



## LOS ANUNCIOS SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2009

### 1. Introducción y resumen

El próximo 15 de Julio será radicado por el gobierno el Proyecto de Presupuesto para el año 2009. El pasado 4 de Abril fue presentado al Congreso el Anteproyecto de Presupuesto que contemplaba un incremento significativo, del 16,6% nominal (24,11% sin considerar servicio de deuda) frente al Presupuesto aprobado para el año 2008. Posteriormente, el Gobierno anunció en la primera semana de Junio que recortaría el monto del Anteproyecto en 10 billones de pesos, con lo cual aumentaría en 8,63% nominal frente al presupuesto actual. El 16 de Junio el Ministro de Hacienda presentó en rueda de prensa el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo que incluye las cifras básicas sobre gasto del Gobierno Nacional Central y las proyecciones sobre el balance fiscal del próximo año.

En esta entrega de Economía y Política examinamos estas cifras en el contexto del comportamiento de las cifras presupuestales y de ejecución en los últimos años, y en su momento se analizará el proyecto de presupuesto del 2009. Colombia, a pesar de algunas mejoras, no ha hecho lo suficiente en lo relativo a los indicadores fiscales del Gobierno Nacional, que aún mantiene un déficit previsto del 3,3 % del PIB en el año 2008 (similar al observado en el 2007) y del 3% en el año 2009, con los recortes anunciados, según las estimaciones del propio Gobierno, a pesar de la bonanza de ingresos, debida en parte no despreciable a los altos precios del petróleo y los minerales que exportamos y a la aceleración del crecimiento económico. Ello se debe a que la ejecución del gasto público ha continuado creciendo a ritmos importantes (20,1% en

el año 2007 y 3,3% estimado en el 2008, en términos reales)<sup>1</sup>. Además, Colombia es el único país grande de la región que presenta un déficit externo considerable en cuenta corriente, a pesar de haber tenido ganancias significativas en sus términos de intercambio. Por éstas dos razones el país continúa siendo vulnerable a choques externos, lo que explica que pese a la estabilización lograda en el nivel de la deuda pública y a mejoras en su composición, Colombia no haya recuperado aún el grado de inversión que perdió a finales de la década pasada, mientras que otros países latinoamericanos como Perú y Brasil han obtenido recientemente esa gradación por parte de algunas agencias de rating, y Chile y México la conservan desde hace varios años.

En éstas condiciones resulta bienvenido el recorte anunciado de 10 billones de pesos sobre un anteproyecto de presupuesto que hubiese conducido a un crecimiento adicional muy alto del gasto. Pero sería mucho más conveniente un recorte mayor y un freno en la propia ejecución del gasto en el año 2008.

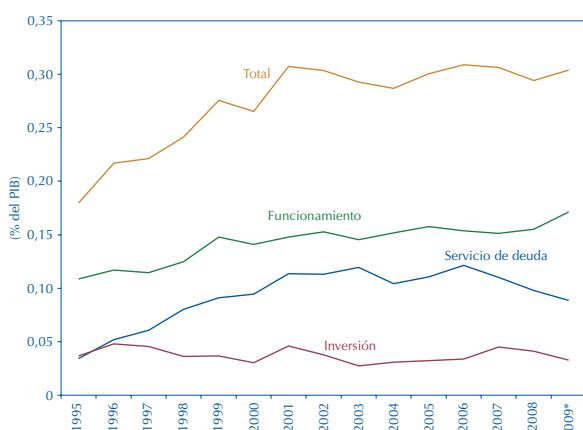
### 2. Tendencias del gasto público

Entre los años 1995 y 2001 las apropiaciones del Gobierno Central mostraron una tendencia ascendente pasando de representar el 17,95% del Producto Interno Bruto al 30,8%. Esa tendencia tuvo un punto de inflexión a

<sup>1</sup> Para las estimaciones se toman las proyecciones de PIB e Inflación de Fedesarrollo.

partir de este año, a partir del cual las apropiaciones se mantienen cerca de ese nivel, gracias a que el servicio de la deuda, que antes venía creciendo con rapidez, se estabilizó y luego se redujo a cerca del 10% del PIB (Ver Gráfico 1). Por su parte, las apropiaciones para gastos de funcionamiento han crecido sostenidamente de 10,85% a 15,7% del PIB, situándose en 51,8% del total del presupuesto del año 2008. Las presiones fiscales condujeron a una reducción inicial de la inversión que llegó en el 2003 al mínimo del periodo analizado (2,7% del PIB). La subsecuente recuperación en los años 2007 y 2008 no ha llevado aun el nivel de inversión al máximo alcanzado en 1996 (4,8% del PIB). La inversión no muestra pues una tendencia clara y hace evidente su comportamiento como el rubro más flexible del presupuesto.

