



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 487

Bogotá, D. C., martes 23 de septiembre de 2003

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

ACTA DE PRESENTACION

En la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, a los veintitrés (23) días del mes de septiembre de dos mil tres (2003), se hizo presente el señor Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, a fin de hacer entrega del siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley número 125 de septiembre 23 de 2003 Cámara, por la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera,

* * * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2003 CAMARA

*por la cual se modifica la Ley 643 de 2001
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase el inciso 2 del artículo 9° de la Ley 643 de 2001 y adiciónase un párrafo al mismo así:

“Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración, un porcentaje no superior al 1% de los derechos de explotación establecidos en la Ley 643 de 2001, excepto los juegos de suerte y azar administrados por la Empresa Territorial para la Salud, Etesa, a quien se le reconocerá un porcentaje del 5%.

Parágrafo. En los contratos actualmente vigentes en los cuales no se hayan discriminado los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y a los gastos de administración, la entidad administradora no podrá descontar como gastos de administración un porcentaje superior al 3% de los derechos de explotación.”

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, será requisito esencial de los contratos para la operación de los juegos de suerte y azar a través de terceros estipular expresamente el porcentaje de los derechos de explotación sobre los cuales se deben calcular los gastos de administración establecidos en esta ley.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 56 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 56. *Contribución parafiscal para la seguridad social de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas*

permanentes. Créase una contribución parafiscal para la seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas permanentes a cargo de: los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes y de los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías.

Esta contribución será equivalente al uno por ciento (1%) del precio al público de los billetes o fracciones de lotería o del valor aportado en cada formulario o apuesta en las apuestas permanentes para: los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes y al 3% de los derechos de explotación que deben reconocer a la entidad administradora del monopolio los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías.

Para el caso de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes, la contribución será descontada de los ingresos a los cuales tienen derecho estos colocadores, recaudada por las loterías y girada dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente.

La liquidación y pago de la contribución parafiscal a cargo de los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías, la efectuará el concesionario conjuntamente con los derechos de explotación, en el mismo formulario de declaración, liquidación y pago de los derechos de explotación. Las entidades administradoras de las loterías deberán girar el valor correspondiente a la contribución mensualmente, dentro de los primeros diez días del mes siguiente a su recaudo.

Los aportes correspondientes a esta contribución parafiscal, constituirán recursos del Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes Fondoazar, creado por el artículo 57 de la Ley 643 de 2001 y su vigilancia será ejercida por los organismos de control competentes.”

Artículo 4°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“El Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes será administrado por sus beneficiarios a través de las organizaciones constituidas por ellos.”

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público (E.), de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Juan Ricardo Ortega López,

EXPOSICION DE MOTIVOS

La explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar consagrado por el artículo 336 de la Constitución Política, constituye una importante fuente de recursos para la financiación del servicio público de salud; durante el 2002, las empresas administradoras del monopolio transfirieron al Sector Salud recursos por más de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000) producto de esta actividad.

Aún así, se estima que el monopolio puede generar ingresos superiores a los obtenidos de acuerdo con una investigación desarrollada por el Centro Nacional de Consultoría. En la actualidad el mercado mueve aproximadamente 2.2 billones de pesos anuales, de un mercado potencial de cerca de cuatro billones de pesos. La maximización de los recaudos para salud por vía de desarrollo de ese potencial, resulta, si se considera además, que el índice de explotación que no transfiere a salud se encuentra cercano al 50%.

El mercado colombiano de juegos de suerte y azar presenta promisorias perspectivas de desarrollo; existen modalidades de mercado sin oferta disponible y con demanda acreditada.

Pues bien, tanto el control de la ilegalidad como el desarrollo del mercado dependen de la acción de las empresas administradoras del monopolio; que, de conformidad con la Ley 643 de 2001 son Etesa en el ámbito nacional, y las empresas industriales y comerciales de los departamentos y el Distrito Capital, las sociedades de capital público departamental y los municipios para los juegos de su competencia.

Estas empresas y entidades deben ser presupuestamente auto-sostenibles. De esta manera, la Ley 643 de 2001 establece que los concesionarios particulares, cuando quiera que el monopolio no es explotado directamente por la entidad Estatal, deben pagar a la respectiva entidad concedente, además de un porcentaje determinado legalmente por concepto de derechos de explotación; (cuyo destino es la transferencia al sector salud); el uno por ciento (1%) de esos derechos de explotación, por concepto de gastos de administración, destinados a financiar el funcionamiento de la empresa administradora del monopolio.

Mediante la Ley 715 de 2001 dicho porcentaje fue modificado, aumentándolo al 10% de los derechos de explotación; empero, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de esta norma, con lo cual se volvió al 1% de los derechos de explotación, al cobrar vigencia el artículo 9º de la Ley 643.

Ocurre, sin embargo, que el monto de los recursos obtenidos al aplicar ese 1% resulta manifiestamente insuficiente para cubrir los gastos de funcionamiento. En el caso de Etesa, el recaudo por Derechos de Explotación durante el 2002 ascendió a la suma de \$73.302.430.000, por lo que los recursos para sufragar los gastos de funcionamiento de ese año fueron de \$7.330.243.000. Al reducirse el porcentaje de gastos del 10 al 1% en el año 2003, los ingresos por este concepto serían \$733.002.430, si se mantiene el mismo nivel de recaudo. Esto corresponde a \$61.083.535 mensuales, con los cuales es imposible cubrir los gastos administrativos, o lograr los niveles de recaudo esperados para el 2003, superiores a los \$100.000.000.000 El siguiente cuadro muestra los recaudos observados en cada año:

RECAUDOS
(CIFRAS EXPRESADAS EN MILES DE PESOS)

EMPRESA	AÑO	DERECHOS
ECOSALUD	2000	39.709.867.00
ECOSALUD	2001	15.361.242.00
ETESA	2001	20.249.086.00
SUBTOTAL AÑO	2001	35.610.328.00
ETESA	2002	73.302.430.00
TOTAL		148.622.625.00

