

**Análisis del proyecto de  
Presupuesto General de la Nación  
2005**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contralor General de la República  
***Antonio Hernández Gamarra***

Vicecontralor General de la República  
***Luis Bernardo Flórez Enciso***

Contralor Delegado para Economía  
y Finanzas Públicas  
***Luis Hernando Barreto Nieto***

Directora DES sector Social  
***Magda Rivera Monsalve***

Director de Estudios Macroeconómicos  
***Juan Mauricio Castillo Benítez***

## Contenido

	<b>Introducción</b>	<b>5</b>
1.	<b>El Proyecto de presupuesto 2005</b>	<b>7</b>
2.	<b>El crecimiento del presupuesto de 2005</b>	<b>8</b>
3.	<b>Fuentes de financiamiento inciertas</b>	<b>9</b>
4.	<b>Evolución de la estructura del presupuesto</b>	<b>11</b>
5.	<b>Homeostasis presupuestal</b>	<b>12</b>
6.	<b>Coherencia macroeconómica</b>	<b>13</b>
7.	<b>Consistencia macro y financiera</b>	<b>16</b>
8.	<b>El presupuesto y el marco fiscal de mediano plazo</b>	<b>17</b>
9.	<b>El sistema general de participaciones-SGP y la sentencia C-568/04</b>	<b>18</b>
	<b>Conclusiones</b>	<b>21</b>



## Introducción

Este documento presenta un análisis al proyecto de Presupuesto de 2005. En éste se llama la atención por fuentes de recursos inciertas del presupuesto que superan los \$8 billones . Ante un presupuesto de gasto altamente inflexible, una incertidumbre de financiamiento de esta magnitud, probablemente llevará a las finanzas públicas a un mayor endeudamiento.

Ello ha sucedido en el pasado y es consecuencia de que la deuda interna del Gobierno no tenga límite legal. De seguir presentándose esta situación, no tendrían mayor sentido el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Programación Macroeconómica Plurianual. En efecto, si estos instrumentos de manejo de la política económica persiguen la sostenibilidad de la deuda a través de la obtención de un superávit primario que así lo permita, entonces, un mayor endeudamiento al programado inicialmente por el Gobierno fácilmente viola este principio. En este documento se muestra la existencia de esta contingencia que haría pasar la deuda del Gobierno del 53,6% del PIB a finales de 2003, al 57% del PIB al finalizar 2005.

Los ejercicios de consistencia realizados por la Contraloría General de la República muestran que los resultados fiscales pueden variar en la medida en que los componentes de la demanda agregada presenten una evolución diferente a aquella prevista por el Gobierno. Las desviaciones de las metas fiscales propuestas no solamente comprometen la sostenibilidad de la deuda, sino que también condicionan el desempeño de la política macroeconómica en la consecución del crecimiento económico programado.

El documento también se refiere al principio de Homeostasis Presupuestal consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este principio consiste en que el crecimiento real del presupuesto guardará congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Esta congruencia se juzga a partir de una tendencia creciente del Presupuesto en relación con el tamaño de la economía.

Finalmente, este documento llama la atención sobre el impacto que tendrá la sentencia C-568/04 de la Corte Constitucional, que declara inexecutable la presupuestación de once doceavas del sistema general de participaciones en la vigencia corriente y la doceava restante en la vigencia siguiente. Esta sentencia modifica la forma de programar el monto presupuestal de los recursos del SGP; por tanto, en la vigencia 2004 hay un faltante de la doceava no incluida más los ajustes por inflación tanto de 2003 como de 2004; todo esto representa \$1.243,4 mil millones, que inmediatamente tiene una base más alta para liquidar el SGP de 2005.



## 1. El proyecto de Presupuesto de 2005

El proyecto de Presupuesto de 2005 presenta una preocupante estructura de fuentes y usos de recursos, como quiera que los recursos del crédito y el servicio de la deuda representan el 36,8% y el 37,6% respectivamente (Cuadro 1). Esta variable adquirió una dinámica propia e independiente del resto del Presupuesto. Los \$31,5 billones que se programan por recursos de crédito, prácticamente van a financiar los \$32,2 billones del servicio de la deuda. Es decir, solamente se cuenta con \$61,2 billones para el resto del presupuesto.

**Cuadro 1** Estructura del Presupuesto General de la Nación  
Billones \$

Fuentes y Usos	2004	2005			Crecimiento	Participación
	Total	Nación	Estapúblicos	Total	2005/2004	Nación
<b>Fuentes</b>	<b>80,7</b>	<b>85,6</b>	<b>7,5</b>	<b>93,1</b>	<b>15,4%</b>	<b>100,0</b>
Tributarios	36,2	38,9	0	38,9	7,5%	45,4
No tributarios	9,9	3,8	7,5	11,3	13,7%	4,4
Crédito	27,1	31,5	0	31,5	16,3%	36,8
Privatizaciones	0,6	2,8	0	2,8	366,7%	3,3
Otros	6,9	8,6	0	8,6	25,3%	10,0
<b>Usos</b>	<b>80,7</b>	<b>85,6</b>	<b>7,5</b>	<b>93,1</b>	<b>15,4%</b>	<b>100,0</b>
Funcionamiento	12,1	11,5	1,4	12,9	6,9%	13,4
Transferencias	30,6	33,4	2,7	36,1	17,9%	39,0
Servicio de deuda	27,8	32,2	0	32,2	15,9%	37,6
Inversión	10,2	8,5	3,4	11,9	16,1%	9,9

Fuente: MHCP-DGPN

La preocupación proviene de la inflexibilidad que el servicio de la deuda le imprime a la estructura del presupuesto y a la dependencia de más crédito para su pago. En 2005, ese servicio se aumentará, en \$5 billones con respecto al monto presupuestado en 2004, es decir crecerá el 16%, lo cual condiciona a que el resto del presupuesto crezca a tasas similares, si se quiere mantener la misma estructura de gastos.

