

**Comentarios
al proyecto de
Presupuesto General
de la Nación
2010**

Julio César Turbay Quintero
Contralor General de la República

Roberto Pablo Hoyos Botero
Vicecontralor General de la República

Nicolai Rossiasco Piraján
**Contralor Delegado para Economía
y Finanzas Públicas**

Jorge Enrique Espitia Zamora
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración :

Carlos H. Barrera Gallo

Jorge Enrique Espitia Zamora

Miguel Alfonso Montoya Olarte

Jorge Enrique Ospina Merchán

Omar Aldemar Pedraza Rodríguez

Oscar David Quiroga Traslaviña

Edición y diagramación

Edgar Giovanni Zuleta Parra

Contenido

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2010.....	5
Entorno macroeconómico.....	7
Análisis de los supuestos macroeconómicos	7
Principales precios.....	10
La política fiscal procíclica y el Proyecto de Presupuesto de 2010.....	12
Ingresos por ineficacia en el gasto.....	12
La oportunidad en el gasto.....	14
Gasto social contracíclico.....	15
El presupuesto de ingresos para 2010.....	16
Anexo 1	
Resultado fiscal del Gobierno Nacional central para 2010.....	21
Gastos de personal.....	21
Gastos generales.....	22
Transferencias.....	22
Inversión.....	22
Resultado fiscal del gobierno nacional 2010.....	22
Anexo 2	
La ejecución del Presupuesto General de la Nación a julio de 2009.....	25
Anexo 3	
El resultado fiscal de caja del GNC a primer semestre de 2009.....	29
Fuentes y usos de Tesorería.....	29
El balance de caja de la Tesorería.....	29

Comentarios al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2010

El gobierno nacional radicó el pasado 29 de julio el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) 2010, que asciende a \$148,3 billones. Desde el punto de vista de las fuentes, este se financia con \$136,5 billones provenientes de recursos de la Nación y \$11,8 billones de los recursos propios de las entidades que hacen parte del PGN. Desde una perspectiva más amplia, el 47,4% del total del proyecto se financia con ingresos tributarios de la Nación, el 17,6% con crédito interno, el 6,0% con crédito externo, el 5,9% con fondos especiales y el 8,0% con ingresos de los establecimientos públicos, entre otros. Cabe destacar que los ingresos tributarios, principal fuente de financiamiento de un gobierno central, no financian en el caso colombiano ni siquiera el 50% del presupuesto (Cuadro 1).

Cuadro 1 Fuentes

Cifras en miles de millones de pesos

	2010	Participación
Presupuesto total de rentas y recursos de capital	148.293	100
Ingresos del Presupuesto Nacional	136.446	92,0
Ingresos corrientes de la Nación	70.822	47,8
Ingresos tributarios	70.314	47,4
Ingresos no tributarios	508	0,3
Recursos de capital de la Nación	55.773	37,6
Enajenación de activos	1.400	0,9
Excedentes financieros	5.010	3,4
Recursos del crédito externo	8.876	6,0
Recursos del crédito interno	26.134	17,6
Otros recursos de capital	13.067	8,8
Otros	1.286	0,9
Rentas parafiscales	1.151	0,8
Fondos especiales	8.700	5,9
Ingresos de los Estapúblicos	11.846	8,0
Ingresos corrientes de los Estapúblicos	4.996	3,4
Ingresos tributarios	210	0,1
Ingresos no tributarios	4.735	3,2
Otros	52	0,0
Recursos de capital de los Estapúblicos	2.936	2,0
Contribuciones parafiscales	3.914	2,6

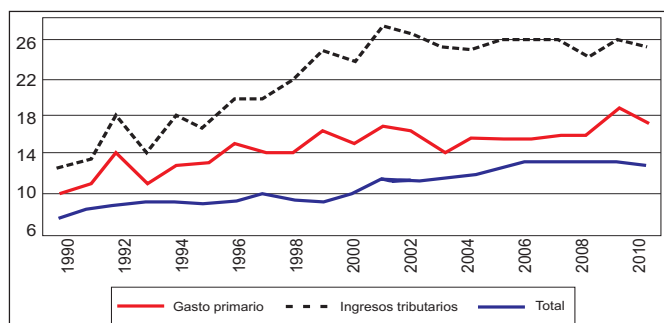
Fuente: PPGN 2010. Cálculos CGR.

Desde la perspectiva de los usos, hay que decir que el 10,5% del presupuesto de 2010 corresponde a gastos de personal, el 3,4% a gastos generales, el 41,5% a transferencias (16,2% al Sistema General de Participación, 16,4% a mesadas pensionales y 8,9% al resto); el 0,7% a operación comercial, el 27,5% al servicio de la deuda (12% al pago de intereses y 15,4% a pagos de capital – amortizaciones) y el 16,5% a inversión (Cuadro 2).

Al reorganizar esta información, se puede afirmar que el PPGN de 2010 presenta un déficit fiscal implícito por el orden de los \$26,6 billones (-4,92% del PIB). Este déficit supera en \$11 billones al PPGN presentado para 2009, lo cual conlleva a un incremento del saldo de la deuda en cerca de \$31 billones entre 2008 y 2010¹ (Cuadro 3). En tal sentido, se puede señalar que la política presupuestal para 2010 mantiene, e incluso profundiza, los problemas estructurales existentes entre los ingresos y los gastos (Gráfico 1).

¹ En el Anexo 1 se presenta el resultado fiscal que trae el PPGN 2010 utilizando el clasificar presupuestal en detalle.

Gráfico 1 Ingresos tributarios vs gasto primario y total
% del PIB



Fuente: MHCP, cálculos CGR.

Cuadro 2 Usos

Cifras en miles de millones de pesos

	2010	Participación
Total	148.293	100
Funcionamiento	83.168	56,1
Gastos de personal	15.547	10,5
Gastos generales	4.977	3,4
Transferencias	61.558	41,5
SGP	24.004	16,2
Pago de mesadas pensionales sin SGP	24.303	16,4
Resto	13.251	8,9
Operación comercial	1.086	0,7
Servicio de la deuda	40.709	27,5
Intereses	17.844	12,0
Amortizaciones	22.866	15,4
Servicio de la deuda interna	32.088	21,6
Intereses	13.102	8,8
Amortizaciones	18.986	12,8
Servicio de la deuda externa	8.621	5,8
Intereses	4.741	3,2
Amortizaciones	3.880	2,6
Inversión	24.416	16,5

Fuente: PPGN 2010. Cálculos CGR.

Cuadro 3 Resultado fiscal implícito

Cifras en miles de millones de pesos

	2009	2010
Ingresos corrientes Nación	75.436	70.822
Excedentes financieros de entidades descentralizadas	10.651	5.010
Rendimientos financieros	673	819
Reintegros y otros recursos no apropiados	162	443
Recuperación de cartera	35	24
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	835	1.151
Fondos especiales	6.050	8.700
Ingresos Estapúblicos	9.795	11.846
Total de ingresos	103.638	98.816
Funcionamiento	73.506	83.168
Intereses de la deuda	16.073	17.844
Inversión	29.954	24.416
Gasto primario	103.460	107.584
Total de gastos	119.533	125.428
Resultado fiscal	-15.895	-26.612

Fuente: PPGN 2010. Cálculos CGR.

Lo anterior nos lleva a plantear un par de discusiones de suma importancia, en lo que tiene que ver con la consistencia macroeconómica y la política fiscal procíclica, antes de adentrarnos en el Proyecto de Presupuesto de ingresos y gastos.

El entorno macroeconómico

Una de las bases sobre las cuales se elabora el PPGN, corresponde a los supuestos macroeconómicos incluidos, ya que brindan el soporte de los ingresos, así como la dinámica de una parte importante de los gastos. Es por ello que los supuestos macroeconómicos contenidos en el Proyecto deben reflejar unas metas de crecimiento y de precios acordes con la información técnica que ofrece el entorno económico nacional e internacional y, por lo tanto, alejarse de posiciones optimistas y no sustentadas, que a futuro generen problemas de desfinanciamiento en la ejecución presupuestal, así sea calificado por los expertos como un presupuesto consistente desde el punto de vista macroeconómico, como ocurrió con el PPGN de 2009².

En este sentido, lo más indicado para avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas es elaborar y aprobar un presupuesto sobre unos supuestos moderados, que sean consistentes con la programación presupuestal. Dentro de los principales supuestos macroeconómicos, se encuentra la meta de crecimiento de la economía (real y nominal), la variación de la inflación interna y la tasa de cambio esperada del peso frente al dólar de los Estados Unidos (Cuadro 4).

Cuadro 4 Supuestos para la programación presupuestal

Supuestos	Proyecto presupuesto 2009		Observado 2008	Proyecto presupuesto 2010	
	2008	2009		2009	2010
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	6,0	4,5	7,67	4,0	4
Devaluación fin de período, %	-5,6	1,01	11,3	6,4	-1,2
Devaluación promedio período, %	-8,28	2,29	-5,4	19,4	0,8
Tasa de cambio fin de período, \$	1.902	1.921	2.244	2.387,1	2.358,5
Tasa de cambio promedio período, \$	1.904	1.948	1.966	2.347	2.366
PIB real (variación %)	5,0	5,0	2,5	0,5	2,5
PIB nominal (miles de millones de \$)	398.442	438.103	479.264*	502.346*	540.821*
PIB nominal (variación %)	11,5	10,0	10,9	5,4	7,7
Importaciones (US\$)	37.542	41.456	36.313	30.174	31.345
Crecimiento importaciones totales, %	24,7	10,4	20,6	-16,9	3,9

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* Nueva base cuentas nacionales

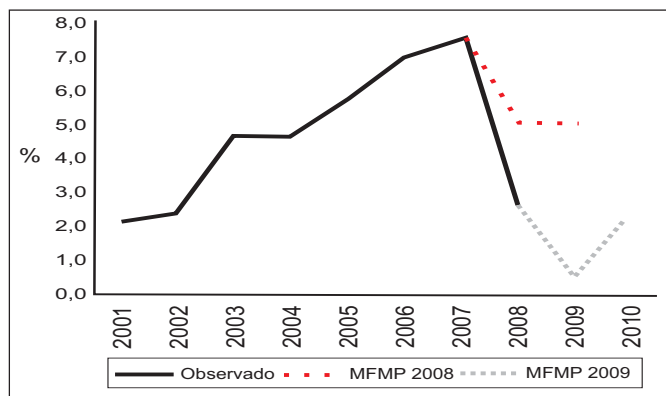
Análisis de los supuestos macroeconómicos

El PPGN 2010 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) reflejan, en línea con la crisis internacional y la recesión de la economía colombiana, un ajuste a la baja en su proyección del crecimiento económico esperado para los años 2009 y 2010 (Gráfico 2).

