

Presupuesto 2009: La bonanza que se fue...

La semana pasada el Congreso de la República aprobó el presupuesto presentado por el Gobierno Nacional para 2009 por \$140.5 billones de pesos, cifra que representa un incremento de 13.1% respecto al vigente.

Aunque en su mensaje el gobierno afirma que dicho presupuesto se formuló atendiendo la capacidad fiscal del país, para la economía hubiese sido oportuna y conveniente una política fiscal menos expansiva. En la actualidad eso supone que la responsabilidad en el manejo de la coyuntura seguirá recayendo exclusivamente sobre el Banco de República.

En esta Semana Económica se analizan los principales aspectos de la Ley del Presupuesto para el año entrante. Se encuentra que los ingresos extraordinarios que se recibirán por la bonanza petrolera se están gastando, no ahorrando. Además, importantes recursos de privatizaciones y las reservas que quedaban del FAEP también se utilizan en la financiación de los gastos. Las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público para reducir el endeudamiento neto de la Nación no se observan en el presupuesto que se está discutiendo.

Aspectos generales del presupuesto de 2009

El monto de presupuesto aprobado por el Congreso de la República asciende a \$140.5 billones, lo cual implica que el déficit fiscal del gobierno central será de 3% del PIB.

Un aspecto que genera controversia es que el presupuesto supone un cre-

cimiento económico de 5% (ver tabla 1), que luce optimista frente al consenso de los analistas quienes consideran que habrá una moderación en el ritmo de la actividad económica colombiana mayor a la prevista por el gobierno. En la medida en que los ingresos tributarios son sensibles a este supuesto, en aras de una bienvenida ortodoxia debería utilizarse una tasa menor, tipo 4%, para la estimación de los ingresos.

Tabla 1
Supuestos programación presupuestal 2009

Supuestos	2008	2009
Variación (%) PIB real	5,0	5,0
Variación (%) PIB nominal	9,1	10,0
Devaluación fin de periodo (%)	8,0	1,0
Devaluación promedio periodo (%)	7,0	2,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el gobierno se estima que el próximo año el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se ubicará en 1.7% del PIB, con un balance positivo para el sector descentralizado (1.3%) y un déficit del Gobierno Nacional Central (3.0%).

Las previsiones del propio gobierno no son ciertamente alentadoras. Frente a este año el déficit del sector público consolidado se incrementa 0,3% del PIB y el superávit primario cae en igual medida (tabla 2).

Asobancaria había mencionado que para lograr una disminución efectiva en la deuda se requiere alcanzar niveles de superávit primario mínimo de 1.2%, para lo cual era indispensable una reducción del gasto este año de \$2.5 billones, es decir \$1 billón más que el anunciado por el gobierno¹.

¹ Ver Semana Económica 660.

Tabla 2: Balance del Sector Público consolidado (% PIB)

Conceptos	% PIB	
	2008	2009
Sector Público No financiero	-1,1	-1,7
GNC	-3,1	-3,0
Sector Descentralizado	2,0	1,3
Banco de la República	0,2	0,4
Fogafin	0,2	0,2
Costos de la Reestructuración Financiera	-0,3	-0,2
Sector Público Consolidado	-1,1	-1,4
Superávit Primario GNC	0,7	0,4

Fuente: CONFIS, Plan Financiero 2009. Actualización correspondiente al 16 de septiembre de 2008.

Ingresos

Los ingresos totales ascenderán a \$88 billones (20.1% del PIB), lo que implica un crecimiento de 17.8% frente a este año. Dicho monto se compone principalmente por ingresos tributarios, para los que se estima un incremento de 12.7%. Se destaca el aumento de 21% en el recaudo de impuesto de renta.

Esta positiva evolución responde en buena medida a la mayor renta que se espera recibir por parte de Ecopetrol y de las demás petroleras, que este año registrarán importantes utilidades por la favorable dinámica en los precios del crudo.