Debido a que la economía crecerá a tasas inferiores (9,2% en términos nominales) y, por ende, los ingresos tributarios crecerán a esta misma tasa, se hace necesario contar con fuentes adicionales de recursos para financiar la misma estructura de gastos. De allí que el proyecto de presupuesto haya programado una reforma tributaria por \$1,5 billones, privatizaciones por \$2,8 billones y que otras fuentes de recursos se programen para crecer el 25,3% (Cuadro 1).

La deuda ya no tiene un sentido productivo, adquirió su propia dinámica y ocupa un espacio importante dentro del presupuesto. Su independencia como fuente de financiamiento de la inversión, evidencia las características del problema estructural que tiene las finanzas públicas.

## 2. El crecimiento del presupuesto de 2005

El proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2005, por \$93,1 billones<sup>1</sup>, implica un aumento de 15,4% respecto al presupuesto de 2004 (\$80,7 billones). Ese incremento se concentra en los rubros de servicio de la deuda, pensiones y transferencias, los cuales representan el 68,5% del presupuesto total de gastos (Cuadro 2).

**Cuadro 2** Algunos componentes del crecimiento del Presupuesto  
Billones \$

Concepto	2004 (1)	2005 Proyecto (2)	Var. % 05/04 (3)=(2/1)	Partic. % 05 (4)
<b>Servicio de la deuda</b>	27,8	32,3	16,1	34,7
Pensiones	12,0	16,0	33,3	17,2
Inversión	10,1	11,6	15	12,4
Defensa y seguridad	0,8	0,8	-1,1	0,9
Infraestructura física	1,7	1,8	5,8	1,9
Sector social	5,8	6,3	9,6	6,8
Fogafín	0,8	1,1	39,7	1,2
Gestión institucional	1,0	1,5	56,1	1,6
Transferencias SGP y universidades	14,4	15,4	7,1	16,6
Funcionamiento de la administración	11,0	11,8	7,4	12,6
Defensa y Policía	6,4	7,0	10,0	7,5
Resto de entidades	4,6	4,8	3,9	5,1
Regalías de hidrocarburos	1,6	1,7	4,4	1,8
Prestaciones socioales del Magisterio (Salud-Cesantías)	0,5	0,6	17,0	0,7
Resto	3,3	3,7	12,5	4
<b>Total</b>	<b>80,7</b>	<b>93,1</b>	<b>15,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: MHCP-DGPN

El servicio de la deuda asciende a \$32,2 billones (Cuadro 2), equivalente a una tercera parte del Presupuesto. Su crecimiento del 16,1% está explicado principalmente por el incremento de las amortizaciones del 22,8% y el de los intereses del 8,4%. La contratación de nueva deuda para cubrir este creciente servicio, alimenta hacia el futuro el conocido efecto “bola de nieve”, que consiste en que cada año son mayores las apropiaciones para el servicio de la deuda y, a su vez, cada año es mayor la nueva deuda para cubrirlo. Esta espiral de endeudamiento es la principal característica de la insostenibilidad de las finanzas del gobierno.

El segundo rubro en importancia, por su participación en el Presupuesto y por su crecimiento, corresponde a las pensiones, las cuales ascienden a \$16,0 billones. El crecimiento de este rubro programado para 2005 es del 33,3%, explicado fundamentalmente por el agotamiento de las reservas del ISS y la correspondiente asunción del presupuesto nacional.

<sup>1</sup> \$91,5 billones correspondientes a presupuesto básico y \$1,5 billones a presupuesto complementario.



La inversión asciende a \$11,6 billones, representa el 12,4% del Presupuesto y crece el 15,0%. Es preciso tener presente los componentes de este rubro de inversión porque no todo allí es inversión. Se incluyen apropiaciones para seguridad y defensa por \$800 mil millones que corresponde más a gastos generales; la deuda por la emisión de títulos Fogafin por \$1,1 billones y más gastos generales llamados de gestión institucional<sup>2</sup> por \$1,5 billones. En realidad, la inversión propiamente dicha corresponde de acuerdo al cuadro 2 a infraestructura física que asciende a \$1,8 billones y al sector social por \$6,3 billones.

Llama la atención cómo la inversión productiva que incluye la destinada a la infraestructura física y al sector social (que comprende un 70% del total) crece 8,3%, que es la mitad del crecimiento del presupuesto total. La deuda de Fogafin y la gestión institucional crecen el 39,7% y el 56,1%, respectivamente.

Las transferencias regionales (SGP más Universidades) participan con el 16,6% del presupuesto y crecen el 7,1%, el cual se explica por el crecimiento de la inflación (4,5%) más 2,5% real de acuerdo con lo establecido por la reforma constitucional del año 2001. Las apropiaciones de este rubro podrían resultar mayores si se considera el impacto de la sentencia de la Corte Constitucional C-568/04 como se mencionará más adelante.