² Cabe anotar que el artículo 21 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto-Ley 111 de 1996) establece el principio de homeostasis presupuestal, el cual consiste que “el crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico”. De igual manera, el principio de coherencia macroeconómica señala 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 (Ley 111, artículo 20)”. Ello no implica que el gobierno nacional no pueda sobrestimar su meta de crecimiento económico como lo hizo en 2009. ¿El crecimiento esperado para 2009 estaba en línea con el del Banco de la República? ¿La meta de crecimiento para 2010 o el tipo de cambio promedio con la cual se elaboró el PPGN 2010, está en línea con los del Banco de la República?

En el proyecto de presupuesto de 2008, el Gobierno estimaba que la economía crecería a una tasa real del 5% en 2009 y 2010 (la CGR en ese momento precisó que eran supuestos muy optimistas, pues la economía venía en desaceleración, e hizo un llamado a la prudencia fiscal). En la actualidad, el PPGN se soporta en unos crecimientos esperados del 0,5% para 2009 y del 2,5% para 2010.

Gráfico 2 Colombia: crecimiento económico
Porcentaje



Fuente: DANE y MHCP

En comparación con las recientes proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para Colombia, las metas de crecimiento económico consideradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el PPGN son optimistas, en especial las de 2010. En tal sentido y considerando que la recuperación de la economía mundial será lenta, el FMI estimó en el mes de abril para Colombia una tasa de crecimiento de 0,0% para 2009 y 1,3% para 2010. No obstante, no se cuenta con los nuevos datos para Colombia en su revisión de julio, entre los cuales bajan las proyecciones para América Latina en 2009 y mejoran para 2010.

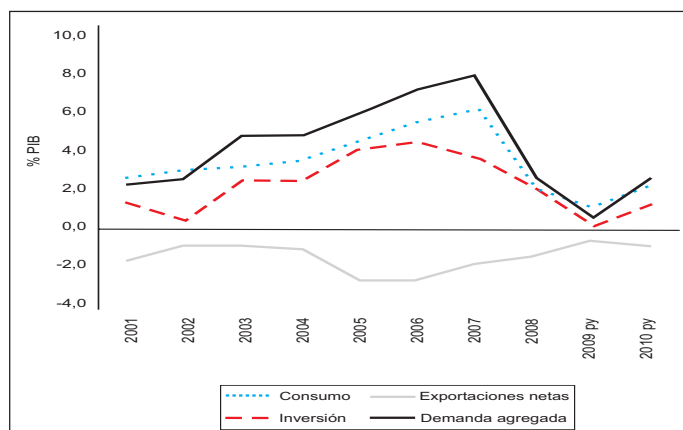
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público sustenta el crecimiento económico para 2009 y 2010 a través de los componentes de la demanda agregada, en espera que la pérdida de dinámica del consumo total y la inversión total cambien de tendencia en 2010 y se registre un leve deterioro de las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones). Esta situación conlleva a que las contribuciones al crecimiento, por parte del consumo y la inversión, retomen la senda ascendente, y que el aporte negativo del comercio exterior sea similar al de 2009 (Gráfico 3).

En el rubro de consumo, se espera que para 2010 la tasa de crecimiento del consumo público (3,5%) supere al privado (1,4%). De igual forma, proyecta que la inversión pública crezca el 12,8% real en 2009 y 2,8% en 2010; mientras que la inversión privada registraría tasas del -1,7% y 4,6%, respectivamente.

Para la Contraloría General de la República (CGR), la tasa de crecimiento real anual para 2009 de 12,8% para la inversión pública que menciona el Ministerio de Hacienda en el MFMP, no es consistente con la información de componentes de demanda agregada que envió el mismo Ministerio a la CGR. Si se aplicara dicha tasa, el crecimiento de la economía en 2009 no sería de 0,5%, sino de 0,8%. Para un crecimiento de la economía de 0,5% en 2009, manteniendo los demás supuestos

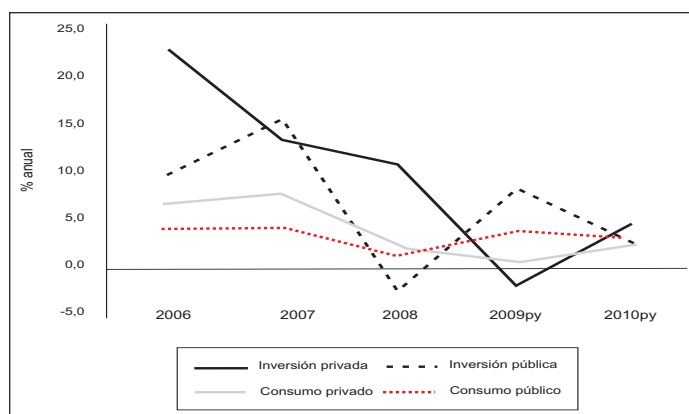
del Ministerio, la tasa de crecimiento real de la inversión pública consistente sería de 8,2% (Gráfico 4). Ante esta sobrestimación real, se genera cierta incertidumbre acerca de cuál es la verdadera dinámica real y nominal que se espera de la inversión pública en 2009 y 2010.

Gráfico 3 Contribución al crecimiento: componentes de demanda agregada
% del PIB



Fuente: DANE y Minhacienda

Gráfico 4 Crecimiento real: consumo e inversión
% anual



Fuente: DANE y Minhacienda

De otro lado, la dinámica de las exportaciones netas es un aspecto de preocupación, en la medida en que el PPGN presenta un tipo de cambio que no se compadece con la evolución que hasta julio presentó la Tasa Representativa de Mercado, tal y como veremos más adelante. Este hecho, de acuerdo con los cálculos realizados por la CGR, nos lleva a señalar que el crecimiento de la economía puede ser nulo en 2009, de no cumplirse el supuesto para este precio. Adicionalmente, consideramos que el recrudecimiento de la crisis diplomática con las economías de la República Bolivariana de Venezuela y Ecuador afectarán las exportaciones netas.

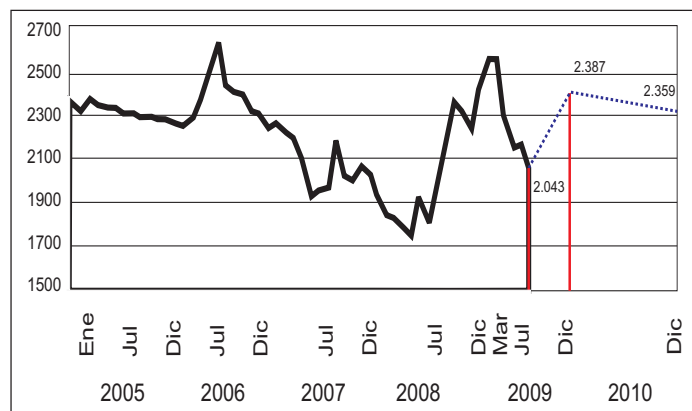
Principales precios

Por el lado de los precios, se espera que la inflación para 2009 y 2010 se sitúe por debajo de la registrada en 2008, lo cual estaría a tono con las menores presiones de demanda. No obstante, es importante, en aras de la consistencia, que el Ministerio aclare cuál supuesto de inflación considera para sus cuentas en 2009, pues en el MFMP se plantea un valor del 5% (meta puntual del Banco de la República) y en la presentación del PPGN supone una tasa del 4%. El supuesto de inflación para 2010 es del 4% y se presenta de forma consistente con la del MFMP.

Así mismo, después de la elevada volatilidad que ha registrado el dólar a raíz de la crisis financiera internacional, el Gobierno espera una mayor estabilidad de la tasa de cambio respecto al dólar, al proyectar una devaluación promedio nominal anual de sólo el 0,8% para 2010.

Para 2009, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público supuso una tasa de cambio fin de período de \$2.387,06 por dólar. En tal sentido, la CGR considera que este supuesto está lejos de la dinámica actual, que al final de julio se ubicó en \$2.043 por dólar. Si el supuesto que aparece en el PPGN para esta variable se mantiene, implica que en lo que resta del año se espera una devaluación del 16,8% y del 15% entre julio de 2009 y diciembre de 2010, cuando alcanzaría un valor de \$2.358,5. ¿El comportamiento esperado de este precio está en línea con los valores esperados por el Banco de la República, más aún cuando es una variable que se encuentra dentro de la órbita del Banco Central? (Gráfico 5).

Gráfico 5 Tasa Representativa de Mercado (CO\$/USD\$)



Fuente: Banco de la República y PPGN

Cabe anotar que si el tipo de cambio presenta una posible sobrestimación, como la que aquí se muestra, le abre un cierto espacio fiscal al gasto, tal y como lo desea el gobierno nacional para afrontar una coyuntura tan especial como la prevista para 2010³. En el evento que la tasa de cambio se revalúe (devalúe) en un 1%, las amortizaciones a capital y el pago de intereses del crédito externo disminuye (aumenta) en cerca de \$35.000 millones y \$39.000 millones, respectivamente. Así pues, si se supone que la sobrestimación del Gobierno está alrededor de

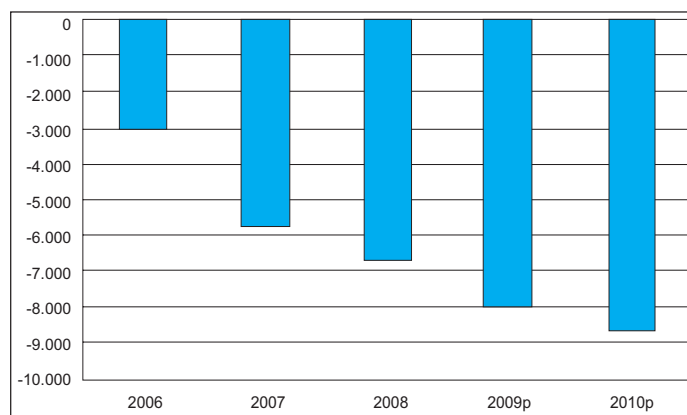
³ Alesina, Alesina y Nouriel Roubini. (1990). Political Cycles in OECD Economies.

cinco puntos porcentuales en la devaluación, el Gobierno tendría un espacio de gasto cercano a los \$370.000 millones.

