

EL PRESUPUESTO DE 2008

En días pasados el gobierno presentó ante el Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2008. En términos generales el proyecto refleja el interés por consolidar la estrategia de seguridad democrática y continuar, en los espacios en donde es factible hacerlo, con los ajustes mostrados en los últimos años.

Si bien la política fiscal parece estar bien encaminada, creemos que aún hay espacio para lograr un mayor robustecimiento de las cuentas fiscales, lo cual consideramos de vital importancia dada la actual coyuntura turbulenta de los mercados internacionales de capitales.

Aspectos generales de la Ley de Presupuesto

Con la introducción del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) el año pasado, se dio un giro importante en cuanto al proceso de programación presupuestal al establecerse una metodología con objetivos de mediano plazo bajo un esquema sectorial. La principal motivación de estos cambios era permitir la construcción de un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que enfrentan los distintos sectores. La formulación del proyecto de ley de PGN para el año 2008 se ciñe a esta metodología.

El punto de partida del ejercicio presupuestal se basa en los supuestos plasmados en la tabla 1. A partir de ellos se obtiene un presupuesto de gastos de \$125,7 billones para 2008 (32,8% del PIB)

y un déficit fiscal para el Sector Público Consolidado (SPC) de 1,4% del PIB.

Tabla 1
Supuestos para la programación presupuestal para 2008

Supuestos	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
PIB real (variación %)	5,8	5,0
PIB nominal (miles de millones de \$)	351.228	383.264
PIB nominal (variación %)	9,5	9,1
Importaciones (US\$)	30.690	32.453
Crecimiento importaciones totales, %	28,0	5,7

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junio de 2007.

Según informó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con un superávit primario de 2,6% del PIB en 2008 y de 1,8% en promedio entre 2008 y 2018 se logrará el objetivo de llevar la deuda pública de 28,9% a 24,8% del PIB en 2018. De esta manera el ejercicio presupuestal es consistente con los objetivos de endeudamiento trazados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De igual manera, la meta de déficit fiscal de 1,4% del PIB para el SPC implica que para 2008 el déficit del Gobierno Nacional Central ascenderá a 3,3% del PIB, tal como lo estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo (tabla 2).

Las fuentes de financiamiento del Presupuesto General de la Nación

Los recursos incluidos en el proyecto de Ley de Presupuesto para 2008 son consistentes con lo establecido en el plan financiero que contempla una meta de crecimiento real de la economía de 5% y una inflación de 3,5%.

Tabla 2
Balances fiscales periodo 2008 – 2011 (como % del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
Sector Público Consolidado	-0,7	-1,4	-1,3	-1,5	-1,5
Sector Público No Financiero	-1,0	-1,7	-1,7	-2,0	-1,9
Gobierno Nacional Central	-3,3	-3,3	-2,9	-2,8	-2,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Marco Fiscal de Mediano Plazo).

Los ingresos presupuestados alcanzarán \$125,7 billones de los cuales \$117,3 billones corresponderán a recursos de la Nación y los restantes \$8,4 billones harán parte de los recursos propios de los establecimientos públicos de carácter nacional (tabla 3).

Tabla 3
Presupuesto General de la Nación 2008 – Fuente de los recursos

Concepto	2007 (1)	2008 p (2)	Var. % 08/07 (3)=(2/1)	Participación Porcentual		Como % del PIB	
				2007 (4)	2008 (5)	2007 (6)	2008 (7)
Total Presupuesto Nación	107759	117329	8,9	93,4	93,3	30,7	30,6
Ingresos Corrientes	59107	66201	12,0	51,2	52,7	16,8	17,3
Recursos de Capital	44419	46467	4,6	38,5	37,0	12,6	12,1
Fondos Especiales *	3610	3929	8,8	3,1	3,1	1,0	1,0
Rentas Parafiscales	623	732	17,4	0,5	0,6	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	7584	8387	10,6	6,6	6,7	2,2	2,2
Total PGN	115343	125715	9,0	100	100	32,8	32,8

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Cifras en miles de millones

Los ingresos corrientes de la Nación se incrementarán en 12% y representarán un 17,3% del PIB en 2008 (tabla 4). Dentro de sus componentes, se aprecia que el recaudo por impuesto a la renta, registrará un crecimiento de tan sólo 3,6% como resultado del impacto de las medidas contempladas en la reforma tributaria de 2006¹. La menor dinámica en el recaudo de renta será compensada con los recursos provenientes del impuesto al patrimonio que bordearán los tres billones de

