

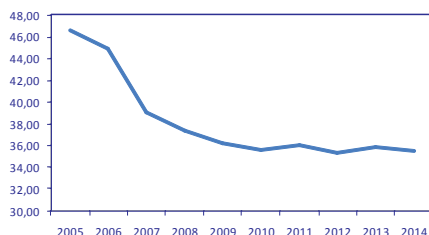
EL PROYECTO DE PRESUPUESTO: SE NECESITA OTRO RECORTE

1. Porqué el monto resulta muy alto

El monto y la financiación del presupuesto deben mirarse a la luz de dos criterios: 1) su carácter contra-cíclico o procíclico; 2) la sostenibilidad a largo plazo de las tendencias del gasto, del déficit o superávit y de la deuda del Gobierno.

La deuda pública/PIB, cuyos cambios se toman usualmente como indicadores de la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal, ha venido disminuyendo en años recientes y se proyecta que se establezca alrededor del 36% del PIB a partir del 2009 (Gráfico 1). Sin embargo, esta proyección supone que las condiciones actuales de crecimiento (5% del PIB anual), tasa de interés, superávit primario y financiamiento del déficit se preservarán hacia el futuro. Más aún, la estructura de financiamiento que ha tenido el presupuesto de la Nación desde mediados de los 90 no es sostenible a largo plazo.

Gráfico 1
DEUDA DEL GNC COMO % DEL PIB
(2005-2014)



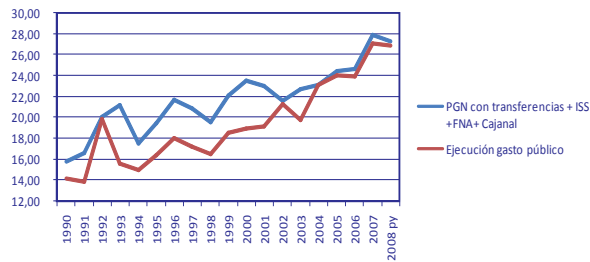
Fuente: MFMP 2008, Banco de la República, Cálculos de Fedesarrollo.

¹ Podría argumentarse que parte de los recursos de capital los correspondientes a utilidades o excedentes financieros de las empresas públicas o mixtas, pueden utilizarse en financiar gastos corrientes sin que ello implique descapitalización del Gobierno. Sin embargo, el grueso de éstas corresponde a Ecopetrol y refleja más las rentas obtenidas por la explotación de un recurso que se agota que utilidades puramente operacionales.

En el presupuesto para el 2009, como en años anteriores, los ingresos corrientes estimados no financiarán sino una fracción de los gastos corrientes (el 79%, contabilizando el subsidio a la gasolina como gasto corriente que es). En otras palabras, más del 20% de los gastos corrientes se estarán financiando con recursos de capital. Los recursos de capital (ver Tabla 1 abajo) deberían financiar básicamente gastos de capital (inversión fija), pues de lo contrario el Gobierno se descapitaliza en forma continua¹.

Al mismo tiempo, el gasto ha estado aumentando más rápidamente que el PIB nominal en los últimos años (Gráfico 2). La historia se repetirá en el 2009, comoquiera que el monto del Proyecto de Presupuesto de 140.5 billones, representa un crecimiento de 13.12%, en términos nominales y de 8.5% en términos reales (sustancialmente mayor al crecimiento previsto del PIB) con relación al presupuesto ajustado del 2008. Este comportamiento procíclico del gasto público durante los últimos años ha sido inadecuado: al sumarse a un aumento muy grande en la inversión y el consumo privados condujo a un exceso de demanda que generó presiones inflacionarias desde el año 2006 (obligando al Banco de la República a endurecer la política monetaria) y resultó en un déficit peligroso en cuenta corriente (Colombia es el único país de la región con un déficit alto en medio de una bonanza de términos de intercambio) y una consecuente revaluación excesiva del peso. Al no haber aplicado una política contracíclica durante el "boom", no habrá forma de hacer política contracíclica cuando se necesite (cuando el crecimiento sea inferior al potencial). Entre más se aumente el gasto ahora más tendrá que recortarse cuando más duela. Aun cuando la vulnerabilidad fiscal hoy es algo menor que la de mediados de los noventa, debemos recordar que la política fiscal procíclica de esa década culminó en la necesidad de un fuerte ajuste fiscal a fines de la década durante un período recesivo.

