

**COMENTARIOS ACERCA DEL MONTO
DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL
DE LA NACIÓN 2007**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Contralor General de la República
Julio Cesar Turbay Quintero

Vicecontralor General de la República
Roberto Pablo Hoyos Botero

Contralor Delegado para Economía
y Finanzas Públicas
Luis Hernando Barreto Nieto

Contenido

	Introducción.....	5
1.1	El proyecto de presupuesto de 2007.....	7
1.2	El “subsidio a los combustibles”	11
1.3	El “subsidio a los combustibles” y el gasto social	16
1.4	El déficit fiscal que contiene el presupuesto de 2007.....	18
1.5	La inversión en el proyecto de presupuesto 2007.....	19
1.6	Conclusión.....	22

Introducción

El monto del presupuesto para 2007 asciende a \$117,6 billones, el cual crece 11,6% en relación con el monto vigente para 2006. El déficit fiscal que trae este proyecto de presupuesto es de \$18,7 billones, equivalente a 5,6% del PIB, con lo cual se pone de presente la persistencia del desequilibrio fiscal ocasionada principalmente por la inflexibilidad en sus gastos.

Este proyecto contiene un presupuesto complementario de ingresos y gastos por \$1,2 billones derivado de la reforma tributaria, con el fin de compensar el gravamen con IVA a bienes de la canasta familiar para los estratos 1 y 2 del Sisbén. En la medida que parece haber un consenso entre el Congreso y el Gobierno para no gravar la mayoría de bienes de la canasta y, por tanto, no habría la necesidad de devolver lo recaudado a los sectores pobres de la población¹, se haría innecesario un presupuesto complementario en esta dirección.

La Contraloría opina que ante el elevado déficit fiscal mostrado en este proyecto, sería conveniente que el Gobierno y el Congreso acordaran incorporar un monto significativo de recursos procedente de la reforma tributaria, para sustituir en igual proporción los desembolsos de deuda. Cuando en el mensaje presupuestal el Gobierno reconoce un déficit de una magnitud cercana al 6% del PIB, no es ortodoxo, desde las finanzas, no buscarle solución ya sea aumentando los ingresos o recortando los gastos.

Así mismo, este proyecto contiene un aforo de mayores utilidades de Ecopetrol a la Nación por \$2,9 billones, correspondiente a una estimación del diferencial entre el valor externo e interno de los combustibles. Simultáneamente, este valor está apropiado en gastos de inversión del Ministerio de Minas bajo el rubro de “subsidio a los combustibles”. La Contraloría considera inconveniente incorporar un rubro puramente contable al presupuesto de la Nación, toda vez que al no generar flujo de caja estaría “inflando” el presupuesto de manera innecesaria, además de los

¹ La Contraloría ya había manifestado lo inconveniente que resultaba adoptar un sistema de devolución de IVA para estratos 1 y 2, por lo poco depurado de los listados del Sisbén, lo antieconómico e ineficiente que ello resulta y los graves riesgos de corrupción en que se incurriría.

problemas de legalidad que tendría ante el incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales.

No tiene sentido incorporar esta partida en el presupuesto para justificar legalmente que se está cumpliendo con la disposición establecida en el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la cual establece que el gasto social no debe disminuir como proporción del gasto total. En este sentido, he coincidido con lo dicho por mi antecesor en “darle flexibilidad al manejo del gasto para que el presupuesto se constituya en una herramienta de la política económica. Ante rigideces legales como las enunciadas a las cuales hay que darles cumplimiento, le reitero la voluntad de nuestra institución para avanzar en esas reformas y en especial en una modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

La Contraloría encuentra que dentro del análisis de las fuentes que financian el presupuesto de 2007, algunas de ellas clasificadas dentro del rubro “otros recursos de capital”, presentan incertidumbre por no constituir ingresos ciertos y efectivos para la Tesorería General de la Nación, con el riesgo de que finalmente sean sustituidos por deuda como sucedió en la ejecución presupuestal de 2005. Por ejemplo, allí se hayan rubros como “pérdidas de apropiación” por \$1,6 billones; el “traslado de fondos DTN” por \$506 millardos; “optimización de patrimonios públicos y utilización de cupos con multilaterales” por \$5,6 billones, los cuales, además de no presentar una fuente real de ingresos para la Tesorería de la Nación, tiene problemas de legalidad ante el incumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto para aforar rentas.

Así mismo, es importante destacar que el proyecto de presupuesto de 2007 no consulta lo establecido en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto en relación con la apropiación del déficit fiscal generado durante la vigencia 2005, tal como lo certificó la Contraloría en el Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2005.

