

Análisis al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017

Algunos supuestos macroeconómicos deberían estar más acordes con la coyuntura actual

En la reciente aprobación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) el Gobierno ajustó las variables macroeconómicas para que se compadecieran con la nueva realidad nacional e internacional. No obstante, aunque las proyecciones de crecimiento económico del Gobierno fueron revisadas a la baja, con estimativos de 3,0% para 2016 y 3,5% para 2017 (Cuadro 1), aún resultan altas frente a la proyectadas por otros organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) con tasas de 2,5% para 2016 y de 3,0% para 2017, y para 2016 el Banco de la República proyectó un crecimiento de 2,3% y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de 2,7%.

Cuadro 1

Supuestos para la programación presupuestal

| Supuestos | Proyecto presupuesto 2016 | | Observado | Proyecto presupuesto 2017 | |
|--|---------------------------|---------|-----------|---------------------------|---------|
| | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Inflación doméstica fin de periodo, IPC, % | 4,0 | 3,0 | 6,8 | 6,5 | 4,0 |
| Devaluación promedio periodo, % | 24,0 | 0,9 | 37,3 | 0,0 | -4,6 |
| Tasa de cambio promedio periodo, \$ | 2480 | 2502* | 2746,5 | 3150,5 | 3005,5 |
| PIB real (variación %)* | 3,6 | 3,8 | 3,1 | 3,0 | 3,5 |
| PIB nominal (miles de millones de \$)* | 806.875 | 862.662 | 800.849 | 849.277 | 905.371 |
| PIB nominal (variación %) | 6,7 | 6,9 | 5,7 | 6 | 6,6 |
| Importaciones (US\$) | 55.496 | 58.642 | 63.341 | 45.908 | 49.004 |
| Crecimiento importaciones totales, % | -2,8 | 5,7 | -15,7 | -12 | 6,7 |
| Precio Brent (USD/barril) | 60,0 | 64,6 | 53,6 | 42 | 47,5 |

* Para 2016, el servicio de la deuda se programó con una tasa de cambio 2.700.

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, Dane y Banco de la República.

Es importante tener presente 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”, así lo más conveniente sería que entre estas dos instituciones se manejara una misma estimación de crecimiento económico, en aras de cumplir el principio de Coherencia Macroeconómica.

Ahora bien, debe reconocerse el efecto negativo que un menor crecimiento de la economía puede tener sobre el recaudo tributario. En ese sentido, de confirmarse los pronósticos del Banco de la República para 2016², los ingresos del Gobierno podrían ser inferiores respecto de las proyecciones oficiales. Lo más saludable para programación fiscal es soportar las metas y estimaciones sobre supuestos moderados.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Carlos Humberto Barrera Gallo
Elaboración de este documento

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

1 Artículo 20, Decreto 111 de 1996.

2 A primer semestre de 2016, la economía registró una variación de 2,3% respecto a igual periodo de 2015, lo cual muestra la pérdida en el ritmo de crecimiento.

Se destaca que, el Gobierno propuso el establecimiento de una “nueva economía” con el fin de impulsar un crecimiento sustentado en los sectores del agro, la industria y el turismo, buscando diversificar las exportaciones no tradicionales y compensar la reducción de las tradicionales. Todo esto soportado en la paz, mayor infraestructura y mejor educación. No obstante, con todos estos elementos adicionales la economía colombiana no lograría superar tasas de crecimiento del 5% en la próxima década.

La inflación se estima en 6,5% en 2016 y de 4% en 2017, esperando que los precios vuelvan a su tendencia de mediano plazo desde 2018. Se destaca que la inflación durante 2016 va en 5,3%, lo cual dejaría un espacio de 1,2 puntos porcentuales para los últimos 4 meses del año, que es muy poco margen para el cumplimiento de este supuesto. En vista que la herramienta de la autoridad monetaria para controlar la inflación se ha soportado en aumentos de la tasa de interés, se llama la atención sobre los costos que generan estas alzas para la economía, destacándose su consecuente efecto negativo sobre la demanda interna y el encarecimiento de la financiación vía crédito para los productores e inversionistas.

En el caso de la tasa de cambio las estimaciones se aprecian razonables. No obstante, desde la CGR se enfatiza el costo fiscal de una tasa de cambio más elevada para la siguiente década, de la que se consideraba en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), lo que implicará un mayor costo fiscal al destinar más recursos presupuestales para el servicio de la deuda, vía el costo de la deuda externa. Finalmente, el proyecto de presupuesto redujo la estimación del precio del petróleo y la producción de crudo, lo cual se refleja en las variables fiscales de ingreso y gasto.

