



El debate fiscal reciente: UN LLAMADO A LA PRUDENCIA

Recientemente diversos analistas prendieron las alarmas en torno al tema de las perspectivas del presupuesto General de la Nación del año 2004. Antes de ofrecer cualquier opinión al respecto, la Asociación Bancaria hace un llamado a la prudencia. Consideramos de la mayor importancia contar con los elementos necesarios para llevar a cabo un debate constructivo al respecto.

Por este motivo, hemos querido recoger la mayor cantidad de información posible sobre las cifras fiscales disponibles y dar una mirada a lo que podría esperarse para el año 2004 en esta materia. Estas cifras son sin duda alguna, herramientas claves para los mercados financieros domésticos e internacionales, de modo que se evite el alarmismo que generan las opiniones de analistas que no están totalmente informados.

Cuando se revisa la compleja situación fiscal del país, se distingue con claridad la razón por la cual estamos embarcados en un ajuste que necesariamente deberá continuar durante los próximos años.

Por lo anterior, cada vez que se inicia el proceso presupuestal anual de la Nación, siguen apareciendo contingencias fiscales de todo tipo. Como era de esperarse, para el 2004 el llamado "hueco fiscal" estará dado por el sector de defensa y en el Instituto de Seguro Social (ISS). Las primeras estimaciones oficiales señalan que dicho faltante puede ser superior a \$3 billones. Sin embargo, lo que se presume es que antes de presentar el presupuesto del próximo año al Congreso, el gobierno debe seguir haciendo esfuerzos por reducir el gasto en otros frentes y acudir a otros mecanismos de financiamiento del faltante como última instancia concertada con el sector productivo, de acuerdo con lo que sea más favorable para la economía y la percepción de los mercados.

En todo caso, es conveniente que temas tan sensibles como el fiscal sean tratados con la mayor prudencia por parte del gobierno y los analistas en general.

El problema fiscal

Como es habitual, cuando el gobierno examina las cifras presupuestales y realiza una revisión de sus gastos y sus respectivas fuentes de ingresos, se revelan algunas necesidades de financiamiento fruto de contingencias que, en la mayoría de los casos, suelen generar importantes debates.

Al respecto, es conveniente señalar que las razones que motivan dichas discusiones no son irrelevantes para la opinión pública general: lo que está en juego es la viabilidad fiscal y la estabilidad económica del país.

Sin embargo, también es necesario tener en cuenta que los aspectos revelados por el gobierno, una vez hechos los análisis del caso, son un elemento de primer orden para ofrecer a la opinión un presupuesto dotado de transparencia. Mejor aún, esta es una condición elemental en la búsqueda de soluciones concretas y encaminadas a corregir los desequilibrios fiscales.

Ahora bien, no hay que perder de vista el contexto en el que se desarrolla el actual Presupuesto General de la Nación del 2004: es evidente que con la aprobación de reformas, el país ha logrado diferenciarse de las demás economías de la región, lo cual le ha permitido garantizar los recursos financieros que permiten el cumplimiento de sus compromisos. Si bien es cierto que ello debería traducirse en unas condiciones más favorables para los mercados, es importante seguir mostrando avances en el ámbito del plan de ajuste fiscal.

Hechas las precisiones del caso, nuestro objetivo es presentar a la opinión pública algunas cifras que dan cuenta de la coyuntura fiscal por la cual atraviesa el país, y, que como lo señalamos

al principio de esta nota, se constituyen en el punto de partida de cualquier debate fiscal.

La situación fiscal del 2004

De acuerdo con los datos preliminares, proporcionadas por el Ministerio de Hacienda, el monto global de las apropiaciones de gasto para el 2004 es del orden de \$72 billones (cuadro 1)

Cuadro 1

Algunas cifras preliminares del presupuesto 2004

Rubro	Billones \$
Presupuesto total	\$72
Amortizaciones	\$15
Deuda por Intereses	\$13.6
Deuda pensional	\$10
Deuda social e Inversión	\$21
Deuda Seguridad	\$7.9
Deuda en burocracia	4.5

Fuente: Ministerio de Hacienda

Para justificar esta cifra el gobierno ha hecho explícito los principales aspectos a los cuales va destinado el presupuesto. En primer lugar, las amortizaciones de deuda pública interna y externa, pagos por intereses, la deuda pensional, la llamada deuda social (materializada en las erogaciones del Sistema General de Participaciones e inversión), la deuda en seguridad expresada en el programa de Seguridad Democrática, y, el gasto en burocracia que se requiere para funcionar.

En segundo término, según el gobierno estos datos fueron contruidos bajo supuestos considerados en un escenario extremo de mayores gastos, fundamentalmente en lo que tiene que ver con pensiones y seguridad.