¹ El recaudo esperado por concepto de renta, que en esta clasificación incluye el de timbre disminuye de 6,4% en 2007 a 6,1% del PIB en 2008 como consecuencia de la entrada en vigencia de la eliminación de la sobretasa del 10%, de la reducción de la tarifa del 34% a 33%, de la deducción del impuesto de industria y comercio, y del marchitamiento gradual del impuesto de timbre, medidas que fueron introducidas en la reforma tributaria de 2006 (Ley 1111).

pesos en 2008² y que se destinarán en su totalidad al fortalecimiento de la política de seguridad democrática³.

Tabla 4
Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2007-2008

Concepto	2007 Recaudo (1)	2008 Proyecto (2)	Variación % 08/07 (3) (2/1)	Como % del PIB	
				2007 (5)	2008 (6)
I - Ingresos Tributarios	58838	65955	12,1	16,8	17,2
Actividad Económica Interna	45105	50895	12,8	12,8	13,3
Renta	22602	23420	3,6	6,4	6,1
Impuesto al Patrimonio	1148	2980	159,6	0,3	0,8
Impuesto al Valor Agregado	16024	18941	18,2	4,6	4,9
GMF	3074	3420	11,3	0,9	0,9
Gasolina y ACPM	1340	1408	5,1	0,4	0,4
Resto	918	727	(20,8)	0,3	0,2
Actividad Económica Externa	13732	15060	9,7	3,9	3,9
Impuesto al valor agregado	9490	10358	9,1	2,7	2,7
Aduana y Recargos	4242	4701	10,8	1,2	1,2
II - Ingresos no tributarios	269	246	(8,6)	0,1	0,1
III - TOTAL (I+II)	59107	66201	12,0	16,8	17,3

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. Cifras en miles de millones

Vale la pena destacar los mayores recaudos generados por concepto de IVA interno y externo, que en la proyección tendrán un crecimiento de 18,2% y 9,1%, respectivamente. Esta dinámica recoge también las modificaciones introducidas en la última reforma tributaria.

En conjunto, el recaudo por impuesto a la renta e IVA interno, representará el 64% de los ingresos corrientes de la Nación y si a estos recursos se les agregan los provenientes del IVA a las importaciones, este porcentaje se incrementa al 79,6%.

La otra fuente importante del presupuesto de ingresos es la de los recursos de capital. Para 2008 estos se proyectan en \$46,5 billones, cifra que representa 12,1% del PIB y que agrega los recursos provenientes del endeudamiento interno y

² De acuerdo con la última información suministrada por el CONFIS, para el periodo 2007-2008, se espera recaudar \$1,15 billones en 2007 (0,3% del PIB) y \$2,98 billones en 2008 (0,8% del PIB) a través del impuesto al patrimonio.

³ De acuerdo con lo que se estableció en el Marco Fiscal de Mediano Plazo los gastos en defensa asociados al impuesto al patrimonio se distribuirán de la siguiente manera: \$429 mm (0,1% del PIB) en servicios personales, \$141 mm en gastos generales y \$3.299 mm (0,9% del PIB) en inversión.

externo así como la enajenación de activos⁴. Dentro de este rubro se destacan también los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) que de acuerdo con el Plan de Desarrollo deberán ser transferidos entre 2008 y 2010 al Gobierno Nacional Central⁵.

Los usos de los recursos del Presupuesto General de la Nación

El presupuesto de gastos para 2008 que tendrá un crecimiento del 9%, ascenderá a \$125,7 billones, cifra que al ser comparada con la de 2007 implica un aumento absoluto de \$10,4 billones (tabla 5).