Si se excluye el pago del impuesto por parte de Ecopetrol, el recaudo en renta crecerá 13.3%, comportamiento que supone que la gestión de la DIAN para elevar la eficiencia del recaudo contrarrestará los efectos de la última reforma tributaria, que redujo la tarifa de 34% a 33% entre 2008 y 2009 (tabla 3).

Los recursos de capital se estiman en \$11.6 billones, cifra que representa 2.7% del PIB. Estos se derivan de los excedentes financieros y los dividendos que las empresas del Estado le transfieren a la nación, de los cuales nuevamente sobresale el giro de dividendos de Ecopetrol que ascenderá en 2009 a \$9 billones (2.1% del PIB).

También conviene destacar que en este año el gobierno desacumuló el 60% (\$2.2 billones) del saldo del Fondo de

Ahorro y Estabilización del Petróleo (FA-EP) y prevé desacumular un 20% adicional en 2009 (\$744 mil millones).

Tabla 3: Comportamiento estimado de los ingresos de la Nación (2008 – 2009)

CONCEPTO	\$ MILES de mill.		% PIB		Var. %
	2008	2009	2008	2009	
Ingresos Totales	74.690	87.985	18,7	20,1	17,8
Tributarios	66.608	75.053	16,7	17,1	12,7
Internos	50.997	57.568	12,8	13,2	12,9
Renta	24.411	29.528	6,1	6,7	21,0
IVA interno	19.533	21.847	4,9	5,0	11,8
GMF	3.373	3.736	0,8	0,9	10,8
Timbre	635	393	0,2	0,1	-38,1
Patrimonio	3.045	2.064	0,8	0,5	-32,2
Externos	14.286	16.096	3,5	3,7	12,7
Grav. Arancelario	4.557	5.134	1,1	1,2	12,7
IVA externo	9.729	10.962	2,4	2,5	12,7
Impuesto gasolina	1.255	1.297	0,3	0,3	3,3
Otros impuestos	70	92	0,0	0,0	31,4
No tributarios	264	401	0,1	0,1	51,9
Fondos Especiales	774	911	0,2	0,2	17,7
Recursos de Capital	7.044	11.620	1,8	2,7	65,0

Fuente: CONFIS, Plan Financiero 2009. Actualización correspondiente al 16 de septiembre de 2008.

En la edición 661 de Semana Económica, Asobancaria señaló la inconveniencia que tiene para la Nación la creciente dependencia de los ingresos provenientes del petróleo². El problema que queremos destacar radica no sólo en que los ingresos extraordinarios están financiando gastos corrientes, sino que se eliminaron los mecanismos de estabilización como el FAEP e incluso ese ahorro de muchos años se está consumiendo aceleradamente. Un sano principio de finanzas públicas que se olvidó es que el gasto permanente no debe financiarse con recursos de carácter temporal.

Gastos

El presupuesto de gasto ascenderá a \$101 billones, lo que representa un incremento de 16.4%, cifra que se encuentra 6% por encima del crecimiento del PIB nominal (tabla 4).

Es notorio el importante aumento en los gastos de funcionamiento, que pasarán de 15.5 a 17.2% del PIB. Su com-

² En particular se hace referencia al impuesto de renta de las compañías petroleras, los dividendos recibidos por la participación accionaria en Ecopetrol y los impuestos a los combustibles líquidos.

ponente más dinámico serán las transferencias cuyo monto ascenderá a \$60.4 billones (13.8% del PIB). De estos recursos \$41.9 billones se destinarán a las transferencias regionales a través del Sistema General de Participaciones SGP (\$21.3 billones) y al pago de pensiones (\$20.6 billones). Lo anterior demuestra la importancia relativa de los gastos ineludibles dentro de los egresos del gobierno como consecuencia de los compromisos adquiridos en el pasado y que de hecho afectarán el ejercicio fiscal de los años siguientes.