Entre las actividades que desarrollan las instituciones administradoras del monopolio, en particular Etesa, cuyo ámbito nacional implica un mayor costo administrativo para la eficiente gestión de su actividad, encontramos el recaudo de recursos, su transferencia, fiscalización a los operadores, contratación de la explotación del monopolio, estandarización, trámite de quejas, interventoría, etc.; procedimientos administrativos que son sufragados con los gastos de administración que cancelan los operadores y que, en este momento, equivalen al 1% de los derechos de explotación. Por ejemplo, una máquina tragamonedas aporta por derechos de explotación noventa y nueve mil seiscientos pesos (\$99.600) mensuales. Eso quiere decir que por gastos de administración son cancelados noventa y seis pesos (\$996) mensuales, recursos con los cuales es imposible que se

pueda desarrollar una labor de control sobre la operación comercial y técnica del concesionario.

Ahora bien, es importante resaltar que la operación de las empresas administradoras del monopolio resulta altamente rentable para el Estado: como ya se dijo, generó recursos por más de \$300.000.000.000, en el 2002, sin exigir erogación de los presupuestos generales para su funcionamiento.

Si se considera, además, que el mercado colombiano de juegos de suerte y azar se encuentra actualmente en una etapa de crisis y recomposición que podrá conducir a su expansión, dependiendo principalmente de las acciones que desarrollen la empresas administradoras del monopolio vía de generación de nueva oferta y de una efectiva fiscalización (todo lo cual se concretará en el aumento de los recaudos para salud), resulta innegable que el Estado debe promover las condiciones que aseguren la continuidad y el fortalecimiento de dichas instancias.

Como ya se expuso, la principal de esas condiciones es la garantía de unos ingresos que permitan su funcionamiento presupuestal autónomo, de tal manera que no afecte el presupuesto general ni grave sobre el déficit fiscal.

La consecuencia material de la desfinanciación producto de la rebaja de los gastos de administración al 1% no puede ser otra que la imposibilidad para Etesa; de ejercer una verdadera y eficiente gestión comercial del monopolio, conducente a la expansión del mercado. Esto la limitaría a una administración meramente pasiva, que seguramente llevaría al aumento de los índices de ilegalidad y a la disminución de los ingresos para el Sector Salud.

En el marco de ejecución de las políticas gubernamentales que propenden el aumento de la eficiencia en la administración pública, estas empresas deben hacer un esfuerzo por racionalizar sus costos, especialmente en lo que toca con los gastos de funcionamiento. Por ello, se estima que la tarifa de gastos de administración debe fijarse en un 5% de los derechos de explotación para Etesa con lo que se garantizará los costos operacionales de la misma, al tiempo que la obliga a hacer una gestión más eficiente, sin que ello afecte el recaudo de los recursos.

De aprobarse el porcentaje propuesto como gastos de administración, se tendrá entonces, que Etesa transferirá, al final del año cerca de cien mil millones de pesos, invirtiendo en funcionamiento cinco mil millones de pesos obtenidos de la misma explotación del monopolio, esto es, sin cargo alguno para el presupuesto nacional.

Es de observar que si bien las Loterías departamentales pueden subsistir con gastos de administración del 1% sobre los derechos de explotación del Chance, y por eso se propone mantener para estas entidades este porcentaje de los derechos de explotación previsto en la Ley 643 de 2001, debe contemplarse simultáneamente el señalamiento en el reglamento de unos gastos de administración y operación que les permita una eficiente administración de la lotería de billetes, sobre la base de considerar que la estructura de costos de las loterías permite a sus entes administradores sufragar el funcionamiento.

El proyecto adiciona un párrafo al artículo 9º de la Ley 643 de 2001, con la finalidad específica de ordenar que en aquellos contratos que se encontraban vigentes al momento de la expedición de la Ley de Régimen Propio, en los cuales no se pactaron en forma discriminada los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y los gastos de administración, la entidad administradora no podrá aplicar un porcentaje superior al 3% de los derechos de explotación. Esta norma permitirá preservar los recursos destinados al sector salud, los cuales no se afectan con el nuevo porcentaje propuesto.

Con el fin de precaver esta circunstancia el proyecto establece como requisito esencial de los contratos que se celebren para la operación de los juegos de suerte y azar a través de terceros, la obligación de estipular expresamente el porcentaje de los derechos de explotación sobre los cuales se deben calcular los gastos de administración establecidos en la esta ley. Ello permitirá en el futuro mayor claridad respecto del manejo, uso y aplicación dado a los ingresos por estos dos conceptos previstos en la ley.

Frente a la modificación de la contribución parafiscal establecida originalmente en el artículo 56 de la Ley 643 de 2001, el proyecto contempla la obligación para los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de las loterías, de contribuir al fortalecimiento de los recursos del Fondo de Colocadores de Loterías y Apuestas Permanentes "Fondoazar". El objetivo de esta modificación es aumentar los recursos del Fondo que han demostrado ser insuficientes para el financiamiento de la seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas. En consecuencia se propone para los concesionarios un porcentaje del 3% sobre los derechos de explotación, sin perjuicio de estos derechos ni de los gastos de administración, que se deben reconocer a la entidad

administradora del monopolio, Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Capital Público Departamental administradoras del juego de lotería. Con estos recursos adicionales, originados en el sector de los juegos de suerte y azar y destinado al mismo sector, para beneficio de los colocadores del juego de lotería o de apuestas permanentes, se espera hacer realidad la financiación de la afiliación de esta población al Sistema de Seguridad Social en Salud.

De los señores Congresistas,
El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público (E.), de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Juan Ricardo Ortega López,

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 23 de septiembre del año 2003.

Ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 125 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por Ministro de la Protección Social, Ministro de Hacienda (E.).