Tabla 5
Presupuesto General de la Nación 2008 – Uso de los recursos

Concepto	Billones de pesos			Variación		Porcentaje PIB		
	2006	2007	2008 p	2006	2007	2006	2007	2008 p
Presupuesto Total	104,7	115,3	125,7	10,2	9,0	32,6	32,8	32,8
Funcionamiento	52,0	56,8	65,1	9,2	14,7	16,2	16,2	17,0
Gastos de personal	10,4	11,4	12,6	9,4	11,1	3,2	3,2	3,3
Gastos generales	3,5	3,6	3,9	4,4	6	1,1	1,0	1,0
Transferencias	37,2	40,9	47,8	10,1	16,7	11,6	11,7	12,5
Operación comercial	0,9	0,8	0,9	-12,8	3,3	0,3	0,2	0,2
Servicio de la deuda	38,9	39,3	39,3	1,0	-0,1	12,1	11,2	10,3
Amortizaciones	22,5	23,6	23,4	4,5	-0,4	7,0	6,7	6,1
Intereses	16,4	15,8	15,8	-3,8	0,5	5,1	4,5	4,1
Inversión	13,7	19,2	21,3	40,1	10,8	4,3	5,5	5,6
Subsidio combustib.	0	2,9	0,8	0	-74,1	0	0,8	0,2
Resto de inversión	13,7	16,3	20,6	18,8	26,0	4,3	4,6	5,4
Déficit GNC						4,1	3,3	3,3
Déficit SPC						0,8	0,7	1,4

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

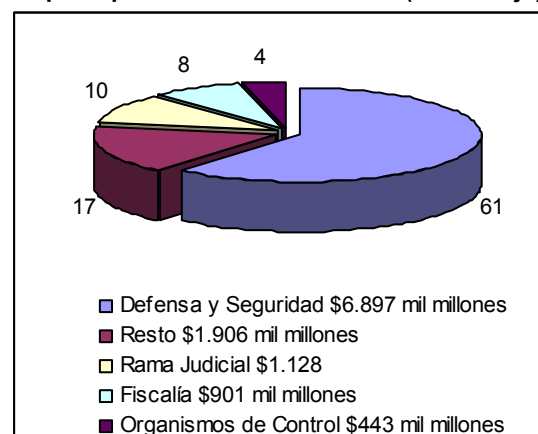
El proyecto de presupuesto de 2008 permite ver que el rubro de gasto que más se incrementará será el de funcionamiento al pasar de 16,2% a 17% del PIB. Por su parte, el servicio de la

deuda experimentará una reducción de 0,9 puntos del PIB, mientras que la inversión se mantendrá en un nivel similar al de 2007.

Dentro de los gastos de funcionamiento el componente más importante seguirá siendo el de transferencias que pasará de 11,7% del PIB en 2007 a 12,5% del PIB en 2008.

El presupuesto de gastos de 2008 también permite ver claramente el deseo de las autoridades de continuar avanzando en el fortalecimiento de la fuerza pública y del sistema de inteligencia del Estado. Para el 2008 los gastos de nómina en defensa y seguridad alcanzarán \$6,8 billones y representarán el equivalente al 61% de la nómina total del Estado. Para los demás trabajadores del Estado se proyectan recursos de alrededor de \$4,4 billones (gráfico 1).

Gráfico 1
Distribución porcentual de los gastos de nómina del presupuesto de la Nación 2008 (Porcentaje)



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Las cifras muestran que dentro de los gastos de funcionamiento totales, el sector que absorberá la mayor parte de los recursos será el de seguridad y defensa, que en total representará algo más de 4% del PIB. De este monto cerca de 2% del PIB se destinará a gastos de personal.

Comparado con el presupuesto de 2007, los gastos de personal del sector

⁴ Estos recursos se componen de desembolsos de crédito (\$29,8 billones), excedentes financieros de entidades descentralizadas (\$5,9 billones), enajenación de activos (\$1,5 billones), rendimientos financieros (\$628 miles de millones), reintegros (\$658 miles de millones), recuperación de cartera (\$34,6 miles de millones) y otros recursos de capital (\$8,6 billones).

⁵ Esta determinación se incorporó en el MFMP y el traslado de los \$2,3 billones que ha sido tenido en cuenta en el presupuesto se llevará a cabo en un 60% en 2008, 20% en 2009 y 10% en 2010. El 10% restante financiará el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC).

defensa y seguridad se incrementarán en 16,2%, lo que implica un crecimiento superior en cerca de 5 puntos porcentuales al de los gastos de personal del total del Gobierno Nacional.

En lo que se refiere al servicio de la deuda, el proyecto estima una reducción en el pago de intereses de 0,4% del PIB y unas menores amortizaciones en 0,6% del PIB.

En total, las apropiaciones para el servicio de la deuda alcanzarán \$39,3 billones en 2008⁶. De este monto \$8,6 billones se destinarán al pago de compromisos de deuda externa y los restantes \$30,7 billones se utilizarán para el pago de compromisos asociados con la deuda interna.