De otro lado, el menor crecimiento de la economía y el mayor déficit fiscal esperado, se reflejarán, según el Ministerio de Hacienda, en un mayor déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en magnitudes de 3,7% del PIB y 3,8% del PIB (Gráfico 6). Este es un aspecto de preocupación, teniendo presente que el resultado puede ser más negativo, si se tiene en cuenta el contexto diplomático y comercial señalado anteriormente.

Gráfico 6 Balanza de pagos: cuenta corriente

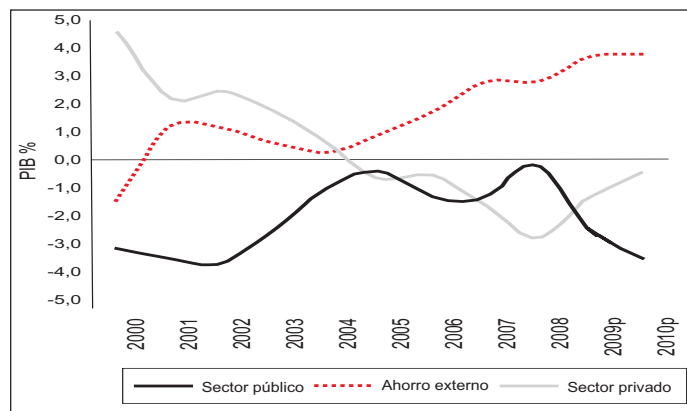
Cifras en millones de dólares



Fuente: Minhacienda y Baco de la República

Gráfico 7 Balance neto macroeconómico

% del PIB



Fuente: Minhacienda, DANE y cálculos CGR.

El desbalance de la cuenta corriente externa que se espera para 2010 (3,8% del PIB) indica, a su vez, que en su mayoría se destinará a financiar el déficit del sector público consolidado, que se estima en 3,4% del PIB (Gráfico 7), y que el porcentaje restante se destinará para financiar las necesidades del sector privado. Ello quiere decir que no se está contemplando ni se deja espacio para financiar un posible rebote del sector privado.

La política fiscal procíclica y el Proyecto de Presupuesto de 2010

La política contracíclica que el gobierno nacional propone para “retomar la senda de crecimiento que el país necesita”, implica que el mayor esfuerzo presupuestal se realice en la vigencia fiscal 2009, “en primer término, sin afectar las apropiaciones de los principales proyectos de inversión, y en segundo, garantizando una ejecución acelerada y efectiva de los recursos público”. Entre tanto, para la vigencia 2010, el objetivo es el de mantener una postura contracíclica de “menor intensidad”⁴.

Pero los resultados y las perspectivas de la política fiscal del gobierno nacional invitan a la reflexión: La ejecución del presupuesto en 2009 tiene un comportamiento procíclico, que se mantiene y acentúa con el Proyecto de Presupuesto de 2010.

Con respecto a la actual vigencia—teniendo en cuenta que la economía colombiana entró en recesión el primer trimestre de 2009 y que dicha situación se mantuvo durante el primer semestre— el país esperaba la intervención inmediata del gobierno nacional a través de una política fiscal contracíclica⁵. No obstante, tres factores desdican sobre la aplicación de dicha política: (i) El gobierno nacional presupuestó para 2010, como otros ingresos de capital, unas pérdidas de apropiación por \$2,9 billones en 2009; (ii) La decisión del Gobierno de “permitir la actuación de los estabilizadores automáticos” aplazó gastos por \$3 billones; y, (iii) El escenario macroeconómico tiene un supuesto de devaluación del peso poco realista, que puede conducir a sobrestimar los gastos, tal y como se observó anteriormente. En consecuencia y de forma paradójica, la “menor intensidad” del gasto se estaría presentando en 2009⁶, más aún, cuando ni si quiera se presenta una diferencia sustancial en los niveles de ejecución como se prometió.

Entre tanto, en 2010 el Proyecto de Presupuesto refuerza el accionar procíclico de la política fiscal. De manera contradictoria, cuando los supuestos gubernamentales predicen que la economía estará en proceso de recuperación, se duplica el gasto en protección social a través del programa Familias en Acción, el cual es un programa de transferencias condicionadas en efectivo, que a diferencia del gasto social, está estructurado para remediar el carácter procíclico de los recursos disponibles para hacer política social. Por consiguiente, el mayor esfuerzo no se realiza en 2009, cuando la economía está en recesión y obtendría mayor eficiencia, sino en 2010, cuando estaría comenzando la recuperación económica.

Ingresos por ineficacia en el gasto

Las pérdidas de apropiación⁷ sirven como un indicador de la eficacia en la ejecución presupuestal de las entidades, aunque una novedosa lectura del tema tornó pertinente una revisión de su evolución e impacto en el presupuesto de los últimos años⁸. La ineficacia en el gasto “ayuda a un mejor desempeño

⁴ Proyecto de Presupuesto 2010. Mensaje Presidencial 2010, sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis. pág. 5

⁵ Un atenuante es la inflexibilidad del gasto público que imposibilita la reasignación inmediata de recursos frente a la crisis.

⁶ Como lo recuerda Musgrave, las elecciones son precedidas de políticas expansivas, entre ellas de gasto, que generan un ciclo económico basado en consideraciones políticas.

⁷ Son las autorizaciones de gasto que no se comprometen al finalizar la vigencia. El artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece la caducidad de los saldos de apropiación no afectados por compromisos.

⁸ En concepto de la anterior director del Departamento Planeación Nacional es posible otra lectura del tema: “Quiero decir que fuimos muchos más juiciosos de lo que creían que íbamos a ser. Dentro de eso hay las pérdidas de apropiación. El presupuesto es una autorización de gasto y si no me lo gasto lo pierdo. Pérdida de apropiación es plata que dejó de gastar la Nación, eso es de 2,3 billones de pesos, que ayudó al mejor desempeño del Gobierno Nacional, eso unido a la decisión de no tener adición presupuestal y que hubo un recaudo tributario superior en 3 billones de pesos” (...) ¿Y por qué no se gasta? Porque el presupuesto se ejecuta a través de contratos, unos procesos licitatorios largos, lo que implica que unos no llegan a feliz término y hay licitaciones que se declaran desiertas. (...) En el caso de la nómina explicó que se programa con la planta de personal, pero como no está llena en todos los ministerios y a todo momento, empiezan a quedar recursos”, Declaraciones de la doctora Carolina Rentería sobre el Proyecto de Presupuesto de 2007, en Portal Presidencia de la República, Noticias SNE, 9 de febrero de 2006.

del gobierno nacional” y de contera constituye una nueva fuente de ingresos. La alquimia deviene de su doble impacto sobre la evolución del presupuesto: en la vigencia inicial estos recursos presupuestados constituyen una reducción del gasto, mientras en la vigencia siguiente son incorporados al presupuesto como un incremento de los ingresos en el rubro otros ingresos de capital.

El monto de los recursos no gastados en el período 2004 -2008 se muestra en el cuadro 5. En promedio, un 3,7% del presupuesto no se comprometió, lo cual equivale al 1% del PIB por año. Sin embargo, es necesario separar el peso y el comportamiento, según se trate de gasto de funcionamiento, inversión o servicio de deuda. En el caso de la información disponible para 2008, las pérdidas por apropiación ascendieron a \$5,47 billones, es decir, un 1,1% del PIB, con un peso determinante del servicio de deuda, con \$3,3 billones.

Cuadro 5 Pérdidas de apropiación 2004-2009

Cifras en billones de pesos

Proyecto	Total	% del PGN	Funcionamiento	Inversión	Deuda
2004	2,34	2,9	0,6	0,53	1,21
2005	2,37	2,5	0,92	0,76	0,68
2006	3,54	3,3	1,1	1,1	1,34
2007	6,22	5,3	2,46	2,46	1,3
2008	5,47	4,4	1,59	0,57	3,31
2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d.: no disponible

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2007 a 2010

La otra cara de la moneda proviene de la presupuestación de estas pérdidas de apropiación como otro ingreso de capital en la vigencia siguiente. En este entorno cobra importancia la diferenciación entre gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, pues como se muestra en el cuadro 6, se tienen en cuenta los recursos de los dos primeros rubros, por lo que entre 2007 y 2010, esta novedosa fuente de ingresos ascendió en promedio al 1,6% del PGN (0,5% del PIB) por año.

Cuadro 6 Otros ingresos de capital por pérdidas de apropiación 2007-2010

Proyecto	Monto en billones de pesos	% del PGN	% del PIB
2007	1,7	1,5	0,5
2008	1,9	2,0	0,5
2009	1,5	1,0	0,3
2010	2,9	2,0	0,6

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2007 a 2010

En este contexto se puede precisar su situación en el PPGN 2010. De acuerdo con el Proyecto, para 2010, por pérdidas de apropiación, se incorporan como parte del rubro de otros ingresos de capital \$2,9 billones (0,6% del PIB)⁹. Esta reducción del gasto, en un monto similar al aplazamiento realizado a comienzos de 2009, le permite al gobierno nacional, de contera, incrementar sus

⁹ Proyecto de Presupuesto 2010. Anexo al mensaje presidencial: Presupuesto General de la Nación para 2010, sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis, página 23.

ingresos y financiar gastos de manera más flexible en la vigencia 2010¹⁰. Esta situación se tornó particularmente importante en 2009, debido a que en momentos en que se precisó incrementar, o por lo menos mantener, el gasto público para lograr el efecto contracíclico de la política fiscal, los inconvenientes de eficacia en su ejecución redujeron su monto en 0,5% del PIB.