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 89 DE 2003 CAMARA, 90 DE 2003 SENADO

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (EOP), presentamos a consideración de las Comisiones Económicas conjuntas del honorable Senado y de la Honorable Cámara de Representantes, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 89 de 2003 Cámara, 90/03 Senado *por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.*

1. INTRODUCCION

El pasado 29 de julio, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Nación, PGN, para el año 2004, aforado por valor de \$77.6 billones. El 13 de agosto siguiente, las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes en sesión conjunta, después de analizar con detenimiento el mencionado proyecto y de escuchar la posición del Gerente del Banco de la República, del Contralor General de la República y de otros distinguidos analistas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del EOP, devolvieron al Ejecutivo dicho proyecto de ley, por considerar que este no se ajustaba a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto. Como resultado de esta decisión, el 29 de agosto el Ministro de Hacienda y Crédito Público radicó nuevamente el Proyecto de ley, con los ajustes y explicaciones exigidas por las honorables Comisiones Económicas.

Ante los argumentos esgrimidos por los honorables Congresistas acerca de la inconveniencia de presupuestar los recursos provenientes de la ley antievasión, sin haber, siquiera, presentado antes a consideración del Congreso de la República el correspondiente Proyecto de ley, el Gobierno Nacional se acogió a lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política y presentó un presupuesto desequilibrado, con una desfinanciación de un billón de pesos (1.000.000.000.000). Los ingresos requeridos para lograr el equilibrio presupuestal, serán los que resulten de aplicar, en caso de ser aprobada, la citada Ley Antievasión, que se presentará al Congreso de la República en los próximos días, de acuerdo con lo manifestado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Los Congresistas estaremos atentos para analizar el contenido de tal iniciativa, con la esperanza de que el Gobierno Nacional busque con ella generar ingresos adicionales, que no supongan la imposición de más gravámenes a la sociedad colombiana, mientras se mantienen vigentes normas que han creado tanta contribución y exención tributaria, que sin duda en el momento económico de su adopción encontraron justificación, pero que hoy frente al panorama de nuestros ingresos corrientes, son insostenibles desde el punto de vista de la equidad social y suponen un gasto tributario superior a los \$4 billones.

En caso de no ser aprobada la iniciativa de Ley Antievasión, y de no encontrarse fuentes alternativas de financiación para el *presupuesto complementario*, el Gobierno deberá efectuar los ajustes respectivos en el cómputo de gastos de la vigencia 2004, en consonancia con lo previsto en el E.O.P.

Visto lo anterior, y en cumplimiento de los plazos legales para el efecto señalados en el artículo 56 E.O.P., el pasado 10 de septiembre, las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes acogieron el monto definitivo del Presupuesto de Ingresos y Gastos, el cual asciende a la suma de

\$77.6 billones, la cual incluye, se insiste, \$1 billón correspondiente al ya citado y explicado presupuesto complementario.

Este monto es superior al del año 2003 en un 7.8% (Cuadro 1). De acuerdo con la explicación rendida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, este incremento corresponde, en gran medida a los siguientes factores extraordinarios: *) La creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), como establecimiento público encargado del giro de las regalías (\$1.8 billones); *) El incremento de las obligaciones en materia pensional a cargo de la Nación, que incluye la asunción de las mesadas del ISS, dado el agotamiento de las reservas del Instituto y el pago de las pensiones de sus ex empleados (\$1.1 billón); y, *) El efecto sobre el presupuesto de la vigencia 2004, de las medidas de fortalecimiento de las fuerzas armadas (\$641 mm).

De no considerarse estos factores, el incremento del Presupuesto General de la Nación para el año 2004, frente al del año 2003, sería solo de 2.9%.

Cuadro 1

Total apropiaciones presupuesto general de la Nación* 2002-2004 Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2002	2003			2004			Variación %	
		Vigente	Adicional	Total	Básico	Complementario	Total	03/02	04/03
FUNCIONAMIENTO	33,068	34,020	1,578	35,598	40,417	280	40,697	7.6	14.2
Gastos de Personal	7,372	7,860	77	7,937	8,266	161	8,427	7.7	6.2
Gastos Generales	2,300	2,094	307	2,401	2,484	86	2,571	4.4	7.1
Trasferencias	22,863	23,530	1,185	24,715	29,150	3	29,153	8.1	18.0
Operación Comercial	534	536	9	545	516	-	516	2.0	(5.2)
SERVICIO DE LA DEUDA	22,964	25,571	1,770	27,341	27,772	-	27,772	19.1	1.6
Externa	9,596	11,827	1,429	13,296	10,553	-	10,553	38.1	(20.4)
Amortizaciones	5,714	7,241	1,065	8,306	5,106	-	5,106	45.3	(38.5)
Intereses	3,881	4,586	364	4,951	5,447	-	5,447	27.6	10.0
Interna	13,369	13,744	341	14,085	17,219	-	17,219	5.4	22.3
Amortizaciones	8,120	8,224	19	8,243	9,820	-	9,820	1.5	19.1
Intereses	5,249	5,520	321	5,842	7,399	-	7,399	11.3	26.7
INVERSION	9,710	7,906	1,205	9,110	8,459	750	9,209	(6.2)	1.1
TOTAL CON DEUDA	65,743	67,497	4,552	72,049	76,648	1,000	77,648	9.6	7.8
TOTAL SIN DEUDA	42,779	41,925	2,782	44,708	48,876	1,000	49,876	4.5	11.6

* Comprende el presupuesto de la Nación y el de los Establecimientos Públicos Nacionales
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

La financiación del PGN se ha definido así:

- \$34.7 billones, correspondientes a ingresos corrientes de la Nación.
- \$32.5 billones, correspondientes a recursos de capital.
- \$3 billones, correspondientes a rentas parafiscales y otros fondos especiales.
- \$6.5 billones, correspondientes a recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN).