Las fuentes de recursos en el presupuesto de 2017

Los recursos que permitirán financiar el presupuesto corresponden en 93% a ingresos de la Nación y en 7% a recursos propios de los establecimientos públicos nacionales (Cuadro 2).

En los ingresos tributarios se incluyó dentro del impuesto de renta un ingreso esperado adicional por \$3,3 billones por concepto de gestión tributaria. Aún no se dispone de información que permita saber cómo va el recaudo por este concepto, estimado por el Gobierno en el presupuesto de 2016 en \$4 billones. Como lo señaló la CGR desde hace un año, no resulta clara la forma en que se han de concretar las metas de recaudo por fiscalización tributaria en 2016 y 2017, si se considera que el escenario económico es menos favorable al de años anteriores.

Cuadro 2
Fuentes de financiamiento PGN 2016-2017
Miles de millones de pesos

| Concepto | 2016 | | | 2017 | Variación porcentual | |
|--|------------------|------------------|-------------------|----------|----------------------|---------|
| | Aforo definitivo | Con aplazamiento | Ejecución a junio | Proyecto | (IV/I) | (IV/II) |
| | I | II | III | IV | | |
| Presupuesto Nación | 201.828 | 196.708 | 111.268 | 209.264 | 3,7 | 6,4 |
| Ingresos Corrientes | 118.696 | 113.574 | 56.468 | 119.296 | 0,5 | 5,0 |
| Tributarios | 118.182 | 112.897 | 56.361 | 118.575 | 0,3 | 5,0 |
| No tributarios | 514 | 677 | 107 | 722 | 40,5 | 6,6 |
| Recursos de Capital | 62.869 | 62.871 | 32.348 | 69.800 | 11,0 | 11,0 |
| Crédito Interno | 31.042 | 31.042 | 22.922 | 33.442 | 7,7 | 7,7 |
| Crédito Externo | 15.010 | 15.010 | 7.701 | 18.199 | 21,2 | 21,2 |
| Resto | 16.817 | 16.819 | 1.725 | 18.159 | 8,0 | 8,0 |
| Fondos Especiales | 18.703 | 18.703 | 14.834 | 18.508 | -1,0 | -1,0 |
| Rentas Parafiscales | 1.559 | 1.559 | 802 | 1.660 | 6,5 | 6,5 |
| Establecimientos Públicos | 14.299 | 14.265 | 6.814 | 15.157 | 6,0 | 6,3 |
| Total Presupuesto General de la Nación | 216.057 | 210.973 | 118.082 | 224.421 | 3,9 | 6,4 |

Fuente: Minhacienda y CGR.

Dentro de los ingresos de capital se advierte, como en otras oportunidades, la proyección de los denominados “otros recursos de capital” que llegan a \$14,9 billones y de las cuales en el documento de presentación del presupuesto solo se sustentan \$8 billones, dejando de definir la manera en que se obtendrán los cerca de \$7 billones restantes para 2017.

Por las inflexibilidades el proyecto de presupuesto 2017 aumenta el gasto de funcionamiento y deuda, mientras reduce la inversión

El monto del PGN propuesto para la vigencia 2017 (\$224,4 billones) significaría un aumento de 6,6% si el aplazamiento por \$6 billones se convirtiera en recorte presupuestal (Cuadro 3). La estructura para el gasto sería del 61% para funcionamiento, 24% para servicio de la deuda y 15% para inversión, de forma similar a la presentada en 2016.

Se destaca el crecimiento de las transferencias con una tasa de 9,8%, mientras que la inversión disminuye 10,3%, es decir 0,7 puntos del PIB respecto a 2016, reflejando la rigidez del presupuesto en los rubros de funcionamiento y transferencias. Llama la atención la

Cuadro 3
Composición Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos

| Concepto | 2016 Apropiación | 2016* Apropiación con aplazamiento | 2017 Proyecto de Ley | Variación (%)** | Variación absoluta |
|-----------------------|---------------------|--|-------------------------|--------------------|-----------------------|
| Gastos de personal | 26.050 | 26.141 | 27.614 | 5,6 | 1.473 |
| Gastos generales | 7.472 | 7.506 | 7.020 | -6,5 | -486 |
| Transferencias de Ley | 89.277 | 91.386 | 100.342 | 9,8 | 8.956 |
| Operación comercial | 1.610 | 1.688 | 2.199 | 30,3 | 511 |
| Deuda | 47.674 | 47.201 | 54.336 | 15,1 | 7.135 |
| Inversión | 43.832 | 36.674 | 32.911 | -10,3 | -3.763 |
| Total PGN | 215.915 | 210.596 | 224.422 | 6,6 | 13.826 |

* 2016 Apropiación vigente menos aplazamiento

** Sobre presupuesto con aplazamiento.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público y SIF Nación.

reducción de los recursos destinados para inversión pública, más en una coyuntura de bajo crecimiento económico y cuando se está proponiendo una “nueva economía”, a no ser que se espere compensar esta reducción con una mayor dinámica por cuenta del sector privado, lo cual agrega una cuota de incertidumbre con el menor desempeño económico actual.