### 3. Fuentes de financiamiento inciertas

Las fuentes de financiamiento del Presupuesto de 2005 son inciertas en alrededor de \$8 billones, que incluyen \$2,8 billones de privatizaciones y \$5,3 billones de otros recursos de capital.

Un monto de privatizaciones de la magnitud programada en el presupuesto de 2005 es difícil llegar a realizarlas por los requisitos de la Ley 226 de 1995 y por la disponibilidad en el mercado de compradores que inmediatamente quieran acceder a estos activos.

Es significativo el monto de esta financiación a través de la enajenación de activos, la cual está aforada en \$2,8 billones. El Mensaje Presidencial explica que se trata de participaciones accionarias de la Nación en electrificadoras, Ecogas y entidades financieras. Sobre este punto hay dos comentarios: el primero tiene que ver con el criterio utilizado para manejar la política fiscal. No es conveniente que el producto de la venta de activos de la Nación se destine a financiar el déficit fiscal. Un principio financiero elemental aplicación, no debería mezclar las transacciones de los flujos con la de los *stocks*. El déficit se debe financiar con la generación de un flujo en ingresos y no con el producto de la venta de un *stock*. Si se tuviera en cuenta este principio, ello implicaría que con la venta de los activos de la Nación, lo más lógico es que se reduzcan los pasivos de la

---

<sup>2</sup>Incorpora gasto como la remodelación de sedes del Ejecutivo y del Poder Judicial en las distintas ciudades del país y se incluyen apropiaciones en sistemas de información, evaluación de proyectos, estudios técnicos de prefactibilidad, etc, que adelantan varias entidades del Ejecutivo.

misma Nación. Si la decisión del Presupuesto de 2005 es vender activos por el equivalente a \$2,8 billones, entonces, se debería condicionar esos recursos a prepagos de deuda interna o externa.

**Cuadro 3 Fuentes de financiamiento del Presupuesto**  
miles de millones \$

	2004	2005	Crecimiento	participación
<b>Total fuentes</b>	<b>80.672</b>	<b>93.029</b>	<b>15,3</b>	<b>100,0</b>
Ingresos corrientes	39.646	44.319	11,8	47,6
Tributarios	36.196	40.266	11,2	43,3
No tributarios	3.450	4.053	17,5	4,4
Crédito externo	7.001	9.662	38,0	10,4
Crédito interno	16.312	<b>19.881</b>	21,9	21,4
Excedentes financieros	2.739	2.290	-16,4	2,5
Rendimientos y otros	1.028	1.246	21,2	1,3
Privatizaciones	300	<b>2.832</b>	844	3,0
Estopúblicos	6.952	7.483	7,6	8,0
Otros	6.694	<b>5.316</b>	-20,6	5,7

Fuente: MHCP-DGPN

Los otros recursos de capital por \$5,3 billones se discriminan en el cuadro 4. El Mensaje Presidencial<sup>3</sup> explica que allí se incluyen \$900 mil millones (m.m) por concepto de pérdidas de apropiación, es decir, que corresponden a la programación de un gasto que finalmente no se va ejecutar. Si se hace un esfuerzo por identificar y excluir de entrada este gasto, se ganaría mucho en la claridad del presupuesto porque se le mostraría a los mercados, al Congreso y a los analistas que el presupuesto de 2005 estaría creciendo menos del 15,4%.

**Cuadro 4 Otros recursos de capital**

Otros recursos de Capital	5.316	100
Deuda	1.900	36
Traslado de fondos DTN	1.300	24
Pérdidas de apropiación	900	17
Créditos de proveedores	700	13
Financiación servicio deuda Estopúblicos	416	8
Cruce de cuentas	100	2

Fuente: MHCP-DGPN

También dentro del rubro “Otros recursos de capital”, se encuentra incorporado el crédito de proveedores (deuda flotante) por \$700 m.m, el cual se estaría subestimando en el entendido que la deuda flotante es la variación de las cuentas por pagar entre 2005 y 2004, y lo que se debería

<sup>3</sup> Página 72.

incorporar como financiación de proveedores es la proyección del valor absoluto de las cuentas por pagar al finalizar 2005. Para ilustrar esta subestimación, hay que tener en cuenta que el valor absoluto de las cuentas por pagar constituidas y pagadas del Presupuesto de 2002 ascendieron a \$1,3 billones; así mismo, las constituidas del presupuesto de 2003 que se están pagando este año ascienden a \$1,9 billones.

Otro componente importante que se incorpora dentro del rubro “Otros recursos de capital” obedece a mayor deuda por \$1,9 billones, cuando los clasificadores presupuestales ya tienen dentro de los recursos del crédito interno y externo un espacio destinado para ello. Si el proyecto de presupuesto es de público conocimiento, no es comprensible por qué esta deuda no se programa en los rubros correspondientes. Si ello fuera así, los requerimientos de crédito no sería \$31,5 billones, sino \$33,4 billones.

También se encuentra dentro de “Otros recursos de capital” un rubro llamado “Traslados fondos DTN”. Quiere decir ello que la Tesorería de la Nación tiene unos recursos en unos fondos que administra desde hace varios años, y de allí va trasladar \$1,3 billones al presupuesto de 2005 para financiar gasto por esa cuantía. La realidad es que en esos fondos no hay liquidez, porque lo que allí existe son papeles del mismo gobierno, ya sean TES o Pagarés emitidos por la misma Tesorería. Se presenta un galimatías con este flujo de recursos, como quiera que el gobierno ya usó en el pasado estos recursos y ahora los presupuesta para financiar las apropiaciones de 2005.

