Imprimir

*El proyecto de presupuesto*

El Gobierno Nacional presentó recientemente al Congreso el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) para 2018, el cual asciende a 235,6 billones de pesos es decir, un 24,1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta suma se distribuye de la siguiente manera: i) 13,1 por ciento para Gastos de Personal; ii) 3,3 por ciento en Gastos Generales; iii) 45, 7 por ciento para las Transferencias Corrientes; iv) 0,3 por ciento para Transferencias de Capital; v) 0,9 por ciento en Gastos de Comercialización; vi) 14,6 por ciento para Inversión; y, vii) 17, 3 por ciento para el servicio de la deuda interna y un 4,8 por ciento para el de la deuda externa (Cuadro 1).

*Cuadro 1. Proyecto de Presupuesto 2018 (rubros como porcentaje del PIB)*

| CONCEPTO (% del PIB) | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I. FUNCIONAMIENTO | 12.7 | 14.5 | 15.4 | 14.3 | 14.4 | 15.3 | 15.3 |
| Gastos de Personal | 3.0 | 2.7 | 2.9 | 3.1 | 3.1 | 3.1 | 3.2 |
| Gastos Generales | 0.8 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.8 | 0.8 |
| Transferencias | 8.6 | 10.6 | 11.3 | 10.0 | 10.2 | 11.2 | 11.1 |
| Operación Comercial | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| II. SERVICIO DE LA DEUDA | 7.9 | 9.3 | 7.3 | 5.9 | 5.5 | 5.6 | 5.3 |
| DEUDA EXTERNA | 2.5 | 3.9 | 1.6 | 1.4 | 1.1 | 1.8 | 1.1 |
| Amortización | 1.2 | 2.5 | 0.7 | 0.8 | 0.4 | 0.9 | 0.3 |
| Intereses | 1.2 | 1.3 | 0.9 | 0.6 | 0.7 | 0.8 | 0.8 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | DEUDA INTERNA | 5.5 | 5.4 | 5.7 | 4.5 | 4.3 | 4.0 | 4.2 |
| Amortización | | 3.1 | 2.8 | 3.3 | 2.5 | 2.3 | 1.7 | 2.1 |
| Intereses | | 2.4 | 2.6 | 2.4 | 1.9 | 2.0 | 2.3 | 2.1 |
| III. | INVERSION | 3.7 | 3.7 | 4.7 | 5.8 | 4.8 | 4.5 | 3.5 |
| IV. | TOTAL SIN DEUDA (I + III) | 16.3 | 18.2 | 20.2 | 20.1 | 19.2 | 19.8 | 18.8 |
| V. | TOTAL CON DEUDA (I + II + III) | 24.3 | 27.5 | 27.5 | 25.9 | 24.7 | 25.4 | 24.1 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Un ajuste a la baja*

El PPGN presenta una reducción de 1,3 puntos porcentuales (pp) al pasar de 25,4 por ciento del PIB en 2017 a 24,1 por ciento en 2018. El 75,7 por ciento de esta disminución se debe a la caída en los recursos destinados a inversión (gasto productivo), otro 21,7 por ciento provino de los menores recursos para el pago de la deuda, y el 2,6 por ciento restante de los recortes en funcionamiento. Se puede calificar esto como un ajuste inteligente?

Por eso puede decirse que la política fiscal viene actuando de manera pro-cíclica: cuando el ciclo es favorable (desfavorable) el Gobierno Nacional gasta más (menos), y se elevan (disminuyen) las tarifas impositivas o  aumenta (disminuyen) las bases gravables. El efecto de la actual política presupuestal del Gobierno Nacional es por supuesto la de ahondar la recesión por la que actualmente atraviesa el país  (Gráfico1).

*Gráfico 1. Rubros presupuestales vs ciclo económico**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos propios.

*El indicador de ciclo económico corresponde a la diferencia entre el PIB potencial (lo que podría producir la economía si hiciera pleno uso de su capacidad) y el PIB real. El PIB potencial se calculó con el filtro de Hodrick-Prescott.

*Un resultado fiscal implícito*

Al reclasificar cada uno de los rubros presupuestales del PPGN 2018 bajo la metodología del Fondo Monetario Internacional a efecto de calcular el resultado fiscal implícito del PPGN, se obtiene un déficit cercano a 39.3 billones de pesos (4.02% del PIB), mostrando aún más el problema fiscal estructural que el Gobierno Nacional mantiene después de haber impulsado una reforma tributaria regresiva y recesiva (Cuadro 2).