De otra parte, la CGR se ha pronunciado sobre la legalidad de este rubro, debido a que las pérdidas de apropiación no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a la Tesorería General de la Nación, y porque en el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que define los recursos de la Nación, no se contempla dentro de los recursos que se deben aforar en el presupuesto. La presupuestación de estos ingresos por pérdidas de apropiación no se ajusta a la Ley Orgánica de Presupuesto.

La oportunidad en el gasto

En agosto de 2008, en los comentarios al Proyecto de Presupuesto de 2009, la CGR llamó a la prudencia en el manejo de los supuesto macroeconómicos y pidió al gobierno nacional ajustar a la baja las proyecciones de crecimiento económico, teniendo en cuenta “un escenario internacional que mostraba una desaceleración de la economía mundial (en particular de los principales socios comerciales Estados Unidos y Venezuela), combinado con un ambiente interno de cambio de postura de la política monetaria, que con las medidas de aumento de tasa de interés para hacer frente a la inflación, ha moderado el crecimiento”.

A comienzos de 2009, el gobierno nacional entendió que en un mundo globalizado, la solidez de los fundamentales permitía aminorar el impacto de la crisis mundial sobre la economía, pero de ninguna manera blindarla. Así, considerando “la difícil situación por la que atraviesa la economía internacional y sus posibles repercusiones sobre la economía colombiana, especialmente en materia de crecimiento y, por esta vía sobre el comportamiento de los ingresos tributarios, lo cual puede tener efectos sobre la situación de las finanzas públicas del país,” llevó al Gobierno a revisar el Plan Financiero de 2009 y reconocer que los ingresos proyectados no serían suficientes para financiar los gastos autorizados en el presupuesto para la vigencia fiscal¹¹.

Una de las decisiones “con el fin de mantener la coherencia macroeconómica y la confianza en la economía colombiana”, consistió en aplazar las apropiaciones presupuestales de 2009 en \$3 billones (\$2,5 billones en el GNC y \$0,5 billones en el resto del sector público). En términos de su composición, el 49% del gasto correspondió a inversión, el 47% a funcionamiento y el 4% a servicio de la deuda; mientras que por origen de los recursos, \$2,7 billones correspondieron a aportes de la Nación y \$337 mil millones a recursos propios de las entidades que conforman el presupuesto.

Un aspecto a destacar, es que el aplazamiento del gasto financiado con recursos propios de las entidades estaba destinado en su totalidad a inversión. Es así como entre las entidades que tuvieron que aplazar dicho gasto estuvieron: la Agencia Nacional de Hidrocarburos con \$74 mil millones, el Fondo de Comunicaciones con \$70 mil millones, el ICBF con \$58 mil millones, el SENA con

¹⁰ Estos recursos se presupuestan como otros recursos de capital con lo cual el Ministerio de Hacienda adquiere un manejo discrecional.

¹¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 004 de 2009, por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2009 y se dictan otras disposiciones.

\$32 mil millones, la Superintendencia de Notariado y Registro con \$29 mil millones, el Fondo Nacional de Estupefacientes con \$21 mil millones y el INCO con \$19 mil millones.

Aunque para el gobierno nacional el aplazamiento de gastos por \$3 billones de pesos “significa una postura de la política fiscal razonablemente anticíclica, con un crecimiento de la demanda pública cercano a 5,5% frente a un crecimiento de la economía del 3%”; desde la óptica de la oportunidad del gasto, las erogaciones aplazadas se estarían ejecutando al final de 2009, es decir, con un carácter procíclico si se acepta la perspectiva gubernamental de la recuperación de la actividad económica en el segundo semestre de 2009.

Por lo demás, no es clara la suerte de este gasto. El supuesto de crecimiento de la economía que se consideró en el momento del aplazamiento en 3%, hoy se calcula en 0,5%, según se presenta en la programación del presupuesto de 2010, por lo que se tornó importante la decisión gubernamental que, de acuerdo al Decreto 04 de 2009, se autoriza al “Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), a **desaplazar total o parcialmente** apropiaciones de la vigencia fiscal de 2009”.

Gasto social contracíclico

Una de las debilidades del gasto social, señaladas por la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, es su carácter procíclico, pues los recursos disponibles para su financiación aumentan en el auge y se reducen en la crisis. Por esa razón, en las crisis cobra importancia el gasto social contracíclico, como el realizado por programas como el de Familias en Acción.

Este tipo de transferencias condicionadas en efectivo, están concebidas para evitar que la pobreza se extienda como consecuencia de una crisis, porque como lo expresa Ravallion, “*una indigencia permanente puede ser resultado de una crisis transitoria y las personas pueden escapar a la pobreza extrema con la ayuda de ingresos transitorios, dado que el ingreso volverá a su nivel inicial después de la crisis*”¹². A manera de ejemplo, el subsidio en educación busca incentivar la permanencia escolar, evitando la salida de los niños de la escuela por los efectos de la crisis económica sobre los hogares.

Por consiguiente, una característica importante para la efectividad de este gasto, es la oportunidad con la cual se debe realizar. Una verdad de Perogrullo, es que la prioridad debe ser incrementar el gasto durante la crisis y no cuando empieza el auge. Pero el análisis del gasto social contracíclico en el Proyecto de Presupuesto 2010, plantea interrogantes en el cumplimiento de este propósito en la política gubernamental.

Era de esperarse que los esfuerzos se concentraran en 2009 y en menor medida en 2010, pero su evolución muestra que la respuesta del gobierno nacional va en sentido contrario. La postura contracíclica tiene menor intensidad en 2009, debido a que se mantiene y garantiza la apropiación de los recursos del 0,9% del presupuesto con este propósito; mientras el mayor “esfuerzo” se trasladó a 2010, cuando el presupuesto del programa crece en más del 60% y alcanza 1,4% del PGN (Cuadro 7). Esta situación se aprecia mejor en perspectiva, cuando se tiene en cuenta el escenario planteado para la financiación del programa en el Conpes 3472 de 2007. De acuerdo con este escenario, los recursos para 2010 estarían cercanos a los \$1,2 billones (Cuadro 8).

¹² Ravallion, Martin, Transferencias focalizadas en los países pobres: Examen de las disyuntivas y opciones en materia de políticas, World Bank Institute, Serie de Informes sobre Redes de Protección Social, 2003, pág. 13.

En este sentido, la CGR considera que el esfuerzo gubernamental y los recursos públicos deben centrarse en el fortalecimiento de los mecanismos convencionales de protección social, para lo cual, el camino más eficiente es generar las condiciones que permitan la creación de empleo de calidad, con el fin de ampliar y garantizar la cobertura a toda la población en el sistema de aseguramiento.

Cuadro 7 Presupuesto de Acción Social

Proyecto de Presupuesto	Crecimiento PIB %	Acción Social	% del PGN	Programa Familias en Acción	% del PGN
2007	7,5	1.428.246	1,2	819.306	0,7
2008	2,5	1.746.577	1,4	1.093.812	0,9
2009	0,5	2.170.649	1,5	1.245.792	0,9
2010	2,5	3.339.379	2,3	2.030.000	1,4

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2007 a 2010

Cuadro 8 Esquema de financiación programa Familias en Acción 2007-2010

Cifras en millones de pesos

Año	Fuente de financiación				
	Nación - AS	Nación - ICBF	BM	BID	Total
2007	40.722	179.283	220.037	300.423	740.465
2008	46.848	179.283	515.764	347.057	1.088.951
2009	48.253	179.283	894.084	-	1.121.620
2010	49.701	-	38.718	1.066.850	1.155.269
Total	185.524	537.849	1.668.603	1.714.330	4.106.305

Fuente: Documentos Conpes 3472

En suma, lo que hasta aquí se puede concluir, es que el PPGN presenta ciertas inconsistencias en los supuestos macroeconómicos que le abren un espacio fiscal al Gobierno para continuar con su política procíclica, más aún frente a un año tan especial como 2010, donde se espera una cierta reactivación de la economía, que se adelanten procesos electorales que definan el futuro político para los próximos cuatro años y se esclarezca el futuro del comercio con países como la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador, entre otros.

El presupuesto de ingresos para 2010

Los ingresos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) 2010 se divide en: i) Ingresos corrientes de la Nación (47,8%); ii) Recursos de capital de la Nación (37,6%); iii) Rentas parafiscales - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (0,8%); iii) Fondos especiales (5,9%); iv) Ingresos corrientes de los establecimientos públicos (3,4%); v) Recursos de capital de los establecimientos públicos (2,0%); y, vi) Contribuciones parafiscales (2,6%).

En el PPGN 2010 los ingresos proyectados ascienden a \$148,3 billones, es decir, un 10% más de lo que se espera recaudar en 2009, de acuerdo con los datos reportados en el Mensaje Presidencial presentado el pasado 29 de julio. Este crecimiento superó en 2,3 puntos porcentuales el crecimiento nominal esperado para la economía colombiana (7,7%) en 2010. Los ingresos de la Nación contribuyen en un 93% al crecimiento de los ingresos del PPGN, mientras que el restante 7% corresponde a los establecimientos públicos. Ahora bien, la contribución al crecimiento de los ingresos de la Nación se distribuye así: i) El 18% proviene de los ingresos corrientes de la Nación

(básicamente impuestos); (ii) El 58% de los recursos de capital (básicamente endeudamiento interno y externo); iii) El 3% de las rentas parafiscales; y, iv) El 21% de los fondos especiales.

