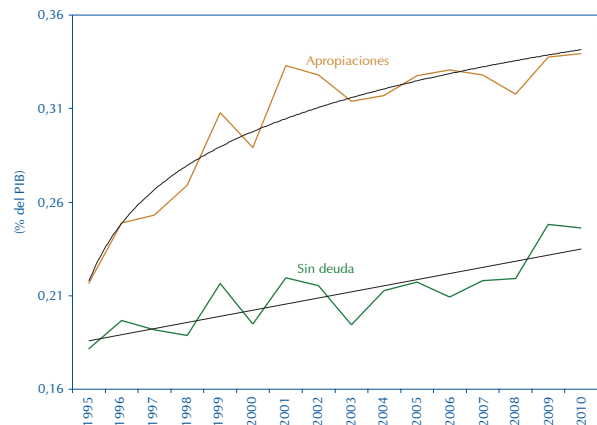
Gráfico 3
BALANCES DEL SPNF, GNC Y BRECHA DEL PRODUCTO



Fuente: DNP, Ministerio de Hacienda, Banco de la República y cálculos propios.

El problema de la sostenibilidad del gasto público en Colombia es estructural. Como se observa en el Gráfico 4, las apropiaciones totales del presupuesto han moderado su crecimiento, pero ello se debe exclusivamente a reducciones en el servicio de la deuda. Al excluir el servicio de la deuda, el presupuesto va a crecer solamente 1,8% en términos reales el próximo año, y se contrae en 0,3% si se descuentan ahorros previstos en el fondo de estabilización del precio de los combustibles y mayores excedentes financieros previstos en algunas entidades

Gráfico 4
APROPIACIONES DEL PRESUPUESTO



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de la República.

nacionales, lo cual no contribuirá a la recuperación modesta del crecimiento que se espera en el 2010. Para que el presupuesto del 2010 fuese al menos neutro y no procíclico, sería deseable que este cifra fuese al menos igual a las proyecciones para el crecimiento (las de Fedesarrollo son de 2,4%). El incremento adicional debería orientarse a los componentes del presupuesto con un mayor efecto sobre el crecimiento como lo es la inversión en infraestructura y a favor de programas e inversiones intensivas en generación de empleo directo e indirecto para trabajadores de ingresos bajos. De hecho, la inversión proyectada por el Gobierno -una vez se descuenta el subsidio a los combustibles- decrecería marginalmente en términos reales. Sin embargo, debe reconocerse que ante las dudas sobre la sostenibilidad futura del gasto y la incapacidad o falta de voluntad política por adoptar una reforma tributaria estructural, puede resultar prudente no aumentar más el gasto, así haya posibilidades de financiamiento.

Lo peor de la crisis económica parece estar pasando y con esto viene un cambio en las proyecciones para los años venideros. La lección que debió ser aprendida después de la crisis de finales de los noventa obliga al próximo gobierno a adoptar una regla de balance primario estructural como lo han recomendado Fedesarrollo y la Comisión del Gasto Público, que evite la continuación de la política fiscal pro-cíclica. Las proyecciones del gobierno indican que el superávit primario del sector público no financiero, que había llegado a 3,8% del PIB en el 2006, y se redujo a 3% en el 2008, será de -0,2% en el 2009 y -1,1% en el 2010 y continuará siendo negativo hasta el 2014.

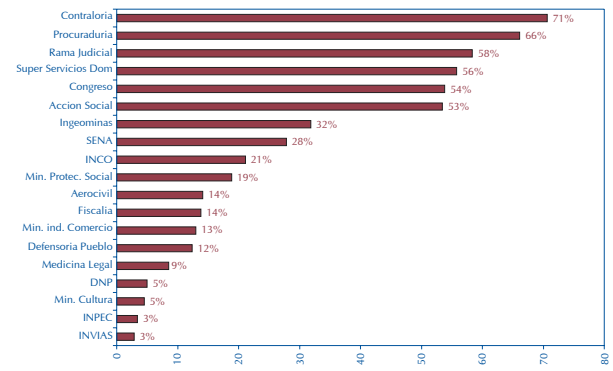
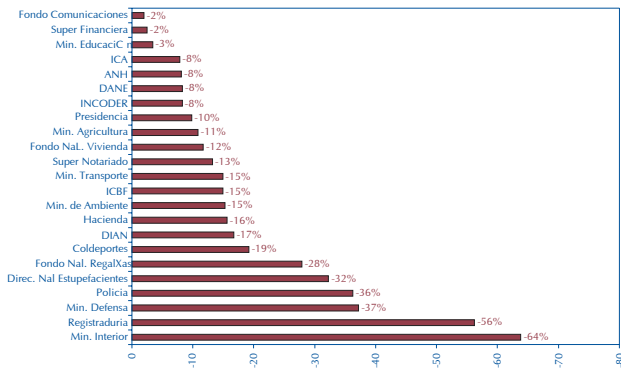
Estas proyecciones ponen de presente una vez más la necesidad de una reforma tributaria estructural o de un recorte efectivo del gasto a largo plazo, para poder obtener superávits primarios significativos durante el nuevo período de crecimiento que se avecina.

2. Composición

En cuanto a la composición del presupuesto, los gastos de funcionamiento se incrementan 11,1% en términos reales. El 46% de este incremento se debe al Sistema General de Participaciones y a las pensiones; 16% al aumento salarial de 4% y al incremento en el pie de fuerza de la fuerza pública de 6.800 efectivos y 4.035 agentes para el INPEC; 11% se destinaría al Fondo para la Estabilización del Precio de los combustibles; 11% son excedentes financieros de las entidades nacionales, principalmente la ANH e Ingeominas. El porcentaje restante se destina a los procesos electorales, a los bonos pensionales del ISS y a programas para las víctimas de la violencia. Si se descuentan del presupuesto los gastos del fondo de estabilización del precio de los combustibles y la diferencia en los excedentes financieros de las entidades nacionales (que en el caso de la ANH sólo comenzaron a ser incluidas en el presupuesto este año), el crecimiento real de los gastos de funcionamiento es de 8% y el del presupuesto sin servicio de deuda es marginalmente negativo (-0,3%).

La discrecionalidad del gobierno en la composición del presupuesto se concentra en los montos de inversión. Frente al anteproyecto presentado por el gobierno al Congreso en junio se tienen incrementos considerables en las partidas para el INCO (que aumentaría 21%), INVIAS (que crecería apenas 3%) y en menor medida para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (aunque el Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio de Ambiente tendrían aún así decrecimientos de 12 y 15% respectivamente), lo que muestra una composición más adecuada a la inicialmente prevista. Sin embargo, los mayores incrementos en inversión continuarán siendo en la Contraloría, la Procuraduría, la Rama Judicial y el Congreso de la República, lo que resulta poco apropiado desde un punto de vista anti cíclico y parece obedecer más a la lógica del proceso electoral (ver Gráfico 5).

Gráfico 5
VARIACIÓN DE LOS COMPONENTES DE INVERSIÓN DEL PGN 2010
% EN TÉRMINOS REALES



Fuente: PGN 2009, Proyecto de PGN 2010.