Finalmente, en este documento también se presenta un examen al “subsidio a los combustibles” y al gasto social, al déficit fiscal y a la inversión que contiene el proyecto de presupuesto de 2007.

JULIO CÉSAR TURBAY QUINTERO

1.1 El proyecto de presupuesto de 2007

El cuadro 1 presenta el monto del presupuesto propuesto por el Gobierno para el 2007, el cual asciende a \$117,6 billones y contiene tres componentes: el presupuesto básico por \$113,5 billones, el presupuesto complementario por \$1,2 billones y el subsidio a la gasolina por \$2,9 billones. El primer componente incluye el aforo normal de rentas y la apropiación corriente de gasto. El segundo componente obedece a la intención del Gobierno de compensar mediante una transferencia por este monto a los hogares del Sisbén 1 y 2 el gravamen a los bienes de la canasta familiar. El tercer componente incorpora por primera vez una estimación del subsidio a la gasolina, cuyo monto no generará flujo de caja para la tesorería nacional. Su registro en fuentes y usos es meramente contable.

Cuadro 1 Fuentes y usos del presupuesto de 2007

cifras en billones de pesos

	Básico	Reforma tributaria	Subsidio gasolina	Total
Fuentes	113,5	1,2	2,9	117,6
Tributarios	52,7	1,2		53,8
No tributarios	26,3		2,9	29,2
Deuda	34,2			34,2
Privatizaciones	0,3			0,3
Usos	113,5	1,2	2,9	117,6
Funcionamiento	15,8			15,8
Transferencias	40,2	1,2		41,4
Servicio de la deuda	39,5			39,5
Inversión	18,0		2,9	21,0

Fuente: MHCP

El cuadro 2 muestra el crecimiento del proyecto de presupuesto de 2007 de 11,6% con respecto al presupuesto vigente de 2006. Teniendo en cuenta que la meta de inflación establecida para ese año por la Junta Directiva del Banco de la República es de 4,0%, el monto propuesto por el Gobierno en el proyecto de presupuesto de 2007 equivale a casi tres veces la inflación. Así mismo, este presupuesto estaría creciendo casi cuatro puntos porcentuales por encima del crecimiento nominal proyectado para la economía (8%).

Cuadro 2 Crecimiento del presupuesto

	Billones de pesos		Variación	Porcentaje del PIB	
	2006	2007		2006	2007
Fuentes	105,4	117,6	11,6	33,9	35,1
Tributarios*	46,1	53,8	16,8	14,8	16,1
No tributarios	19,6	29,2	49,1	6,3	8,7
Deuda	38,7	34,2	-11,6	12,5	10,2
Privatizaciones	1,0	0,3	-66,5	0,3	0,1
Usos	105,4	117,6	11,6	33,9	35,1
Funcionamiento	14,4	15,8	9,2	4,6	4,7
Transferencias	37,2	41,4	11,1	12,0	12,3
Servicio de la deuda	38,9	39,5	1,4	12,5	11,8
Inversión	14,8	21,0	41,7	4,8	6,3

Fuente: MHCP

*Para 2006, el recaudo tributario se actualizó a \$48,7 billones, de tal suerte que el crecimiento del recaudo de 2007

El principio de coherencia macroeconómica, establecido en el artículo 20 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, demanda del monto del presupuesto su compatibilidad con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. Es de todos conocido que el desequilibrio macroeconómico en Colombia es reiteradamente causado y aumentado por el elevado gasto del gobierno nacional central, debido a la gran demanda de recursos que año tras año requiere del ahorro financiero de la economía para financiarlo.

Hay que destacar del cuadro 2 que los ingresos no tributarios dentro de las fuentes y la inversión dentro de los usos registran un extraordinario crecimiento del 49,1% y 41,7%, respectivamente. En el cuadro 3 se ilustra el crecimiento de los componentes de los ingresos no tributarios.

Cuadro 3 Ingresos no tributarios

Tipo de ingreso	2006	2007	Variación
Ingresos establecimientos públicos	6,8	7,5	10,0
Contribuciones parafiscales	0,6	0,6	4,0
Fondos especiales	4,4	5,0	12,6
Excedentes financieros	3,0	7,4	146,2
Rendimientos financieros	0,6	0,6	0,5
Traslados fondos DTN	0,5	0,6	12,3
Reintegros y recursos no apropiados	0,2	0,2	25,5
Recuperación de cartera	0,1	0,1	12,3
Otros recursos de capital	3,4	7,2	113,2
Total	19,6	29,2	49,1

Fuente: MHCP

Allí se destaca el desbordado crecimiento de los excedentes financieros (146,2%) y de los otros recursos de capital (113,2%). Al descontar los \$2,9 billones que dentro de los excedentes financieros se aforaron como mayores utilidades de Ecopetrol a la Nación por concepto de “subsidio a los combustibles”, el aumento de los demás excedentes es de \$1,5 billones creciendo al 49,6%. El mensaje al presupuesto no suministra mayor información sobre qué empresas arrojarán estas utilidades adicionales a las del 2006 para transferir a la Nación.