**Gráfico 1**  
**APROPIACIONES PRESUPUESTALES DEL GNC**



\* Proyectado.

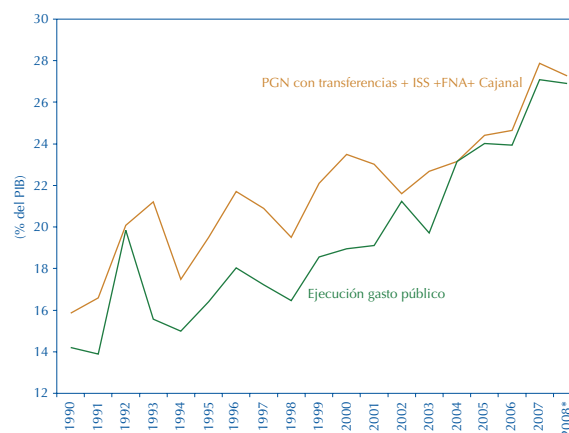
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos de Fedesarrollo.

Al analizar la ejecución presupuestaria se observa un patrón diferente al de las apropiaciones, dado que, como se observa en el Gráfico 2, se ha cerrado considerablemente la brecha que existía entre el presupuesto general de la nación<sup>2</sup> con la ejecución presupuestaria. Esta brecha llegó a ser de 4,53% del PIB en el año 2000, fue apenas del 0,79% en el 2007 y se estima en 0,38% a fin del 2008<sup>3</sup>. Teniendo esto en consideración la ejecución del

<sup>2</sup> Incluyendo transferencias, gastos del seguro social, el FNA, y Cajanal.

<sup>3</sup> Como contraparte del crecimiento de la tasa de ejecución, el rezago presupuestal ha venido decreciendo desde 1999. El rezago de 1998 pagado en 1999 fue de 3,1% del PIB y el correspondiente al 2007 pagado en el 2008 fue apenas de 1,4% del PIB.

**Gráfico 2**  
**PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL**



\* Proyectado.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, cálculos de Fedesarrollo.

presupuesto ha mostrado una clara tendencia al aumento, ascendiendo casi todos los años desde 1994 (15% del PIB) hasta alcanzar su máximo en el 2007 (27,1% del PIB).

La ejecución del rubro de inversión a abril del 2008 muestra una aceleración significativa frente al mismo mes del 2007: los pagos como porcentaje de las apropiaciones pasaron del 10,5% al 23,5%. La ejecución del gasto de funcionamiento también ha aumentado, pasando del 24,4% en 2007 al 25,9% en 2008. Por el contrario, en el caso del servicio de la deuda ha habido una reducción en el porcentaje de ejecución, pasando del 38% al 31,1%.

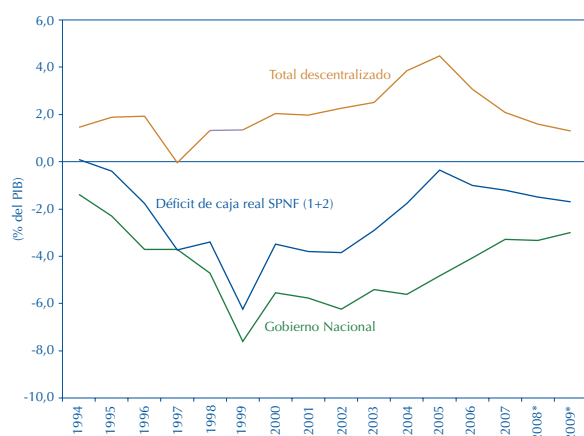
### 3. Tendencias de los ingresos públicos y el balance fiscal

Los recaudos anuales por impuestos del orden nacional presentan incrementos considerables desde el año 2000, siendo siempre superiores al crecimiento del PIB, y aumentando 106,9% en términos reales hasta el 2007. En particular, el crecimiento real fue del 16,2% en el 2006 y del 7,9% en el 2007. El menor dinamismo en el incremento de los ingresos tributarios del 2007 frente al 2006 se debe a la tendencia decreciente en el aumento de los ingresos por renta que no son compensados por los aumentos en los recaudos por IVA. El IVA interno aumentó 11,11% en el 2006 y 14,45% en el 2007, mientras que el impuesto de renta pasó de crecer 16% en el 2006 a sólo 4,17% en el 2007.

El Plan Financiero del 2009 estima el aumento real de los ingresos totales de Gobierno Nacional Central en 11,1%, y de los ingresos tributarios en 7,7%, siendo inferior al promedio de los últimos siete años. El aumento estimado por el gobierno del impuesto de renta es de 15,2% superior al aumento del 2008, argumentando que la mayor efectividad de la DIAN contrarresta los efectos de la reducción en la tasa, los aumentos en deducciones y los decretos sobre zonas francas<sup>4</sup>; Parece poco probable que ello suceda.

