

Notas sobre el Presupuesto de la Nación y el Déficit Fiscal

Hernán Rincón C*.

Abril 16 de 2003

1. Introducción

Un tema básico que debe conocer un tomador de decisiones de política fiscal, así como cualquier individuo interesado en estudiar y evaluar el estado de las finanzas públicas, es la relación entre las cifras presupuestales y las de operaciones efectivas de caja (la presentación internacional estándar de las cifras fiscales). A pesar de su importancia, esta relación no es comprendida de manera precisa, lo cual resulta paradójico cuando lo que se pretende lograr es una mayor transparencia y control sobre el manejo fiscal hecho por el ejecutivo y el legislativo.

Otro tema de interés es el de la temporalidad de las decisiones de política cuando se impone ex ante una determinada meta fiscal. El problema consiste en que no hay un indicador de déficit que permita anticipar el incumplimiento de la meta, con el fin de que las autoridades fiscales tomen a tiempo las correcciones necesarias. El único indicador disponible son las proyecciones de ingresos de la DIAN, que se actualizan periódicamente y sirven de base para realizar algunos ajustes en las cuentas fiscales; sin embargo, no se predice lo que está pasando por el lado de los gastos, y por lo tanto, no se tiene una cobertura completa del déficit.

El objetivo de estas notas es abordar estos dos temas. En primer lugar, se establece en términos sencillos la cadena de la ejecución del presupuesto y su relación contable con el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC). En segundo lugar, una vez definida dicha relación, se explica la medición del déficit fiscal del GNC reportada por el CONFIS

* Se agradecen los comentarios de María Inés Agudelo, Oswaldo Bonilla y Lelio Rodríguez del Ministerio de Hacienda y de Ignacio Lozano, Jorge Ramos y Leonardo Villar del Banco de la República. Las opiniones, errores u omisiones aquí contenidas son responsabilidad exclusiva del autor.

en el Plan Financiero. Por último, se construye un indicador ‘líder’ del déficit fiscal del GNC, que permite anticipar decisiones de política con el fin de cumplir metas de déficit.

2. El Presupuesto de la Nación y el Déficit Fiscal

La cadena presupuestal se puede describir a través del siguiente diagrama:

$$A \rightarrow C \rightarrow O \rightarrow P'$$

donde A es el presupuesto de gastos o apropiaciones presupuestales, C son los compromisos, O son las obligaciones y P' son los pagos de la vigencia¹. Si en la vigencia no se presentan pérdidas de apropiación, es decir, apropiaciones que no se comprometen, ex post debe ser cierto que $A \equiv C$. Si los compromisos generan una obligación pero no un pago se convierten en cuentas por pagar; si los compromisos no generan una obligación se convierten en reservas presupuestales. Así, las cuentas por pagar y las reservas presupuestales forman el rezago presupuestal (R).

Antes de continuar es necesario hacer una precisión metodológica acerca de la contabilidad de las reservas presupuestales. Estas no afectan los pasivos del sector público, ya que hacen parte de las cuentas de orden del Balance General de la Nación. Esto crea una inconsistencia entre las cifras presupuestales y fiscales y las cifras de la contabilidad (pública y privada): las reservas presupuestales se registran en el presupuesto y en las cifras fiscales creando mayor déficit y mayor deuda pública; sin embargo, en la contabilidad pública no son un pasivo y por tanto no existe un activo equivalente del sector privado. El origen del problema proviene del sistema presupuestal colombiano, que es sui generis a nivel internacional, ya que en cada vigencia se ejecutan dos presupuestos: el de la vigencia y el de la anterior, representada esta última por las reservas presupuestales. La solución sería la eliminación de la existencia de dichas reservas, es decir, todo compromiso que no

¹ Existe una etapa intermedia entre la obligación y el pago que se llama el giro. En casos excepcionales, relacionados con el presupuesto de la Nación, un giro puede no convertirse en un pago, con lo que ex post se genera una devolución de la entidad ejecutora al Tesoro. Aquí se asume que los giros son equivalentes a los pagos.

se obligue debería convertirse en una pérdida de apropiación. Si en la vigencia existe un adelanto administrativo de un compromiso que no se ha obligado, no debe registrarse como déficit y debería ser incluido en el presupuesto de la siguiente vigencia.

Ex ante, la relación entre el presupuesto y el déficit fiscal (DF) se denota como:

$$(1) \quad DF = I - A',$$

donde I es el presupuesto de ingresos totales de la Nación sin incluir desembolsos de deuda y A' son las apropiaciones de gasto sin incluir amortizaciones de deuda.