Por otra parte, el cuadro 4 presenta la máxima discriminación que el mensaje al presupuesto permite para el rubro “otros recursos de capital”. A excepción de las privatizaciones y la deuda, ninguno de los demás rubros corresponden a los autorizados por el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Cuadro 4 Otros recursos de capital

cifras en millardos

Otros recursos de capital	Presupuesto de 2006 Ley 998 de 2005	Proyecto de Ley Presupuesto de 2007	Variación
Pérdidas de apropiación	514	1.682	1.168
Deuda establecimientos públicos	221		-221
Títulos de Reducción de Deuda (TRD)	661		-661
No identificados	2.001		-2.001
Privatizaciones sector eléctrico, Ecogás, optimización de patrimonios públicos y utilización de cupos con multilaterales		5.562	5.562
Subtotal otros de capital	3.397	7.244	3.847

Fuente:MHCP

El incremento de este rubro es de \$3,8 billones entre el presupuesto de 2006 aprobado mediante la Ley 998 de 2005 (\$3,4 billones) y el proyecto de ley del presupuesto de 2007 (\$7,2 billones). Al examinar los conceptos de “ingresos” que hacen parte de este rubro, se encuentra que las pérdidas de apropiación no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a las arcas de la Tesorería de la Nación. Además, el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto² que define los recursos de capital de la Nación, no contempla el rubro “pérdidas de apropiación”

² Decreto-ley 111 de 1996.

como una renta que se deba aforar cada año en el Presupuesto General de la Nación. Desde esta perspectiva, queda comprometida la legalidad de este rubro.

En cuanto a los \$ 5,5 billones restantes, la Contraloría destaca la mezcla que allí se hace entre privatizaciones, deuda externa y “optimización de patrimonio público”. En realidad sobre este último concepto, es poco claro lo que allí se debe entender por un ingreso de capital, toda vez que el Estatuto Orgánico del Presupuesto tampoco lo contempla.

Ahora bien, para verificar el papel que realmente juega el rubro “otros recursos de capital” dentro del total de recursos de capital se puede evidenciar en el cuadro 5 lo sucedido con los mismos en la ejecución presupuestal de 2005.

Cuadro 5 Recursos de capital 2005

cifras en millardos

Otros recursos de capital	2005		
	Programación	Ejecución	Diferencia
Crédito externo	9.662	6.961	-2.701
Crédito interno	19.881	28.693	8.812
Enajenación de activos	2.831	628	-2.203
Excedentes financieros entidades descentralizadas	2.290	2.152	-138
Traslado de fondos DTN	1.300	0	-1.300
Rendimientos financieros	724	621	-103
Reintegros y otros recursos no apropiados	358	545	187
Recuperación de cartera	164	202	38
Otros recursos de capital	4.057	1.156	-2.901
Total	41.266	40.958	-308

Fuente: MHCP

Allí se muestra que prácticamente el mismo monto programado fue el ejecutado, excepción hecha de \$308 millardos. No obstante, al revisar con cuidado los componentes que explican este notable cumplimiento de recaudo, se evidencia que el crédito interno, es decir la colocación efectiva de TES fue superior en \$8,8 billones a lo programado. Este mayor endeudamiento fue necesario para sustituir \$2,7 billones de menor crédito externo y \$2,2 billones de privatizaciones programadas y no llevadas a cabo. Así mismo, el mayor endeudamiento interno también cubrió \$1,3 billones de “traslados de fondos DTN” y \$2,9 billones de los “otros recursos de capital” ninguno registrado como recaudo dentro de la ejecución definitiva de 2005.

De aquí se colige que fuentes de recursos inexistentes en la realidad se utilizan para cerrar el presupuesto en su etapa de programación y aprobación en el Congreso, pero que posteriormente en la ejecución del presupuesto han requerido ser sustituidos por deuda ante la inflexibilidad del gasto para su recorte.

1.2 El " subsidio a los combustibles "

Como se mencionó anteriormente, las utilidades de Ecopetrol a la Nación contienen \$2,9 billones a título de supuestos recursos que recibiría la empresa por venta de combustibles al precio internacional. Simultáneamente, dentro del rubro de inversión del Ministerio de Minas se apropia la misma cantidad para destinarla a este subsidio.