Gráfico 2
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, cálculos de Fedesarrollo.

El gasto ha sido tan procíclico que, a pesar de la bonanza de ingresos debida al ciclo económico y los altos precios del petróleo, se está dando un cambio preocupante en la tendencia observada en los balances fiscales, tal como lo advirtió el Banco de la República al Congreso. El superávit primario del sector público no financiero, que había llegado a 3.8% del PIB en el 2006, se redujo a 3% en el 2008 y se proyecta en apenas 1.9% en el presupuesto para el 2009. Por su parte, el superávit primario del Gobierno Central caerá del 1.2% del PIB en el 2007, al 0.7% en el 2008 y a tan solo 0.4% en el 2009.

Este deterioro en los balances fiscales exigirá un aumento del endeudamiento neto (Tabla 1): en particular, el financiamiento interno neto (colocaciones menos amortizaciones de TES) pasará del 0.7% del PIB en el 2008 al 1.5% del PIB en el 2009 y el financiamiento externo neto se elevará de 0.15% a 0.48% del PIB.

El deterioro de los indicadores fiscales puede ser aún mayor, cuando se toma en cuenta que la proyección del recaudo del impuesto a la renta parece exageradamente optimista. En efecto, el crecimiento previsto en el impuesto sobre la renta en el Proyecto de Presupuesto es de 18,9%, aproximadamente \$4.7 billones más que en 2008 (0.5% del PIB). El gobierno justifica el aumento por las mayores utilidades que tendrían los sectores eléctrico, minero y petrolero. Sin embargo, el incremento en éstos rubros se verá en buena parte compensado por el impacto negativo de la reducción de la tarifa del impuesto a 33%, el costo creciente de la proliferación de las exenciones y privilegios tributarios (que ascendió ya a \$5.7 billones para el año gravable 2007, un incremento de 21.9% con respecto a su monto en el 2006) y la desaceleración económica. Teniendo en cuenta estos factores la estimación parece muy optimista, frente al crecimiento observado en el 2008 que fue de apenas 3.5%. Por su parte, el crecimiento esperado en recaudos del IVA parece razonable: los recaudos de IVA interno presentarían un crecimiento de 11% y los del IVA a

2 El presupuesto aprobado para el 2008 ascendía a 125.7 billones de pesos, que con el recorte anunciado por el gobierno quedaría en 124.2 billones (equivalente a un crecimiento en términos reales de 7.7% con respecto al del 2007)

3 El déficit total es menor, aun cuando el nivel de deuda es más alto.

las importaciones de 12.7%, con respecto a las estimaciones correspondientes para el 2008.

En suma, el monto total del presupuesto debería ajustarse a un crecimiento nominal no mayor del 10% (equivalente al crecimiento previsto del PIB en términos nominales), para lo cual habría que recortar los gastos totales en 2.8%. Esta reducción permitiría utilizar una proyección más realista de recaudos en el impuesto a la renta y reducir el financiamiento neto del Gobierno a niveles similares a los del 2008.

2. La composición del gasto: ¿dónde recortar?

La Tabla adjunta muestra el crecimiento previsto del presupuesto por categoría de gasto. Como se observa, el servicio de la deuda del Gobierno Central (\$37 billones) disminuirá en un 4,7%, lo que se explica fundamentalmente por la disminución de la deuda externa y la revaluación del peso. Esto se refleja en un monto de las amortizaciones externas que caen de 4.1 a 2.6 billones (36.7%), mientras el pago total de intereses sólo aumenta el 2,5%.