Tabla 4: Composición de los gastos PNG (2008 – 2009)

CONCEPTO	\$ Miles de mill.		% PIB		Var. %
	2008	2009	2008	2009	
Gastos Totales	86.986	101.253	21,8	23,1	16,4
Intereses	15.224	14.918	3,8	3,4	-2,0
Funcionamiento**	61.711	75.192	15,5	17,2	21,8
Servicios Personales	9.882	11.140	2,5	2,5	12,7
Transferencias	48.218	60.389	12,1	13,8	25,2
SGP	18.626	21.298	4,7	4,9	14,3
Pensiones	17.183	20.621	4,3	4,7	20,0
Otras transferencias	12.409	18.470	3,1	4,2	48,8
Gastos generales	3.611	3.663	0,9	0,8	1,4
Inversión**	9.725	10.800	2,4	2,5	11,1
Prestamo Neto	326	343	0,1	0,1	5,2
Déficit	(12.296)	(13.268)	-3,1	-3,0	7,9
CRSF	1.259	1.056	0,3	0,2	-16,1
Déficit a financiar	(13.555)	(14.324)	-3,4	-3,3	5,7

Fuente: CONFIS, Plan Financiero 2009. Actualización correspondiente al 16 de septiembre de 2008. **incluye pagos y deuda flotante.

De otra parte se debe reiterar la necesidad de eliminar el subsidio al precio de los combustibles que supondrá erogaciones de \$5.9 billones el próximo año. Si bien en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2007 se esperaba lograr el desmonte del subsidio a la gasolina en junio de 2008 y del ACPM en junio de 2009, el gobierno decidió aplazarlo hasta junio de 2010 para la gasolina y diciembre de 2011 para el ACPM. Aunque en el escenario actual se está observando una caída sustancial en el precio del crudo, el problema persiste.

El argumento a favor de acelerar el desmonte de los subsidios es que hay una ineficiencia intrínseca cuando el gobierno recauda unos ingresos por concepto de impuestos a la gasolina, pero al mismo

tiempo debe girar a Ecopetrol para subvencionar a los consumidores.

Asobancaria ha planteado que para resolver esta ineficiencia y disminuir la brecha entre el ingreso al productor nacional y los precios spot de dichos combustibles, se deben eliminar los impuestos a las ventas y a la gasolina, y aumentar en el valor equivalente el precio al productor.³

El menor recaudo por concepto de estos gravámenes se compensaría con el incremento en el impuesto de renta que tendría que pagar Ecopetrol y por la reducción en los giros de subsidios.

De otra parte, en el rubro de inversión, el gobierno estima un crecimiento de 11.1% al pasar de \$9.7 billones (2.4% del PIB) a \$10.8 billones (2.5% del PIB). Dicho incremento es consistente con el fortalecimiento del aparato de defensa e inteligencia estatal, pues se destinarán recursos a la adquisición de equipo militar, dentro de los cuales \$2.1 billones (0.5% del PIB) serán financiados con el recaudo del impuesto al patrimonio. Adicionalmente buena parte de la inversión se orientará a la ejecución de proyectos de infraestructura por un monto de \$2 billones.

El déficit y su financiamiento

El déficit a financiar alcanzará los \$14.3 billones, cifra mayor en 5.7% a la de 2008 (tabla 5).

La principal fuente de financiamiento del déficit corresponde a los desembolsos de crédito interno que totalizarán \$24.5 billones (5.6% del PIB). Por su parte, los desembolsos de crédito externo alcanzarán los \$4.6 billones (1.1% del PIB). Se continúa con política de recomposición de la deuda, ya que los desembolsos de crédito externo caerán al tiempo que el financiamiento interno producto de las subastas de TES aumentará (tabla 6). El gobierno prevé recibir \$4.3 billones por concepto de privatizaciones, de los cuales \$3 billones corresponden a la venta de

³ Ver Semana Económica 661.

Isagén. Aún cuando la comisión independiente del gasto público recomendó la venta de esta compañía, el gobierno parece haber pasado por alto la propuesta de invertir estos recursos en el prepagado de la deuda.

