



COMENTARIOS DEL GERENTE GENERAL DEL BANCO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE 2009

El 25 de julio el Gobierno Nacional radicó en el Congreso de la República el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal 2009, en el cual se materializan los objetivos económicos y sociales del gobierno. Con esta opinión sobre el Proyecto de Presupuesto el Gerente General da cumplimiento a los requerimientos legales consignados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

El Proyecto de Presupuesto de 2009 asciende a \$140,5 billones, lo cual representa un crecimiento del 12,5% respecto al presupuesto vigente en 2008. Esta es una tasa superior al 10% de crecimiento nominal del PIB esperado para este año. El Presupuesto es coherente con una meta de déficit fiscal del sector público consolidado de 1,4% del PIB, de déficit del Gobierno Central de 3% del PIB, una estimación de superávit primario del sector público no financiero de 1,9% del PIB y un nivel de deuda neta de 25,6% del PIB. Estas cifras coinciden con las metas de déficit y de deuda del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

1. La Sostenibilidad Fiscal y la Estabilidad Macroeconómica

La actual situación fiscal se compara favorablemente con la observada a finales de la década pasada y comienzos de la actual. Los progresos en materia fiscal se reflejan en una reducción de la deuda neta del sector público no financiero de 48% del PIB en 2002 a 26% del PIB en 2008. Desde el punto de vista macroeconómico esto ha sido una contribución importante a la sostenibilidad fiscal y a la estabilidad financiera del país. Igualmente el déficit del sector público consolidado se redujo de 5,5% del PIB en 1999 a 1% del PIB en 2008.



El mejoramiento de la situación fiscal del país ha sido en parte posible gracias a las reformas adelantadas en materia de impuestos, pensiones y transferencias territoriales, que contaron con el apoyo del Congreso de la República. El elevado crecimiento de la economía colombiana y mundial a partir de 2003 igualmente contribuyeron a generar condiciones propicias para el saneamiento de las finanzas públicas, posibilitando un alto crecimiento de los ingresos tributarios, reduciendo el costo de la deuda pública y facilitando la venta de activos del Estado.

A pesar de los avances mencionados, a partir del año 2007 se observa un cambio en los indicadores fiscales. El balance primario del sector público no financiero, por ejemplo, después de haber alcanzado un superávit de 3,8% del PIB en 2006 se redujo a 3% del PIB en 2008 y se proyecta en 1,9% del PIB en el actual presupuesto de 2009. El superávit primario del Gobierno Central pasa de 1.2% del PIB en 2007 a 0.7% del PIB en 2008 y se proyecta en 0.4% del PIB en 2009. De manera similar, el balance fiscal del sector público consolidado que alcanzó equilibrio en 2005 muestra un déficit de 1% del PIB en 2008 y se proyecta para el año entrante deficitario en 1.4% del PIB. Estos cambios en la situación fiscal coincidieron con los años de mayor crecimiento económico en varias décadas y con una fuerte bonanza petrolera asociada al incremento de los precios internacionales del crudo.

Como se mencionó, según el Plan Financiero que sustenta el PGN, el superávit primario del Sector Público no Financiero se reduciría en 2009 en cerca de 1% del PIB. Por su parte, los gastos de funcionamiento incluidos en el PGN crecerán 13,9% (cifra superior al crecimiento proyectado del PIB nominal 10%). Además, en 2009, según las cifras del Presupuesto, el financiamiento interno neto del gobierno alcanzará 1,5 % del PIB, aumentando desde 0,7% del PIB en 2008. El financiamiento externo neto (definido como desembolsos menos amortizaciones) del gobierno central ascenderá a \$2,1 billones (US\$ 1.055 millones de dólares) en contraste con \$0,6 billones en 2008.

Los anteriores son cambios entendibles y relativamente moderados en la situación de las finanzas públicas, pero deben tenerse en cuenta debido a los riesgos que generan las modificaciones recientes en el contexto internacional. La economía mundial se caracteriza actualmente por un menor crecimiento, una mayor inflación y problemas



financieros en economías desarrolladas. Eventualmente, un ajuste de la economía mundial que involucre mayores tasas de interés en las grandes economías, menores términos de intercambio para el país, menor inversión extranjera directa y una reducción de la demanda de nuestras exportaciones requeriría fortaleza en la posición fiscal para que el ajuste de la economía sea lo menos traumático posible. El encarecimiento del crédito externo e interno afectaría con mayor intensidad al gobierno en la medida en que el déficit y el saldo de la deuda pública sean mayores. Dicho encarecimiento también impactaría al sector privado, pero la magnitud de este efecto puede ser aumentada o mitigada en la medida que el sector público ejerza mayor o menor presión sobre los recursos de ahorro disponibles. Adicionalmente, en momentos críticos, una posición fiscal débil eleva las primas de riesgo y encarece el crédito para el país.

