



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 33 - Septiembre 2007 • Comentarios a: csalamanca@fedesarrollo.org
elozano@uniandes.edu.co

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editoras: Camila Salamanca N. - Eleonora Lozano R.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2008

1. Introducción

El pasado 27 de julio, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República el proyecto de ley de presupuesto 2008. Dicho proyecto se encuentra actualmente en debate en las comisiones terceras conjuntas de Senado y Cámara y deberá surtir todo el trámite legislativo antes del 20 de octubre.

En línea con el Plan Nacional de Desarrollo aprobado recientemente¹ y con los avances logrados durante el primer cuatrienio, el Gobierno busca hacer énfasis en los siguientes tres objetivos: la consolidación de la defensa y la seguridad democrática, el fortalecimiento de la confianza del inversionista y la profundización de la política social².

En esta edición de *Economía y Política* se analizará el impacto fiscal del proyecto y sus aspectos controversiales, que esperamos sirvan para su entendimiento y discusión.

¹ Dando estricto cumplimiento al principio presupuestal de la planificación, por el cual, "el Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo..." (artículo 14 del EOP, Decreto 111 de 1996).

² Para mayor profundidad, ver Mensaje Presidencial del Presupuesto 2008. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/INTERNET/PROYECTOLEYPRESUPUESTO2008/MENSAJE%202008/MENSAJE%20PRESIDENCIAL%20230%20PM.PDF>, consultado el 10 de septiembre.

2. Presupuesto y política fiscal

Como lo hemos mencionado en pasadas ocasiones, es deseable que en momentos de auge como el actual, la política fiscal juegue un papel anticíclico con el fin de estabilizar la economía. Para el 2008 esto se hace aun más imperativo dada la coyuntura económica internacional en la cual la turbulencia de los mercados financieros podría conducir a un racionamiento del crédito externo. De este modo, el país debe generar el mayor ahorro público posible con el fin de reducir la necesidad de acudir a financiamiento en los mercados internacionales.

A continuación presentamos las principales cifras del proyecto del gobierno con el fin de establecer su impacto fiscal, pero antes resulta útil recordar las metas fiscales que dio a conocer recientemente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Para el 2008 el gobierno contempla una meta de déficit consolidado de 1,4% del PIB y de 3,3% del PIB para el Gobierno Nacional Central (GNC). Así mismo, se espera que el superávit primario pase de 3,6% del PIB en 2007 a 2,6% del PIB en 2008. En las proyecciones de mediano plazo se espera un superávit primario de 1,8% en promedio entre 2008 y 2018 con el fin de alcanzar una reducción de la deuda a niveles de 24,8% del PIB en 2018.

De acuerdo al proyecto, el Presupuesto General de la Nación (que incluye el presupuesto del GNC y los establecimientos públicos adscritos) asciende a \$125,7 billones

de pesos. Tal como lo muestra el Cuadro 1, esto significa un incremento de 9% nominal frente al presupuesto de 2007 (es decir, 5% real si se cumple la meta puntual de inflación para este año).

Según los cálculos del Ministerio de Hacienda, esta cifra es consistente con las metas de déficit del Sector Público Consolidado (SPC) y del GNC. Sin embargo, es importante mencionar que algunos de los supuestos utilizados para la programación presupuestal no son realistas y podrían alterar el cumplimiento de dichos objetivos. En especial, el Ministerio de Hacienda supone una devaluación de 7% para el 2008 (Cuadro 2). Esta cifra resulta elevada, pues si bien en las últimas semanas se ha presentado un fenómeno de devaluación por la turbulencia en los mercados financieros internacionales, también persisten las buenas condiciones económicas que incentivan la inversión extranjera y la entrada de divisas al país.

Así mismo, el gobierno prevé una caída importante en el ritmo de las importaciones, según la cual, pasarían de crecer 28% en 2007 a 5,7% en 2008. Lo anterior resulta poco probable dado el dinamismo de la economía colombiana, especialmente en sectores como la industria o la construcción para los cuales se prevén crecimientos cercanos al 10% anual, donde la importación de maquinaria y materias primas es esencial.

