



Revisión plan financiero 2006:

EL DÉFICIT DEL GOBIERNO LLEGARÁ AL 5% DEL PIB EN 2006

El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) revisó el plan financiero para este año y entregó una primera versión de las proyecciones fiscales para 2007.

En las nuevas estimaciones del cierre de 2006 se destaca el ajuste de 0,5% del PIB en la meta para el Sector Público Consolidado (SPC). Inicialmente, el CONFIS había establecido un objetivo de déficit fiscal de 2,0% del PIB, cifra que fue revisada a la baja y fijada en 1,5% del PIB, resultado preocupante, teniendo en cuenta que en 2005 se había obtenido un equilibrio fiscal.

La nueva proyección responde en parte a la mejora en el balance del Gobierno Nacional Central que se produjo como resultado de las nuevas estimaciones de la DIAN sobre el comportamiento de los ingresos tributarios para este año. Ahora el CONFIS espera que el déficit del GNC sea de 5,0% y no de 5,2% como consideró inicialmente. A pesar de esta mejora, el déficit del gobierno sigue siendo muy alto, a tal punto que los favorables resultados del Resto del Sector Público No Financiero (RSPNF) no alcanzarán a compensarlo, como ocurrió en 2005.

Se cree que para el año 2007 el déficit del SPC representará 1,7% del PIB. Este resultado, además de suponer un desbalance del GNC que se mantiene en un nivel similar al que se proyecta para el cierre de este año, incluye un deterioro de 0,2% en el resto de sectores del consolidado.

En esta edición de la Semana Económica se hace un análisis de las cifras publicadas por el CONFIS, haciendo énfasis en los determinantes del resultado fiscal. En primer lugar se estudia el balance del Sector Público Consolidado. Posteriormente se evalúa el comportamiento de los ingresos y los gastos del gobierno nacional

central y el desempeño de las principales entidades del sector descentralizado. Se concluye que pese a los mayores recaudos tributarios y a los positivos resultados generados por los altos precios internacionales del petróleo, se requiere de medidas de fondo y la voluntad del gobierno para despejar la situación fiscal del país.

Sector Público Consolidado

De acuerdo con la información del CONFIS, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) alcanzará el equivalente a 1.6% del PIB en 2006 (tabla 1). Esta cifra es el resultado de un superávit del Sector Descentralizado de 3,3% del PIB, y un déficit del GNC de 5,0% del PIB.

Tabla 1

Balance del sector público consolidado, 2005-2006

Balances por periodo	\$ Miles de mill		% PIB	
	2005	2006**	2005	2006**
Sector Público No Financiero	-988	-5046	-0,3	-1,6
Gobierno Nacional Central	-13730	-15389	-4,8	-5,0
Sector Descentralizado	12742	10343	4,5	3,3
Seguridad social	5844	4775	2,1	1,5
Empresas del nivel nacional	3701	2764	1,3	0,9
Empresas del nivel local	1044	1125	0,4	0,4
Gobiernos Regionales y Locales *	2153	1680	0,8	0,5
Balance cuasifiscal del Banrep.	669	960	0,2	0,3
Balance de Fogafin	610	557	0,2	0,2
Costo de la R. Financiera	-1233	1187	-0,4	-0,4
Discrepancia Estadística	919	0	0,2	0,0
S.P. CONSOLIDADO	-24	-4716	0,0	-1,5

*Incluye Fondo Nacional de Regalías. **Proyección
Fuente: CONFIS

Adicionalmente se espera que durante este año los resultado cuasifiscales del Banco de la República y de FOGAFIN sean compensados casi en su totalidad por los costos de la reestructuración financiera. La agregación de estos balances en 2006 genera un déficit de 1,5% del PIB para el Sector Público Consolidado.

Como puede observarse en la tabla 1, en 2006 se registrará un mayor saldo deficitario del GNC con respecto al resultado de 2005 y una reducción en el superávit del sector descentralizado, que contribuirá a que el resultado del SPC pase de registrar equilibrio fiscal en 2005 a un déficit que equivaldrá a 1,5% del PIB en 2006.

Los mayores ingresos tributarios del gobierno nacional no se utilizan para disminuir la deuda pública sino que se destinan para financiar mayores gastos de funcionamiento y de inversión. Esto hará que el déficit de la administración central se incremente este año en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Así mismo, el sector descentralizado mostrará una reducción en su superávit, debido a que se espera un crecimiento cercano al 16% en el agregado de los gastos en inversión, cifra que es superior en mas de 6,5% al supuesto de 9,4% que ha considerado el gobierno para el crecimiento nominal del PIB.