#### 4. Evolución de la estructura del Presupuesto

**Cuadro 5** Evolución estructura del Presupuesto  
Pesos constantes de 2000

Fuentes y Usos	1990	2005	Variación absoluta 1990-2005	Contribución al crecimiento
<b>Fuentes</b>	<b>35,6</b>	<b>74,5</b>	<b>38,9</b>	<b>100,0</b>
Tributarios	16	31,2	15,2	39
No tributarios	15,3	15,9	0,5	1,3
Deuda	4,2	25,2	21	53,9
Privatizaciones	0	2,2	2,2	5,8
<b>Usos</b>	<b>35,6</b>	<b>74,5</b>	<b>38,9</b>	<b>100,0</b>
Funcionamiento	8,2	10,3	2,1	5,5
Transferencias	9,8	28,9	19,1	49,1
Servicio de deuda	5,8	25,8	20	51,3
Inversión	11,7	9,4	(2,3)	(6,0)

Fuente: MHCP-DGPN

En un contexto de largo plazo, entre 1990 y 2005, el presupuesto se ha incrementado en \$38,9 billones (pesos constantes de 2002). Por el lado de las fuentes de financiamiento, el 54% de este incremento está explicado por recursos de crédito o deuda y sólo un 39%, por ingresos tributarios. Respecto de los usos, el 51% del incremento se explica por el servicio de la deuda y el 49% por

las transferencias (incluyen SGP y seguridad social como pensiones). La consolidación de estos rubros revelan un problema estructural, al que se le ha dado un tratamiento coyuntural.

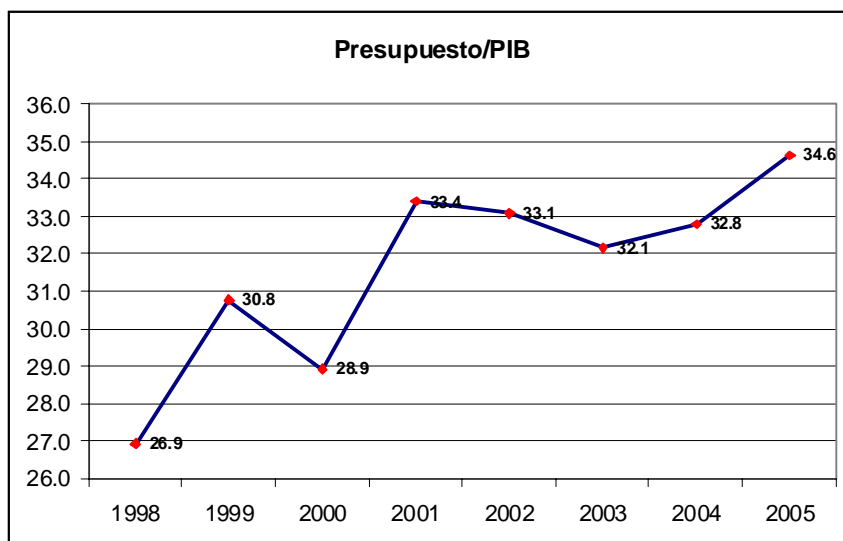
El proyecto de Presupuesto de 2005 no es la excepción y se acude, una vez más, a mecanismos de corto plazo para financiar crecientes niveles de gasto.

También revela la evolución del presupuesto que en estos quince años los recursos del crédito (deuda) se triplican como proporción de las fuentes totales de recursos, mientras que los ingresos tributarios, con todo y sucesivas reformas, pierden el 7% de participación. Así mismo, por el lado de los usos del presupuesto se revela para este mismo período, que mientras el servicio de la deuda se duplicará y las transferencias ganarán el 50% de participación, la inversión perderá el 62%. La evolución de esta estructura manifiesta no solo un preocupante sesgo deficitario del presupuesto por la alta participación de la deuda, sino el escaso gasto productivo social y económicamente.

## 5. Homeostasis presupuestal

El artículo 21 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto-Ley 111 de 1996) establece el principio de homeostasis presupuestal, el cual consiste en que el crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, guardará congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

**Gráfico 1** Principio de homeostasis presupuestal



El indicador más apropiado para evaluar si el presupuesto (rentas o gastos) guarda congruencia con el crecimiento de la economía, es la relación del valor del presupuesto de cada año por su correspondiente producto interno bruto. En la gráfica 1 se puede apreciar como esta relación tiene una tendencia creciente. En 1998 el valor del presupuesto representaba el 26,9% del PIB, en 2003 esta relación pasó al 32,1% del PIB y en 2005 representará el 34,6% del PIB.

Si la congruencia se juzga a partir de la comparación de esta relación frente al principio de equilibrio macroeconómico, el gráfico 1 es muy elocuente en señalar la tendencia creciente de esta relación y, por su puesto, de ahí se desprende buena parte de la explicación del persistente desequilibrio macroeconómico

## 6. Coherencia macroeconómica

El artículo 20 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto-Ley 111 de 1996) establece el principio de coherencia macroeconómica, el cual consiste en que el Presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

El modelo de consistencia de la Contraloría General de la República muestra que dentro de las fuentes de demanda agregada que jalonarán el crecimiento económico para 2005 se encuentra el consumo público, a diferencia de las proyecciones oficiales que le apuestan más al consumo y a la inversión del sector privado. El Gobierno espera que estos dos componentes del gasto agregado crezcan en términos reales a unas tasas de 4,6% y 16,3%, respectivamente.