Por último en los rubros correspondientes a inversión se proyecta un crecimiento de 10,8%. De esta manera las apropiaciones para inversión pasarán de \$19,2 billones en 2007 a \$21,3 billones en 2008 cifra que alcanzará el 5,6% del PIB.

En este punto es importante aclarar que de acuerdo con la metodología de elaboración del presupuesto, en este rubro se incluye, además de un monto importante de gastos que no corresponden en estricto sentido a formación bruta de capital fijo, el subsidio a los combustibles que llegarán a representar 0,2% del PIB en 2008⁷.

En lo que se refiere al resto de los componentes del presupuesto de inversión, el proyecto contempla para 2008 un

crecimiento de 26%, al pasar de \$16,3 billones en 2007 a \$20,6 billones en 2008.

Como en el caso de los gastos de funcionamiento, dentro de los de inversión se destacan los de defensa y seguridad que de acuerdo con lo proyectado se incrementarán en 203%. De esta manera el presupuesto de inversiones para este sector pasará \$1,17 billones en 2007 a \$3,56 billones en 2008, de los cuales \$2,3 billones se destinarán al fortalecimiento de la capacidad de la fuerza pública.

Algunas reflexiones sobre el proyecto

El proyecto de presupuesto general de la Nación refleja la apuesta del gobierno por fortalecer las fuerzas armadas y la seguridad interna con lo que se busca consolidar la tendencia de crecimiento que muestra la economía. A pesar de este esfuerzo, el presupuesto de gasto con respecto al PIB se mantiene inalterado en comparación al del año 2007.

Si bien es una buena noticia que el aumento en este rubro no lleve a incrementos del presupuesto global, si es un tanto desalentador no ver una mejoría en el indicador de gasto total a PIB. Esto se explica fundamentalmente por el incremento en los gastos de funcionamiento, en particular el asociado a las transferencias, y entre ellas el cubrimiento de las obligaciones del gobierno con la seguridad social de los colombianos. Es importante que nos acostumbremos a este tipo de resultados, toda vez que en los próximos años, se espera que los pagos pensionales alcancen 4,5% en 2008, 4,7% en 2009 y 4,8% del PIB en 2010, año en que el pago de estos compromisos llegará a su pico.

Excluyendo este rubro de gasto que se encuentra comprometido y que por ningún motivo podría considerarse no honrar, el gasto como proporción del PIB continúa descendiendo. En el 2007 el presupuesto sin transferencias llegó a 21,1% del PIB y en el 2008 se proyecta en 20,3%. Así que en medio de los compromisos adquiridos y haciendo un importan-

⁶ De éstas, \$15,8 billones corresponden a intereses y \$23,3 billones a amortizaciones. Inicialmente, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se estimaba que por concepto de intereses el gasto del GNC ascendería a \$14,9 billones (3,9%) del PIB.

⁷ Aunque tradicionalmente los subsidios a los combustibles habían estado por fuera del PGN, el Gobierno Nacional, buscando mayor transparencia en las decisiones presupuestales y en la asignación de recursos, incluyó los subsidios al consumo de combustibles dentro del PGN. Esta decisión tiene una justificación social, porque al incluirlo en el PGN tanto su monto como su destinación representan los intereses de la población.

te esfuerzo por canalizar recursos hacia su programa bandera, el gobierno continúa en una senda de ajuste de sus finanzas.

El hecho de que se hayan dado estos ajustes no implica que se deban ignorar otro tipo de medidas que podrían fortalecer más las finanzas públicas. La Comisión Independiente del Gasto Público hizo algunas recomendaciones que desafortunadamente no fueron incorporadas en su totalidad y que podrían darle un empujón adicional al fortalecimiento fiscal.

Dentro de las recomendaciones de corto plazo acogidas por el gobierno, la que más eco ha tenido en los medios es la de hacer un recorte presupuestal inmediato en 2007 con el propósito de disminuir el gasto público y reducir la vulnerabilidad de la economía. En este punto es importante resaltar que aunque inicialmente el recorte propuesto alcanzaba los \$1,5 billones, al final el ajuste presupuestal sólo llegó a los \$1,1 billones, cifra que al ser incorporada en el balance fiscal del Gobierno tan sólo representa una disminución en el gasto y por lo tanto en el déficit de \$692 miles de millones⁸.