Dentro del rubro de funcionamiento, el crecimiento de los gastos de personal (5,6%) sería inferior a la inflación de 2016 (6,5%). En términos de programación presupuestal el dato puede estar subestimado, ya que en los últimos años las negociaciones de incremento salarial, en promedio, han tomado la inflación del año anterior más un punto adicional por productividad, es decir que el incremento presupuestado en los gastos de personal para 2017 debería estar entre el 7% y el 8%.

Por su parte, el Gobierno explica el aumento de las transferencias (9,8% anual), principalmente por el Sistema General de Participaciones, que se liquidará con la variación promedio de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años y por los recursos destinados a cubrir las obligaciones pensionales.

Los recursos del PGN (funcionamiento más inversión) se distribuyen en 53% en Educación, Defensa y Policía y Trabajo; mientras el 47% restante se distribuye en los 26 sectores restantes. Lo anterior refleja una priorización del gasto público fundamentada en tres sectores principalmente.

En inversión, la reducción de \$3,7 billones en el proyecto de presupuesto de 2017, respecto al de 2016, se presenta en 18 de los 29 sectores clasificados, dentro de los cuales se destacan los de Salud y Protección So-

Cuadro 4
Presupuesto de inversión por sectores
Miles de millones de pesos

| Concepto | 2016 | 2017 | Variación % (II / I) | Diferencia Absoluta II - I |
|-----------------------------------|-----------------------|----------------|----------------------------|----------------------------------|
| | Con aplazamiento I | Proyecto II | | |
| Inversión | 36.674 | 32.911 | -10,3 | -3.763 |
| Inclusión social y reconciliación | 9.247 | 8.155 | -11,8 | -1.092 |
| Transporte | 5.260 | 4.858 | -7,6 | -402 |
| Salud y protección social | 420 | 330 | -21,4 | -90 |
| Trabajo | 4.511 | 4.678 | 3,7 | 167 |
| Hacienda | 2.302 | 2.308 | 0,3 | 6 |
| Minas y energía | 2.704 | 1.629 | -39,8 | -1.075 |
| Educación | 2.577 | 2.266 | -12,1 | -311 |
| Agropecuario | 1.985 | 1.171 | -41,0 | -814 |
| Vivienda, ciudad y territorio | 1.508 | 1.863 | 23,6 | 355 |
| Comunicaciones | 1.089 | 1.129 | 3,7 | 40 |
| Defensa y policía | 1.037 | 647 | -37,6 | -390 |
| Justicia y del Derecho | 830 | 833 | 0,3 | 3 |
| Planeación | 486 | 358 | -26,3 | -128 |
| Ambiente y desarrollo sostenible | 337 | 275 | -18,4 | -62 |
| Deporte y recreación | 295 | 239 | -19,0 | -56 |
| Comercio, industria y turismo | 284 | 320 | 12,7 | 36 |
| Ciencia y tecnología | 285 | 337 | 18,2 | 52 |
| Empleo público | 213 | 269 | 26,1 | 56 |
| Rama judicial | 168 | 190 | 13,1 | 22 |
| Información estadística | 188 | 178 | -5,3 | -10 |
| Cultura | 176 | 137 | -22,2 | -39 |
| Fiscalía | 183 | 156 | -14,9 | -27 |
| Interior | 136 | 110 | -19,1 | -26 |
| Presidencia de la República | 116 | 95 | -18,1 | -21 |
| Organismos de control | 95 | 183 | 92,6 | 88 |
| Registraduría | 81 | 71 | -12,3 | -10 |
| Relaciones Exteriores | 86 | 96 | 11,1 | 10 |
| Congreso de la República | 64 | 21 | -67,2 | -43 |
| Inteligencia | 11 | 9 | -14,4 | -2 |

Fuente: Minhacienda y CGR.

cial (21%), Minas y Energía (39,8%), Defensa y Policía (37,6%) y Agropecuario (41%). Por otra parte, los sectores que más aumentan el presupuesto en el 2017 son Organismos de control (92,6%), Empleo público (26,1%) y Vivienda, Ciudad y Territorio (23,6%) (Cuadro 4). En el caso de los Organismos de control, el aumento se debe a la adquisición de la nueva sede, en Empleo público principalmente a la implementación de tecnologías de la información en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y en Vivienda, Ciudad y Territorio a mayores recursos para subsidios familiares en vivienda.