2. Principales Rubros del Presupuesto.

a. Presupuesto de Rentas y Recursos del Capital

El Presupuesto General de la Nación afora recursos por \$140,5 billones, de los cuales \$130,7 billones corresponden a rentas de la Nación y \$9,8 billones a recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional. Dentro de las rentas nacionales, \$75,0 billones provienen de impuestos, \$48,4 billones de recursos de capital y \$7.3 billones de fondos especiales, rentas parafiscales y otros ingresos no tributarios.

Los ingresos tributarios por \$75 billones, equivalen a 17,1% del PIB, y representan un aumento de 0,2 puntos porcentuales del producto respecto al recaudo previsto para 2008. La estimación de rentas por impuestos da lugar a un crecimiento nominal de 11,7% y real de 6,9%. Si se excluye el impuesto al patrimonio que tiene carácter transitorio hasta 2010, el crecimiento de los ingresos tributarios es 13,8%. Los pronósticos del gobierno toman en cuenta la dinámica del producto y los ajustes establecidos en las últimas reformas tributarias. A continuación se destacan los principales aspectos de la proyección de rentas del Gobierno:

- El impuesto de renta, cuyo recaudo ascenderá a \$29,5 billones, presenta un crecimiento de 18,9%. Esta dinámica podría verse afectada por un menor



crecimiento del PIB que el proyectado y por términos de intercambio más bajos, así como por los ajustes a las normas tributarias aprobadas durante los últimos años.

- El impuesto al patrimonio se estima en \$2,0 billones (0,5% del PIB). Este impuesto tiene carácter transitorio hasta 2010 y está destinado al financiamiento del programa de Seguridad Democrática. Respecto a 2008 se espera una reducción equivalente a 0.3% del PIB por cuanto en 2009 se recaudará una cuota menor del impuesto. La transitoriedad del impuesto al patrimonio y el aumento coyuntural en el recaudo del impuesto de renta, derivado de los precios internacionales del crudo, podrían limitar la generación de ahorros futuros de la Nación.
- En relación con los recursos de crédito se proyecta un endeudamiento externo por \$4,7 billones y la colocación de títulos de deuda en el mercado interno por \$24,5 billones. Al descontar las amortizaciones (\$18,3 billones por crédito interno y \$2,6 billones por externo), el financiamiento interno y externo netos es de \$6,2 billones y \$2,1 billones, respectivamente.
- Sobre los demás recursos de capital que ascienden a \$19,3 billones, se destacan los excedentes financieros por \$10,6 billones, la enajenación de activos por \$3,2 billones, las pérdidas de apropiación por \$1,5 billones y la transferencia de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera (FAEP) por \$0,7 billones. Sobre estos recursos del FAEP aún falta por transferir cerca de \$0,7 billones en 2010. Así mismo, es importante señalar que, de acuerdo con la última proyección de los estados Financieros del Banco de la República, las utilidades a transferir al gobierno en el 2009 serán significativamente inferiores a la estimación incluida en el proyecto de Presupuesto, hecho que ha sido informado al Ministerio de Hacienda. Ese despacho ha analizado el tema y realizado los ajustes del caso.

b. Presupuesto de Gastos.



Al igual que en los presupuestos de años anteriores los gastos se concentran en el Sistema General de Participaciones (SGP), en el pago de pensiones y en los intereses de la deuda. Para el 2009 estos tres rubros representan el 80% de los ingresos corrientes de la nación. Teniendo en cuenta la rigidez de estas partidas, los demás compromisos de gasto deben ser financiados con recursos de crédito y otras rentas de capital. A continuación se describen algunos aspectos del presupuesto de gastos.

- El SGP asciende a \$22,1 billones con un crecimiento de 14,2%. Para el cálculo de esta partida se tomó en consideración el Acto Legislativo No 04 de 2007, el cual estableció como base de cálculo la inflación causada y un crecimiento real de 4 puntos, mas 1,3 puntos porcentuales destinados a la educación y otros ajustes por inflación y crecimiento de la economía.
- El pago de pensiones asciende a \$21,9 billones con un crecimiento de 20,3%. Las obligaciones por este concepto han registrado un crecimiento significativo durante los últimos años y alcanzarán su nivel máximo entre los años 2011 y 2013 cuando alcancen cerca de 5 puntos porcentuales del PIB. Dentro de estas obligaciones se incluye la transferencia que la Nación realiza al Instituto de Seguros Sociales (ISS) para cubrir un faltante de \$7,7 billones.
- El servicio de la deuda a cargo del PGN suma \$37,0 billones, de los cuales \$16,1 billones corresponden a intereses y \$21,0 billones a amortizaciones. Si bien esta partida disminuye con respecto a 2008, los recursos asignados explican el 26,4% del total del PGN.
- Los gastos de personal registran \$14.3 billones, con un crecimiento de 11,5%. Para la estimación de esta partida se considera un aumento salarial de 6% y los ascensos en el escalafón de militares y policías, al igual que el reconocimiento de primas de antigüedad y de orden público de soldados profesionales. Por su parte, los gastos generales contabilizan \$4,2 billones con un crecimiento de 6,9%. La mayor parte de los pagos por servicios personales y gastos generales se destinan al sector defensa.