La comisión también le sugirió al gobierno el seguimiento de algunas directrices a la hora de proyectar la evolución de algunos de los componentes del presupuesto. Nos parece importante resaltar el hecho de que en su mayoría estas han sido acogidas, en particular la relacionada con el ajuste de los incrementos porcentuales de los componentes del gasto excluidos los destinados a las inversiones en equipo militar, de tal forma que fueran menores al crecimiento esperado de la economía. Como se puede observar en la tabla 6 el presupuesto de gastos sin Defensa y Seguridad se incrementará en un 6,3%, mientras que el crecimiento del PIB nominal para 2008 se estima en 9,1%⁹.

⁸ De estos \$550 mil millones corresponden a menores inversiones.

⁹ Según estimaciones de MHCP

Tabla 6

Presupuesto General de la Nación 2008 – Uso de los recursos (con y sin gasto en defensa y seguridad)

Concepto	2007 (1)	2008 proyecto (2)	Variación % 08/07 (3) = (2/1)
TOTAL PGN SIN DEFENSA Y SEGURIDAD	100255	106521	6,3
FUNCIONAMIENTO	42859	49462	15,4
Gastos de personal	4854	5056	4,2
Gastos generales	1044	974	-6,6
Transferencias	36882	43365	17,6
Operación comercial	80	66	-17,1
SERVICIO DE LA DEUDA	39320	39294	-0,1
INVERSION	18076	17765	-1,7
Subsidio combustibles	2930	760	-74,1
Resto de inversión	15146	17005	12,3
TOTAL DEFENSA Y SEGURIDAD	15089	19195	27,2
FUNCIONAMIENTO	13915	15636	12,4
Gastos de personal	6517	7573	16,2
Gastos generales	2599	2889	11,1
Transferencias	4055	4390	8,3
Operación comercial	744	785	5,5
INVERSION	1173	3558	203,3
TOTAL PGN	115343	125715	9,0

Fuente: Dirección General de Presupuesto público Nacional.

Dentro de las recomendaciones de la comisión, no compartimos la posición adoptada por el gobierno con respecto a la venta de su participación en ISA e ISAGEN. La comisión sugirió reducir la deuda pública en \$7,25 billones con el producto de la venta de su participación en ISA, equivalente a 56% del capital de la empresa, la venta adicional de acciones de ISAGEN, equivalentes a 25% de su capital y la puesta en marcha del proceso de venta de las acciones de la Nación en URRÁ y CORELCA. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con la privatización de ISA e ISAGEN se esperaba obtener ingresos por 1,5% del PIB. De estas recomendaciones, tan solo los recursos de la venta de las acciones de la nación en URRÁ y CORELCA fueron incorporados en el plan financiero 2008. La venta de la participación de la Nación en ISA fue descartada y la decisión de la venta de acciones de ISAGEN aplazada. En el último cuadro de fuentes y usos suministrado por el gobierno, se aprecia que la imposibilidad de realizar la venta de la participación de ISA e ISAGEN implica de por sí un mayor endeudamiento externo cercano a los \$3 billones en 2008.

Por último, la comisión pedía que se adoptara como meta estructural un superávit primario para el Gobierno Cen-

tral de 2% del PIB y a pesar del esfuerzo en la programación presupuestal de 2008, este propósito se logra parcialmente al alcanzar un balance primario positivo de tan sólo 1% del PIB. Este es un objetivo que creemos que hay que adoptar e institucionalizar cuanto antes.

Consolidar las tendencias fiscales, posiblemente acogiendo algunas de las recomendaciones descartadas de momento, es imperativo en la coyuntura actual. Los mercados financieros internacionales se han mostrado muy volátiles en los días pasados. La crisis hipotecaria en EEUU, así como sus posibles ramificaciones en otros mercados financieros de ese país,

puede llevar a una redefinición de los niveles máximos de riesgo tolerables por los inversionistas, con posibles consecuencias sobre el precio de la deuda de países emergentes como Colombia. En tales circunstancias es importante diferenciarse del resto del mercado y la manera de hacerlo es reflejando la mayor solidez posible de las finanzas públicas. Este es el momento indicado para blindar la situación fiscal y financiera, y para ello hay que echar mano a las alternativas posibles, algunas de las cuales están presentes en las recomendaciones de la comisión.