Cuadro 9 Presupuesto total de rentas y recursos de capital

Cifras en miles de millones de pesos

	2010	Participación	2009	Incremento 2010-2009
Presupuesto total de rentas y recursos de capital	148.293	100	140.495	5,6
Ingresos del Presupuesto Nacional	136.446	92,0	130.700	4,4
Ingresos corrientes de la Nación	70.822	47,8	75.436	-6,1
Ingresos tributarios	70.314	47,4	75.052	-6,3
Ingresos no tributarios	508	0,3	384	32,2
Recursos de capital de la Nación	55.773	37,6	48.378	15,3
Enajenación de activos	1.400	0,9	3.200	-56,3
Excedentes financieros	5.010	3,4	10.651	-53
Recursos del crédito externo	8.876	6,0	4.650	90,9
Recursos del crédito interno	26.134	17,6	24.500	6,7
Otros recursos de capital	13.067	8,8	4.506	190
Otros	1.286	0,9	870	47,8
Rentas parafiscales	1.151	0,8	835	37,9
Fondos especiales	8.700	5,9	6.050	43,8
Ingresos de los Estapúblicos	11.846	8,0	9.795	20,9
Ingresos corrientes de los Estapúblicos	4.996	3,4	4.409	13,3
Ingresos tributarios	210	0,1	152	37,9
Ingresos no tributarios	4.735	3,2	4.207	12,6
Otros	52	0,0	50	3,7
Recursos de capital de los Estapúblicos	2.936	2,0	1.910	53,8
Contribuciones parafiscales	3.914	2,6	3.476	12,6

Fuente: PPGN 2010. Cálculos CGR.

En este orden de ideas, vale la pena resaltar algunas características en el PPGN 2010, en la parte de ingresos:

i) El reconocimiento de cuán sobrestimado estaba el presupuesto de ingresos de 2009. Según cálculos realizados para este informe, el PPGN 2009 esperaba obtener recursos de ingresos corrientes por el orden de los \$75,4 billones, mientras que en el Mensaje Presidencial del PPGN 2010 presentó un valor esperado para 2009 cercano a los \$68,6 billones, es decir \$6,9 billones menor, donde la principal caída se espera en el impuesto al valor agregado (IVA) interno (\$3,1 billones) y en el impuesto a la renta (\$1,4 billones). Cabe anotar que en el PPGN 2009, el gobierno nacional proyectó un crecimiento del impuesto a la renta del 19%, con lo cual resultaba una elasticidad al PIB cercana a dos. En ese momento, la CGR le solicitó al Gobierno cierta prudencia fiscal, en la medida en que a nivel internacional se hablaba de la posibilidad de una desaceleración de la economía mundial y nacional.

ii) En esta misma línea, hay que decir que la relación entre el crecimiento de cada uno de los tributos y el de la economía dejó ciertas sorpresas, cuando se comparan con el crecimiento nominal esperado para 2010 (7,7%): a) El impuesto de la renta creció negativamente al 1,1%; b) El impuesto al patrimonio lo hizo al 1,6%; c) El IVA interno creció al 9,4%; y, d) El gravamen a los movimientos financieros creció al 14,8%. Entre tanto, las importaciones en moneda nacional crecieron al 4,7% y el recaudo del IVA externo y de aduanas lo hicieron al 3,1%.

Cuadro 10 Ingresos corrientes de la Nación
Cifras en miles de millones de pesos

	PPGN 2010	PPGN 2009	2009 Mensaje
Ingresos corrientes de la Nación	70.822	75.436	68.581
Ingresos tributarios	70.314	75.052	68.197
Impuestos directos	29.942	31.591	
Impuestos sobre la renta y complementarios	27.809	29.528	28.129
Impuesto al patrimonio	2.133	2.064	2.099
Impuestos indirectos	40.372	43.461	
Impuestos sobre aduanas y recargos	4.459	5.134	4.325
Impuesto al valor agregado	30.384	32.808	28.335
Impuesto a la gasolina y al acpm	1.382	1.297	1.348
Impuesto de timbre nacional	90	393	
Impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior	70	68	
Impuesto al oro y al Platino	7	6	
Gravamen a los movimientos financieros	3.957	3.736	3.446
Impuesto al turismo	24	18	
Ingresos no tributarios	508	384	384

Fuente: PPGN 2010. Cálculos CGR.

En este punto, se plantean algunas inquietudes: ¿Por qué el gobierno nacional considera que la economía crecerá al 7,7% nominal (2,5% real) y el impuesto de renta decrecerá al 1,1%? ¿piensa acaso que está sobrestimado el crecimiento económico? Si la economía se reciente en 2009 y posiblemente el empleo aún más ¿es posible esperar que el impuesto al consumo crezca muy por encima de lo que lo hará la economía? ¿No está sobrestimando el IVA interno? ¿Podemos esperar que el crecimiento del gravamen a los movimientos financieros sea del doble de la economía?

iii) Los ingresos corrientes de la Nación financian cerca del 48% del PPGN, así que cualquier descuadre que se presente desequilibrará el presupuesto. De tal manera, y como lo vimos en el punto anterior, el panorama no es claro.

iv) Cerca de \$56 billones corresponden a los recursos de capital de la Nación y financian el 38% del PPGN de 2010. Este monto se distribuye en desembolsos de crédito interno (\$26,1 billones), crédito externo (\$8,9 billones), excedentes financieros de entidades descentralizadas del orden nacional (\$5 billones), enajenación de activos (\$1,4 billones), rendimientos financieros (\$819 mm), reintegros (\$443 mm), recuperación de cartera (\$24 mm) y otros recursos de capital (\$13,1 billones).

Los desembolsos internos corresponden básicamente a colocaciones de TES en sus diferentes modalidades, ya sean emisiones a través de subastas (\$13 billones), convenidas con entidades del sector público (\$8,3 billones) o TES forzosos de acuerdo con los excedentes de liquidez de los EPN (\$4,8 billones). Al igual que en 2009, dentro de este monto de colocaciones de TES en moneda local, se incluyen las transferencias que la Nación hará al ISS (\$8,5 billones) para el pago de pensiones de 2010 y al Fonpet (\$300 millardos) para el ahorro destinado al pago futuro de las pensiones territoriales.

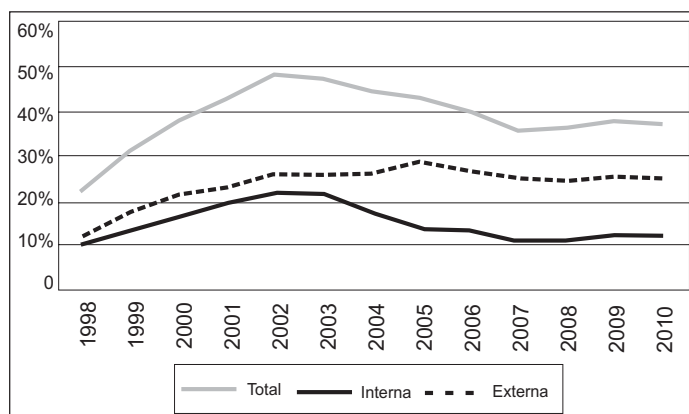
En los excedentes financieros de entidades descentralizadas del orden nacional se presentó un cambio significativo respecto a 2009, cuando se esperan obtener cerca de \$10 billones y se redujeron en 2010 a la mitad, debido, entre otros, a la caída del precio del petróleo, el cual afectó los excedentes financieros de Ecopetrol.

En cuanto a la enajenación de activos, se contabilizan básicamente los recursos provenientes de las electrificadoras regionales por \$1 billón y no aparece la posible venta de la participación del gobierno nacional en Isagen, ni el nuevo grupo de acciones de Ecopetrol, lo cual le parece prudente a la CGR desde el punto de vista fiscal.

Respecto al ítem que aparece bajo la denominación “otros recursos de capital”, por \$13,1 billones, que representan cerca del 23% de los recursos de capital de la Nación, corresponde en lo fundamental a \$7,3 billones por colocación de deuda anticipada a finales de 2009 por cerca de \$4 billones y un prefinanciamiento en bonos externos por \$2,4 billones; \$51.000 millones de cruces de cuentas entre entidades del sector público, \$51.000 millones de saldo en operaciones temporales de tesorería con TES de corto plazo y pérdidas de apropiación por \$2,9 billones. Así pues, el componente de deuda pública que financia el presupuesto es superior al señalado anteriormente.

v) Con esta presentación y haciendo uso de la información que reporta el PPGN 2010 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo último, en lo referente a las amortizaciones del crédito interno y externo, se calculan los nuevos niveles de deuda pública que arroja la política de endeudamiento del Proyecto de Presupuesto. En este sentido, el saldo se incrementa en \$31 billones, al pasar de \$174 billones en 2008 a \$205 billones en 2010 (Gráfico 8). Ese incremento lo explica en un 57% el crédito interno y en un 43% el crédito externo. Dichos incrementos de la deuda pública interna y externa nos muestran que los desembolsos de nuevos créditos son mayores a los pagos de capital. En el frente externo la Nación es importadora neta de capital, mientras que el frente interno su situación deficitaria la lleva a absorber recursos del mercado para financiarse.

Gráfico 8 Saldo de la deuda del Gobierno Nacional Central
% del PIB



Fuente: CGR

vi) Las contribuciones parafiscales aforan \$1.200 millones y los fondos especiales \$8,7 billones. Dentro de los primeros, se programa el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y sus recursos provienen, entre otros, de aportes de afiliados y rendimientos financieros generados por las reservas para pensiones y cesantías, los cuales se utilizan para atender el pago de las prestaciones sociales de salud y pensiones y las cesantías del personal docente. Entre tanto, los recursos de los fondos especiales, que ascienden a \$8,7 billones, provienen fundamentalmente de: Fondo Nacional de Regalías (\$1,8 billones); Fondo Estabilización Precios Combustibles (\$1,2 billones); Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud (\$1,1 billones); Fondo de Solidaridad Pensional (\$579.000 millones); Fondos de Salud de la Policía Nacional, (\$501.000 millones) y de las Fuerzas Militares

(\$503.000 millones); Fonpet – Magisterio (\$500.000 millones); Fondo de Sobretasa al ACPM (\$444.000 millones); entre otros.

vii) Los ingresos de los establecimientos públicos ascienden a \$11,8 billones, de los cuales, el 40% corresponde a ingresos no tributarios, el 33% a las contribuciones parafiscales y el restante 25% a recursos de capital.