La Contraloría General de la República considera innecesaria la decisión de incorporar esta estimación dentro de los rubros de ingreso y gasto del Presupuesto General de la Nación, porque es un registro puramente contable que no contiene un flujo de caja real para la Tesorería de la Nación. Este hecho omite el acatamiento al principio de legalidad que tradicionalmente ha soportado la programación y ejecución del presupuesto nacional. Se estaría sentando un mal precedente, por cuanto este supuesto "subsidio" sin flujo real podría servir de base para sustentar un gasto en el presupuesto de 2008 con flujo real financiado con deuda. Cambiar las "reglas de juego" de aforo de ingresos y apropiación de gastos no es conveniente por los riesgos que ello implica hacia el futuro.

El argumento del Gobierno es que "los subsidios a los combustibles surgen porque el precio de la gasolina en nuestro suelo es inferior, en ocasiones notablemente inferior, al precio internacional", sin que haya existido a través de la historia un norma o política que lo regule. Ello más bien ha sido producto de lo complejo que sería para el manejo de la política macroeconómica, sobre todo en los últimos tres años, nivelar el precio interno de los combustibles al precio externo.

Si bien, desde finales de los 90, la política de combustibles en Colombia se ha sustentado en la liberación de precios (gasolina corriente motor y ACPM) y la eliminación de los subsidios generados por medidas previas³, la definición del subsidio y su incorporación dentro del presupuesto no tienen un soporte legal. Este supuesto “subsidio” representa una estimación de la brecha entre el ingreso potencial y el efectivo. No constituye, en consecuencia, un ingreso real ni esperado, sino que comprende un nivel ideal o potencial de renta⁴.

El subsidio de caja se presentó hasta 1997 y en los años 1999 y 2000, cuando el país debió importar gasolina para ser vendida en el mercado interno a un precio inferior al de compra. El subsidio técnico, por su parte, se presenta desde que rige un referente externo, con un alto precio del petróleo en los mercados internacionales⁵.

En los últimos años, ante la ausencia de importaciones de gasolina y ACPM, no se registra subsidio de caja. En contraste, la diferencia entre el precio interno y el referente internacional (el costo de oportunidad) ascendió en 2005, de acuerdo con los estimativos de Ecopetrol, a \$4,4 billones y para 2006 se estima en \$5,9 billones.

No obstante, los balances y reportes de transferencias realizadas por Ecopetrol al Estado registran únicamente los subsidios de caja. La transferencia de utilidades incorporada dentro de los planes financieros que acompañan al Presupuesto

³ Recientemente, además, el Gobierno realiza ajustes mensuales al precio de los combustibles con base en un referente internacional de mediano plazo proyectado por el *Cambridge Energy Research Associates* (CERA) en la costa del Golfo de México. Se presenta así una brecha entre el precio interno y el precio de referencia, que es eliminada gradualmente mediante la denominada *política de desmonte de subsidios a combustibles*.

⁴ A ello cabe adicionar algunas acotaciones en torno a la probabilidad de comprar y vender efectivamente los combustibles en el mercado internacional al precio considerado por el Gobierno. En particular, la estructura de precios de los combustibles, aunque similar en muchos países, difiere en las ponderaciones. La carga tributaria para algunos países representa más del 50% del precio, mientras en otros es inferior al 20%. Existen, también, diferencias en la calidad de los combustibles, en lo referente, por ejemplo, al contenido de azufre o plomo.

⁵ En la medida en que se disminuya el precio internacional del petróleo, se cierra la brecha frente al precio interno, desapareciendo el subsidio.

General de la Nación, nunca han aforado una estimación de ingresos potenciales a título de transferencias de utilidades de Ecopetrol⁶.

Incorporar esta estimación de “subsidios” tiene notorias implicaciones: en primer lugar, se incumple el principio presupuestal de la planificación, en la medida en que en este aspecto el proyecto de presupuesto 2007 no guarda concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Inversiones y el Plan Financiero (Ley 38 de 1989, artículo 9 y Ley 179 de 1994, artículo 5). En particular, el balance financiero de Ecopetrol registra utilidades por \$3,2 billones⁷, pero el proyecto de presupuesto de 2007 incorpora \$5,9 billones.

