

SEMINARIO PERSPECTIVAS DE LA
ECONOMÍA MUNDIAL
Y SUS IMPLICACIONES PARA COLOMBIA

INFORMACIÓN E INSCRIPCIONES

Gerencia de Eventos

Teléfono: (57 1) 3266600 Ext. 1480 – 1481 – 1482 – 1483 – 1484 Fax: (57 1) 3266602E-mail: eventos@asobancaria.com

Club El Nogal - Bogotá - Marzo 11 - 2008

EL PLAN FINANCIERO 2008 Y LAS SEÑALES DE ALERTA PARA EL FUTURO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En días pasados el Consejo Superior de Política Fiscal publicó la actualización del Plan Financiero 2008. De acuerdo con ese documento, el déficit del Sector Público Consolidado pasará de 0,7% del PIB en 2007 a 1,4% este año.

El origen del mayor déficit está en las entidades públicas nacionales que no se compensa con un mejor resultado del gobierno nacional.

En esta Semana Económica señalamos la importancia de mantener un seguimiento permanente de las cifras fiscales del sector público. Varios elementos que discutimos muestran que el déficit que venía en caída se ha revertido y su tendencia creciente empieza a ser preocupante. En particular, el gobierno debe asegurarse de que los recursos transitorios adicionales con que cuenta como los ingresos por el ciclo económico y el ahorro del Fondo de Estabilización Petrolera, FAEP, no se utilicen para financiar gastos que tienen vocación de ser permanentes.

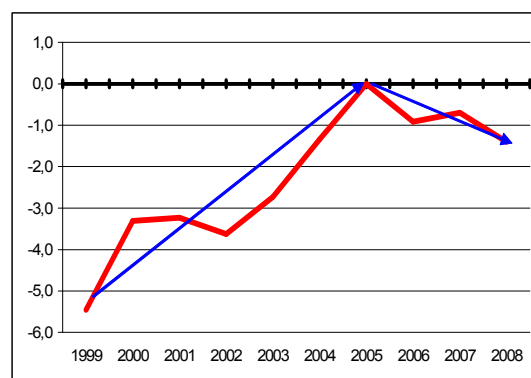
Esto no sólo reafirmaría su compromiso de seguir trabajando en el saneamiento de sus finanzas públicas sino que también ayudaría a aliviar parte de la presión que actualmente existe sobre las tasas de interés, facilitando así la labor del Banco de la República en el control de la inflación.

El preocupante cambio en la tendencia del déficit

Después de los diferentes esfuerzos de las autoridades económicas por equilibrar las cuentas fiscales en 2005, luego de déficit fiscales de niveles de 5,5% del PIB en 1999, las proyecciones del presente año confirman el cambio en la tendencia y ahora se observa un mayor deterioro de las cuentas públicas.

Como se aprecia en el gráfico 1, los desequilibrios que se registraron en los años 2006 y 2007, inferiores al 1% del PIB, se aumentará este año alcanzando 1,4% del PIB.

Gráfico 1
Déficit del Sector Público Consolidado
(% del PIB)



Fuente: CONFIS. *Proyectado.

Aspectos generales del resultado del Sector Público Consolidado en 2008

De acuerdo con las proyecciones realizadas por el CONFIS, el déficit del Sector Público Consolidado se aumentará este año en 0,7% del PIB hasta el 1,4%

mencionado. Ese deterioro se explica principalmente por una reducción en el superávit del sector descentralizado, que pasa de 2,3 a 1,7% del PIB entre 2007 y 2008 (tabla 1).

Dos factores explican el deterioro del sector descentralizado: 1) La caída del superávit de la Seguridad Social y 2) El aumento en el déficit de las empresas del nivel nacional. Se resalta que las empresas y los gobiernos regionales (departamentos y municipios) mantienen su contribución positiva al balance consolidado en 0,7% del PIB.