El billón restante se financiará con los recursos que se recauden en aplicación de la correspondiente ley antievasión, de ser esta aprobada por el Congreso.

El elevado peso de los recursos de capital como fuente de financiamiento (42%), que, en su mayoría corresponde a endeudamiento externo e interno, refleja una estructura de financiación del gasto poco conveniente para la sanidad fiscal del País, en la medida en que se recurre a montos crecientes de deuda para atender gastos presupuestales, sin consideración a la eficiencia. El saldo de la deuda pública del sector público no financiero, creció 31.3% del PIB en siete años, entre 1996 y 2003; por lo que no registramos como logro positivo del Gobierno Nacional su propósito de reducir en los próximos siete años el saldo de la deuda en un escaso y limitado 4.6% del PIB. Y, subrayamos con preocupación, el muy poco esfuerzo que en este proyecto se refleja para lograr la disminución real del gasto público y el mínimo aporte de "la reestructuración del Estado" a ese fin; el cual, huelga anotar, es esencial para aliviar nuestra grave dependencia del endeudamiento.

En efecto, el servicio de la deuda ya ocupa un lugar destacado en la programación del gasto de la administración central. Para el año 2004 representa cerca del 36% del Presupuesto General de la Nación y aproximadamente un 40% del presupuesto financiado solo con recursos de la Nación. Este es un índice claro de la incapacidad demostrada por el Estado durante los últimos años para generar recursos sanos, basados en una progresiva tributación y, resalta, además, la urgencia de encontrar mecanismos que permitan reducir la fuerte presión que existe sobre la sostenibilidad fiscal del país.

2. RESPONSABILIDAD FISCAL DEL CONGRESO

Al hacer la presentación del Proyecto de ley de Presupuesto, el Gobierno Nacional señaló que su programación atiende las posibilidades fiscales del país y guarda congruencia con las metas financieras previstas para la vigencia 2004. A pesar del esfuerzo que han hecho el Gobierno y el Congreso por aprobar reformas que mejoren el balance fiscal de la Nación, el país todavía atraviesa por dificultades en materia fiscal que le obligan a ser cauteloso. En efecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público ha señalado que el problema fiscal aún no se ha resuelto completamente y que todavía existen dificultades para la financiación del presupuesto, incluso previendo la aprobación del proyecto de ley antievasión.

Los congresistas hemos sido conscientes de la necesidad del ajuste fiscal y del mejoramiento de la eficiencia del Estado y hemos asumido con seriedad la responsabilidad que nos asiste en la búsqueda de las mejores soluciones. Prueba de ello la dimos en el último año cuando abocamos el estudio de diferentes propuestas de reforma estructural, a las cuales, por demás, se le introdujeron las modificaciones que requerían. Reformas como la pensional, la de Responsabilidad Fiscal, la tributaria, la ley de referendo, la autorización de facultades extraordinarias al ejecutivo para reestructurar el sector público y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), fueron aprobadas después de un debate serio y responsable realizado con un espíritu crítico, independiente y propositivo, buscando lo mejor para el país, como le corresponde a un Congreso moderno.

La aprobación de cambios legales, institucionales y constitucionales constituyen nuestra contribución a la solución del problema fiscal y al desmonte de los factores generadores de desequilibrio. Los ponentes reiteramos que el control del crecimiento del gasto de funcionamiento y el replanteamiento de los esquemas que han conducido a tan elevado endeudamiento público, deben ser objetivos centrales de la política económica y, en particular, de la política fiscal y de gestión de la deuda. Con relación a los gastos llamamos la atención del Gobierno sobre los de defensa y seguridad, los cuales se incrementan en un 14.1% en lo referente a gastos de personal y en un 20.5% en gastos generales; ello, con gran sacrificio de los demás sectores; por lo que se impone una seria revisión de los resultados del sector y de su estructura de costos administrativos.

Frente a esto, se mencionan dos (2) circunstancias que han generado preocupación entre algunos de los ponentes: la existencia de cuatro fondos rotatorios al interior del Ministerio de Defensa, uno en cada fuerza, con altos costos administrativos y reglas de contratación y compras diferentes; y, el beneficio pensional de los civiles al servicio de las fuerzas militares, equivalente al de los combatientes.

Los miembros de las Comisiones Económicas nos hemos reunido con representantes del Gobierno Nacional, del Banco de la República, de la Contraloría General de la República y con numerosos académicos y expertos en el tema económico y fiscal, con el objeto de analizar el proyecto de presupuesto y sus implicaciones económicas y sociales y, evaluar y plantear las mejores alternativas de cara a un mejor desempeño presupuestal para el próximo año.

Para tal fin y con el ánimo de lograr mejores y más eficientes resultados, hemos constituido subcomisiones y establecido *mesas de trabajo* en las cuales, con la participación de funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de los diferentes Ministerios y entidades adscritas o vinculadas, se han analizado, desde un punto de vista sectorial, las implicaciones de la propuesta presupuestal presentada por el Gobierno. El resultado de estas reuniones nos han proporcionado elementos de análisis para el estudio y evaluación del presente proyecto de ley.

3. TAMAÑO Y COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 2004

El proyecto de Presupuesto General de la Nación asciende a \$77.6 billones, que incluye \$1 billón de pesos como presupuesto complementario, y se distribuye así:

1. \$71.1 billones: apropiaciones con aportes de la Nación.
2. \$6.5 billones: recursos administrados por los EPN.

En términos de la clasificación por objeto del gasto, se tiene:

1. \$40.7 billones, el 52.4%, corresponde a gastos de funcionamiento.

2. \$27.8 billones, el 35.8%, corresponde a servicio de la deuda.

3. \$9.2 billones, el 11.9%, corresponde a gastos de inversión (Cuadro 1).

El presupuesto de la Nación (Cuadro 2) equivale al 92% del PGN y se compone de gastos de funcionamiento por \$37 billones (52%), servicio de la deuda por \$27.8 billones (39%) y gastos de inversión por \$6.4 billones (9%).