Así mismo, en el plan financiero 2007 aprobado por el Confis se incorporan excedentes financieros que se transferirán al gobierno nacional por \$3,6 billones de los cuales, \$3,0 billones se obtienen de excedentes Ecopetrol, mientras en el proyecto de presupuesto estos excedentes ascienden a \$7,4 billones. La diferencia la explican parcialmente los \$2,9 billones por concepto de mayores utilidades de Ecopetrol. En consecuencia, la incorporación del subsidio a los combustibles dentro del Presupuesto General de la Nación ocasiona incompatibilidad entre la ejecución presupuestal de Ecopetrol, el plan financiero y el aforo de rentas del presupuesto.

Por otra parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto señala que se debe presupuestar el “recaudo de todas las rentas” (EOP, capítulo II del presupuesto de rentas y recursos de capital) y, en el caso especial de los excedentes financieros de los establecimientos públicos, se toma como base “el recaudo de cada renglón”

⁶ “Las proyecciones del ingreso al productor de gasolina regular y ACPM suponen que el ingreso al productor de combustibles se acerque a sus valores de paridad importación, con el objeto de eliminar el mencionado subsidio. A pesar de lo anterior, para el 2007 se proyecta que el valor del subsidio a los combustibles sea de \$2.665 millardos (0,8% del PIB), de los cuales \$801 millardos corresponderán a Gasolina Regular, \$1.430 millardos a ACPM - ACEM y \$434 millardos a GLP”. Plan Financiero 2007.

⁷ “ Los resultados financieros de Ecopetrol en 2005 marcaron un nuevo récord en la historia de Colombia. El incremento de la producción de crudo y la mejor gestión operacional le permitieron obtener una utilidad neta de \$3,25 billones, un 54% más que el año anterior...Pese a los aumentos de precios internos, el subsidio a los combustibles creció de \$3,78 billones en 2004 a \$4,85 billones en 2005”. Informe Financiero Ecopetrol 2005 www.Ecopetrol.com.co

(EOP, capítulo IV artículo 34), mas no así una estimación de recaudo potencial por fuera de supuestos reales. Es así como el Estatuto no da lugar a la incorporación de mayores excedentes de Ecopetrol por concepto de una supuesta venta potencial, como ingresos que puedan hacer parte del presupuesto.

Se debe tener presente que las estimaciones del subsidio técnico sirven como referente para orientar la política de precios de los combustibles internos y diseñar los ajustes a realizar de acuerdo con los objetivos gubernamentales. Pero, en ningún caso, da sustento para ser incluido, sin embargo, en el Presupuesto General de la Nación⁸.

En los gastos, el proyecto de Presupuesto da origen a un nuevo gasto para que sea apropiado en la Ley: “Artículo 48. La diferencia entre el ingreso al productor regulado y el precio en el mercado internacional referenciado al mercado del golfo de los Estados Unidos de América para los refinadores o importadores, que venia siendo asumida por estos, en cumplimiento de las finalidades sociales del Estado en los términos previstos en la Constitución Política, podrá ser financiado durante la vigencia fiscal de 2007 con cargo a los recursos de la Nación que se incorporan en el presupuesto del Ministerio de Minas y Energía, el cual determinará las bases, criterios y procedimientos para su asignación y traslado” (Proyecto de Presupuesto 2007). Al no existir una norma previa que defina el subsidio a la gasolina, el proyecto infringe el artículo 346 de la Constitución Política y la disposición consignada en el EOP en el sentido que: “En el presupuesto de gasto sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan: b) A gastos decretados conforme a la Ley” (Capítulo III. Del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, artículo 24).

En efecto, la única justificación que esgrime el Gobierno para incorporar el subsidio a los combustibles “es de índole fiscal y se hace necesario reconocer que

⁸ Artículo 345 del Estatuto orgánico del presupuesto: “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

el subsidio, en dicho esquema, afecta en grado importante las utilidades de la empresa, al cargar sobre ella todo el peso del esfuerzo fiscal” (mensaje presidencial), mas no corresponde al reconocimiento de una renta aprobada por ley anterior.

Además, no se ha determinado en el ámbito jurídico la clasificación de inversión social otorgada por el proyecto de presupuesto 2007 al subsidio a la gasolina. En efecto, el propio gobierno ha argumentado que este subsidio es altamente regresivo⁹, por lo cual no encajaría dentro de la definición de gasto social (artículo 350 de la Constitución Política).