Con respecto al tema de seguridad era predecible un incremento, puesto que el gasto en fortalecimiento permanente se realizó con recursos transitorios provenientes del impuesto al patrimonio. El faltante por este concepto se estima en máximo \$1.8 billones. En cuanto al ISS, la reducción de los afiliados en los últimos años, la disminución de las reservas pensionales y el incremento en el número de mesadas, implican un

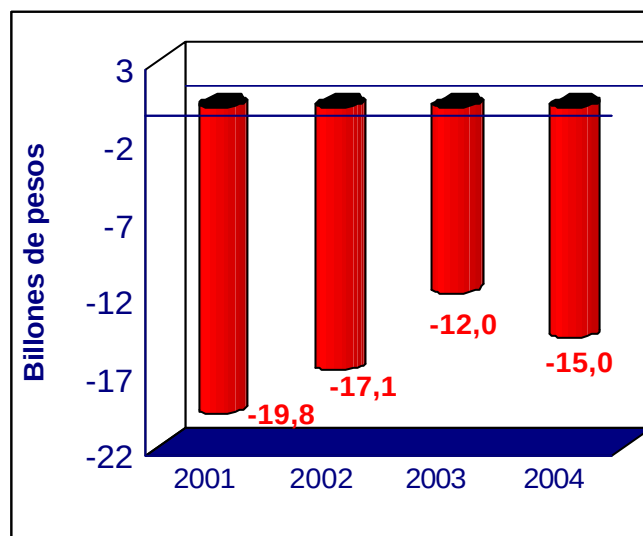
déficit para el 2004 del orden de \$1.5 billones, que tendrá que ser cubierto por la Nación.

Ahora bien, un ejercicio muy simple sobre la situación fiscal muestra la magnitud de la actual coyuntura. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda hay previstos unos Ingresos Corrientes del orden de \$42 billones para el 2004. Si tenemos en cuenta el monto del presupuesto (\$72 billones) menos las amortizaciones (-\$15 billones), se tienen unos gastos sin amortizaciones cercanos a los \$57 billones. Esto es, un déficit a financiar, sin amortizaciones, de \$15 billones para el próximo año, que se cubrirá con recursos provenientes de créditos internacionales y bonos internos y externos.

Este faltante refleja la compleja situación que se viene afrontando desde la segunda mitad de los años noventa, producto del nuevo ordenamiento constitucional y legal que convirtió el presupuesto en una herramienta con un alto grado de inflexibilidad y con bajo margen de maniobra para que las autoridades modificaran rápidamente esta tendencia.

Gráfico 1

Déficit del gobierno sin amortizaciones Pesos corrientes



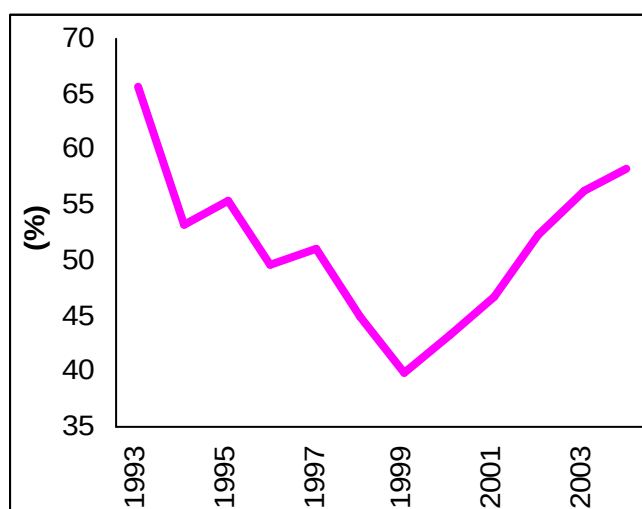
Fuente: Leyes Generales de Presupuesto de cada año, datos preliminares Ministerio de Hacienda y cálculos Asobancaria

Puesto en contexto, los \$15 billones faltantes no son muy diferentes a los valores registrados en discusiones del Presupuesto General de la Nación en los años anteriores. Si bien es cierto que la cifra de déficit sin amortizaciones prevista para el 2004 supera en \$3 billones la esperada para este año, es inferior a los registros observados en el 2001 y 2002 (gráfico 1)

Lo que si es razonable esperar, es que el gobierno ajuste el presupuesto con anterioridad al 29 de julio, fecha en la que lo presentará al Congreso. La prioridad debe ser recortar más el gasto. Acudir a la financiación por la vía de mayores impuestos debe ser la última instancia. En todo caso es conveniente un debate serio y concertado sobre las alternativas que evalúe el gobierno para tal fin.