Teniendo en cuenta que la base del consumo es el ingreso disponible del sector privado, algunos factores serían desfavorables y estarían limitando su crecimiento. En primer lugar, la tasa de desempleo, aunque ha disminuido, sigue siendo elevada y el empleo se caracteriza por su baja calidad. A junio de 2004, la tasa de desempleo asciende a 14,1% y la tasa de subempleo es igual a 31,8%.

En segundo lugar, no se puede desconocer el impacto que causarán sobre el consumo privado los mayores tributos que se aprobaron en la última reforma tributaria (Ley 788 de 2002) y que entran a regir en enero de 2005 de manera permanente, sobre todo los gravámenes adicionales sobre el consumo, como el IVA (Cuadro 6). A esto se suma el impacto de los nuevos tributos que el Gobierno está proponiendo en una nueva reforma tributaria que por lo menos asciende a \$1,5 billones. Es decir, que el impacto total de mayores impuestos sobre 2005 sería del orden de los \$3,3 billones, lo cual afectaría el ingreso disponible de los hogares y empresas.

En cuanto a la inversión privada, si bien se ha evidenciado una recuperación de la actividad edificadora, el crecimiento registrado en junio de 2004 tanto en licencias (1,1%) como en préstamos hipotecarios aprobados (38%) resulta inferior a lo alcanzado en el mismo mes de 2003, lo cual señala una tendencia descendente.

Los registros de formación de capital en maquinaria y equipo, por su parte, podrían estar relacionados con la coyuntura cambiaria que estimula la importación de bienes de capital; o a una coyuntura financiera de alta liquidez y tasas de interés históricamente bajas.

**Cuadro 6** Estimación recaudo reforma tributaria Ley 788 de 2002  
millones \$

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Modificaciones en Renta	92.000	98.456	105.466	112.975	212.019	129.636
Controlar los "precios de transferencia" y otros controles	92.000	98.456	105.466	112.975	212.019	129.636
Modificaciones en IVA	1.736.420	1.858.374	1.990.690	2.132.427	2.284.256	2.446.895
1. Ampliación base gravable 7% y 10% a partir de 2005/5	1.703.666	1.823.212	1.953.025	2.092.080	2.241.036	2.400.598
2. Unificación tarifa 25% vehículos hasta 1.400 c.c.	32.754	35.162	37.666	40.347	43.220	46.297
<b>Total</b>	<b>1.828.420</b>	<b>1.956.830</b>	<b>2.096.156</b>	<b>2.245.403</b>	<b>2.405.276</b>	<b>2.576.531</b>

Estos fenómenos se encuentran acompañados por una reducción en la inversión extranjera de largo plazo (-US\$ 328 millones) y el incremento en los recursos de corto plazo (US\$ 946 millones) respecto a 2003<sup>4</sup>. De esta manera, el financiamiento reciente de la economía colombiana, obedece a flujos externos transitorios y a condiciones asociadas a coyunturas financieras, cambiarias y de política comercial. Con esto se quiere llamar la atención acerca del carácter coyuntural de muchos de los factores que contribuyen a explicar el comportamiento reciente de la inversión.

Ahora bien, el manejo de las finanzas públicas que presenta el Presupuesto de 2005, contiene una política implícita que profundiza el déficit del Gobierno Nacional Central, a costa de la generación de un superávit del sector descentralizado. De esta manera se pretende lograr las metas de balance fiscal para todo el sector público de -2,4% del PIB. La gráfica 1 muestra esta tendencia de incrementar en 1% del PIB el déficit del Gobierno entre 2004 y 2005 y automáticamente compensarlo con un aumento equivalente del superávit del sector descentralizado.

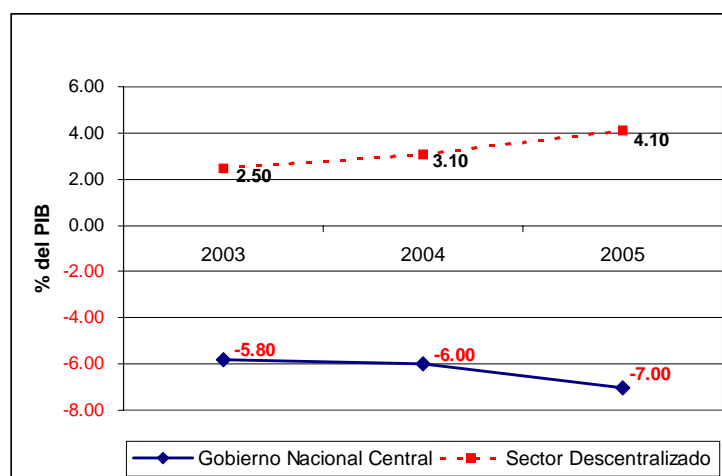
Si bien es cierto que en términos macroeconómicos el sector público es uno solo, no es lo mismo cuando se evalúa la calidad de las políticas públicas direccionadas a objetivos de crecimiento económico y bienestar social. Ello razón de que la inversión del sector descentralizado en telecomunicaciones, hidrocarburos, Bienestar Familiar, Sena, etc, se estaría limitando para cumplir con los objetivos generales de déficit.

Esta política de manejo de las finanzas públicas, contempla que parte de la liquidez que genera este superávit del sector descentralizado sirva para financiar el déficit del Gobierno Central a través de la colocación de títulos de tesorería TES.