En general, en concepto de la Contraloría General de la República, la decisión de incorporar el subsidio sobre los combustibles dentro del presupuesto sería inconstitucional e ilegal. Las siguientes son razones que lo sustentan:

- 1) Tal como lo reconoce expresamente el Gobierno, el “menor” precio de venta de la gasolina en el territorio nacional, aún en el caso en que se aceptara que dicho precio se aparta ostensiblemente de su valor de mercado en el territorio nacional, habría afectado las utilidades “esperadas” de la empresa, razón por la cual no se puede pretender su reconocimiento como un “gasto” de quien constitucional y legalmente está llamado a soportarlo. Máxime si se tiene en cuenta que Ecopetrol es una empresa, con personería jurídica completamente independiente del Gobierno, y, como tal, sus excedentes o utilidades, en la cuantía que sea, le son girados este último.
- 2) De conformidad con lo establecido en el artículo 346 de la Constitución Política: “En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan

⁹ CONFIS, Impacto Fiscal de la política de desmonte de subsidios a los combustibles. Boletín de Coyuntura Fiscal, Agosto de 2004

Nacional de Desarrollo”; siendo evidente que el “gasto”, propuesto por el Gobierno con este “subsidio”, no se ajusta a ninguna de estas condiciones.

- 3) Si bien en el texto constitucional se autoriza al Gobierno a incluir dentro de la ley de apropiaciones, una serie de subsidios, “para las personas de menores ingresos”, dicha autorización está referida expresamente para “pagar las cuentas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas” (artículos 105 y 368), categoría a la que tampoco se ajusta el “gasto” propuesto por el Gobierno.
- 4) De acuerdo con lo previsto en el artículo 350 de la Constitución Política, dicho “gasto” nunca podría ser considerado, como lo pretende el Gobierno, como un gasto social.

1.3 El “subsidio a los combustibles” y el gasto social

En efecto, según la precitada norma “la ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva”, confiriéndosele un carácter privilegiado, al disponerse en la misma que: “Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”, y que “el presupuesto de inversión (se entiende, social) no se podrá disminuir porcentualmente con relación al del año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

En este sentido, resulta claro que en la Constitución se le atribuye inequívocamente al Legislativo la función de definir en la Ley Orgánica del Presupuesto, qué partidas constituyen el gasto público social, y establece, eso sí, una pauta sobre hacia dónde debe estar orientado dicho gasto, al señalar que: “En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas”.

Fue así como, en cumplimiento de este mandato, e interpretado dicha pauta, el Congreso de la República determinó, mediante el artículo 17 de la Ley 179 de 1994, lo que debía entenderse por gasto público social, en los siguientes términos:

“Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”, reiterando, además, la prohibición constitucional de disminuir dicho gasto, con relación al gasto total del año anterior. Obviamente el “gasto” propuesto por el Gobierno, esto es, el “subsidio a la gasolina”, no cumple ninguna de estas condiciones, y, consecuentemente, no podría ser aceptado como tal.

No sobra señalar que, según lo ha precisado la Corte Constitucional¹⁰, la Ley Orgánica del Presupuesto tiene un carácter “cuasiconstitucional”, el cual implica que “una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”.

Así las cosas, y mientras no se modifiquen los conceptos señalados en dicha ley, no es posible adicionar otros componentes al gasto social, razón por la cual no es posible adicionarlos con un “nuevo rubro de gasto”, como el propuesto “subsidio” por parte del Gobierno.

¹⁰ En efecto, según la Corte Constitucional: “En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.N. de 1991). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad; b) requieren de un quórum especial para su adopción según el artículo 151; c) sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (artículos 151, 342 C.N.), presupuesto (artículos 151, 349 inciso primero, 352 C.N.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (artículos 151, 288 C.N.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos cámaras (artículos 151 C.N.) (Corte Constitucional, sentencia C-449, julio 9 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

1.4 El déficit fiscal que contiene el presupuesto de 2007

El cuadro 6 presenta el déficit fiscal que contiene el proyecto de presupuesto de 2007, el cual asciende a \$18,7 billones equivalentes a 5,6% del PIB. Los ingresos y gastos se mantienen como porcentaje del PIB con respecto a 2006, y reproducen el desbalance estructural en las finanzas del Gobierno.