Tabla 1
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2008-2009
MILES DE MILLONES DE PESOS

Concepto	2008 (1)	2009 proyecto (2)	Cambio Porcentual 09/08 (3)=(2/1)
Funcionamiento	64,533	73,506	13.9
Intereses de la deuda	15,687	16,073	2.5
Gasto Corriente	80,220	89,579	11.7
Subsidio combustibles	687	5,920	762.0
Gasto Corriente con subsidio combustibles	80,907	95,499	18.04
Inversión	21,453	29,954	39.6
Inversión sin subsidio comubistibles	20,766	24,034	15.74
Financiamiento Interno Neto	3549	5158	45.3
Financiamiento Externo Neto	600	2100	250
Enajenación de Activos	1500	3200	113.3
Otros Recursos	15366	16027	4.3
TOTAL	124,870	140,495	12.5

Nota: El Financiamiento Interno contempla todos los créditos internos y no sólo las colocaciones de TES.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

El presupuesto de inversión presenta un incremento aparente del 39.6%, pero incluye \$5.9 de billones de subsidios a los combustibles. Al excluir el subsidio a la gasolina, el presupuesto de inversión crece en realidad un 16%, cifra de todos modos muy superior al crecimiento nominal del PIB y que, sin duda, admite algunos recortes.

Algo similar sucede con los gastos corrientes. Los Gastos de Funcionamiento crecen en 13.9% según el Presupuesto. Al adicionar el subsidio a la gasolina el aumento sería de 21.8%. Para analizar que tanto pueden ajustarse los

gastos de funcionamiento, debe recordarse que de los \$73.5 billones totales se destinan \$14.3 billones a gastos de personal, \$4.2 billones a gastos generales y los restantes \$54.4 billones a transferencias.

Los gastos de personal ascienden a 3.3% PIB y son 11.5% superiores al monto para 2008. Suponen un incremento salarial medio del 6%: es muy importante que el aumento no exceda ésta cifra, no solo para evitar un mayor deterioro de las cuentas fiscales sino, ante todo, para evitar que el aumento temporal de precios que ha tenido lugar en el 2008 como consecuencia del ajuste de los precios internacionales de alimentos y energéticos, se transmita al proceso de ajustes de salarios y precios en el 2009, con lo cual podría acabar convirtiéndose en un salto permanente en el nivel de inflación. Los gastos de nómina financiados con recursos de la nación se concentran en un 61% en el sector defensa y policía, los cuales crecen en 10,6% respecto a 2008. Le siguen en orden de importancia la Rama Judicial, la Fiscalía, y los órganos de control. Estos sectores responden por el 87% de los gastos de nómina.

Las transferencias financiadas con recursos de la nación representan el 75% del total de los gastos de funcionamiento

y aumentan en 13.7% frente al 2008. De estos recursos, \$22,1 billones se destinan al Sistema General de Participaciones y \$21,5 billones corresponden al pago de las mesadas pensionales tanto del ISS (\$7,7 billones) como del resto de entidades (\$13,8 billones). Por cuantía dentro del SGP sobresalen los recursos que se girarán a la educación y la salud a cargo de las entidades territoriales (\$17,4 billones).

Habida cuenta de la inflexibilidad inherente a las partidas anteriores, una reducción eventual del gasto corriente previsto debería centrarse en el subsidio a la gasolina. El Gobierno debería reconsiderar su política de precios de los combustibles, pues en la coyuntura actual fiscal no resulta apropiado gastar una suma equivalente a 5.9 billones de pesos en subsidios que benefician ante todo a consumidores de ingresos medios y altos, propietarios de vehículos particulares. El potencial impacto sobre el transporte urbano de los pobres quedará en buena parte compensado con los aumentos previstos en Familias en Acción. Si quisiera irse más allá se podría diseñar un subsidio de cuantía muy inferior al presupuestado, destinado exclusivamente a los usuarios de transporte urbano masivo.