<sup>4</sup> Cifras a primer trimestre.

Considerando que este superávit no tiene antecedentes en la historia reciente del sector descentralizado, es necesario tener claridad sobre el comportamiento financiero que se programa para algunos de estos sectores. Llama la atención casi la duplicación del superávit de la seguridad social entre 2004 y 2005, así como el aumento del superávit de departamentos y municipios, Emcali y resto de entidades.

**Gráfico 2** Composición del Balance fiscal



**Cuadro 7** Balance fiscal del sector público consolidado miles de millones \$

Balance por período	\$miles de millones			% PIB		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Ecopetrol	1.246	1.813	1.514	0,60	0,70	0,60
FAEP	(139)	(265)	(414)	(0,1)	(0,1)	(0,2)
Seguridad social	1.702	2.999	5.543	0,80	1,20	2,10
Eléctrico	755	466	676	0,30	0,20	0,30
EPM	(11)	(32)	189	0,00	0,00	0,10
Emcali	379	359	442	0,20	0,10	0,20
Telecom	(157)	106	217	(0,10)	0,00	0,00
Fondo Nacional del Café	311	12	21	0,10	0,00	0,00
Regional y Local	927	1.070	1.413	0,40	0,40	0,50
Resto de entidades	658	974	1.755	0,30	0,40	0,70
Sector descentralizado	5.672	7.502	11.356	2,50	3,10	4,20
Gobierno Nacional Central	(12.151)	(13.699)	(17.801)	(5,40)	(5,60)	(6,60)
<b>Total</b>	<b>(6.479)</b>	<b>(6.196)</b>	<b>(6.445)</b>	<b>(2,90)</b>	<b>(2,50)</b>	<b>(2,40)</b>

Fuente : DIAN

La crisis hospitalaria está presionando las finanzas públicas y, sin embargo, la seguridad social en salud está programando un superávit por \$143 mil millones.

También genera incertidumbre el superávit adicional en 2005 proveniente del “resto de entidades” por \$781 mil millones (0,3% del PIB) que el plan financiero de 2005<sup>5</sup> lo está explicando en muy buena parte (70%) por las llamadas “entidades no incluidas”. Aplicar el criterio de transparencia establecido en la ley de responsabilidad fiscal, exigiría revelar el detalle de las entidades no incluidas que generan este superávit.

Por tanto, se espera un fuerte ajuste en el sector descentralizado a fin de financiar el desbalance del Gobierno Nacional Central. Éste a su vez acude a endeudamiento adicional mientras sacrifica inversión, configurándose así los elementos complementarios dentro del Presupuesto para procurar la meta de déficit de 2,4% del PIB prevista para el Sector Público No Financiero.

## 7. Consistencia macro y financiera

La consistencia financiera del Presupuesto, es evaluada a partir del comportamiento del agregado de Oferta Monetaria Ampliada (M3), que incorpora tanto la cantidad de dinero en circulación como el crédito de la economía. Teniendo en cuenta la programación del Gobierno, en la que el sector público habrá de obtener cerca de US\$1.594 millones de financiamiento neto externo y, dado el comportamiento esperado en el sector privado (consumo e inversión), el crecimiento del agregado M3 consistente con los demás supuestos debería ser igual a 12% y no de 10,2% que trae la programación financiera del Banco de la República. El sector público estaría generando una mayor demanda del ahorro macroeconómico para financiar el déficit fiscal, lo cual podría condicionar el desempeño previsto para el comportamiento de la inversión privada. En un contexto de expansión monetaria y del crédito, la política del Banco estaría contribuyendo al financiamiento del sector público.

Este comportamiento requiere, sin embargo, bajas tasas de interés externas que no afecten el costo del financiamiento ni modifiquen el tipo de cambio de manera sustancial. De lo contrario, la deuda y su servicio requerirían de recursos adicionales, mientras el control a la inflación podría exigir una posición más restrictiva. En este contexto, la consistencia financiera depende en buena medida de los tipos de interés externos.

Finalmente, la estructura de financiamiento propuesta en el proyecto de Ley de presupuesto, combinada con los resultados de consistencia macroeconómica, muestra los efectos sobre el ahorro macroeconómico neto. Para 2005, la diferencia sectorial entre ahorro e inversión, refleja deficiencias de ahorro público, absorbiendo, por tanto, parte del ahorro privado y recursos del exterior (ahorro externo o déficit en cuenta corriente).

Conservando la participación de las fuentes internas y externas de financiamiento presentadas en el proyecto de presupuesto, y asumiendo que el sector privado se encuentra dispuesto a mantener

---

<sup>5</sup> Documento Confis 06 de junio 15 de 2004.



la deuda que tiene del gobierno e incrementarla de acuerdo con sus nuevos requerimientos (hacer *roll-over*) sin modificar el costo, se tiene que los excedentes privado y externo, son absorbidos por el faltante público. De acuerdo con el cuadro 9, además, la dinámica proyectada en la inversión privada no resulta igualmente acompañada por un mayor volumen de ahorro privado. Se destaca, también, como el balance público permanece prácticamente constante, a pesar del recorte sucesivo en la inversión. Como resultado, una menor inversión pública ha estado acompañada por un esfuerzo también menor en el ahorro público.