Por otra parte, si bien debe reconocerse que en este proyecto el gobierno hizo un esfuerzo significativo por

Cuadro 2
SUPUESTOS DE LA PROGRAMACIÓN
PRESUPUESTAL DE 2008

	2007	2008
Inflación doméstica fin de periodo, IPC (%)	4,5	3,5
Devaluación fin de periodo (%)	-6,3	8,0
Devaluación promedio periodo (%)	-10,9	7,0
Tasa de cambio fin de periodo (\$)	2.097	2.265
Tasa de cambio promedio periodo (\$)	2.101	2.248
Variación PIB real (%)	5,8	5,0
PIB nominal (\$, miles de millones)	351.227	383.264
Variación PIB nominal (%)	9,5	9,1
Importaciones (US\$)	30.690	32.453
Crecimiento importaciones (%)	28,0	5,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

lograr un mayor ahorro público, en especial el cálculo del incremento porcentual del presupuesto de gasto (excluidas las inversiones en equipos militares) menor al incremento esperado de la economía, también es cierto que este esfuerzo podría ser considerablemente superior.

Como ya se ha mencionado en otras ocasiones, un porcentaje importante del gasto está comprometido y protegido por normas de mandato constitucional. En efecto, para el 2008 el 61,3% de los gastos del gobierno se encuentran comprometidos para el pago de obligaciones pensionales (que representa \$18,4 billones), el cumplimiento de las transferencias territoriales al Sistema General de Participaciones (\$19,4 billones) y el servicio de la deuda (\$39,3 billones).

Cuadro 1
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN
(2007 versus 2008)

	Billones de pesos		Variación %	% del PIB	
	2007	2008	2007-2008	2007	2008
Presupuesto General de la Nación	115,3	125,7	9,0	32,8	32,8
Funcionamiento	56,8	65,1	14,6	16,2	17,0
Deuda	39,3	39,3	-0,1	11,2	10,3
Inversión	19,2	21,3	10,9	5,5	5,6
Presupuesto Gobierno Nacional Central (GNC)	108,0	117,3	8,6	30,7	30,6
Funcionamiento	54,1	62,2	14,9	15,4	16,2
Deuda	39,3	39,3	0,0	11,2	10,3
Inversión	14,6	15,9	8,6	4,2	4,1
Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC)	-	-	-	3,3	3,3
Balance fiscal del Sector Público Consolidado	-	-	-	0,7	1,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al rubro de inversión, sobre el que existe cierta flexibilidad, el crecimiento es muy alto (cerca a 11%). Como se muestra en el Cuadro 3, una parte, pero no todo el incremento, proviene de la inversión en seguridad y defensa que representa 16,7% del total. Incluso si se ignora este componente, el crecimiento sigue siendo excesivo. Por último, buena parte del incremento de los gastos de funcionamiento también está asociado al aumento en los gastos en defensa y seguridad.

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2008

Sector	2008 (Billones de pesos)	Participación (%)
Protección Social	5,1	24,0
Defensa y Seguridad	3,6	16,7
Transporte	2,3	10,9
Acción Social	1,7	7,7
Minas y Energía	1,8	8,7
Agricultura	1,1	5,4
Hacienda	1,1	5,3
Mininterior y Justicia	0,9	4,4
Educación	0,9	4,0
Ambiente, Vivienda y Desarrollo T.	0,8	4,0
Planeación	0,7	3,2
Comunicaciones	0,5	2,1
Cultura, Deporte y Recreación	0,2	1,0
Presidencia	0,2	0,7
Estadística	0,1	0,5
Registraduría	0,1	0,5
Otros	0,18	0,9
Total	21,3	100,0

Fuente: Anexo al Mensaje Presidencial del Presupuesto 2008 tomado de DNP-DIFP.

3. Aspectos controversiales

Podríamos agrupar en tres grupos los aspectos controversiales del proyecto de ley presentado por el Gobierno. Por una parte, aquellos relacionados con la composición del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; por otra, los relacionados con sus medidas de financiamiento y finalmente, la adecuación de su contenido al marco normativo superior, es decir, la conformidad del texto con los mandatos constitucionales y legales.

a. Seguridad y defensa: ¿Gastos permanentes e ingresos transitorios?

A lo largo del presupuesto es evidente la intención de fortalecer las fuerzas militares y de policía. Como se evidencia

en el Cuadro 4, al presentar la composición de los **gastos de funcionamiento** el Gobierno separa de los gastos de personal y generales, los correspondientes al sector defensa y policía (\$7.5 billones y \$2.8 billones, respectivamente).

En relación con los *gastos de personal*, reconoce en el anexo al mensaje presidencial³, que aquellos financiados con recursos de la nación se concentran en un 61% en el sector defensa y policía. En el presupuesto del Ministerio de la Defensa éstos se incrementan en 20,1% en relación con el año 2007 debido a aumentos salariales, ascensos en el escalafón, la incorporación de aproximadamente 8.450 hombres dentro de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, la atención de la prima de antigüedad y de orden público de los soldados profesionales, el aumento de la prima de actividad de los oficiales, suboficiales y personal civil al servicio de las fuerzas militares y los efectos parciales de 939 oficiales, suboficiales y soldados efectivos incorporados en el año 2007 con lo cual el número de hombres pasa de 266.367 en el año 2007 a 284.033 en el 2008.