Dado este panorama de los ingresos, donde muchos de ellos tienen una destinación específica (regalías, contribuciones parafiscales del SENA y el ICBF, entre otros), resulta sorprendente que el gobierno, en su Mensaje Presidencial, señale que “dentro de las asignaciones más importantes incluidas en el presupuesto 2010 se destacan”: i) “\$4,2 billones para el SENA y el ICBF, que permitirán, entre otras, financiar proyectos de capacitación a jóvenes, trabajadores y desempleados y proyectos de asistencia y protección a la niñez y la familia”; ii) “\$1,5 billones para atender programas regionales a través de recursos del Fondo Nacional de Regalías”; y iii) “\$200 mil millones para el Departamento Administrativo para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Colciencias)”; como si ellas fueran parte de su intención de gasto y no un gasto que lo obliga a realizar la misma inflexibilidad fiscal que hay en el presupuesto.

En suma, el análisis de las fuentes de financiación del PPGN 2010 permite señalar que no hay una concordancia muy clara ni precisa entre la actividad económica y el recaudo fiscal esperado. De igual manera, la desaceleración de la economía en 2008, 2009 y la lenta recuperación en 2010 lleva a una profundización del déficit fiscal de la Nación, el cual se va a financiar básicamente con deuda pública, con lo cual la Nación se convierte en importadora neta de capital, además de absorber recursos internos, no sólo de las entidades públicas sino del sector privado vía nuevo endeudamiento. Este hecho hace que el saldo de la deuda pública se incremente respecto al nivel de 2008.

Anexo 1

Resultado fiscal del gobierno nacional central para 2010

Al aplicar el convertidor del Presupuesto General de la Nación al Plan Financiero que presenta el Gobierno, junto con el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2010, se tiene que el monto del gasto incluido en el Proyecto con impacto sobre el resultado fiscal del gobierno nacional central asciende a \$105,73 billones, el cual se distribuyen de la siguiente manera: Funcionamiento, 74%; inversión, 10% e intereses y comisiones, 16%.

Para comparar el monto del PPGN 2010 con impacto sobre el resultado fiscal, con el mismo gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2009, es necesario realizar un ajuste, ya que en este último se incluyó, por concepto de subsidios a los combustibles, un monto de \$5,9 billones que fueron ejecutados en 2008, pero por haber superado el espacio presupuestal de esa vigencia se diferió su pago para 2009¹. Por su parte, el PPGN 2010 incluye por este concepto recursos por \$1,2 billones, correspondientes al Fondo de Estabilización de Precios del Combustible (FEPC), pero que el convertidor del Presupuesto a Plan Financiero, presentado junto con el Mensaje Presidencial, los saca del gobierno nacional y los traslada a “otros sectores”. Por tal razón, los recursos correspondientes a este gasto se excluyen del PGN2009 y del PPGN2010, a fin de no distorsionar el monto con impacto fiscal correspondiente a las dos vigencias.

Cuadro 1 Gasto con impacto sobre el resultado fiscal Proyecto de PGN 2010 y PGN 2009

Cifras en miles de millones de pesos

	Presupuesto definitivo 2009	Proyecto de PGN 2010	Variación 2010-2009	Crecimiento
Inversión	11.393	10.097	-1.295	-11,4%
Gastos de personal	11.203	12.170	966	8,6%
gastos generales	4.329	5.039	709	16,4%
Transferencias	55.221	60.590	5.369	9,7%
Transferencias (Sub. Comb.)	5.895		-5.895	
Intereses deuda externa	4.785	4.741	-43	-0,9%
Intereses deuda interna	11.863	13.090	1.227	10,3%
Gasto total	104.689	105.727	1.038	1,0%
Crecimiento sin incluir subsidio a los combustibles	98.794	105.727	6.933	7,02%

Fuente: SHF, Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2010, calculos CGR.

A continuación se presenta una breve descripción del comportamiento de los principales rubros de gasto.

¹ El Mensaje Presidencial al proyecto de Presupuesto General de la Nación (Pág. 33) al respecto dice: “Así, el efecto sobre el presupuesto de 2009 es, en buena parte, un resultado del incremento en los precios del crudo que se registra desde 2007 cuando debido a esos aumentos, los subsidios causados en dicho año superaron el espacio presupuestal programado y, por lo tanto, resultó necesario diferir para inicios de 2008 el pago de los subsidios correspondientes a los meses de noviembre y diciembre (\$660 mm). Para 2008 ocurre algo similar. Se presupuestaron subsidios por \$730 mm, sin embargo, el pago de los subsidios diferidos de 2007 coparon el 90% del espacio presupuestal programado para el pago de subsidios en 2008 estimados en \$5,9 billones. Esto ha obligado al Gobierno a diferir su pago para inicios de 2009 y realizar el pago año vencido.

Es decir, los subsidios correspondientes al consumo de combustibles durante 2008 que se proyectan en \$5,9 billones, se pagarán en 2009”.

Gastos de personal

Para 2010 se tienen proyectados recursos por \$12,2 billones, con el fin de atender el pago de este rubro. De estos recursos, el 57,3% (\$6,97 billones) se destinan al sector Defensa y Seguridad, el 20,4% al sector Interior y Justicia y el 9,4% al sector Hacienda, principalmente.

Comparado con los recursos asignados en 2009, se observó un crecimiento del 8,6% (\$0,966 billones), que es un nivel muy superior al crecimiento nominal que tendrá la economía en las vigencias 2009 y 2010. Por sectores, los que más contribuyen con el aumento son: Defensa y Seguridad (70%), Interior y Justicia (27,1%) y Registraduría Nacional del Estado Civil (10%), mientras que el sector Hacienda presenta una contribución negativa (-22,7%).

Gastos generales

Se destinan recursos por \$5,4 billones para atender los gastos generales, los cuales se concentran en tres sectores (Defensa, 80,5%; Interior y justicia, 8,5%; y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2,5%). Respecto a 2009, este monto presentó un crecimiento de 16,4% (\$0,709 billones), de los cuales, el 79,8% corresponde al sector Defensa y Seguridad, el 14,4% a la Registraduría Nacional del Estado Civil y el 5,2% al sector Interior y Justicia. Por su parte, el sector de Relaciones Exteriores contribuyó negativamente.

Transferencias

Para la vigencia 2010 se proyectan recursos por \$60,6 billones con destino a las transferencias, que se dirigen principalmente al Sistema General de Participaciones (SGP) (39%), pensiones (35%) y en menor medida a las universidades, subsidios directos y contribuciones de nómina. Respecto al monto establecido en 2009, este rubro creció un 10,8%, debido al incremento de los rubros de SGP y pensiones.

El monto del SGP en 2010 asciende a \$24,0 billones, el cual se distribuye de acuerdo a lo establecido en las normas (Artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007). Respecto al monto establecido en 2009, se presentó un incremento del 8,4%, en donde los recursos destinados a educación son los que más aportan (10,5%), mientras los demás rubros presentan un crecimiento del 9,7%, salvo los destinados a propósito general que decrecen 4,8%.

Por su parte, los recursos para pensiones ascienden a \$21,1 billones, de los cuales, el 38,5% corresponde al ISS con el fin de atender el negocio de pensiones, el 33,9% van al Fondo de pensiones de entidades públicas del nivel nacional (Fopep), el 12,9% a asignaciones de retiro de miembros de las fuerzas públicas mayoritariamente. Respecto del 2009, las pensiones crecen 5,9%, siendo las correspondientes al ISS, a Fopep y a asignaciones de retiro las de mayor crecimiento.

Inversión

Para este rubro se destinan recursos por \$10,1 billones, estos recursos se dirigen principalmente a administración del Estado² (45,2%), infraestructura (32%), recurso humano (9,8%) y dotación (6,5%).

Respecto a 2009, la inversión presentó una disminución del 11,4%, dándose las mayores caídas en los rubros de dotación³ (\$1,39 billones), subsidios y operaciones financieras⁴ (\$0,4 billones) e infraestructura⁵ (\$0,293 billones); mientras que el rubro administración del Estado aumentó \$0,933 billones, debido principalmente al programa de Familias en Acción, que pasó de \$1,0 billones en 2009 a \$2,0 billones en 2010.

Resultado fiscal del gobierno nacional 2010

Para obtener el resultado fiscal de 2010, se tomó la siguiente información: En ingresos, la información presentada por el gobierno nacional en el Plan Financiero 2009 y que incluyó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2009; mientras que para los gastos, se aplicó el convertidor de presupuesto a Plan Financiero, que se incluyó en el Mensaje Presidencial, y las cifras se ajustaron por el nivel de ejecución que presentó el Presupuesto General de la Nación ejecutado por el gobierno nacional central (GNC) en 2008.

Como resultado se tiene que para 2010 se espera un déficit fiscal de 4,3% del PIB, resultado de ingresos por \$78,2 billones y de gastos por \$101,2 billones (Cuadro 2).

Cuadro 2 Resultado fiscal Proyecto PGN 2010

Cifras en miles de millones de pesos y % del PIB

Rubro	2010	
	Millardos	% del PIB
Ingresos totales	78.163	14,5
Ingresos tributarios	70.299	13,0
Ingresos no tributarios	408	0,1
Fondos especiales	1.011	0,2
Recursos de capital	6.428	1,2
Alicuotas	17	0,0
Gasto total	101.237	18,8
Inversion	8.811	1,6
Gastos de personal	11.835	2,2
Gastos generales	4.719	0,9
Transferencias	58.483	10,8
Intereses deuda externa	4.517	0,8
Intereses deuda interna	12.873	2,4
Déficit fiscal GNC 2010	-23.074,2	-4,3

Fuente: SHF, MFMP2009, Proyecto de presupuesto 2010, Cálculos CGR.

² Los principales proyectos en este tipo de gasto corresponden a los sectores agropecuario (Agro Ingreso Seguro \$478,5 millardos, Fondo de comercialización de productos agropecuarios \$68,3 millardos), educación (Modernización del sector educativo \$32,2 millardos), Hacienda (Plan anti-evasión, \$252,1 millardos), Presidencia (Acciones para la reintegración de desmovilizados, \$63,8 millardos), Transporte (reposición del parque automotor de carga, \$100 millardos), Acción social y apoyo social (Obras para la paz, \$150,5 millardos, Red Juntos \$102,7 millardos, Familias en Acción \$2.030 millardos, proyectos productivos para la población vulnerable y para los desplazados \$58 millardos y grupo móvil de erradicación \$33 millardos), Planeación (Red Juntos, \$103,5 millardos).