Este resultado se obtiene al definir cada una las fuentes de financiamiento (por debajo de la línea), así como los ingresos y los gastos (donde se incluye exclusivamente los intereses de la deuda pública).

Cuadro 2: Resultado fiscal implícito del PPGN 2018.

| Millones de pesos | NACION | ESTAPUBLICOSING PGN | |
|---|---|---|---|
| 1. INGRESOS DE LA NACION | 158.823.524 | 14.452.210 | 173.275.734 |
| 1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION | 141.200.606 | 8.182.021 | 149.382.627 |
| 1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS | 140.460.744 | | 140.460.744 |
| 1.1.1 IMPUESTOS DIRECTOS | 62.808.672 | | 62.808.672 |
| IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS | 61.595.944 | | 61.595.944 |

| Millones de pesos | NACION | ESTAPUBLICOSING PGN | |
|---|---|---|---|
| IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD CREE | 1.212.728 | | 1.212.728 |
| 1.1.2 IMPUESTOS INDIRECTOS | 77.652.072 | | 77.652.072 |
| ADUANAS Y RECARGOS | 4.382.899 | | 4.382.899 |
| IMPUESTO AL VALOR AGREGADO | 60.383.845 | | 60.383.845 |
| TIMBRE NACIONAL | 115.911 | | 115.911 |
| TIMBRE NACIONAL SOBRE SALIDAS AL EXTERIOR | 247.478 | | 247.478 |
| IMPUESTO AL ORO Y AL PLATINO | 28.224 | | 28.224 |
| GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS | 7.992.020 | | 7.992.020 |
| IMPUESTO AL TURISMO | 183.516 | | 183.516 |
| IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO | 2.542.013 | | 2.542.013 |
| IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM | 1.131.875 | | 1.131.875 |
| IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO | 644.291 | | 644.291 |
| 1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 739.862 | 8.083.588 | 8.823.450 |
| 2 RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION | 5.688.207 | 2.811.508 | 8.499.715 |
| 3. RENTAS PARAFISCALES | 27.300 | 3.458.681 | 3.485.981 |

| Millones de pesos | NACION | ESTAPUBLICOSING PGN |
|---|---|---|
| 4. FONDOS ESPECIALES SIN CREE MAS FONDO DEL PRESTACIONES DEL MAGISTERIO | 11.907.411 | 11.907.411 |
| 2 GASTO TOTAL | | 212.590.542 |
| 2.1 GASTO PRIMARIO | | 183.613.165 |
| 2.2 INTERESES DE LA DEUDA | | 28.977.377 |
| 2.3 FUNCIONAMIENTO | | 149.325.195 |
| GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN | | 2.212.580 |
| GASTOS DE PERSONAL | | 30.947.765 |
| GASTOS GENERALES | | 7.700.817 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | | 107.712.795 |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | | 751.239 |
| 2.4 INVERSION | | 34.287.970 |
| RESULTADO FISCAL Ingresos menos Gastos | | -39.314.809 |
| RECURSOS DE CREDITO EXTERNO | | 11.720.000 |
| AMORTIZACION DEUDA PUBLICA EXTERNA | | 2.914.693 |
| RECURSOS DE CREDITO INTERNO | | 39.000.000 |
| AMORTIZACION DEUDA PUBLICA INTERNA | | 20.048.571 |

| Millones de pesos | NACION | ESTAPUBLICOSING PGN |
|---|---|---|
| OTROS RECURSOS DE CAPITAL | | 14.369.581 |

Fuente: PPGN 2018. Cálculos propios

En las fuentes de financiamiento están los ingresos netos (desembolsos menos amortizaciones) del endeudamiento así como un ítem denominado “Otros recursos de Capital por $11.7 billones. El argumento del Gobierno para soportar estos recursos (inciertos) en el Mensaje Presidencial es: “El rubro otros recursos de capital, por $11,7 billones, contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para una total ejecución del presupuesto aprobado. En este concepto se incluyen los recursos que la DGCPTN registra como disponibles y que corresponden a la diferencia entre la disponibilidad inicial y final, equivalente a $804 mm. Traslado de recursos originados por los rendimientos de operaciones de liquidez y de las reservas internacionales del Banco de la República por $0,8 billones, entre otros, toda vez que se cuenta con cerca de 18 meses para aplicar la estrategia de financiamiento que posibilite una financiación adecuada de los compromisos presupuestales, acorde con el ritmo de ejecución del presupuesto y las exigibilidades de caja de la DGCPTN”.