**Cuadro 8** Préstamo neto macroeconómico  
% PIB

	2002	2003	2004	2005
Privado	1,5	1,4	1,5	0,2
Público	(2,4)	(2,4)	(2,3)	(2,4)
Externo	0,9	1	0,8	2,2

## 8. El Presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo

La Ley 819 de 2003 establece que el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Plan Plurianual Macroeconómico (PMP) con el fin de buscar el superávit primario necesario para hacer sostenible la deuda pública<sup>6</sup>.

La Contraloría General de la República ha venido llamando la atención sobre el desbordado nivel de deuda en cabeza del Gobierno Nacional Central, a la cual se han unido pronunciamientos en el mismo sentido por parte de la misma banca multilateral, en los cuales incluso sugieren reducir en diez puntos del PIB el actual nivel de deuda. Si bien el MFMP es un avance en ese sentido, éste se queda en la sola formulación como quiera que no tiene instrumentos concretos para garantizar el cumplimiento de lo que allí se formula.

De no cumplirse con las metas contenidas dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, no es posible garantizar la reducción consistente en la deuda del Gobierno Nacional Central. En la medida en que esta deuda continúe creciendo, se sigue ajustando el resto del sector público no financiero para alcanzar las metas propuestas en el MFMP. El superávit que este sector debe generar para cubrir el déficit del gobierno y alcanzar las metas de superávit primario para el SPNF se aproxima a 5,5 puntos del PIB, lo cual impacta negativamente las políticas públicas en sectores como hidrocarburos, telecomunicaciones, servicios públicos, gasto social del SENA, ICBF y de los mismos municipios y departamentos.

<sup>6</sup> El MFMP y el PMP que presentó el Ministerio de Hacienda en junio de 2004 contiene metas macroeconómicas y fiscales para el período 2004 – 2015.

El cuadro 10 presenta el Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central que se deriva del presupuesto 2005<sup>7</sup>. Allí se observa la tendencia creciente del déficit que como proporción del PIB pasa de 5,4% en 2003 a representar 7,3% en 2005. Así mismo es importante anotar que en la medida que fuentes de financiamiento inciertas como las privatizaciones y otros recursos (línea 15 del cuadro) no se concreten, entonces, ante la inflexibilidad del gasto apropiado estos recursos serán sustituidos por mayor deuda. En estas circunstancias el nivel de deuda se incrementará de 53,6% del PIB en 2003 a 57% del PIB en 2005. Allí se encuentra la contingencia más importante que pone en riesgo el mismo MFMP y la sostenibilidad de la deuda.

**Cuadro 9 Balance fiscal del Gobierno Nacional Central**

Concepto	miles de millones \$			% del PIB		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Ingresos (1)	38,8	42,4	47,6	17,1	17,2	17,7
Gastos (2)	51,1	58,8	67,2	22,6	23,9	25,0
Gasto inflexible (2.1)	31,0	35,4	40,7	13,7	14,4	15,2
Restos de Gasto (2.2)	20,0	23,4	26,5	8,9	9,5	9,9
Necesidades de financiamiento (6)=(7)+(8)+(9)	27,4	31,4	38,0	12,1	12,8	14,1
<b>Déficit (7)=(2)-(1)</b>	<b>12,3</b>	<b>16,4</b>	<b>19,6</b>	<b>5,4</b>	<b>6,7</b>	<b>7,3</b>
Amortizaciones deuda externa (8)	8,0	5,1	6,2	3,5	2,1	2,3
Amortizaciones deuda interna (9)	7,1	9,8	12,1	3,1	4,0	4,5
Financiamiento (10)= (11)+(12)+(13)+(14)+(15)	27,4	31,4	38	12,1	12,8	14,1
Crédito externo (11)	12,9	7,0	9,7	5,7	2,8	3,6
Crédito interno (12)	14	16,3	19,9	6,2	6,6	7,4
Utilidades Banco de la República (13)	1,5	0,8	0,2	0,7	0,3	0,1
Privatizaciones (14)	0,0	0,0	2,8			
Portafolio y otros (15)	-1,0	7,3	5,4	(4,0)	3,0	2,0
<b>Saldo de la deuda</b>	<b>121,3</b>	<b>137,4</b>	<b>153,0</b>	<b>53,6</b>	<b>55,9</b>	<b>57,0</b>

**Fuente:** Documento Confis 01 de marzo 24/04 y 06 de junio 15/04. Cálculos : CDEFP-CGR.

Pero ante todo, debe destacarse del MFMP la ausencia de mecanismos que controlen la evolución de las finanzas públicas ante eventuales incumplimientos de las metas allí consignadas. En la medida en que no se alcancen los resultados esperados, se pierde credibilidad en el instrumento. Ello sugiere la necesidad de establecer una regla fiscal que disponga de mecanismos para ajustar los resultados ante desviaciones de las metas. En el mismo sentido, se destaca la importancia de disponer de estabilizadores automáticos que hagan alcanzables los propósitos de mediano plazo. Por supuesto, todo ello implica avanzar hacia una profunda reforma estructural de las finanzas públicas que incluya modificaciones de orden constitucional.

## 9. El Sistema General de Participaciones-SGP y la Sentencia C-568/04

El presupuesto para el próximo año apropia \$15,2 billones para el SGP que implica un incremento del 7,6% respecto de los \$14,2 billones apropiados en la vigencia 2004. A educación le corresponden

<sup>7</sup> Contiene un déficit de \$19,6 billones de déficit, a diferencia del déficit oficial de \$18,8 billones establecido en el plan financiero, en razón de que la deuda flotante es distinta en el plan financiero a la que aparece en el presupuesto.