³ Esta reducción se da principalmente en el sector Defensa y Seguridad.

⁴ Se presentan recortes en los recursos asignados a los sectores Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Educación y Hacienda.

⁵ En este rubro, el principal sector ejecutor es el de Transporte, que presentó una reducción del 3,7%. Los otros sectores también presentaron pequeñas reducciones.

Anexo 2

La ejecución del Presupuesto General de la Nación a julio de 2009

La ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN), medido por compromisos al mes de julio de 2009, ascendió al 53,3%, equivalente a \$75,5 billones, que equivale a una reducción de 3,5 puntos porcentuales frente a la registrada en 2008.

En 2009 se destacó el nivel de ejecución, medido por compromisos, de los gastos de comercialización y producción con el 76,7%, (\$0,72 billones), inversión con el 70,7% (\$21,9 billones) y gastos generales con el 69,5% (\$3, 2 billones). Estos niveles de ejecución se reducen bastante cuando la ejecución se evalúa vía obligaciones. En el caso de los gasto de comercialización y producción, el nivel de obligaciones llegó tan solo al 40,4%; en inversión al 33,7% y en gastos generales al 40,5%. En 2008, el nivel de ejecución, medida a partir de las obligaciones, también presentó este desfase (Cuadro 1 y 2).

Cuadro 1 Nivel de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos 2008-2009

Participación

Detalle	2009			2008		
	Eje x Comp	Eje x Obli	Eje x Pagos	Eje x Comp	Eje x Obli	Eje x Pagos
Inversión	70,7%	33,7%	31,7%	68,6%	37,9%	36,6%
Gastos de personal	53,6%	52,4%	51,9%	53,5%	52,4%	52,0%
Gastos generales	69,5%	40,5%	37,1%	67,4%	38,5%	35,8%
Transferencias corrientes	54,0%	51,3%	49,7%	55,6%	54,6%	51,2%
Transferencias de capital	33,9%	24,8%	24,8%	33,0%	24,8%	24,7%
Gastos de comercialización y producción	76,7%	40,4%	36,5%	56,3%	33,7%	28,8%
Servicio de la deuda externa	54,6%	54,4%	51,1%	59,8%	59,6%	56,7%
Servicio de la deuda interna	29,9%	29,9%	28,0%	50,8%	50,8%	50,6%
Total	53,3%	42,8%	41,0%	56,8%	49,8%	48,0%

Fuente: SIIF, cálculo CDEFP-CGR

Cuadro 2 Nivel de ejecución por compromisos, obligaciones y pagos 2008-2009

Cifras en miles de millones de pesos

Detalle	2009			2008		
	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Inversión	21.876	10.439	9.806	14.761	8.158	7.876
Gastos de personal	7.697	7.535	7.451	6.841	6.711	6.660
Gastos generales	3.180	1.854	1.698	2.681	1.533	1.425
Transferencias corrientes	28.672	27.236	26.397	25.053	24.631	23.101
Transferencias de capital	207	151	151	634	475	475
Gastos de comercialización y producción	721	380	343	467	280	239
Servicio de la deuda externa	4.484	4.464	4.191	5.117	5.099	4.850
Servicio de la deuda interna	8.619	8.605	8.061	15.493	15.481	15.424
Total	75.454	60.664	58.098	71.047	62.367	60.049

Fuente: SIIF, cálculo CDEFP-CGR

Al observar la sectorización del presupuesto, a julio de 2009, hay que señalar cuán bajos son los niveles de ejecución, medidos a partir de las obligaciones presupuestales (Cuadro 3 y 4).

Cuadro 3 Nivel de ejecución por sectores 2008-2009
% de participación

Sector	2009			2008		
	Eje x Comp	Eje x Obli	Eje x Pago	Eje x Comp	Eje x Obli	Eje x Pagos
Empleo público	34,0%	20,6%	19,7%	36,6%	24,8%	23,0%
Hacienda	34,7%	29,2%	27,2%	34,9%	30,6%	28,5%
Servicio de la deuda pública nacional	35,2%	35,1%	32,9%	52,8%	52,7%	51,9%
Depto. Administrativo Nacional de la Economía Solidaria	43,4%	28,3%	27,9%	38,6%	31,7%	30,6%
Planeación	47,7%	19,8%	19,7%	44,0%	21,6%	20,4%
Comunicaciones	48,8%	32,3%	28,9%	47,0%	37,5%	32,3%
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	49,7%	44,5%	38,7%	41,4%	38,5%	33,9%
Acción Social y Apoyo Social	53,6%	28,0%	28,0%	75,8%	53,8%	53,6%
Organismos De Control	55,5%	45,2%	44,3%	54,7%	44,9%	43,8%
Interior y Justicia	56,2%	44,7%	43,5%	55,0%	43,2%	42,7%
Estadísticas	58,0%	47,0%	34,7%	60,1%	36,2%	35,7%
Protección Social	58,7%	48,5%	46,9%	63,3%	51,6%	49,9%
Relaciones Exteriores	58,9%	51,0%	50,0%	56,6%	50,6%	48,6%
Congreso de la República	59,8%	55,2%	52,4%	55,8%	49,3%	49,2%
Cultura y Deporte	61,7%	40,7%	39,7%	69,5%	48,8%	47,7%
Educación	62,9%	56,9%	56,1%	60,5%	58,7%	53,1%
Comercio, Industria y Turismo	63,2%	37,5%	37,1%	55,3%	43,0%	41,4%
Registaduría Nacional del Estado Civil	63,5%	31,8%	31,3%	61,4%	34,0%	33,1%
Defensa y Seguridad	64,4%	52,3%	50,1%	60,7%	49,2%	47,7%
Transporte	64,7%	38,8%	32,9%	60,8%	35,2%	34,4%
Presidencia	73,0%	44,2%	44,1%	61,9%	48,7%	48,7%
Agropecuario	80,1%	51,3%	50,8%	83,5%	56,0%	55,2%
Minas y Energía	80,7%	30,3%	29,7%	71,6%	63,6%	62,5%
Total	53,3%	42,8%	41,0%	56,8%	49,8%	48,0%

Fuente: SIIF, cálculo CDEF-P-CGR

Cuadro 4 Ejecución por sectores 2008-2009
Cifras en miles de millones de pesos

Sector	2009			2008		
	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Empleo público	1.503	786	786	1.445	1.026	1.022
Hacienda	1.309	838	830	1.542	1.035	1.020
Servicio de la deuda pública nacional	858	768	667	612	568	501
Depto. Administrativo Nacional de la Economía Solidaria	285	169	167	160	125	120
Planeación	533	353	315	333	266	229
Comunicaciones	195	180	171	174	154	153
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	214	141	138	232	163	159
Acción Social y Apoyo Social	12.891	10.477	10.036	11.349	9.197	8.916
Organismos De Control	4	2	2	2	2	2
Interior y Justicia	11.758	10.626	10.485	9.675	9.392	8.495
Estadísticas	56	34	32	42	28	26
Protección Social	108	88	65	105	63	62
Relaciones Exteriores	3.427	2.886	2.686	3.250	2.853	2.656
Congreso de la República	2.907	2.310	2.247	2.417	1.898	1.877
Cultura y Deporte	5.901	2.219	2.175	1.291	1.147	1.127
Educación	464	378	370	399	328	320
Comercio, Industria y Turismo	1.028	426	423	553	272	256
Registaduría Nacional del Estado Civil	240	145	145	222	175	175
Defensa y Seguridad	15.801	13.071	12.647	14.599	11.907	11.501
Transporte	238	119	118	232	129	125
Presidencia	168	145	142	167	149	144
Agropecuario	12.961	12.939	12.122	20.503	20.484	20.177
Minas y Energía	2.609	1.562	1.328	1.742	1.009	985
Total	75.454	60.664	58.098	71.047	62.367	60.049

Fuente: SIIF, cálculo CDEF-P-CGR

Con referencia al Plan Nacional de Desarrollo (PND), el nivel de ejecución por compromisos, a julio de 2009, presentó el 70,7% (\$21,8 billones), que representa un valor muy similar al de igual periodo de 2008 (68,6%). Sin embargo, a partir de las obligaciones, el PND en 2009 presentó un nivel de ejecución del 33,7%, mientras en 2008 el nivel de las obligaciones ascendió al 52,2% (Cuadro 5 y 6).

Cuadro 5 Nivel de ejecución del PND 2008-2009
% de participación

Detalle	2009			2008		
	Eje x Comp	Eje x Obli	Eje x Pagos	Eje x Comp	Eje x Obli	Eje x Pagos
Sin clasificar	25,6%	17,7%	17,5%	45,6%	10,9%	10,8%
Política de defensa y seguridad democrática	74,0%	48,9%	43,1%	67,0%	43,5%	40,7%
Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	73,9%	31,9%	31,3%	76,9%	42,3%	41,2%
Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo c	70,2%	37,4%	31,9%	70,0%	37,8%	37,0%
Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo	59,8%	24,7%	23,2%	49,8%	25,1%	24,5%
Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	56,7%	27,0%	25,6%	44,3%	12,9%	12,2%
Dimensiones especiales del desarrollo	50,7%	19,2%	18,9%	43,7%	24,1%	23,8%
	70,7%	33,7%	31,7%	68,6%	37,9%	36,6%

Fuente: SIIF, cálculo CDEFP-CGR

Cuadro 6 Nivel de ejecución del PND 2008-2009
Cifras en miles de millones de pesos

Detalle	2009			2008		
	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Sin clasificar	1	0	0	8	2	2
Política de defensa y seguridad democrática	2.807	1.853	1.635	2.857	1.854	1.733
Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	13.341	5.763	5.658	7.950	4.378	4.265
Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo c	3.466	1.844	1.573	2.442	1.320	1.292
Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo	110	45	43	81	41	40
Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	1.216	580	548	858	251	237
Dimensiones especiales del desarrollo	935	353	349	566	313	308
	21.876	10.439	9.806	14.761	8.158	7.876

Fuente: SIIF, cálculo CDEFP-CGR

En conclusión, si bien el nivel de la ejecución, vista por compromisos, se encuentra en el marco de ineficiencia promedio, las obligaciones no reflejan la promesa ni el llamado del gobierno nacional de acelerar la ejecución presupuestal para hacer frente a la crisis económica.