Tabla 1

Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2007-2008 (\$ mm y como % del PIB)

Concepto	(\$MM)		% PIB	
	2007*	2008*	2007*	2008*
Sector Público No Financiero	-3.645	-6.185	-1,0	-1,6
Gobierno Nacional Central	-11.679	-12.628	-3,3	-3,3
Sector Descentralizado	8.034	6.444	2,3	1,7
Seguridad Social	5.808	5.180	1,7	1,3
Empresas del Nivel Nacional	-153	-1.554	0,0	-0,4
Empresas del Nivel Local	1.255	1.220	0,4	0,3
Regional y Local	1.125	1.598	0,3	0,4
Balance Cuasifiscal del Banrep	1.595	1.388	0,5	0,4
Balance del Fogafin	781	451	0,2	0,1
Costo de la Reestruc. Financiera	-1.213	-1.094	-0,3	-0,3
Discrepancia Estadística	0	0	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-2.481	-5.440	-0,7	-1,4

Fuente: CONFIS. *Proyectado.

El deterioro en la seguridad social se explica por pensiones y cesantías, cuyo superávit cae de 1,7% a 1,4% del PIB entre 2007 y 2008. Esto obedece a que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), efectuó en 2007 pagos retrasados al Fondo de Pensiones Territoriales por concepto de regalías, que no se repetirán en este año. Además, por el inicio de los pagos pensionales del patrimonio autónomo de Ecopetrol y los mayores gastos del Fondo de Solidaridad Pensional (tabla 2).

Por su parte, el mayor déficit de las empresas del nivel nacional proviene principalmente de la transferencia que el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) debe hacer al Gobierno Nacional¹

¹ El artículo 143 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 libera a Ecopetrol de la obligación de realizar ahorros en el FAEP y traslada al Gobierno Nacional la pro-

(que contribuye al déficit con 0,9% del PIB). La transferencia que recibirá el gobierno marca el final de la historia de este fondo, mecanismo que fue creado mediante la Ley 209 de 1995 con propósitos de estabilización macroeconómica y del gasto público. El instrumento que operó por algo más de 12 años y que alcanzó a acumular recursos en el exterior por cerca de US\$2.500 millones, se diseñó para evitar la entrada masiva de dólares al país y sus efectos inflacionarios y revaluacionistas. El ahorro actual superior a los US\$2.000 millones se gastará en tres años.

Tabla 2

Balance Fiscal del Sector Público No Financiero 2007-2008 (\$ mm y como % del PIB)

Concepto	(\$MM)		% PIB	
	2007*	2008*	2007*	2008*
Seguridad Social	5.808	5.180	1,7	1,3
Empresas del Nivel Nacional	-153	-1.554	0,0	-0,4
Ecopetrol	-677	0	-0,2	0,0
FAEP** 1/	522	-2.984	0,1	-0,8
Eléctrico	463	294	0,1	0,1
Resto Nacional	-463	1.135	-0,1	0,3
Empresas del nivel local	1.255	1.220	0,4	0,3
EPM	166	132	0,0	0,0
EMCALI	432	295	0,1	0,1
Resto Local	657	793	0,2	0,2
Gobiernos Regionales y locales**	1.125	1.598	0,3	0,4
Sector Descentralizado	8.034	6.444	2,3	1,7
Gobierno Nacional Central	-11.679	-12.628	-3,3	-3,3
Sector Público No Financiero	-3.654	-6.185	-1,0	-1,6

Fuente: CONFIS. * Cifras Proyectadas. ** Incluye Fondo Nacional de Regalías. 1/ Para 2007, los datos del FAEP incluyen Fondo de Estabilización de Precios de Combustible.

¿Qué sucede al interior de las cuentas del Gobierno Nacional?

Las cifras del gobierno nacional muestran que los ingresos adicionales, de naturaleza transitoria, principalmente, se están gastando en mayores transferencias e inversiones.

1. Ingresos

Los ingresos totales del gobierno este año serán equivalentes a 19,3% del

pieza del saldo correspondiente a Ecopetrol. Con el objeto de que el Gobierno reciba los recursos del FAEP de una manera gradual, se tiene proyectado retirar en 2008 el 60% del saldo acumulado por Ecopetrol, y el resto en los años 2009 y 2010.

PIB, con un incremento de 0,8 puntos del PIB frente al 2007.