Las apropiaciones para la Policía Nacional aumentan en 12,6% (\$343 mil millones) debido fundamentalmente al incremento salarial para 152.911 efectivos, la incorporación de 10.000 hombres al pie de fuerza, la atención del incremento de la prima de actividad, los efectos de la incorporación de patrulleros y auxiliares regulares en el año 2007 y los ascensos en el escalafón previstos para el 2008. De esta manera, en lo que respecta a los gastos de personal, si se compara con el año 2007, el crecimiento es superior al del resto de entidades (16,3% y 3,6%, respectivamente).

En materia de *gastos generales*, mientras el resto de entidades decrecen en 8,4% en comparación con el presupuesto 2007, el sector defensa crece al 11,2%. Esto se explica básicamente por el mantenimiento de las apropiaciones del 2007 y algunos gastos asociados a elementos necesarios para dotar a la tropa, tales como uniformes, equipos de campaña, operación de nuevos equipos, fortalecimiento de los derechos humanos, entre otros.

³ Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/INTERNET/PROYECTOLEYPRESUPUESTO2008/MENSAJE%202008/ANEXO_AL_MENSAJE_PRESIDENCIAL_FINAL_0.PDF>, consultado el 10 de septiembre.

Cuadro 4
COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA NACIÓN

	Miles de millones de pesos		Variación %	% del PIB	
	2007	2008	2007-2008	2007	2008
Funcionamiento	54.055	62.160	15,0	15,4	16,2
Gastos de personal	10.739	11.944	11,2	3,1	3,1
Defensa y Policía	6.454	7.505	16,3	1,8	2,0
Resto de entidades	4.285	4.438	3,6	1,2	1,2
Gastos generales	3.333	3.557	6,7	0,9	0,9
Defensa y Policía	2.567	2.855	11,2	0,7	0,7
Resto de entidades	766	702	-8,4	0,2	0,2
Transferencias	39.964	46.642	16,7	11,4	12,2
Sistema General de Participaciones (SGP)	17.575	19.393	10,3	5,0	5,1
Pago de mesadas pensionales sin SGP	15.229	18.146	19,2	4,3	4,7
Pensiones sin ISS	10.385	11.884	14,4	3,0	3,1
Pensiones ISS	4.844	6.262	29,3	1,4	1,6
Resto de Transferencias	7.161	9.103	27,1	2,0	2,4
Operación comercial	19	17	-8,5	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Además, el sector defensa también recibe importantes recursos, del orden de 3 billones de pesos, para el *pago de mesadas pensionales*.

Los **gastos de inversión** en el sector defensa y seguridad alcanzan \$3,6 billones, de los cuales \$2,3 billones corresponden a programas de fortalecimiento y \$1,1 al mantenimiento de la capacidad de la fuerza pública. Además en el componente militar se incorporan temas de atención a los desplazados⁴, respeto a los derechos humanos, reinserción y reconciliación.

De lo anterior se desprende que el énfasis del gasto incorporado en el presupuesto 2008 es en defensa, situación que no es sorprendente dado el eje central de la política de este gobierno en la consolidación de la seguridad democrática 2007-2010, el anuncio del gobierno nacional de utilizar los recursos del impuesto al patrimonio para este fin y la solicitud de recursos adicionales para el sector defensa y seguridad aprobados en el Conpes 3460 de 2007.

Frente al anterior panorama de composición del gasto, la recomendación de Fedesarrollo, en línea con lo planteado por algunos analistas y por la Contraloría General de la

República, es que de la constante medición de la eficiencia de dicho gasto dependerá que el esfuerzo fiscal no haya sido en vano y que el sacrificio de la inversión social en otros sectores sea justificado. No obstante, no debe olvidarse la creación en el Conpes 3460 de una comisión encargada de velar por la transparencia y eficiencia en las grandes compras del sector defensa y que, en el Confis, donde se aprobaron vigencias futuras por 8 billones para dichos gastos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó al Ministerio de Defensa la elaboración de indicadores de seguimiento para tal fin.