\$8,6 billones, a salud \$3,6 billones y para propósito general \$2,5 billones, el resto corresponde a asignaciones especiales.

Respecto del monto correspondiente a 2005 es preciso hacer las siguientes observaciones:

1. \$64 MM corresponden a los ajustes por inflación para el presupuesto de 2004 no reconocidos y que deberían presupuestarse en la actual vigencia.
2. La Sentencia de la Corte Constitucional C-568/04, que declara inexecutable la presupuestación de once doceavas en la vigencia corriente y la doceava restante en la siguiente vigencia. Esta sentencia modifica en forma sustancial la forma de programar el monto presupuestal de los recursos del SGP. Por lo tanto, en la vigencia 2004 hay un faltante de la doceava no incluida más los ajustes por inflación tanto de 2003 como de 2004; todo esto representa \$1.243,4 MM, que inmediatamente tiene una base más alta para liquidar el SGP de 2005.

**Cuadro 10** Distribución por componentes SGP faltante por apropiar 2004-2005 miles de millones \$

Concepto	Faltante por apropiar
1. Asignaciones especiales	50,9
1.1 Resguardos indígenas	6,6
1.2 Municipios ribereños del río Magdalena	1
1.3 Alimentación escolar	6,4
1.4 Fonpet	36,9
2. Distribución sectorial	1.222,30
2.1 Participación educación	715
2.2 Participación salud	299,5
2.3 Participación de propósito general	207,8
<b>Total</b>	<b>1.273,20</b>

**Fuente:** Acto legislativo 01 de 2001. Leyes de Presupuesto de 2002, 2003 y 2004. Proyecto de Presupuesto de 2005. Incrementos 2002: Inflación causada 7,65% más 2% adicional; 2003, inflación causada 6,99% más % adicional; 2004, inflación causada 6,49% más 2% adicional; 2005, inflación causada proyectada 5,5% más 2,5%.

3. El cálculo del SGP a 2005 se hace sobre la base de \$14,2 billones que incrementados en el 7,5% (inflación esperada de 5,5% más 2 puntos adicionales según la Ley 715) implican que el aforo debería ascender a \$15.279 MM. En consecuencia el presupuesto de 2005 tiene un defecto de apropiación para el SGP de \$29,6 MM.



## Conclusiones

1. El presupuesto general de la Nación es una de las instituciones de mayor importancia en un país, más aún, cuando Éste representa cerca de 30% del PIB. En él se pretende consignar de manera detallada y transparente cada uno de los rubros de gasto, de los programas y proyectos de inversión, así como las fuentes de financiamiento. El no cumplimiento de estos propósitos, así como la inclusión de proyectos no financiados, distorsiona las decisiones económicas, compromete su credibilidad y aplicabilidad en el mediano y largo plazo y resulta presionando el endeudamiento público. De allí que el presupuesto deba ser consensual, creíble y estar adecuadamente financiado.
2. El proyecto de presupuesto 2005 muestra estar desfinanciado en por lo menos \$8 billones, puesto que parte de su financiamiento depende de ingresos inciertos. Así, en el mismo 2005 y hacia el mediano plazo, presentaría desviaciones de las metas propuestas por el gobierno, lo cual afectaría los resultados fiscales y la sostenibilidad de la deuda.
3. La Contraloría observa la necesidad de adoptar estabilizadores automáticos y reglas fiscales eficaces y equitativas que garanticen el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Estos mecanismos requieren de suficiente flexibilidad en el manejo fiscal para garantizar el cumplimiento de las metas de corto y mediano plazo consignadas tanto en el presupuesto como en el marco macro-fiscal y para conducir a un nivel de deuda pública sostenible. De no ser así, el país se vería abocado a un ajuste severo y costoso, impuesto por el propio mercado financiero – como se ha evidenciado en países que no adoptaron a tiempo reformas fiscales de tipo estructural - con sus efectos negativos sobre el crecimiento y sobre el bienestar de los colombianos.
4. El proyecto de presupuesto para la vigencia 2005 refleja, como en años anteriores, las rigideces estructurales de las finanzas públicas. No se evidencia la intención de un ajuste de fondo en las finanzas públicas, a pesar de registrarse un déficit en el Gobierno Central Nacional equivalente a 7% del PIB en 2005. Lo anterior implica que los resultados fiscales del sector público consolidado resultan condicionados al superávit que efectivamente se obtenga de las finanzas del sector descentralizado. Existe implícitamente una política deliberada de ajustar en las entidades del sector descentralizado, los desajustes del Gobierno Nacional Central.
5. A pesar del alto y creciente endeudamiento público, Éste sigue siendo una de las principales fuentes de financiamiento del gasto (36,8% del total de recursos previstos en el presupuesto). Si a ello se adicionan otras fuentes de ingresos inciertas, tal como se ha explicado en este documento, la probabilidad de profundizar aún más el endeudamiento es alta, incrementando así el riesgo de insostenibilidad fiscal.

6. En este contexto, se exhorta al Gobierno y a los Honorables Congressistas a avanzar en la búsqueda de alternativas de fondo a los actuales desequilibrios que caracterizan a las finanzas del Estado. Al respecto, la Contraloría prestará el apoyo técnico requerido para evaluar las propuestas de reformas estructurales, a fin de garantizar la viabilidad de las finanzas públicas en un marco de crecimiento, equidad y estabilidad.