El aspecto más destacado es que los ingresos adicionales son de capital o transitorios y no reflejan una tendencia estructural de largo plazo. En efecto, la totalidad de los mayores ingresos son recursos de capital que pasarán de representar 1,4% del PIB, en 2007, a 2,2% en 2008. Se destaca el desahorro del FAEP por \$2,4 billones, y los mayores dividendos que se recibirán de Ecopetrol por \$3,3 billones, explicados en buena medida por los altos precios del crudo.

Aunque el agregado de los ingresos tributarios muestra que se mantendrán en 16,8% del PIB, se resalta que el menor recaudo generado por la reforma tributaria de 2006, por cerca de \$2,2 billones, es compensado por el aumento en los ingresos transitorios provenientes del impuesto al patrimonio, cuyo recaudo pasará de \$1,1 billones en 2007 a \$3,05 billones en 2008 (tabla 3).

Tabla 3
Balance fiscal del Gobierno Nacional Central
2007-2008 (\$ mm y como % del PIB)

Concepto	(\$MM)		% PIB	
	2007*	2008*	2007*	2008*
Ingresos Totales	64.591	74.712	18,4	19,3
Tributarios	58.837	65.283	16,8	16,8
No tributarios	269	247	0,1	0,1
Fondos Especiales	535	774	0,2	0,2
Recursos de Capital	4.912	8.392	1,4	2,2
Alicuotas	39	17	0,0	0,0
Gastos Totales	76.270	87.340	21,7	22,5
Intereses	15.049	14.788	4,3	3,8
Funcionamiento**	54.172	61.814	15,4	16,0
Servicios personales	9.076	9.890	2,6	2,5
Transferencias	41.641	48.310	11,9	12,5
SGP	16.862	18.626	4,8	4,8
Pensiones	14.670	17.183	4,2	4,4
Otras transferencias	10.109	12.501	2,9	3,2
Gastos Generales	3.455	3.614	1,0	0,9
Inversión**	6.551	10.178	1,9	2,6
Prestamo neto	497	560	0,1	0,1
Déficit	-11.679	-12.628	-3,3	-3,3
CRSF	1.213	1.094	0,3	0,3
Déficit a financiar	-12.892	-13.722	-3,7	-3,5

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

2. Los gastos

El Plan Financiero contempla gastos totales que representan 22,5% del PIB, superiores en 0,8 puntos del PIB a los registrados en 2007.

En la tabla 3 se observa que mientras los pagos de intereses de la deuda disminuyen de 4,3% del PIB, en 2007, a 3,8%, en 2008, los gastos de funcionamiento aumentan de 15,4% a 16% y los de inversión de 1,9% a 2,6% del PIB.

Dentro de los gastos de funcionamiento sobresalen los pagos por concepto de transferencias, que aumentan de 11,9% del PIB, en 2007, a 12,5%, en 2008, y dentro de los cuales se encuentran las destinadas a las entidades territoriales por \$18,6 billones así como los recursos para cubrir los compromisos pensionales del ISS y el resto de transferencias que aumentan 0,2 y 0,3% del PIB, respectivamente.

La inversión, que será de \$10,2 billones con un aumento de 0,8% del PIB, incluye además de \$2,3 billones de mayor gasto militar financiado con los recursos del impuesto al patrimonio (0,6% del PIB), algo más de \$1 billón de gastos adicionales de carácter social.

Las preocupaciones que surgen del plan financiero en torno al futuro de las finanzas públicas

El análisis del Plan Financiero pone de manifiesto varios factores que podrían poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo:

1) La disminución permanente que producirá la reforma tributaria de 2006 sobre los ingresos del Gobierno Nacional. Conviene recordar que la Ley 1111 de diciembre de 2006, además de aprobar el impuesto al patrimonio por las vigencias 2007 a 2010, eliminó la sobretasa al impuesto de renta y redujo en un punto la tarifa del gravamen de 35 a 34%; incrementó de 30 a 40% la deducción por inversión en activos fijos, autorizó la deducción del 25% del Gravamen a los

Movimientos Financieros y hasta del 100% de los impuestos locales² y determinó el desmonte gradual del impuesto de timbre.