Una preocupación adicional con respecto al gasto en defensa y seguridad se relaciona con su naturaleza permanente e inflexible, en tanto que su financiamiento se realiza con recursos transitorios, especialmente los provenientes del impuesto al patrimonio (\$2,9 billones) y, de cierta manera, la liquidación del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP (\$2,3 billones). Por ello, puede afirmarse que con una enorme probabilidad la “temporalidad” se modificará por la “permanencia” en un futuro no muy distante. Lo anterior con todas las distorsiones económicas que puede acarrear un tributo de tal naturaleza.

b. Medidas de financiamiento

El financiamiento del gasto público contemplado en el presupuesto también ha sido criticado. Dentro de los

⁴ Dando cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004 y a las estrategias consignadas en el Conpes 3400.

principales cuestionamientos, aducido entre otros por la Contraloría General de la República⁵, se encuentra, en primer lugar, la “recomposición” del mismo al reemplazar los menores recursos por la no enajenación de la participación accionaria estatal en ISA e ISAGEN, (aconsejada por la Comisión Independiente del Gasto Público), por mayor endeudamiento. Frente a esta crítica el Gobierno se ha defendido argumentando que gracias al recorte del gasto público, se ha podido reducir la meta de colocación de TES para 2008 y que, además, en virtud de las operaciones de manejo de deuda se ha logrado disminuir las amortizaciones en los años 2007 y 2008.

Finalmente, la Contraloría General de la República ha cuestionado la aparente “sobreestimación” de algunos ingresos corrientes (en especial, los tributarios) y aquellos contemplados en el rubro “otros recursos de capital” (Cuadro 5). Frente a los ingresos tributarios, el Gobierno considera que siempre ha sido cauteloso en su estimación, pues usualmente los presupuestados son inferiores a los efectivamente recaudados. También manifestó que ha contemplado en las estimaciones las expectativas de crecimiento económico y el impacto de la última reforma tributaria (Ley 1111 de 2006). Esta última, disminuirá los recaudos, entre otras causas, por la reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta del 34% al 33%, la posibilidad de deducción total de los impuestos predial e industria y comercio, así como de un porcentaje del GMP, y el aumento de la deducción de las inversiones realizadas en activos

fijos reales productivos en 10 puntos (del 30% al 40%). En lo que tiene que ver con “otros recursos de capital” (\$8,6 billones)⁶, la Contraloría exige mayor explicación respecto de la “optimización de activos” (\$1,5 billones) y las “pérdidas de apropiación” (\$1,9 billones). En relación con el primero, el Gobierno ha dicho que se contemplan operaciones tales como la descapitalización de la FEN y las liquidaciones de CISA, el IFI y el Banco del Estado. En relación con el segundo, es costumbre presupuestar algunos montos que posiblemente no se vayan a ejecutar, pues pese a los esfuerzos gubernamentales⁷, existe, en algunas entidades, ineficiencia en la ejecución presupuestal o el surgimiento de imprevistos que la dificultan.

c. Adecuación del contenido del proyecto al marco normativo superior

Finalmente, el Estatuto Orgánico de Presupuesto EOP establece que el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, donde se computan anticipadamente los ingresos; el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, donde se contabilizan los gastos a realizar; y las disposiciones generales, las cuales deben asegurar la correcta ejecución del presupuesto y regir únicamente para el año fiscal para el cual se expiden (artículo 11, literal c, EOP).

Desafortunadamente, en relación con las disposiciones generales, se ha vuelto costumbre el desconocimiento del referido mandato de naturaleza orgánica, al incluirse en las leyes de presupuesto artículos que crean gastos o modifican fuentes de ingresos⁸ o que se refieren a otras materias que son impropias de este tipo de normas⁹.

Cuadro 5
RECURSOS DE CAPITAL

	Proyecto 2008 (miles de mill. \$)	Participación (%)	% del PIB
Crédito interno	22.613	48,7	5,9
Crédito externo	6.988	15,0	1,8
Excedentes financieros	5.881	12,7	1,5
Enajenación de activos	1.500	3,2	0,4
Rendimientos financieros	628	1,4	0,2
Recuperación de cartera	35	0,1	0,0
Reintegros y Recursos no apropiados	200	0,4	0,1
Otros recursos de capital	8.622	18,6	2,2
Total recursos de capital	46.467	100	12,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵ Contraloría General de la República. Análisis del proyecto de ley de presupuesto 2008. Bogotá, 2007.

⁶ En este rubro el Gobierno incluye principalmente, \$2,4 billones por concepto de transferencias provenientes del FAEP, \$1,5 billones de la optimización de activos públicos, \$1,3 billones de saldo en operaciones temporales de tesorería con TES de corto plazo y pérdidas de apropiación por \$1,9 billones.