- El componente de inversión del PGN asciende a \$29,9 billones con un crecimiento de 39,6%. Dentro de esta partida se asignan \$5,9 billones al subsidio a los combustibles que se financia en su totalidad con las utilidades que transfiere Ecopetrol a la Nación por \$9 billones. Si se excluyen los \$5.9 billones del subsidio a los combustibles, el crecimiento de la inversión se reduciría a 15,7%.

Anexo:

Proyecto de Presupuesto

A. Recursos del PGN

El PGN afora ingresos por \$140,5 billones, de los cuales \$75,4 billones (54%) provienen de ingresos corrientes; \$48,4 billones (34%) de recursos de capital; \$6,9 billones (5%) de rentas parafiscales y fondos especiales; y \$9,8 billones (7%) de recursos propios de los establecimientos públicos.

<u>Concepto</u>	<u>Billones de Pesos</u>
A. Ingresos Corrientes	75,4
B. Recursos de Capital	48,4
C. Rentas Parafiscales y Fondos Especiales	6,9
D. Total Recursos de la Nación (A+B+C)	130,7
E. Establecimientos Públicos	9,8
F. Total Recursos del PGN (D+E)	140,5

Sobre estos rubros se destacan los siguientes aspectos:



1. El 83,1% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) se generan en los impuestos de Renta y Complementarios e IVA. La dinámica de estos impuestos se explica por el desempeño favorable de la actividad económica y el comportamiento de las importaciones.

2. Con relación a los recursos de capital se destaca:
 - Ingresos por colocación de títulos de largo plazo de la Nación en el mercado interno por \$24,5 billones, incluyendo \$7,7 billones que cubrirán el faltante en pensiones del ISS. Al tener en cuenta las amortizaciones internas durante la vigencia (\$18,3 billones), el financiamiento interno neto ascenderá a \$6,2 billones.

 - Ingresos del crédito externo por \$4,7 billones (US\$ 2.411 millones).

 - El Presupuesto contempla excedentes financieros por \$10,6 billones, de los cuales \$9.0 billones corresponden al traslado de utilidades de ECOPETROL (2,1% del PIB).

 - Los demás recursos de capital alcanzan \$4,5 billones. Dentro de este rubro se incorporan \$1,5 billones por pérdidas de apropiación, \$0,7 billones por transferencias del FAEP y \$0,3 billones por el cruce de cuentas entre entidades del sector público.

B. Apropiaciones del PGN

El presupuesto de gastos asciende a \$140,5 billones, de los cuales \$73,5 billones (52,3%) se asignan a funcionamiento, \$37,0 billones (26,4%) al servicio de la deuda (amortizaciones e intereses) y \$29,9 billones (21,3%) a inversión.

Los aspectos más relevantes son los siguientes:

Funcionamiento:



- La apropiación para gastos de personal asciende a \$14,3 billones, con un crecimiento de 11,5% (6,7% real). Para el cálculo de esta partida se considera un ajuste salarial del 6.0%. y el efecto de los ascensos en el escalafón de la fuerza pública y del aumento del pie de fuerza durante 2009. Así, los gastos de personal en defensa y seguridad suman de \$8,4 billones, con un crecimiento de 10,6% (5,8% real).
- Se asignan \$4,2 billones para gastos generales con un crecimiento de 6.9% (2,3% real). La expansión de este rubro esta asociada al sector Defensa cuyo crecimiento se estima en 7,5%. Las apropiaciones para el Ministerio de Defensa y Policía se destinan principalmente a la dotación de la tropa y la operación de nuevos equipos.
- El presupuesto para transferencias asciende a \$54,4 billones, con un crecimiento del 15,8% (11% real). De esta partida se asignan \$22,1 billones para el Sistema General de Participaciones y \$21,9 billones para el pago de mesadas pensionales con un crecimiento nominal de 20,3% (15,1% real). Dentro de la partida de pensiones se incluyen \$7,7 billones para cubrir el faltante del ISS.

Servicio de la Deuda:

- Las apropiaciones por este concepto suman \$37,0 billones, de los cuales el 57% corresponde a amortizaciones y el 43% restante al pago de intereses.

Inversión:

- El presupuesto de inversión asciende a \$29,9 billones con un crecimiento de 39,6% (33,6% real). Este rubro incluye \$5,9 billones para el subsidio a los combustibles.