Cuadro 6 El déficit fiscal del presupuesto de 2007

Concepto	millardos		Porcentaje del PIB	
	Presupuesto de 2006 Ley 998 de 2005	Proyecto de Ley Presupuesto de 2007	Presupuesto de 2006 Ley 998 de 2005	Proyecto de Ley presupuesto de 2007
Ingresos totales	58.188	62.887	18,7	18,7
Tributarios	48.901	52.686	15,7	15,7
No tributarios	215	227	0,1	0,1
Excedentes financieros	2.892	3.557	0,9	1,1
Rentas parafiscales	599	623	0,2	0,2
Fondos especiales	4.455	5.042	1,4	1,5
Otros recursos	1.126	751	0,4	0,2
Gastos totales	75.825	81.645	24,4	24,3
Gastos totales sin intereses	59.963	66.555	19,3	19,8
Gasto de personal	9.908	10.745	3,2	3,2
Gastos generales	3.101	3.250	1,0	1,0
Transferencias	36.236	39.149	11,7	11,7
Operación comercial	15	19	0,0	0,0
Intereses	15.862	15.090	5,1	4,5
Inversión	10.703	13.392	3,4	4,0
Balance fiscal	-17.637	-18.758	-5,7	-5,6
Financiamiento	17.637	18.758	5,7	5,6
Crédito externo neto	3.785	6.416	1,2	1,9
Desembolsos	9.915	9.438	3,2	2,8
Amortizaciones	6.130	3.022	2,0	0,9
Crédito interno neto	11.855	3.357	3,8	1,0
Desembolsos	28.790	24.723	9,3	7,4
Amortizaciones	16.935	21.366	5,5	6,4
Privatizaciones	1.000	335	0,3	0,1
Utilidades del Banrepública	793	900	0,3	0,3
Otros recursos de capital	204	7.750	0,1	2,3

Fuente:MHCP y cálculos CGR

La financiación de este déficit está programado por cuenta de mayor crédito externo neto frente al crédito interno neto revelado explícitamente por el proyecto. Es pertinente anotar que los “otros recursos de capital” estarían financiando el resto del déficit en \$7,7 billones (2,3% del PIB), con la previsible situación de que estos recursos “ficticios” sean sustituidos por mayor deuda interna.

1.5 La inversión en el proyecto de presupuesto 2007

La inversión del presupuesto pasa de 3,4% del PIB en 2006 a 4,9% en 2007 (incluyendo 0,9% del PIB por concepto de subsidios a los combustibles). El Gobierno sustenta este crecimiento en “la inclusión de proyectos con bajo impacto fiscal, en el mayor crecimiento de la economía y en la estrategia de venta de activos de la Nación que adelanta el Gobierno, y refleja la inclusión de excedentes financieros correspondientes a la vigencia fiscal de 2005”¹¹ (mensaje presidencial).

Cuadro 7 Inversión del proyecto de presupuesto 2007

cifras en millardos

Nombre	2006	2007	Variación
Protección - Gestión general	4.927	5.813	18
Minminas - Gestión general	945	4.050	328
Mintransporte - Gestión general	2.520	2.919	16
Presidencia - Gestión general	1.080	1.368	27
Minagricultura - Gestión general	624	1.044	67
Minhacienda - Gestión general	886	997	13
Minambiente - Gestión general	535	725	35
Mininterior - Gestión general	301	725	141
DNP - Gestión general	409	449	10
UAE - Comisión Regulación de Telecomunicaciones	187	332	78
Policía Nacional - Gestión general	110	154	41
DANE - Gestión general	90	118	30
Consejo Superior de la Judicatura	82	91	11
Funpública - Gestión general	19	34	82
Fonrelaciones	7	8	18
Dansocial - Gestión general	1	2	106
Resto	2	3	52
Auditoría - Gestión general	1	2	50
Total	14.887	20.971	41

Fuente: MHCP

¹¹ En el Conpes 3436 se señala como otro de los elementos que impulsa la inversión, el buen comportamiento de la gestión tributaria adicional al de crecimiento económico.

En el cuadro 7 se ilustra la desagregación de los \$21,0 billones programados para inversión en 2007. El principal ejecutor del presupuesto de inversión corresponde al Ministerio de la Protección Social y sus organismos adscritos (SENA, Supersubsidios, Fondo de Pensiones del Congreso, INS, ICBF, Supersalud e Invima, entre otros) con un monto cercano a los \$5,8 billones. Es importante señalar que buena parte de estos recursos corresponde a fondos especiales y recursos parafiscales. Del monto total que ejecuta el Ministerio, por ejemplo, 71,2% corresponde a recursos del Fosyga, un 83% de los recursos del ICBF se deriva de rentas parafiscales y, en el caso del SENA, esta fuente representa un 81% del total.

Le sigue el Ministerio de Minas y Energía, al cual se asigna un presupuesto de inversión cercano a los \$4,0 billones (19,3% del presupuesto total de inversión). Esta entidad contabiliza los \$2,9 billones correspondientes al subsidio sobre los combustibles. De descontarse este subsidio, el Ministerio de Minas reduce su ingreso a \$1,1 billones de los cuales, un 40% corresponde a la distribución de subsidios de energía eléctrica¹².