Cuadro 2

Presupuesto de la Nación 2002-2004 Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2002	2003			2004			Variación %	
		Vigente	Adicional	Total	Básico	Complementario	Total	03/02	04/03
FUNCIONAMIENTO	30,968	32,134	1,346	33,480	36,725	250	36,975	8.1	10.4
Gastos de Personal	6,864	7,350	69	7,419	7,748	161	7,908	8.1	6.6
Gastos Generales	2,025	1,898	280	2,177	2,258	86	2,344	7.5	7.7
Transferencias	22,063	22,879	997	23,876	26,718	3	26,721	8.2	11.9
Operación Comercial	7	8	-	8	2	-	2	8.3	(72.3)
SERVICIO DE LA DEUDA	22,960	25,567	1,770	27,336	27,768	-	27,768	19.1	1.6
Enteña	9,592	11,824	1,429	13,253	10,550	-	10,550	38.2	(20.4)
Amortizaciones	5,712	7,238	1,065	8,303	5,104	-	5,104	45.4	(36.5)
Intereses	3,881	4,586	364	4,950	5,446	-	5,446	27.6	10.0
Interés	13,368	13,743	341	14,083	17,217	-	17,217	5.4	22.3
Amortizaciones	8,119	8,223	19	8,242	9,819	-	9,819	1.5	19.1
Intereses	5,248	5,520	321	5,841	7,399	-	7,399	11.3	26.7
INVERSIÓN	6,827	5,331	1,030	6,361	5,653	750	6,403	(6.8)	0.7
TOTAL CON DEUDA	60,745	63,032	4,145	67,177	70,146	1,000	71,146	10.6	5.9
TOTAL SIN DEUDA	37,785	37,465	2,376	39,841	42,378	1,000	43,378	5.4	8.9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El presupuesto complementario se divide en \$750 mm en gastos de inversión y \$250 mm en gastos de funcionamiento, como se detalla más adelante.

A continuación se examinan estos gastos y posteriormente se presentan los financiados con recursos propios de los EPN.

3.1 Gastos de funcionamiento. Los gastos de funcionamiento incluyen apropiaciones para el cumplimiento de las funciones propias de la administración pública y transferencias que la Nación efectúa para atender obligaciones derivadas del Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP), pago de pensiones, cesantías y otras prestaciones sociales, aportes a universidades, sentencias y conciliaciones, aportes a organismos internacionales y otros compromisos que le ordena la Constitución y la Ley. Las apropiaciones para funcionamiento, con recursos de la Nación, ascienden a \$37 billones, de los cuales \$7.9 billones se destinan a gastos de personal, \$2.3 billones, a gastos generales y los restantes \$26.7 billones, a transferencias, cuya participación en el total del funcionamiento representa el 72% (Cuadros 2 y 3).

Las apropiaciones para funcionamiento incluyen un presupuesto complementario por \$250 mm, distribuido así: \$161 mm en gastos de personal, \$86 mm en gastos generales y \$3 mm en transferencias (Cuadros 2 y 3). Estas asignaciones están incluidas en el presupuesto de gastos destinado al fortalecimiento de la fuerza pública (Ministerio de Defensa por \$191.8 mm y Policía Nacional, \$58.2 mm).

3.1.1 Gastos de personal. De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda, los gastos de personal se programaron con base en los cargos realmente ocupados y suponiendo un aumento salarial promedio del 6%, equivalente a la inflación prevista para 2003, para los servidores públicos que devenguen hasta dos salarios mínimos y ninguno para los demás, de conformidad con lo previsto en la ley de referendo, Ley 796 de 2003, y considerando la política en materia salarial anunciada por el Gobierno Nacional.

El incremento del 6.6% (Cuadro 3), se explica por el incremento de los gastos de personal en el sector de seguridad y defensa, basado en un incremento de las plantas de personal y no en el monto de los salarios.

Mientras los gastos de personal para defensa y policía crecen en 13.9%, los de las demás entidades, en promedio, permanecen constantes respecto a los niveles de 2003.

En defensa y policía se concentra el 58% de los gastos de personal, esto es, \$4.6 billones; le siguen en importancia la Rama Judicial (\$689 mm); la Fiscalía (\$608 mm), y la Procuraduría, Contraloría y Defensoría (\$298 mm). En resumen, estos sectores responden por el 78% de los gastos de personal, quedando un remanente de 22%, equivalente a \$1.8 billones, que se distribuye entre los demás ministerios y algunos EPN que financian sus gastos de personal con aportes del presupuesto nacional.

Cuadro N° 3
Apropiaciones para funcionamiento 2002-2004,
con recursos de la Nación
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2003			2004			VAR. % 04/03 (7 F(6/3))
	Vigente (1)	Adicional (2)	(3 F(1+2))	Balico (4)	Complementario (5)	Total (6 F(4+5))	
I. GASTOS DE PERSONAL	7,350	69	7,419	7,748	161	7,908	6.6
1 DEFENSA Y POLICIA	3,995	6	4,000	4,396	161	4,556	13.9
2 RAMA JUDICIAL	684	5	689	689		689	0.0
3 FISCALIA	591	25	616	608		608	(1.4)
4 PROCURADURIA, CONTRALORIA Y DEFENSO RIA	297	-	297	296		296	0.3
5 RESTO	1,783	34	1,816	1,757		1,757	(9.3)
II. GASTOS GENERALES	1,898	280	2,177	2,258	86	2,344	7.7
1 DEFENSA Y POLICIA	1,463	205	1,668	1,788	86	1,875	12.4
2 RAMA JUDICIAL	45	5	50	48		48	(3.7)
3 FISCALIA	49	2	51	47		47	(7.3)
4 PROCURADURIA, CONTRALORIA Y DEFENSO RIA	22	4	25	28		28	9.7
5 RESTO	319	64	384	347		347	(9.6)
III. TRANSFERENCIAS	22,879	997	23,876	26,718	3	26,721	11.9
1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	12,901	-	12,901	14,170		14,170	9.8
2. PENSIONES	6,063	119	6,181	7,611		7,611	23.1
3. UNIVERSIDADES	1,271	60	1,331	1,234		1,234	(7.3)
4. PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	691	390	1,081	1,437		1,437	33.0
5. PRESTACIONES SOCIALES Y SERV. MEDICOS MILITARES	212	17	229	238		238	3.9
6. RESTO	1,741	412	2,153	2,027	3	2,030	(6.7)
IV. OPERACION COMERCIAL	8	-	8	2		2	(72.3)
V. TOTAL FUNCIONAMIENTO	32,184	1,346	33,480	36,725	250	36,975	10.4