La década de los noventa mostró un continuo desmejoramiento de los balances tanto del Gobierno Nacional Central como del Sector Público no Financiero (SPNF), alcanzando en la crisis de 1999 un déficit de 7,6% y 6,2% del PIB respectivamente. El déficit del Gobierno nacional se redujo, como ya se dijo al 3,3% del PIB en el año 2007 y se espera que se mantenga en ese nivel en el 2008. El Plan Financiero del 2009 contempla un aumento del déficit del SPNF pasando de 1,5% a 1,7% del PIB, y una reducción del déficit del GNC del 3,3% al 3% del PIB. Lo anterior obedece a una dinámica en la cual el sector descentralizado incrementó inicialmente su superávit entre 1997 y 2005, pero a partir de este año presentó un progresivo empeoramiento, aumentando el déficit del SPNF pese a los mejores indicadores del Gobierno Nacional Central (Ver Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**BALANCE FISCAL**



\* Proyectado.

Fuente: MFMP, 2009, cálculos propios, DNP.

<sup>4</sup> Si bien el recaudo del impuesto de renta ha tenido un aumento de 34% hasta abril en el 2008, éste hecho se explica por los cambios en los calendarios de pago.

El MFMP del 2008 estima la deuda del SPNF para el año 2007 en 27,1% del PIB, inferior al cálculo del año pasado, en razón de la fuerte revaluación del peso y un crecimiento económico superior al previsto. La deuda del SPNF alcanzó su nivel máximo en el 2002 cuando se ubicó en 47,9% del PIB, momento a partir del cual se ha reducido todos los años, y se proyecta en 26,9% este año.

#### 4. El Anteproyecto de Presupuesto y los anuncios posteriores

En cumplimiento de lo previsto en los artículos 51 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y 13 del decreto 568 de 1996, el Ministerio de Hacienda remitió a las comisiones cuarta y tercera del Senado y Cámara el Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2009. Cuando se hizo público el Anteproyecto, que implicaba un aumento de 16,6% con respecto al aprobado para el 2008, diversos medios académicos y gremiales se expresaron solicitando al Gobierno una reducción importante, para evitar que el elevado gasto público siga contribuyendo a la revaluación del peso y al recalentamiento de la economía. El Gobierno parece haber escuchado estas opiniones.

El 7 de Junio el Consejo de Ministros, según anuncio del Ministro de Hacienda, acordó una reducción de 10 billones de pesos en el anteproyecto de presupuesto de 2009, con lo cual el monto total será de 136,6 billones de pesos e implicará un incremento nominal de 8,67% frente a la vigencia de 2008. En tal caso el Gasto como proporción del PIB sería de 31,53%. La reducción anunciada del Anteproyecto de Presupuesto de 2009 sería superior a la reducción entre el anteproyecto de presupuesto de 2008 y el monto aprobado en el presupuesto de 2008. La diferencia entre las dos últimas iniciativas fue de 5,3 billones de pesos.

Para el Gobierno, este recorte significa que la meta del déficit fiscal para el 2009 será de 3 por ciento del PIB, equivalente a un 0,3 por ciento menor con respecto a la meta fijada para el 2008, e igual a la establecida por el Plan Financiero para el 2009. Debe observarse que el MFMP del 2008 presenta un ligero incremento (0,1% del PIB) en la meta del déficit para el 2009 frente a lo contemplado en el MGMP 2008-2011.

Por la inflexibilidad de los gastos de funcionamiento y de servicio de la deuda la reducción anunciada por

el ministerio de Hacienda seguramente ocurrirá en el rubro de inversión, como la constata el MFMP de 2008, donde se observa un reducción real de 16,6% en los gastos de inversión del gobierno nacional. Los gastos totales del GNC se incrementarán en 9,1%, impulsados por los gastos de funcionamiento que crecerán 16,9%. Es necesario resaltar que el aumento en los gastos del GNC se incrementarán en 4,1% real cuando se excluyen los subsidios de los gastos de funcionamiento. El pago por

concepto de subsidio a combustibles líquidos pasará de \$660 mm en el 2008 a \$5,1 billones en el 2009, como consecuencia del alza en los precios internacionales y resulta ser el factor más importante para la explicación del gobierno de este aumento. Sin embargo, es necesario resaltar que dentro del concepto de otras transferencias, que aumenta 43,8%, también se encuentra Familias en Acción y otros subsidios y por tanto no es ajeno a la discrecionalidad del gobierno.