Gobierno Nacional Central (GNC)

Para el cierre de 2006, el déficit del Gobierno Nacional Central será de \$15,4 billones, producto de unos ingresos equivalentes a \$53,7 billones y unos gastos totales de \$69.1 billones (tabla 2). Como proporción del PIB, el resultado del GNC representará 5,0%, 0,2 puntos porcentuales más que en 2005.

Para este año los ingresos esperados del GNC serán superiores a los del año pasado en cerca de 0,9% del PIB, debido a que se prevé un incremento en el recaudo tributario que tiene su origen en la mayor actividad económica y en los buenos resultados de las empresas vinculadas al sector de hidrocarburos.

Si bien esos ingresos adicionales deberían utilizarse idealmente en reducir el déficit, se encuentra que los gastos del Gobierno Central aumentarán 15,9%, destacándose los pagos por concepto de intereses que crecen 33% y los gastos de inversión que se incrementarán en 26,7%. El aumento en los compromisos de la deuda total se origina en los de la deuda interna que crecen 64% a pesar de la disminución en los de deuda externa que caen 7%. La inversión por

su parte aumenta su participación en el PIB de 1,5%, en 2005, a 1,7% en 2006.

En lo que se refiere a los costos de la reestructuración financiera, las cifras muestran que entre 2005 y 2006 se reducirán en cerca de 4%, pasando de \$1.233 mm a \$1.187 mm. Sin embargo, como proporción del PIB los costos de la reestructuración mantendrán el nivel que tuvieron el año pasado (0,4%), haciendo que el déficit a financiar sea nuevamente de 5,3%.

No deja de ser preocupante que a pesar de que los ingresos aumentan 17% anual, es decir más de tres veces la inflación y casi el doble del PIB nominal, de todas maneras el déficit a financiar se mantenga, lo cual implica que el nivel de gasto crece de manera significativa.

Tabla 2
Balance del Gobierno Nacional Central 2005-2006

Concepto	\$ Miles de mill		% PIB	
	2005	2006**	2005	2006**
Ingresos Totales	45876	53687	16,2	17,3
Tributarios	42288	48715	14,9	15,7
No Tributarios	229	211	0,1	0,1
Fondos Especiales	472	612	0,2	0,2
Recursos de Capital	2764	4086	1,0	1,3
Alícuotas s. comunicac.	123	63	0,0	0,0
Gastos Totales *	59606	69076	21,0	22,2
Intereses	9857	13130	3,5	4,2
Funcionamiento	44516	49307	15,7	15,9
Servicios Personales	7157	8123	2,5	2,6
Transferencias	34453	37966	12,1	12,2
Gastos Generales	2906	3217	1,0	1,0
Inversion	4274	5413	1,5	1,7
Prestamos Nota	324	569	0,1	0,2
Gasto Causados	635	657	0,2	0,2
Deficit	-13730	-15389	-4,8	-5,0
Costos Reestr. Finan.	1233	1187	0,4	0,4
Déficit a financiar	-14963	-16576	-5,3	-5,3

* Gastos de funcionamiento, inversión y pensiones incluyen pagos y deuda flotante. ** Proyección.

Fuente: CONFIS.

Ingresos

En 2006 los ingresos totales del GNC aumentan 17% pasando de \$45,9 billones a \$53,7 billones. Como proporción del PIB, se espera que

alcancen el equivalente a 17,3%, superando en 1,1 puntos porcentuales los registrados en 2005.

Los ingresos tributarios sustentan en gran medida este aumento, ya que representan cerca del 91% del total y se espera que crezcan 15,2% con respecto al año anterior, cifra superior en 5,8% al supuesto de crecimiento nominal del PIB. Como resultado de esto, se obtiene que mientras en 2005 estos alcanzaron una proporción de 14,9% con respecto al tamaño del PIB, al finalizar este año representarán el 15,7% del PIB.

Este buen comportamiento del recaudo está explicado por el favorable ritmo de la actividad económica, que jalona el recaudo de impuestos internos, y por los muy buenos resultados de las empresas vinculadas al sector de hidrocarburos, que en 2006 registrarán una alta tributación en renta.

Finalmente, se espera que la importante dinámica de las importaciones contribuya a que el recaudo de los impuestos asociados al comercio exterior, como el caso de los aranceles y el IVA externo, se incremente en cerca de 16%.

Otra contribución significativa durante este año se encuentra en los ingresos de capital, que se espera aumenten 48% con respecto al año pasado. La buena dinámica de estos ingresos tiene su explicación en el incremento de los excedentes girados por Ecopetrol al gobierno, que pasarán de \$1.298 mm (0,5% del PIB) en 2005 a dos billones de pesos (0,6% del PIB) en 2006. Este resultado tiene su origen en el resultado de la estatal petrolera en 2005, producto de los mayores precios internacionales del petróleo y del desmonte de los subsidios a la gasolina y al A.C.P.M.