El Ministerio del Transporte ejecuta inversión por \$2,9 billones a través de Invías esencialmente (\$2,1 billones). Del monto total del Invías, el proyecto “Mejoramiento y pavimentación de las vías a través del Programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional Colombia” representa cerca del 37% del

¹² La Ley 812 de 2003 del PND señala en el Artículo 118 lo siguiente:

Artículo 118. ENERGÍA SOCIAL. El Ministerio de Minas y Energía creará, en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, un Fondo de Energía Social como un sistema de cuenta especial, con el objeto de cubrir hasta cuarenta pesos (\$40) por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menor desarrollo, incluidas sus cabeceras municipales, y en zonas subnormales urbanas todas las cuales definirá el Gobierno Nacional.

A este fondo ingresarán los recursos para cubrir hasta el valor señalado los cuales provendrán del ochenta por ciento (80%) de las rentas de congestión calculadas por el ASIC como producto de las exportaciones de energía eléctrica a los países vecinos dentro de los Convenios de la Comunidad Andina de Naciones.

El Ministerio de Minas y Energía reglamentará el manejo y la administración de estos recursos, así como la periodicidad de los desembolsos a las empresas comercializadoras que atienden a los usuarios definidos en este artículo.

total; además, dentro de los proyectos de inversión del Inviás varios proyectos son denominados “mejoramiento y mantenimiento de la carretera ...” que suman cerca de \$621 millardos. En consecuencia, la malla vial absorbe \$2,7 billones de los \$2,9 billones invertidos por el Ministerio del Transporte.

Los recursos para la construcción de los sistemas masivos de transporte de Bogotá (\$241 millardos), Bucaramanga (43 millardos), Pereira (\$17 millardos), Cali (\$93 millardos), Cartagena (\$60 millardos) y Barranquilla (\$32 millardos), corresponde a inversión realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fundamentalmente con crédito externo.

La inversión del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional asciende a \$1,2 billones, de los cuales, 50% está programado para reposición de aeronaves de combate táctico (\$177 millardos); adquisición y renovación de material de guerra (\$152 millardos); adquisición de munición (\$97 millardos); compra de terrenos para la construcción, ampliación y remodelación de las estaciones de policía (\$58 millardos); adquisición, dotación y mantenimiento de unidades fluviales (\$87 millardos), mantenimiento de equipo aeronáutico (\$32 millardos), entre otros.

Respecto a la atención a la población desplazada, se orientan recursos por cerca de \$1,3 billones en programas tales como implementación del programa familias en acción; prevención y atención del desplazamiento forzado; implementación, generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada y vulnerable; ampliación, renovación de la afiliación del régimen subsidiado Fosyga; ampliación de la cobertura educativa mediante contratación de la prestación del servicio educativo; capacitación para personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la cesación de su condición de desplazado a nivel nacional; asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos; subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias; subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia S.A.; implementación de proyectos de desarrollo rural.

Los cambios en el rubro de inversión se concentran así en los subsidios a los combustibles, asumidos anteriormente por Ecopetrol (\$2,9 billones). Se encuentran también, el apoyo Agro ingreso seguro (\$400 millardos) y el apoyo y fortalecimiento a la banca de oportunidades (\$120 millardos).

1.6 Conclusión

El presupuesto de 2007 no está reduciendo el elevado déficit del gobierno nacional central, el cual se acerca a límites del 6% del PIB. Financiar un déficit de esta magnitud haría necesario que la reforma tributaria fuera estructural para buscar corregir el desequilibrio fiscal de manera permanente y no coyuntural.

En las prioridades que debería abordar una reforma tributaria como la planteada, se tendría que contemplar la reducción de la evasión cuyo valor reconocido por el Gobierno asciende a \$15 billones, lo que representa 5% del PIB. Así mismo, sería conveniente establecer mecanismos eficaces que permitan disminuir el debido cobrar de la DIAN, estimado a finales de 2005 en \$6,4 billones, lo que equivale a 2,4% del PIB. La suma de estos dos rubros es de \$21,4 billones (7,4 del PIB), equivalentes a las últimas siete reformas tributarias.

Adicionalmente, sería conveniente seguir revisando los tratamientos preferenciales en el impuesto sobre la renta, los cuales ascienden a \$4,5 billones (1,6% del PIB) y las exclusiones en IVA que sin tener en cuenta los bienes de la canasta familiar alcanzan un monto de \$2,6 billones (1% del PIB). Ambos tipos de beneficios tributarios van en contra de los principios de equidad y progresividad fiscal.

La adopción de medidas que corrijan estas debilidades de la estructura tributaria haría factible cubrir un importante porcentaje del déficit fiscal.

Finalmente, sobre la reforma tributaria más adelante habrá oportunidad de ampliar y detallar la posición de la Contraloría.