La ecuación (1) se puede escribir también en términos de gastos, es decir, en términos de los pagos totales de la vigencia (P) y la variación del rezago presupuestal (llamada “deuda flotante” en las cifras del CONFIS):

$$(2) \quad DF = I - (P + \Delta R).$$

Esta ecuación implica entonces que ex ante debe ser cierto que:

$$(3) \quad A' \equiv P + \Delta R.^2$$

En otras palabras, las ecuaciones (1)-(3) muestran que es equivalente determinar el déficit fiscal por el lado de las apropiaciones presupuestales o por el lado de los gastos más la deuda flotante.

Ahora, si existen pérdidas de apropiación, ex post debe ser cierto que $C' < A'$, donde C' son los compromisos sin incluir amortizaciones de deuda, y que:

$$(4) \quad C' \equiv P + \Delta R.$$

² En el Apéndice se demuestra este resultado.

3. El Presupuesto de la Nación y el Déficit Fiscal del GNC reportado en el Plan Financiero del CONFIS:

En términos de compromisos, el déficit de “causación” del GNC (DFGNC), incluyendo los “Ingresos Causados” (IC) y los “Gastos Causados” (GC) diferentes a la deuda flotante, se define como:

$$(5) \quad \text{DFGNC} = \{I + IC\} - \{C' + GC + PN - (FNR + \text{FOGAFIN} + \text{SSF})\},$$

PN es el préstamo que le hace el GNC al resto del sector público, neto de recuperación de cartera, el cual se contabiliza por *encima de la línea* como “Préstamo Neto”; FNR son los pagos realizados por el Fondo Nacional de Regalías a través de la Nación, los cuales se registran en el Plan Financiero en el sector de Regionales y Locales; FOGAFIN es el servicio (intereses y amortizaciones) de los Bonos Fogafin, el cual está en cabeza de la Nación pero se registra en el Plan Financiero según el Acuerdo con el FMI haciendo parte de los “Costos de la Reestructuración Financiera”, es decir, por fuera del cálculo del déficit del GNC; y SSF son los pagos sin situación de fondos hechos por la Nación que no tienen efecto fiscal en las cuentas del GNC, pero que si hacen parte de los compromisos de la Nación³.

La igualdad (4) se mantiene, una vez hechos los ajustes respectivos a los compromisos tal como se definen por la segunda parte del lado derecho de la ecuación (5). Para ver esto se puede definir C'', los compromisos ajustados, como:

$$(6) \quad C'' = C' + GC + PN - (FNR + \text{FOGAFIN} + \text{SSF}).$$

Es decir, la ecuación (5) es ahora:

$$\text{DFGNC} = \{I + IC\} - C''.$$

³ Una parte poco significativa de la inversión SSF de militares tiene efecto fiscal, y como tal es excluida de SSF y hace parte de C*.

O, usando el resultado de la ecuación (4):

$$(7) \quad \text{DFGNC} = \{I + IC\} - G,$$

donde $G = (P + \Delta R)$ ⁴; es decir, los gastos son iguales a los pagos más la deuda flotante. Esta ecuación define la forma como el CONFIS calcula el déficit fiscal del GNC. En otras palabras, el déficit calculado y reportado por el CONFIS en el Plan Financiero no se determina a partir de los compromisos sino de los pagos más la deuda flotante. Como quedó demostrado en el apéndice, los dos procedimientos deben ser equivalentes.

4. Indicador ‘Líder’ del Déficit Fiscal del GNC

El indicador del déficit fiscal (ILDF) se define como:

$$(8) \quad \text{ILDF} = (I + IC) - C''.$$

Las variables:

- I: se estima tomando los “Ingresos Tributarios” del flujo de caja ajustado por la información observada de la Dirección del Tesoro Nacional y los “Otros ingresos” (no tributarios, fondos especiales, de capital, causados) de la proyección ajustada del GNC con los valores observados a la fecha del cálculo del valor del indicador;
- IC: son los ingresos causados por “alícuotas” de telefonía celular. Se toma de la proyección inicial del GNC, actualizada con información observada.
- C'': se estima separadamente. Los compromisos se toman de la información semanal de la ejecución presupuestal producida por el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera)⁵ y los “Intereses” de deuda (interna y externa) y el “Préstamo Neto” se toman de la proyección actualizada de la Dirección de Crédito

⁴ Se usa el símbolo “ ’ ” para diferenciar este valor de $(P+\Delta R)$, ya que este último aún no incluye los ajustes necesarios para obtener las cifras de déficit del GNC reportadas por el CONFIS.