Gastos

Los gastos totales del GNC se incrementarán 16% con respecto al año anterior, pasando de \$59,6 billones a \$69,1 billones. Como proporción del PIB, estos se aumentarán de 21% del PIB en 2005 a 22,2% en 2006.

Los gastos de intereses como porcentaje del PIB alcanzarán el 4,2% del PIB durante este año, cifra que en 2005 representó el equivalente a 3,5% del PIB. De acuerdo con el CONFIS, este

resultado se explica por el aumento esperado en el saldo de TES en \$9,3 billones y en parte por la aplicación de una nueva metodología para el cálculo de la prima por colocación de esta clase de títulos.

Los gastos de funcionamiento se incrementarán cerca de 11% como resultado de los mayores pagos por concepto de servicios personales que crecen 13,5%, por el aumento en las transferencias de 10,2% y de los gastos generales de 10,7%. Los incrementos de estos rubros en términos reales son significativos ya que la inflación con seguridad se ubicará entre el 4 y 5%.

Dentro del giro de transferencias, el pago de pensiones muestra una variación anual de 15,3% con respecto a 2005. Al finalizar 2006 representará 4,2% del PIB. Según informa el CONFIS, estos mayores pagos son consecuencia de un crecimiento vegetativo de 9,4% de los pensionados (superior al crecimiento real de la economía de 4,8%) y del ajuste de 5,8% en las mesadas pensionales.

Finalmente, el rubro de inversión mostrará un aumento significativo con respecto al año pasado. Mientras que en 2005 el monto destinado para formación bruta de capital fijo fue cercano a los \$4,2 billones, en 2006 será de \$5,4 billones, lo que equivale a 1,7% del PIB. Proyectos como el plan de infraestructura vial “2.500 kilómetros” y la financiación de los sistemas de transporte integrado masivo en Barranquilla, Cali y Pereira, jalonarán este rubro durante lo que queda del año.

Sector descentralizado

El déficit del GNC será parcialmente compensado por el comportamiento del sector descentralizado.

Esta compensación se origina en los registros positivos del consolidado de la seguridad social y de los buenos resultados de las empresas a nivel nacional, dentro de las que se destacan ECOPETROL y los organismos cuyos balances dependen del comportamiento de los precios del petróleo y de sus derivados, así como de los volúmenes de producción.

Estas entidades son el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Fondo Nacional de Regalías (FNR). Este último organismo se incluye dentro del balance de las entidades regionales y locales.

La Seguridad Social

El superávit de la Seguridad Social para el año 2006 sería de \$4,8 billones, mientras que en 2005 fue de \$5,8 billones. Como proporción del PIB esta diferencia es significativa, ya que el superávit en seguridad social pasaría de representar 2,1% del PIB en 2005 a 1,5% al finalizar este año.

Por unidad de negocio, se destaca el área de pensiones y cesantías que registrará un superávit superior a los \$4,6 billones, que equivalen a 1,5% del PIB (tabla 3). El área de salud registrará por su parte un déficit de \$153 mm y la de riesgos profesionales un superávit de \$271 mm.

Tabla 3
Balance del Gobierno Nacional Central 2005-2006

Concepto	\$ Miles de mill		% PIB	
	2005	2006**	2005	2006
Salud	388	-153	0,1	0,0
Pensiones y Cesantías	5135	4657	1,8	1,5
Riesgos Profesionales	321	271	0,1	0,1
Total	5844	4775	2,1	1,5

Fuente: CONFIS. ** Proyección

El informe del CONFIS señala que parte del ajuste en el superávit de la seguridad social para este año, se debe a actualizaciones que afectan el área de pensiones y cesantías. Estas incluyen la reducción de los ingresos causados en el FONPET, los menores aportes de la nación al I.S.S, los mayores ingresos por regalías provenientes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la actualización de los rendimientos financieros en los Fondos públicos de pensiones.

El resto del sector público no financiero

Para el cierre fiscal de 2006, se espera que ECOPETROL, la principal empresa industrial y comercial del estado, registre un superávit de \$ 686 mm. Esta cifra, inferior en \$448 mm a la observada en 2005, tiene dentro de sus supuestos un aumento considerable en los pagos de inversión y el incremento en la transferencias a la nación por concepto de dividendos e impuesto de renta.

Gran parte de los ajustes que se hicieron en esta versión del plan financiero y que recayeron sobre la entidad, se encuentran asociados con el aumento en la proyección de los precios del petróleo, fenómeno que explica en parte el mayor valor de las exportaciones de crudo.