Fuente: Dirección General de Presupuestos Públicos Nacionales

3.1.2 *Gastos generales.* El aumento de 7.7% en los gastos generales obedece a las mismas razones de los gastos de personal. Mientras los gastos generales para defensa y policía crecen en un 12.4% (Cuadro 3), los del resto de entidades se reducen en 9%. Los ponentes consideramos que el Gobierno debe garantizar que esta decisión de prioridad del gasto para defensa y seguridad no conduzca a una paralización de las entidades y al incumplimiento de sus cometidos y obligaciones para con la población.

En términos de la composición sectorial, los gastos generales también se concentran en el sector defensa y policía, la rama judicial, la fiscalía y los órganos de control, los cuales, en conjunto, representan el 86% del total. En particular, el 80% del total de gastos generales (\$1.9 billones) corresponde a gastos del sector defensa y policía (donde se incluye gasolina, munición de bajo calibre y otros). El resto incluye conceptos como arrendamientos, seguros y pago de servicios públicos, que en muchos casos aumentan por encima de la inflación.

3.1.3 *Transferencias.* Estas representan más del 70% del total de los gastos de funcionamiento con recursos de la Nación (Cuadro 3). Las transferencias incluidas en el proyecto de presupuesto con recursos de la Nación suman \$26.7 billones (11% del PIB), superior en 11.9% al valor incorporado en 2003. Esto equivale a un aumento de \$3.8 billones, en su mayor parte debido al comportamiento del Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP) y de las pensiones.

Las transferencias más importantes son, en primer lugar, el SGP, el cual asciende a \$14.2 billones y responde por el 53% de las transferencias y casi el 40% del gasto de funcionamiento. Estos recursos se transfieren a los departamentos, distritos y municipios para financiar la educación, la salud y lo que se conoce como propósito general (acueducto, alcantarillado, deporte, cultura, funcionamiento y otros).

El segundo componente importante de las transferencias son las pensiones, \$7.6 billones, que equivalen al 28% del total de transferencias o el 21% del total de gasto de funcionamiento. Las pensiones han crecido de manera dinámica en los últimos años por diversos factores: (i) Por ley las mesadas pensionales se incrementan teniendo en cuenta la inflación pasada; (ii) El crecimiento vegetativo del número de pensionados se estima en 7% en promedio; (iii) Por la existencia de regímenes excepcionales donde sus beneficiarios no cotizaron para acceder a la pensión de que gozan.

En el próximo año se agotaran las reservas pensionales del ISS, por lo que en el presupuesto de 2004 se incluye un aporte de la Nación por \$1.1 billones para que el ISS pueda cumplir con el pago de las pensiones a que está obligada, tanto con sus afiliados como con sus ex trabajadores.

En tercer lugar están las prestaciones sociales del Magisterio que ascienden a \$1.4 billones, 3% del total de transferencias y obedecen a la obligación del pago de pensiones, cesantías y salud de los docentes. El valor apropiado para 2004 recoge el efecto de la Ley 812 de 2003 que incrementó los aportes, igualándolos a los del sistema general establecido en las leyes 100/93 y 797/03. Así, el aporte de los afiliados será de 2,6 puntos y de 10,9 para el patrono, con lo cual el total cotizado será de 13.5 puntos adicionales.

En cuarto lugar se encuentran las transferencias a las universidades nacionales y regionales que ascienden a \$1.2 billones, esto es, el 5% del total de transferencias.

Llamamos la atención al Gobierno sobre este cálculo, puesto que se ha realizado sobre la base del congelamiento de los gastos de funcionamiento previsto en la ley del referendo y, por ello, la transferencia disminuye en treinta y siete mil millones de pesos. Debe tenerse presente la fuente de financiamiento para atender la partida en su integridad, en el caso de no aprobarse el Referendo.

Otras transferencias importantes son las realizadas al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (Fonpet), \$238 mm; prestaciones sociales y servicios médicos de los militares (\$238 mm); pago de cesantías (\$211 mm); pago a organismos internacionales (\$163 mm), pago de sentencias (\$104 mm). La suma de todas las transferencias anteriores asciende a \$25.4 billones y representa el 95% del total. El resto de las transferencias, \$1.3 billones, responde a compromisos legales adquiridos por el Gobierno Nacional.

3.2 *Servicio de la deuda pública nacional.* El total del servicio de la deuda para el año 2004 asciende a \$27.8 billones, casi todo a cargo de la Nación y el resto, apenas \$4 mil millones, corresponde a deuda de los establecimientos públicos que se paga con sus propios recursos (Cuadros 1 y 2). El servicio de la deuda se desagrega así: \$17.2 billones corresponde a la deuda interna y \$10.6 billones a deuda externa. La deuda interna tiene una variación respecto a 2003 de 22.3%, mientras que la deuda externa se reduce en 20.4%. El total de los intereses, cuyo valor es de \$12.8 billones, representa el 46% del total de las apropiaciones del servicio de la deuda y \$14.9 billones corresponde a amortizaciones de capital, que son el 54% del servicio. Necesario decir que el incremento previsto del costo de la deuda interna, es decir sus intereses, es muy alto pues del presente año al 2004 se incrementa en un 27% (antes de la adición al presupuesto del año 2003).