⁵ Se calcula tomando el reporte semanal de compromisos del SIIF, se descuenta el servicio de la deuda y los gastos SSF sin efecto fiscal en el GNC. Para información sobre el SIIF y su funcionamiento ver la página de Internet www.finanzaspublicas.gov.co/1_12a.htm.

Público; GC son los gastos causados por “Indexación TES B denominados en UVR”. Se toma de la proyección inicial del GNC, actualizada con información observada.

Si en cualquier momento de la vigencia fiscal se quiere saber qué tan cerca o tan alejado se está de la meta de déficit fiscal del GNC, se calcula el indicador ILDF tomando la información descrita⁶. El valor calculado permitirá cuantificar si se está dentro de lo esperado o es necesario tomar decisiones ‘anticipadas’ por mayores ingresos y/o recortes de las apropiaciones de gasto de tal manera que se cumplan las metas fijadas.

El indicador tiene dos grandes ventajas: primero, para su cálculo no se necesita el valor de la deuda flotante, una de las variables más difíciles de obtener por el rezago de la información (cerca de dos meses) y segundo, usa información semanal disponible desde el SIF sobre el comportamiento de la ejecución del presupuesto.

El siguiente ejemplo ilustra como funciona el indicador. Supóngase que a finales de febrero del año x la autoridad fiscal necesita saber si cumplirá la meta de déficit fiscal en que se ha comprometido para el primer trimestre de dicho año. Asísumase que la meta proyectada (p) de déficit para el trimestre es $DFGNC_p = -10$ y que implícitamente $I_p = 100$, $G_p = 110$. Para facilitar el ejemplo supóngase que $IC_p = GC_p = 0$ y que los ingresos diferentes a los tributarios de la DIAN se proyectan iguales a cero.

Para construir el indicador ILDF se toma información de los ingresos y de los compromisos, ya que, como se anotó anteriormente, no se dispone de información actualizada de R. Para los ingresos se toma la proyección actualizada del flujo de caja de la Dirección del Tesoro Nacional para final de marzo, con base en la información de observada a la fecha, que para el ejemplo es febrero. Supóngase que dicha proyección indica que los ingresos esperados (I_e) para el trimestre son 100, es decir, se está en línea

⁶ Debe tenerse presente que en este documento se está hablando de la meta del GNC, donde se sabe que la autoridad fiscal tiene por lo menos algún control, no de la meta del Sector Público Consolidado. En el Acuerdo que tenía y tiene actualmente el país con el FMI, la meta de déficit fiscal esta fijada sobre el consolidado. El déficit del GNC es una meta explícita para la autoridad fiscal e implícita en el Acuerdo.

con la proyección inicial. Para los compromisos se toma la información de la última semana del mes de febrero de la ejecución presupuestal reportada por el SIIF y los “Intereses” de deuda (interna y externa) y el “Préstamo Neto” se toman de la proyección actualizada a febrero de la Dirección de Crédito Público. Supóngase que $C''=100$. El valor estimado del indicador ILDF a febrero del año x es entonces igual a cero. Esto indica que, dado el valor I_e , los compromisos, léase los gastos, del GNC en todo el mes de marzo no pueden sobrepasar la cifra de 10. Cualquier unidad adicional simplemente llevará al incumplimiento de la meta de déficit para el primer trimestre.

Apéndice

Se necesita mostrar que $C' \equiv P + \Delta R$. Hay dos formas de hacerlo. En primer lugar, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto número 111 de 1996) el rezago del período anterior se debe pagar en el período corriente, de tal manera que debe ser cierto que:

$$(A1) \quad P_t = P'_t + R_{t-1},$$

es decir, los pagos totales del período corriente deben ser iguales a los pagos de la vigencia más el pago del rezago. Ahora, de acuerdo con la cadena presupuestal sabemos que:

$$(A2) \quad A'_t = P'_t + R_t.$$

Esta igualdad se puede reescribir como:

$$A'_t + R_{t-1} = P'_t + R_t + R_{t-1}.$$

Simplificando y usando la ecuación (A1) tenemos que:

$$(A3) \quad A'_t = P_t + (R_t - R_{t-1}) = P_t + \Delta R_t.$$

Como A' es equivalente a C' , entonces debe ser cierto que $C' \equiv P + \Delta R$. Otra forma de mostrar esta identidad es partir de la cadena presupuestal. De allí se puede inferir que:

$$(A4) \quad C' = P' + R_t.$$

Ahora, usando (A1) llegamos a la misma conclusión.