2) En el mediano plazo habrá un menor recaudo en renta por efecto de la nueva Ley de Zonas Francas. La disminución de la tarifa en el impuesto de renta hasta el 15% para las empresas que sean catalogadas como zonas francas especiales, representa un beneficio tributario adicional que producirá un efecto negativo creciente sobre el recaudo, que puede anular el esfuerzo de varias de las reformas tributarias aprobadas en la década pasada. No deja de llamar la atención que esta mega-reforma tributaria no haya generado mayor discusión en el país.

3) El aumento en el gasto militar, relacionado con el fortalecimiento de la política de seguridad democrática, que si bien tiene una contrapartida de ingreso hasta 2010 en el impuesto al patrimonio, puede convertirse en gasto permanente.

4) Se observa la influencia que continuará teniendo sobre el déficit del gobierno el aumento en el pago de los compromisos pensionales del ISS, que se espera aumenten desde 4,5% del PIB en 2008, hasta 4,8% del PIB en 2010, año en el que estas erogaciones llegarían a su pico.

5) Aunque en más de una ocasión el CONFIS ha dicho que la transferencia de los recursos del FAEP es neutra en el consolidado, la realidad es que el gobierno se está gastando ese ahorro. Infortunadamente no hay certeza de que el gasto asociado a la utilización de esos recursos transitorios no financiará erogaciones de tipo permanente. Si esa presión se man-

tiene el déficit tendería a ser mayor en un monto equivalente a 0,6% del PIB.

6) El cumplimiento del Acto Legislativo 04 de 2007 determinó que las transferencias a las entidades territoriales deberían aumentar en 4% real entre 2008 y 2009; 3,5% real en 2010 y 3% entre 2011 y 2016, cifras que hay que ajustar hacia arriba si la economía crece más que esos porcentajes. Esta última disposición, que busca que las transferencias mantengan su participación en el PIB nominal, no incluye la posibilidad de que el ajuste se haga hacia abajo cuando el PIB crezca por debajo de esos porcentajes.

7) Como resultado del proceso de democratización de Ecopetrol, a partir de 2008 ésta entidad dejó de incluirse en el balance consolidado. Considerando que Ecopetrol se había convertido en una empresa “superavitaria” a costa de recortes en sus inversiones, su exclusión del balance equivale a la pérdida de un importante “comodín” que contribuía de forma significativa a lograr las metas de déficit para el balance fiscal consolidado³. Esto sin duda es positivo para el manejo de la empresa y para el país, pero implica una presión adicional de ajuste para el gobierno central.

8) Por último, no hay que olvidar que aún está por aclararse el rumbo que tomará el conflicto derivado del fallo del Consejo de Estado que determinó el pago de \$224 mil millones por parte del gobierno a los antiguos accionistas de Granahorrar. Más allá del impacto que pueda tener ese fallo en 2008, este caso pone de manifiesto la importancia de considerar la contingencia de los procesos en contra de la nación y que se convierten en una presión adicional de gasto.

² Esto se ve parcialmente compensado con el incremento del recaudo asociado a la eliminación de los ajustes integrales por inflación.

³ La salida de Ecopetrol y su proceso de capitalización no cambiarán los efectos sobre el consolidado de las transferencias que la empresa le hace al sector público por concepto de seguridad social, regalías e impuesto de renta.

Comentarios finales

Aunque no se puede negar que en los últimos años se han producido mejoras en el frente fiscal, hay varios elementos preocupantes en el panorama de mediano plazo. Consideramos que un esfuerzo adicional de control en el gasto público reduciría la presión que actualmente existe sobre las tasas de interés y facilitaría la labor de control sobre el crecimiento del nivel de precios por parte del Banco de la República.

Es sin duda inconveniente que el aumento de los ingresos tributarios, producto del mayor dinamismo de la actividad económica, así como la bonanza de recursos de carácter temporal se traduzcan en incrementos permanentes del gasto público y por lo tanto en presiones adicionales sobre la demanda agregada, los precios y las tasa de interés.