Tabla 5: Necesidades de Financiamiento 2008-2009

CONCEPTO	Miles de millones \$		% del PIB		%
	2008	2009	2008	2009	
TOTAL NECESIDADES	(33.129)	(34.253)	-8,3	-7,8	3,4
Déficit	(12.297)	(13.267)	-3,1	-3,0	7,9
CRFS	1.259	1.056	0,3	0,2	-16,1
Déficit a financiar	(13.556)	(14.323)	-3,4	-3,3	5,7
Intereses externos	3.697	3.707	0,9	0,8	0,3
Amortizaciones	19.308	19.730	4,8	4,5	2,2
Externas	3.291	2.218	0,8	0,5	-32,6
Internas	16.017	17.512	4,0	4,0	9,3
Deuda Folotante	65	-	0,0	0,0	-
Disponibilidad final	200	200	0,1	0,0	0,0

Fuente: CONFIS, Plan Financiero 2009. Actualización correspondiente al 16 de septiembre de 2008.

Tabla 6: Fuentes del financiamiento

CONCEPTO	Miles de millones \$		% del PIB		%
	2008	2009	2008	2009	
TOTAL FUENTES	33.129	34.253	8,3	7,8	3,4
Desembolsos	26.665	29.166	6,7	6,7	9,4
Externos	4.867	4.650	1,2	1,1	-4,5
Bonos	2.140	1.929	0,5	0,4	-9,9
Multilaterales	2.727	2.721	0,7	0,6	-0,2
Internos	21.798	24.516	5,5	5,6	12,5
TES	21.780	24.500	5,5	5,6	12,5
Otros	18	16	0,0	0,0	-11,1
Ajustes por causación	721	170	0,2	0,0	-76,4
Utilidades Banrep	1.415	100	0,4	0,0	-92,9
Disponibilidad inicial	2.085	200	0,5	0,0	-90,4
Otros	2.243	4.617	0,6	1,1	105,8
Op. Tesorería	183	277	0,0	0,1	51,4
Otros	1.500	-	0,4	0,0	-
Privatizaciones	560	4.340	0,1	1,0	675,0

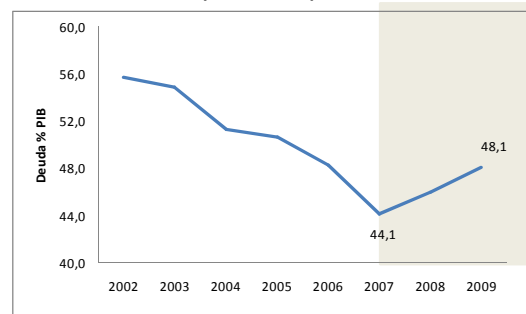
Fuente: CONFIS, Plan Financiero 2009. Actualización correspondiente al 16 de septiembre de 2008.

Al respecto vale la pena mencionar que los ingresos por privatizaciones son supuestos y de no concretarse, el gobierno estaría obligado a buscar recursos por \$4.3 billones (1.0% del PIB) para financiar el faltante del déficit.

Lamentablemente la liquidación de activos está financiando un mayor gasto en vez de una disminución en los niveles de la deuda. Esto se evidencia en el incremento de \$2.1 billones en el endeudamiento neto,⁴ al pasar de \$7.4 billones

(1.8% del PIB) en 2008 a \$9.4 (2.2% del PIB) en 2009. En consecuencia el saldo de la deuda del gobierno central pasará de 44.1% del PIB en 2007 a 48.1% en 2009, situación que claramente constituye un retroceso frente a la disminución que se venía experimentando desde 2002 (gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución del saldo de la deuda del GNC 2002 – 2009 (% del PIB)



Fuente: CONFIS, Deuda SPNF-DPN, Plan Financiero 2009, cálculos Asobancaria.