Sin embargo, aún teniendo en cuenta que la programación presupuestal recurre a los supuestos más extremos en materia de gastos de seguridad y defensa y los gastos asociados al cubrimiento de pagos del ISS, la situación es muy distinta a la de años anteriores.

Gráfico 2
Ingresos corrientes/apropiaciones presupuestales de gasto (1993 – 2004)



Fuente: Leyes Generales de Presupuesto de cada año, datos preliminares Ministerio de Hacienda y cálculos Asobancaria

Para comprobarlo, hemos elaborado un indicador de la solvencia del Gobierno Central en el cual vemos el porcentaje de los ingresos propios del gobierno que cubren el monto total de los gastos (gráfico 2)

Al respecto, vemos que los presupuestos de años anteriores han reflejado una situación mucho más crítica en especial la que se presentó en el año 1999, cuando Colombia perdió el grado de inversión ante las calificadoras de riesgo internacional. A partir de ese momento la recuperación ha venido dándose de manera sostenida y gradual.

La realidad fiscal del país

Las cifras presentadas en este informe dan cuenta de la realidad fiscal del país. Un déficit sin amortizaciones que en el contexto de los últimos cuatro años no debe generar mayores alarmas. Por el contrario, evidencia la necesidad de seguir hacia delante en el proceso de ajuste fiscal. En tal sentido consideramos que es indispensable que el trabajo realizado durante esta administración se siga validando.

Como se mencionó anteriormente, las cifras del presupuesto del 2004 son una clara muestra de que el gobierno sigue haciendo la tarea en materia fiscal. Cabe anotar que dicho balance sugiere supuestos extremos sobre algunos rubros como los gastos destinados al Instituto de Seguros Sociales (ISS), que ascienden a \$1.5 billones.

De otra parte, conviene señalar que recientemente la Corte Constitucional declaró exequibles 15 de los 19 artículos presentados por el gobierno en el referendo. Esta es una muy buena noticia en materia fiscal, toda vez que la única pregunta que quedó por fuera de la propuesta fue la correspondiente a la eliminación de las personerías.

El resto de iniciativas como la limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública¹, la suspensión de contralorías

¹ Lo anterior implica, de un lado, la limitación de las pensiones a 25 salarios mínimos legales mensuales y, de otro, la congelación de salarios y pensiones superior-

departamentales, distritales y municipales y el límite al crecimiento de los gastos de funcionamiento del Estado fueron aprobados por la Corte. En concreto, de acuerdo con algunas cifras preliminares del Ministerio de Hacienda, el referendo aprobado por la Corte generaría un ahorro de \$3.03 billones en el 2004 (1.2% del PIB), sin advertir considerables cambios con respecto a las estimaciones previstas en el referendo original (\$3.05 billones y 1.2% del PIB, respectivamente). Hacia delante, tampoco se observan importantes modificaciones en los cálculos del ahorro por este concepto (cuadro 2)

Cuadro 2
Ahorro del referendo

Ahorros Referendo Original				
	2003	2004	2005	2010
Límite al crecimiento de los gastos de funcionamiento	1.534	2.976	2.207	2.685
Supresión Pensiones superiores a 25 SMLM	9	10	10	11
Congelación de Salarios mayores a 25 SMLM	0		13	28
Congelación de Pensiones mayores a 25 SMLM	0		6	12
Supresión de Contralorías	0	48	188	218
Supresión de Personerías	0	20	64	74
Total	1.544	3.053	2.488	3.029
% PIB	0,70	1,27	0,96	0,83
Ahorros Referendo Aprobado por la Corte				
	2003	2004	2005	2010
Límite al crecimiento de los gastos de funcionamiento	1.534	2.976	2.207	2.685
Supresión Pensiones superiores a 25 SMLM	9	10	10	11
Congelación de Salarios mayores a 25 SMLM	0		13	28
Congelación de Pensiones mayores a 25 SMLM	0		6	12
Supresión de Contralorías	0	48	188	218
Supresión de Personerías	0	0	0	0
Total	1.544	3.033	2.424	2.955
% PIB	0,70	1,26	0,94	0,81

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sin bajar la guardia

No cabe duda de que el presupuesto presentado por el gobierno parte de un diagnóstico realista. Sin embargo, para lograr el ajuste que el país necesita es conveniente revisar con lujo de detalles las acciones a seguir. Es un hecho que los ajustes realizados en las últimas reformas consultan la dinámica de mayores esfuerzos en materia de recorte de gastos, lo cual es de primer orden en la disciplina fiscal del país.

res a 25 salarios mínimos legales mensuales en 2005 y 2006

Si bien es cierto que consideramos que las acciones encaminadas por el gobierno han estado en la dirección correcta, no hay que perder de vista la necesidad de fortalecer una estructura fiscal acorde con unos mayores ingresos propios.