El precio WTI del barril de petróleo proyectado para 2006 es de \$US 70,8, lo que representa un aumento de 26% con respecto al valor observado en 2005. Según el CONFIS, esto hace que el precio promedio de exportación de crudos, muestre un alza de 23%, al pasar de US\$ 46,4 en 2005 a US\$ 56,8 en 2006.

Hay razones tanto de oferta como de demanda que permiten pensar que la actual coyuntura de precios se mantendrá en el corto plazo, dado que existen factores de tipo estructural que la sustentan, y que se relacionan con el crecimiento en la demanda global de petróleo y los pocos excedentes de crudo a nivel mundial.

Es importante resaltar que la dinámica favorable de los ingresos y gastos de ECOPETROL durante 2005 y lo que resta de este año, afectará positivamente el balance del Sector Público Consolidado en 2006 y 2007. Estos resultados inciden de manera importante sobre los pagos de impuesto de renta y de dividendos que favorecen el resultado del Gobierno Nacional Central, afectan los giros que realiza la entidad por concepto de regalías a las entidades territoriales y determinan los aportes al Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

En 2006 los ahorros del FAEP alcanzarán \$1.342 mm, 111% más que en 2005. El aumento del precio del petróleo, a pesar de los menores

volúmenes de producción, ha permitido que se incrementen los ahorros de Ecopetrol y de las entidades territoriales que reciben regalías por los campos de Cusiana, Cupiagua y Caño limón. Se proyecta que al finalizar el año el saldo del FAEP supere los \$4,8 billones, lo que representa un incremento de 41% respecto al cierre de 2005.

Las entidades regionales y locales también se han beneficiado de la actual coyuntura de precios del petróleo. El balance fiscal de estos organismos, incluyendo el Fondo Nacional de Regalías, muestra que en total los ingresos esperados para 2006 superarán los \$33,6 billones, cifra que representa un 10,8% del PIB (tabla 4). Esta cifra se deriva principalmente de un aumento de 32% en las regalías, como consecuencia de la tendencia creciente del precio internacional del petróleo.

Tabla 4
Balance Fiscal Regionales y Locales 2005-2006

Concepto	\$ Miles de mill		% PIB	
	2005	2006	2005	2006
INGRESOS TOTALES	30.668	33613	10,8	10,8
Aportes del Gob. Nacional	13651	14736	4,8	4,7
Ingresos Tributarios	8333	9116	2,9	2,9
Otros Ingresos	8684	9761	3,1	3,1
GASTOS TOTALES	28514	31933	10,0	10,3
Pagos Corrientes	21490	23762	7,6	7,7
Pagos de Capital	7012	8167	2,5	2,6
Prestamo Neto	-7	-5	0,0	0,0
SUPERAVIT (DÉFICIT)	2154	1680	0,8	0,5

Fuente: CONFIS.

Por otro lado, los gastos de las entidades regionales y locales crecerán 12% con respecto al año 2005, y representarán 10,3% del PIB. Este crecimiento es consecuencia en parte de un aumento en la inversión, que bordea el 17%.

Conclusiones

Después de analizar las cifras del balance del sector público consolidado en 2005 y las proyecciones para 2006 y 2007, se encuentra que a pesar de la mejora que registró el déficit del Gobierno Nacional Central el año pasado, cuando alcanzó el equivalente 4,8% del PIB, este resultado nuevamente se deteriorará en 2006

para estabilizarse en 2007 en el equivalente a 5,0% del PIB.

Como lo han observado varios analistas internacionales, a pesar de los favorables registros del resto del sector público no financiero, la dinámica del déficit del GNC hacia el futuro puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico del país.

El mayor nivel en el déficit en el GNC se genera en un aumento en los pagos de los intereses de la deuda pública, los gastos de funcionamiento y de la inversión.

Como se ha mencionado en otras ocasiones, un componente importante de la compensación del déficit del gobierno se origina en la actividad petrolera, que continúa favorecida por el desmonte de los subsidios de los combustibles líquidos y por el favorable nivel de precios internacionales del crudo.

Desafortunadamente, la probabilidad de que esa situación se mantenga en el largo plazo cada día es menor, ya que existe una gran incertidumbre con respecto a la dinámica de los flujos de capital que se han dirigido a ese sector para compensar la caída en la producción doméstica de crudo y a la permanencia de los elevados precios del petróleo.

Lo anterior confirma la necesidad de que el gobierno adopte las medidas estructurales que solucionen el desequilibrio en las finanzas del Gobierno Nacional Central.