⁷ El Gobierno Nacional ha incluido disposiciones para la debida ejecución presupuestal en los Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007.

⁸ Para el proyecto de presupuesto 2008, es el caso, entre otros, del artículo 64 por el cual se establece que con los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas -FAER- y/o del Fondo de Apoyo Financiero a las Zonas no Interconectadas -FAZNI-, que no hayan sido ejecutados a 31 de diciembre de 2007, la Nación - Ministerio de Minas y Energía podrá financiar el Fondo de Energía Social - FOES.

Para el proyecto de presupuesto 2008, la Contraloría General de la República ha cuestionado varias disposiciones por contrariar tanto el EOP como la Constitución; en especial, analizaremos el caso de los artículos 43, 45 y 58.

El artículo 43 del proyecto autoriza a los organismos ejecutores a pagar algunos gastos de personal, generales y transferencias, causados en el último trimestre del año 2007, con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal de 2008. Consideran sus opositores que dicha norma vulnera el EOP en la medida en que no asegura la correcta ejecución del presupuesto ni respeta la vigencia fiscal para la cual se expide (artículo 11, literal c, EOP). Además retrasa el giro oportuno de los recursos para el pago de servicios públicos domiciliarios (artículo 44, EOP) con la consecuente posibilidad de volver insolventes financieramente a las empresas prestatarias. Sin embargo, en opinión de Fedesarrollo, y a tono con lo manifestado por el ejecutivo, dicha disposición viabiliza el pago de obligaciones causadas en los últimos meses del año 2007, cuyos recibos posiblemente no llegaron a tiempo para que fueran cancelados con el presupuesto de dicho año. Quizás la crítica se atenuaría si se hubiera incluido en el artículo algún término para el pago (los primeros tres meses del año 2008, por ejemplo).

Así mismo se critica la inclusión del artículo 45 que posibilita a la Nación emitir bonos para pagar las obligaciones financieras por concepto de pasivo por pensiones y cesantías de las personas beneficiarias del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del sector salud y para sanear los pasivos correspondientes a las cesantías de las universidades estatales del personal administrativo y docente no acogidos al nuevo régimen salarial⁹. También autoriza la emisión de bonos pensionales para las universidades estatales (ley 100 de 1993) y permite a la Nación, mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda pública, reconocer como deuda pública las obligaciones a cargo del Instituto Nacional de Concesiones INCO. El argumento de sus críticos se resume en que tal norma incrementa la deuda pública y, por lo tanto, obstaculiza el camino hacia

el ajuste fiscal. Fedesarrollo comparte tal observación y considera, además, que se vulnera la Constitución al incorporar al presupuesto un gasto no decretado conforme a ley anterior (artículo 346 C.P.) pues pese a haber sido incluido en el capítulo de disposiciones generales de anteriores leyes de presupuesto, éstas sólo rigen para el año fiscal para el cual se expiden (art. 11, literal c, EOP).

Por último, se cuestiona el artículo 58 por cuanto establece que los recursos presupuestados para el proyecto “Capacitación de Jóvenes en Acción” del Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA se destinarán prioritaria, mas no exclusivamente, a la población desplazada por la violencia. Fedesarrollo considera que se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico en la medida en que da cumplimiento a la Sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004. Sus contradictores aducen que afecta la política incluyente del Gobierno y refleja el carente esfuerzo presupuestal gubernamental en materia de desplazamiento.

Por lo anterior, Fedesarrollo hace un llamado al Gobierno y al Congreso de la República para que no se utilicen las disposiciones generales del presupuesto con finalidades distintas a asegurar, como lo establece la norma orgánica, la correcta ejecución del presupuesto para la vigencia fiscal respectiva.

4. Conclusión

Pese a que el actual proyecto de presupuesto representa un esfuerzo por parte del Gobierno por generar un mayor ahorro público, permanecen en el presupuesto ciertos elementos que hacen que este sea insuficiente para que la política fiscal juegue un papel anticíclico en la actual coyuntura. Además existen algunos elementos controvertidos relacionados con la composición del gasto, las medidas de financiamiento del presupuesto y la legalidad y constitucionalidad del proyecto que tendrán que ser evaluados en el debate tanto por parte del ejecutivo como del legislativo.

⁹ Existen en el proyecto de presupuesto 2008 varias normas relativas al crédito público que son más propias de una ley marco sobre esta materia, inexistente pese al mandato constitucional (artículo 150, numeral 19, literal a).

¹⁰ Artículo 88 de la Ley 30 de 1992.