Anexo 3

El resultado fiscal de caja del GNC a primer semestre de 2009

Fuentes y usos de Tesorería

Al primer semestre de 2009 las principales fuentes de la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional -en adelante Tesorería-, fueron los ingresos tributarios (58,5% del total) y los desembolsos de crédito externo e interno, que incluidos los desembolsos de TES de corto plazo, representaron el 45% de las fuentes de Tesorería. A estos les siguieron en orden de importancia los recursos de capital¹ (7,8%) y las utilidades del Banco de la República (1,4%) (Cuadro 1).

Las fuentes de Tesorería aumentaron 5,2% en el primer semestre de 2008, debido fundamentalmente a los desembolsos de crédito, especialmente el externo, seguido por la enajenación de activos, consistente en la venta de tres electrificadoras regionales (Cuadro 1).

El aumento de los dos rubros anteriores compensó la drástica desaceleración de los ingresos corrientes, la reducción de los fondos especiales², la caída de los recursos de capital³ y el menor traslado de las utilidades del Banco de la República, las cuales pasaron de \$1.400 mil millones en 2008 a \$805 mil millones en 2009. Cabe señalar que las operaciones de Tesorería (préstamos entre la Tesorería y los fondos administrados, compra y venta de divisas) se redujeron en 27,5%, debido principalmente a la reducción de los préstamos de los fondos administrados a la Tesorería⁴.

En cuanto a los usos de Tesorería, se concentraron en el primer semestre del año en los gastos de funcionamiento y las amortizaciones de crédito, especialmente las asociadas a la deuda interna.

No obstante, al crecimiento de los usos de Tesorería (5,2%) contribuyó fundamentalmente al aumento de los gastos presupuestales (16,3%), destacándose los gastos de funcionamiento e inversión, los cuales, en conjunto, aumentaron en un 20% con respecto al primer semestre de 2008 (Cuadro 1).

El balance de caja de la Tesorería

Las operaciones de caja de la Tesorería permiten calcular el resultado fiscal de caja de la Nación en la medida en que allí se presentan los recaudos que realmente ingresan a la Tesorería Nacional, así como los giros que ésta realiza para cumplir con la ejecución del presupuesto nacional. A junio de 2009, la Tesorería presentó un déficit de \$6,7 billones, lo que prácticamente significó un aumento del déficit con respecto al mismo periodo de 2008 dado que en este último el déficit

¹ Rendimientos de portafolio y excedentes de empresas comerciales e industriales del Estado (incluye Ecopetrol y el traslado de los recursos del FAEP).

² Incluye fondos como el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas – FAZNI-, Fondo para la Financiación del sector Justicia, y la Contraloría, entre otros.

³ Rendimientos de portafolio y excedentes de empresas comerciales e industriales del Estado (incluye Ecopetrol y el traslado de los recursos del FAEP).

⁴ Estas operaciones son un mecanismo de financiación de la Tesorería que implica préstamos ó cancelación de los mismos, lo cual se registra positiva o negativamente según sea el caso por debajo de la línea, es decir en el financiamiento.

ascendió a \$3,0 mil millones (Cuadro 2). El notable aumento del déficit obedece a la desaceleración del recaudo, lo cual está asociado a la caída del nivel de actividad económica, al aumento del gasto, y al menor traslado de los recursos del FAEP al Gobierno, lo cual fue un factor esencial que contribuyó al muy bajo déficit en el primer semestre de 2008.

Cuadro 1 Fuentes y usos de la Tesorería

Cifras en miles de millones de pesos

	A jun/08	A jun/09	var %
Fuentes	56.447	59.372	5,2
Ingresos corrientes	34.304	34.685	1,1
Tributarios	34.070	34.508	1,3
No tributarios	234	177	-24,3
Fondos espec y otros	1.016	872	-14,1
Recursos de capital	5.035	4.621	-8,2
Desembolsos de crédito	22.233	26.579	19,5
Externo	3.133	6.188	97,5
Interno	19.100	20.391	6,8
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-562	-3.666	552,4
Operaciones de tesorería	-7.476	-5.417	-27,5
Utilidades Banco Rep	1.400	805	-42,5
Enajenación de activos	497	893	79,6
Usos	56.447	59.372	5,2
Gastos presupuestales	39.917	46.419	16,3
Funcionamiento	26.446	30.828	16,6
Inversión	6.362	8.316	30,7
Intereses deuda	7.109	7.275	2,3
Externa	2.000	2.094	4,7
Interna	5.109	5.181	1,4
Otros gastos	440	471	6,9
Amortización de crédito	16.090	12.483	-22,4
Externo	2.858	2.153	-24,7
Interno	13.232	10.330	-21,9

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

Cuadro 2 Tesorería Nacional: Ingresos tributarios al primer semestre

Cifras en miles de millones de pesos

	2007	2008	2009	Var % 2008/2007	Var % 2009/2008
Renta-Bruto	12.791	17.194	18.433	34,4	7,2
Renta	7.151	9.512	7.816	33,0	(17,8)
Retefuente	5.640	7.682	10.617	36,2	38,2
Iva interno	7.373	6.304	6.445	(14,5)	2,2
Gravamen Movimientos Financieros	1.437	1.534	1.507	6,7	(1,7)
Imppto Patrimonio	1.106	2.151	1.051	94,5	(51,2)
Impuesto a la gasolina y al ACPM	589	650	635	10,3	(2,4)
Recaudo Externo Neto	6.203	6.184	6.390	(0,3)	3,3
Otros ingresos tributarios	454	53	48	(88,4)	(10,1)
Total Ingresos tributarios	29.953	34.070	34.508	13,7	1,3

Fuente: Minhacienda

Cabe señalar que la caída de los ingresos tributarios tiene su origen en una disminución del impuesto a la renta, que decreció al primer semestre del año en -17,8%, cuando en el 2008 crecía al 34%, lo cual se compensó con un aumento de la retefuente (38,2%). A lo anterior, se unió el débil crecimiento del recaudo por IVA (2,2%) y el recaudo externo (3,3% en aranceles y aduanas), la caída en el gravamen a los movimientos financieros (-1,7%), los menores ingresos por el impuesto al patrimonio (esto por efecto del calendario de recaudo) y la disminución del impuesto a la gasolina y ACPM (-2,4%) (Cuadro 2). Este debilitamiento general del recaudo está muy asociado a la fase recesiva por la que atraviesa Colombia, debido a la crisis económica y financiera global.

El déficit de la Tesorería es el resultado, entonces, de un crecimiento del gasto presupuestal del orden del 16,3% con respecto al primer semestre de 2008 (13,8% en términos reales), que supera con creces el incremento de los ingresos de la Tesorería (1,1%), específicamente los ingresos tributarios, los cuales aumentaron en 1,3%, lo que en términos reales se traduce en una caída del recaudo de casi el 1%, y al menor traslado de recursos del FAEP. El financiamiento del déficit de la Tesorería se realizó principalmente con crédito interno, el cual, en términos netos (desembolsos menos amortizaciones), ascendió en junio a \$10,6 billones, lo que equivale a un aumento del 71,4%, en relación con el monto presentado a junio de 2008. No obstante, debe destacarse que a diferencia de lo ocurrido un año atrás, el crédito externo neto se constituyó en otra importante fuente de financiación, alcanzando los \$4,0 billones, en razón a las colocaciones de bonos en los mercados externos efectuadas en el primer semestre. Otras fuentes de financiación del déficit fueron las utilidades del Banco de la República por \$805 mil millones (US\$320 millones), las cuales fueron, sin embargo, inferiores a las transferidas en 2008 (42,5% menos), mientras las privatizaciones de las electrificadoras regionales ascendieron a \$893 mil millones, estos es casi un 80% mayor a lo obtenido por este concepto en 2008.

Las anteriores fuentes de financiación de la Tesorería le permitieron financiar el déficit a junio, y le posibilitaron cumplir las obligaciones con los fondos administrados, mientras el resto de recursos derivaron en un aumento del portafolio por \$3,6 billones con respecto al saldo que la Tesorería mantenía al cierre de 2008 (Cuadro 3).

Cuadro 3 Balance de Tesorería

Cifras en miles de millones de pesos

	a jun/2008	a junio/09	Var% 2009/2008
Ingresos corrientes	34.304	34.685	1,1
Tributarios	34.070	34.508	1,3
No tributarios	234	177	-24,3
Fondos espec y otros	1.016	872	-14,1
Recursos de capital	5.035	4.621	-8,2
Gastos presupuestales	39.917	46.419	16,3
Funcionamiento	26.446	30.828	16,6
Inversión	6.362	8.316	30,7
Intereses deuda	7.109	7.275	2,3
Externa	2.000	2.094	4,7
Interna	5.109	5.181	1,4
Otros gastos	440	471	6,9
Deficit Tesorería	-3	-6.712	228.060
Financiamiento	3	6.712	228.060
Crédito externo	275	4.036	1.365,1
Desembolsos	3.133	6.188	97,5
Amortizaciones	2.858	2.153	-24,7
Crédito interno	5.868	10.060	71,4
Desembolsos	19.100	20.391	6,8
Amortizaciones	13.232	10.330	-21,9
(+)/Desacum / (-)acum Portafolio	-562	-3.666	552,4
Operaciones de tesorería	-7.476	-5.417	-27,5
Utilidades Banco Rep	1.400	805	-42,5
Enajenación de activos	497	893	79,6

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

Finalmente, el balance de la Tesorería presentó al primer semestre de 2009, un déficit primario, definido como ingresos corrientes menos gasto presupuestal sin intereses, de -\$4,9 billones, lo que contrasta con el superávit primario por \$1.055 mil millones presentado en el primer semestre de 2008. Esto se explica en gran parte por el efecto de la desaceleración económica en los ingresos tributarios, que a junio presentan una caída del 1% en términos reales, la dificultad para ajustar el gasto, que crece 13% en términos reales, y a las deficiencias de la estructura tributaria en razón a las exenciones, deducciones que le restan eficiencia, equidad y vigor a los ingresos del Gobierno para afrontar las consecuencias del declive de la actividad económica.