El Gobierno ha estimado que al finalizar 2003, el monto de la deuda interna ascenderá, aproximadamente, a \$53.8 billones y el de la deuda externa a \$59.4 billones. En 2004, ascenderían a \$59.2 billones y \$71.2 billones, respectivamente, sin incluir la deuda por bonos Fogafin ni por bonos pensionales. Por esta razón es urgente buscar la forma de reducir el peso de la deuda pública, y así lo recomendamos los ponentes al Gobierno Nacional, sin que se afecte la confianza de los mercados. Y podría comenzarse mejorando las condiciones y términos de su financiamiento. Se debe insistir en esta búsqueda para mantener la sostenibilidad de la deuda pública y preservar el equilibrio de los principales agregados macroeconómicos.

3.3 *Gastos de inversión.* Estos gastos, financiados con aportes de la Nación, ascienden a \$6.4 billones, de los cuales \$750 mm se incluyen en el presupuesto complementario, como se detalla más adelante.

De ese total, \$1.6 billones corresponden a vigencias futuras autorizadas, concentradas principalmente en los sectores de Hacienda, Transporte y Presidencia; \$1.3 billones son fondos especiales.

Además de estos fondos, existen otros gastos definidos por Ley que constituyen apropiaciones inflexibles con destinación específica, tales como los subsidios eléctricos (leyes 142 y 143 de 1994), los aportes de la Nación al Fosyga y al Fondo de Solidaridad Pensional (leyes 715 de 2001 y 11 de 1998), los subsidios de vivienda (Ley 546 de 1999) y las coberturas en salud (vacunas y población desplazada, leyes 100 de 1993 y 361 de 1997). Para 2004, estas apropiaciones ascienden a \$840 mm, concentradas en los sectores de protección social, energía eléctrica y vivienda. Todas estas con un alto contenido social.

El presupuesto incluye otras apropiaciones por \$2.7 billones, también destinadas a atender gastos prioritarios en sectores de interés social, de acuerdo con los lineamientos del PND.

De estos recursos, \$640 mm corresponden a programas financiados mediante créditos externos y sus contrapartidas, entre los que están aquellos dirigidos a asistir a la población desplazada y a mitigar el impacto de la crisis sobre la población más pobre, tales como *Familias en Acción*, *Empleo en Acción* y *Jóvenes en Acción*; el programa de reestructuración de hospitales públicos; los programas para mejorar la gestión educativa de las entidades territoriales y ampliar la cobertura de la educación superior y rural y, los programas de modernización de la administración pública.

Los \$2.1 billones restantes, comprenden inversiones en el sector de defensa y seguridad, principalmente en adquisición de armamento, infraestructura y material de guerra, así como mantenimiento de equipos.

Sobresalen también las apropiaciones para atender prioridades sectoriales en desarrollo alternativo, acueducto y saneamiento básico, desarrollo rural y transporte. En estos sectores se destaca un conjunto de proyectos regionales de inversión determinados por medio de audiencias públicas¹ que, según lo ha manifestado el DNP, se celebraron en todos los departamentos con la participación de autoridades nacionales, locales y representantes de diferentes

¹ El artículo 6 de la Ley 812 estipula que para la vigencia del PND las leyes anuales de presupuesto deberán incluir proyectos de inversión regional hasta por un billón de pesos. Al menos 75% de los recursos deberán destinarse a tres sectores prioritarios: vías de comunicación, saneamiento básico y distritos de riego. El Decreto 1940 de 2003 estipula, además, que se dará prioridad a proyectos de impacto general, que superan los intereses de un municipio o vereda, y a los proyectos que puedan terminarse en la vigencia del PND.

organizaciones sociales y cívicas, en las cuales se priorizó la asignación de esos recursos (Cuadro 4).

Para la vigencia 2004 el Departamento Nacional de Planeación presentará una Carta de Modificaciones que recoja lo decidido por las Asambleas de Concertación, conforme al artículo 6°. del PND.

Cuadro 4
Inversión regional 2003-2006:
Distribución con criterios de equidad
Miles de millones de pesos de 2002

Departamento	Valor	Departamento	Valor
Amazonas	18.876	Guajira	26.139
Antioquia	59.888	Guaviare	27.378
Arauca	23.221	Huila	26.256
Atlántico	36.414	Magdalena	29.911
Bogotá	70.457	Meta	25.897
Bolívar	35.413	Nariño	33.627
Boyacá	30.400	Norte de Santander	30.851
Caldas	27.812	Putumayo	23.561
Caquetá	25.225	Quindío	22.760
Casanare	21.748	Risaralda	25.917
Cauca	30.757	San Andrés y Providencia	16.391
Cesar	27.594	Santander	31.953
Chocó	25.495	Sucre	29.221
Córdoba	32.725	Tolima	28.943
Cundinamarca	36.889	Valle del Cauca	48.094
Guanía	23.720	Vaupés	21.400
		Vichada	25.067

El Gobierno ha manifestado su compromiso respecto a que la mayoría de los proyectos estén ejecutados al finalizar la vigencia del PND. Los proyectos se presupuestarán en cabeza del Ministerio o el Departamento Administrativo correspondiente y serán ejecutados en su totalidad por la Nación, sin perjuicio de que ésta pueda celebrar convenios con las entidades territoriales para la ejecución de los mismos.

Finalmente, como ya se había indicado, en el *presupuesto complementario* se incluyen \$750 mm, cuya ejecución depende de que el Congreso encuentre pertinente y coherente con el esfuerzo fiscal, y por tanto apruebe la propuesta de financiación que el Gobierno Nacional ponga a su consideración.