Del total de recursos propuestos para inversión en 2017, cerca del 15% (\$4,9 billones) ya estaba aprobado a través de las vigencias futuras desde 2015 y de las cuales el 80% se encuentran comprometidas o contratadas.

Al comparar los recursos de inversión presupuestados con los estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 se muestra un desfase frente a lo planeado. Al analizar las cifras a precios de 2015 se encuentra que lo

ejecutado en 2015 (\$44,6 billones), la inversión esperada para 2016 (\$34,3 billones) y la programación 2017 (\$29,5 billones³), totalizan \$108 billones destinados en el presupuesto para inversión, frente a \$207 billones que se prometieron para estos mismos años en el PND. Ello significa que solo se cumpliría el 52% de la inversión del Plan prevista con recursos del Gobierno Nacional Central en estos tres años.

De tal manera, a través del presupuesto del GNC ya no se cuentan con los recursos suficientes para financiar la totalidad de las iniciativas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en lo que tiene que ver con el Plan Plurianual de Inversiones (2015 -2018), por lo cual tal vez sea necesario ajustar las metas planteadas para este cuatrienio.

Por su parte, el pago del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) crece 15,1% en el 2017, al pasar de \$47,2 billones en 2016 a \$54,3 billones. De este monto \$25,8 billones se destinan a amortización (*Rollover* de la deuda) y los restantes \$28,6 billones al pago de intereses y otros costos asociados.

Con las amortizaciones y desembolsos programados por el PGN y el MFMP 2016, la deuda bruta del GNC pasará del 44,2% del PIB en 2016 al 44,3% del PIB en 2017. Los saldos de deuda estimados por el Gobierno pueden ser mayores si el crecimiento económico esperado es menor o si las tasas de interés interno y externo presentan una tendencia al alza.

Finalmente, el proyecto de Presupuesto implica un mayor déficit del Gobierno Nacional Central en 2017 (3,3 % del PIB), respecto a lo esperado hace un año (3,1 %). No obstante, el Gobierno debe tomar las acciones requeridas, pues la regla fiscal le ordena ajustarse rápidamente si identifica que, como puede estar ocurriendo, el choque a los ingresos de petróleo es de carácter permanente, obligando a buscar fuentes más estables de ingresos (reforma tributaria) o, en su defecto, ajustar el gasto con carácter permanente.

Algunas conclusiones

Se considera que algunos supuestos, en especial el comportamiento del PIB, podrían afectar algunas fuentes de ingresos de la Nación relacionados con ingresos tributarios y la compensación que se espera recibir a través del incremento del rubro de otros recursos de capital. Si el recaudo estimado no se concreta, en el momento de la ejecución se requerirá de recortes en



el gasto o acudir a más recursos de crédito a fin de recobrar el equilibrio presupuestal.

Igualmente, debe analizarse hasta qué punto la pérdida de recaudo tributario que causó el comportamiento del sector minero energético se pueda recuperar o compensar con el planteamiento de una “nueva economía” y el fortalecimiento del agro, la industria y turismo, si estos sectores sufren recortes en el presupuesto de inversión. En este sentido, debería entonces conocerse cuál es la política pública y la estrategia de productividad que sustenta la nueva economía.

Ante los choques que ha enfrentado la economía colombiana recientemente, el Gobierno debería buscar nuevas fuentes de ingresos de carácter permanente que sustituyan las pérdidas de recaudo, implementando una reforma tributaria estructural que le permita garantizar la sostenibilidad fiscal; es importante resaltar que una reforma tributaria no genera ingresos de manera inmediata, por tanto si la economía no crece lo esperado, o no se recauda lo proyectado, como ha sucedido en los últimos dos años, también se requerirían recursos para el corto plazo es decir en 2017, o nuevamente el gasto público se verá abocado a un recorte.

Finalmente, en el proyecto de presupuesto no se hace referencia a los posibles efectos de la próxima reforma tributaria y su implementación, existiendo incertidumbre sobre su efecto neto sobre los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central y, por tanto, en la forma en que se modificarían las proyecciones económicas y fiscales a partir de 2017. Así mismo, no se estipula sobre lo que implicaría el acuerdo de paz en los rubros de gasto para la siguiente vigencia en el marco del post conflicto. ■

³ Esta cifra corresponde en precios corrientes a \$32,9 billones.