*Un margen de maniobra bajo*

La composición o estructura del Presupuesto General de la Nacional  (PGN) es bastante difícil de cambiar debido al peso inercial de los renglones principales (gastos de personal, servicio de la deuda, pensiones…). El único rubro con cierta discrecionalidad es el de inversión – y de aquí sus altos niveles de volatilidad y las discontinuidades que suelen afectar la ejecución de grandes obras-.

Las dos terceras partes del PGN de 2018 (cerca del 66 por ciento) está ya predestinado a los rubros que son casi inmodificables: Gasto de Personal (30,9 billones);  Cesantías (192 mil millones); Pensiones y Jubilaciones (21,2 billones más 13,4 billones de Colpensiones); sentencias y conciliaciones (955 mil millones); transferencias a las Entidades Territoriales

(Sistema General de Participaciones, 36,7 billones), y Servicio de la Deuda (51,9 billones).

*Ineficiencias en la ejecución*

Sobre este punto, basta con aludir a la política de vivienda rural y urbana – una prioridad innegable del gobierno Santos- cuyos niveles de ejecución (valor de los pagos realizados respecto del presupuesto asignado inicialmente) resultan ser irrisorios.

Un ejemplo específico es el de los proyectos de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural denominados "*Subsidio para la Construcción o Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural Nacional* y *Subsidio Construcción de Vivienda de Interés Social Rural para Población Victima de Desplazamiento Forzado Nacional*", cuyas ejecuciones o desembolsos en 2016 llegaron solo a valer respectivamente el 0,4 y el 0,3 por ciento de lo presupuestado. O el programa de subsidios del Fondo Nacional de Vivienda, *Soluciones de Vivienda Urbana,* que ejecutó apenas el 5,5 por ciento de su presupuesto en ese mismo año.

*La reforma tributaria: un paño de agua tibia*

La Ley 1819 de 2016 no ha producido hasta ahora un aumento de consideración en los ingresos fiscales y en cambio sí afectó a los consumidores – agravó la recesión- al aumentar la tarifa del IVA del 16 al 19 por ciento.

El aumento real del recaudo tributario del primer semestre de 2017 respecto del mismo semestre de 2016 fue tan solo 0,02 por ciento, al pasar de 74,588 a 74,604 billones de pesos.  Con esto por supuesto no se está cerrando la brecha "estructural" entre ingresos y gastos del Estado, una brecha equivalente a casi el 10 por ciento del PIB (para el PGN total) o a 5 por ciento para el llamado PGN primario (o sea sin incluir el servicio de la deuda).  Así se muestra en el siguiente Gráficos:

*Gráfico 2. Ingresos Tributarios vs. Presupuesto General de la Nación total y sin Servicio de la Deuda (porcentaje del PIB)*

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos propios.

*El presupuesto para la paz*

Aunque 2018 será el segundo año de "implementación" del Acuerdo de Paz, no existe hasta el momento un Plan Marco convenido en el seno de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), donde se estipulen las prioridades y los plazos para llevar a cabo cada uno de los programas que fueron establecidos.

Este Marco es necesario porque el Acuerdo implica programas de inversión que habrían de efectuarse prontamente (por ejemplo, la reincorporación de las FARC a la vida civil) y que además coexisten con algunas acciones o programas que ya están en marcha y cuya financiación si está garantizada (como decir los programas de salud y educación que hacen parte del punto de la Reforma Rural Integral, y que representan respectivamente cerca del 13 y del 20 por ciento del total del Acuerdo Final, el cual asciende a 129,5 billones de pesos de 2016); mientras que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial que va a implementar la Agencia de Renovación del Territorio tan sólo tiene 4 programas de inversión con unas sumas que no se compadecen con las necesidades de los 170 municipios priorizados, ellos son: 1) *IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES A LOS ACTORES TERRITORIALES EN ZONAS PRIORIZADAS POR EL ACUERDO DE PAZ Y EL POSCONFLICTO A NIVEL NACIONAL* con $25.430 millones; 2) *IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL EN LAS ZONAS FOCALIZADAS POR LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL* con $20.500 millones; 3) *IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE COFINANCIACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL* con $4.500 millones; y, 4) *IMPLEMENTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES PARA LA RENOVACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL* con $1.500 millones.