Un aspecto que vale la pena resaltar es el efecto que tiene la devaluación actual de la tasa de cambio sobre las finanzas del gobierno. Para la realización del PNG se estimó que la TRM promedio para 2009 sería \$1.928, hecho que contrasta con el comportamiento que está experimentando en la actualidad el dólar. Así, si se supone que la divisa se cotiza cien pesos por encima del estimativo del gobierno, tal y como ocurre hoy en día, en 2009 el saldo de la deuda podría alcanzar niveles cercanos a 49% del PIB como consecuencia del aumento en cerca de \$3 billones en la deuda externa valorada en pesos.

El efecto de la subestimación de la tasa de cambio afecta en igual sentido el servicio de la deuda. El pago de intereses externos se elevaría en cerca de \$192 mil millones afectando el déficit, y las necesidades de financiamiento del servicio de la deuda, que incluyen las amortizaciones,

⁴ Calculado como la diferencia entre los desembolsos y las amortizaciones.

se incrementarían en \$307 mil millones⁵, dificultando aún más el panorama fiscal.

Comentarios finales

Lo discutido hasta ahora sobre el presupuesto nacional para 2009 deja ciertas dudas sobre el futuro de las finanzas públicas. Esto es particularmente preocupante en la coyuntura financiera internacional ya que en algún momento los niveles de financiación para el país pueden restringirse. Pero si ello ocurre ya no habrá ahorros del FAEP o empresas a privatizar.

Las recomendaciones básicas de la Comisión de Gasto Público no parecen estarse implementando. En primer lugar, el incremento porcentual del presupuesto de gasto, excluyendo seguridad, debería ser menor al esperado de la economía. Sin embargo, el presupuesto de gasto continúa creciendo a tasas superiores al 10%.

En segundo término, es inconveniente que los ingresos producto de la venta de activos estatales se estén destinando a cubrir gastos corrientes y no a la reducción de la deuda. También preocupa que los recursos desembolsados por Ecopetrol a la Nación por la liquidación de sus aportes en el FAEP no vayan a reducir el endeudamiento externo, pues como se observó en el neto éste está creciendo.

Con el fin de asegurar un ahorro de los recursos de la bonanza petrolera, Asobancaria propuso la creación del Fondo Gubernamental del Petróleo cuyos recursos estimamos en cerca de US\$3.000 millones⁶. Dicho fondo podría utilizarse para pagar deuda externa, como lo con-

templamos las recomendaciones de la Comisión Independiente de Gasto. Para su constitución Asobancaria sugirió que el gobierno en calidad de mayor accionista de Ecopetrol solicitara un corte de estados financieros en junio y octubre y anticipara la liquidación de los dividendos que le corresponderían para ahorrarlos este mismo año. Insistimos en que no es conveniente que los recursos extraordinarios provenientes de la coyuntura de precios se destinen a financiar obligaciones permanentes.

Otro elemento crítico es el hecho de que no se haya adoptado una meta de balance primario que haga sostenible la deuda en el largo plazo. Por el contrario, el superávit primario descenderá de 0.7 a 0.4% del PIB entre 2008 y 2009, cuando como mínimo debería ser de 1.2% del PIB.

La evolución actual de la tasa de cambio obliga al gobierno a hacer una nueva estimación de las necesidades de financiamiento del PGN ya que dentro de este se supuso una TRM promedio incluso inferior a la que se está observando actualmente en el mercado cambiario.

Como hemos manifestado en varias ocasiones, es fundamental ajustar más el gasto para reafirmar la viabilidad y las sostenibilidad de las finanzas públicas. Con ello contribuiría a reducir la presión que está recayendo exclusivamente sobre el Banco de la República para enfrentar la coyuntura de precios, y a blindar mejor la economía cuando finalmente nos llegue el chaparrón de la crítica coyuntura financiera internacional.

⁵ Este efecto se compensa en parte debido al impacto que tiene la mayor tasa de cambio sobre el componente en efectivo de los desembolsos externos.

⁶ Ver Semana Económica 661.