En estas circunstancias el Gobierno aún no ha garantizado ni podrá garantizar la totalidad de los recursos para cumplir sus acuerdos. En otras palabras, este Gobierno va a pasar a la historia como el que logró firmar la paz con las FARC pero quizás también, como el que menos recursos destinó para construir una paz estable y duradera en Colombia

*¿Qué se necesita?*

Para cerrar la brecha entre el presupuesto primario y los ingresos tributarios, y cumplir además los compromisos del Gobierno Nacional en relación con el Acuerdo Final, se necesita una nueva y verdadera reforma "estructural" que aumente la equidad tributaria y mejore seriamente los recaudos – no sólo de la Nación sino de las entidades territoriales-.

De lo contrario, la discusión política y técnica alrededor del presupuesto seguirá girando alrededor y al vaivén de los ciclos económicos y las inercias en el gasto y los impuestos, con los grupos de presión han logrado repartirse la tajada del Estado (Cuadro 3).

*Cuadro 3. Distribución sectorial del Presupuesto General de la Nación (porcentajes del PIB)*

| Rubro | 2016 | 2017 | 2018 | Diferencia 2018-2017 |
|---|---|---|---|---|
| Agropecuario | 0.27 | 0.23 | 0.20 | -0.026 |
| Ambiente y desarrollo sostenible | 0.08 | 0.08 | 0.06 | -0.024 |
| Ciencia y tecnología | 0.04 | 0.04 | 0.02 | -0.019 |
| Comercio, industria y turismo | 0.10 | 0.11 | 0.08 | -0.027 |
| Comunicaciones | 0.21 | 0.18 | 0.15 | -0.030 |
| Congreso de la republica | 0.06 | 0.05 | 0.05 | -0.006 |

| Rubro | 2016 | 2017 | 2018 | Diferencia 2018-2017 |
|---|---|---|---|---|
| Cultura | 0.05 | 0.04 | 0.04 | -0.008 |
| Defensa y policía | 3.35 | 3.16 | 3.22 | 0.057 |
| Deporte y recreación | 0.05 | 0.06 | 0.02 | -0.041 |
| Educación | 3.71 | 3.86 | 3.63 | -0.232 |
| Empleo publico | 0.04 | 0.05 | 0.06 | 0.010 |
| Fiscalía | 0.38 | 0.36 | 0.37 | 0.014 |
| Hacienda | 2.60 | 2.70 | 1.86 | -0.840 |
| Inclusión social y reconciliación | 1.27 | 1.27 | 0.98 | -0.288 |
| Información estadística | 0.04 | 0.04 | 0.03 | -0.011 |
| Inteligencia | 0.01 | 0.01 | 0.01 | 0.000 |
| Interior | 0.12 | 0.12 | 0.10 | -0.017 |
| Justicia y del derecho | 0.34 | 0.33 | 0.26 | -0.073 |
| Minas y energía | 0.41 | 0.43 | 0.24 | -0.192 |
| Organismos de control | 0.18 | 0.19 | 0.19 | -0.006 |
| Planeación | 0.08 | 0.06 | 0.06 | -0.007 |
| Presidencia de la republica | 0.07 | 0.10 | 0.06 | -0.040 |

| Rubro | 2016 | 2017 | 2018 | Diferencia 2018-2017 |
|---|---|---|---|---|
| Rama judicial | 0.40 | 0.40 | 0.42 | 0.017 |
| Registraduría | 0.06 | 0.07 | 0.18 | 0.107 |
| Relaciones exteriores | 0.11 | 0.10 | 0.09 | -0.012 |
| Salud y protección social | 1.64 | 1.60 | 2.51 | 0.907 |
| Trabajo | 2.89 | 2.93 | 2.96 | 0.027 |
| Transporte | 0.80 | 0.77 | 0.60 | -0.168 |
| Vivienda, ciudad y territorio | 0.40 | 0.42 | 0.40 | -0.015 |
| Servicio de la deuda pública nacional | 5.49 | 5.51 | 5.24 | -0.263 |
| PGN (%PIB) | 25.26 | 25.30 | 24.10 | -1.205 |
| PGN Sin Deuda (%PIB) | 19.76 | 19.80 | 18.86 | -0.942 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos propios.

Jorge Enrique Espitia