Los proyectos incluidos en el presupuesto complementario son los siguientes:

- \$255 mm en el Ministerio de Minas y Energía para pago de subsidios eléctricos;
- \$130 mm en la Presidencia para la implantación del programa de familias guardabosques;
- \$113 mm en el Inviás y en el INCO para el Túnel de La Línea, la construcción de accesos al Túnel Medellín-Santa Fe de Antioquia y el pago de garantías y compensaciones por contratos de concesión;
- \$100 mm en el Ministerio de Protección Social para el fortalecimiento y ajuste de la Red Pública Hospitalaria;
- \$73 mm en el Ministerio de Hacienda para obras relacionadas con sistemas de transporte público masivo en el Distrito Capital-Soacha, Barranquilla, Valle del Aburrá, Pereira, Cartagena y Bucaramanga;
- \$39 mm en el Ministerio de Agricultura para asistencia al desarrollo tecnológico y capitalización del sector agropecuario y programas de reforestación a través del CIF;
- \$23 mm en el Ministerio de Defensa para fortalecimiento del ejército, y
- \$17 mm en el DNP, DANE, Función Pública y Ministerio del Interior y Justicia para el Programa de Renovación de la Administración Pública.

Teniendo en cuenta la importancia e impacto social que revisten, los ponentes han considerado necesario, y así lo proponen, que los recursos destinados a red pública hospitalaria y a subsidios eléctricos, no queden supeditados al presupuesto complementario, no sin antes llamar la atención del Gobierno sobre la insuficiente asignación de recursos para afrontar la crisis hospitalaria de numerosas regiones del país.

Igualmente, el Gobierno Nacional hará los ajustes correspondientes en el presupuesto general de la Nación de la vigencia 2004, para garantizar la suma de \$16 MM, con destino al programa de Cedulación.

3.4 Presupuesto de los EPN con recursos propios. El presupuesto de los EPN con recursos propios representa el 8% del PGN y asciende

a \$6.5 billones. De estos, \$3.7 billones se asigna a gastos de funcionamiento y \$2.8 billones a inversión. La suma que se destina a pago de servicio de la deuda es poco significativa. El gasto de funcionamiento representa el 57% del presupuesto de los EPN y la inversión el 43% restante (Cuadro 5).

Cuadro 5
Presupuesto EPN con recursos propios, 2002-2004
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2002	Valor apropiaciones			2004			Variación %	
		Vigente	Adicional	Total	Eléctico	Complementario	Total	03/02	04/03
FUNCIONAMIENTO	2,110	1,886	232	2,117	3,692	-	3,692	0.3	74.4
Gastos de Personal	508	510	8	518	519	-	519	1.9	0.2
Gastos Generales	275	196	27	224	227	-	227	(18.6)	1.3
Transferencias	800	651	188	839	2,432	-	2,432	4.8	190.0
Operación Comercial	527	529	9	537	514	-	514	2.0	(4.3)
SERVICIO DE LA DEUDA	5	5	0	5	4	-	4	1.3	(15.0)
INVERSION	2,884	2,575	175	2,750	2,806	-	2,806	(4.6)	2.1
TOTAL CON DEUDA	4,998	4,465	407	4,872	6,502	-	6,502	(2.5)	33.5
TOTAL SIN DEUDA	4,994	4,461	406	4,867	6,498	-	6,498	(2.5)	33.5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El notable crecimiento de los gastos de funcionamiento de los EPN, 74.4%, se debe a la inclusión, por primera vez en el PGN, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) creada por el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 790 de 2002, con base en las cuales ordenó la escisión de ECOPETROL. Los objetivos principales de la ANH son la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación y el giro de las regalías y compensaciones monetarias a las entidades beneficiarias de éstas. Para el cumplimiento de esta última función, el presupuesto de la ANH para 2004 incluye \$1.8 billones, que equivale casi a la mitad del total de recursos propios destinados a funcionamiento.

Así las cosas, el monto de recursos propios de los EPN destinados a gastos de funcionamiento en 2004, sin incluir los recursos de la ANH, ascienden a \$1.8 billones, monto inferior en un 11% respecto al valor incorporado en el presupuesto de 2003.

Respecto a la inversión financiada con ingresos propios (\$2.8 billones), ésta se refiere básicamente a recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Vías, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y Fondo de Comunicaciones, entre otros.

3.5 Fuentes de financiamiento del presupuesto de 2004. Un presupuesto general de la Nación con egresos por \$77.6 billones, cuya financiación con ingresos corrientes, fondos especiales y rentas parafiscales es apenas de \$43.8 billones, esto es, el 56% del total, sigue mostrando el problema fundamental que afecta las finanzas públicas, que no es otro que el de un presupuesto que supera la capacidad del Gobierno para pagar sus obligaciones mediante el uso de recursos generados por su propia actividad, a pesar, además, de las numerosas reformas tributarias aprobadas en el último decenio.

Tanto el Ministro de Hacienda, como el Contralor General de la República han manifestado su preocupación por las dificultades que puedan presentarse para financiar el presupuesto de 2004. Estas expresiones son más preocupantes aún si se considera que, además, en el rubro correspondiente a *otros recursos de capital* existen partidas superiores a los tres billones de pesos cuyo recaudo es incierto y dependerá de las condiciones que se presenten en los mercados de capital y de las medidas de ajuste que adopte el gobierno.

La composición de las fuentes de financiamiento se muestra en el cuadro No. 6.

Cuadro No. 6
Fuentes de financiamiento 2004
Billones de pesos

Financiamiento 2004	Billones de \$	Participación %	Composición %
Ingresos de la Nación	70,1	91,5	100,0
Ingresos corrientes	34,7	45,3	49,5
R. Parafiscales y F. Especiales	3,0	3,9	4,3
Recursos de capital	32,5	42,4	46,4
Recursos propios de los EPN	6,5	8,5	100,0
Ingresos Corrientes	4,4	5,7	67,7
Recursos Parafiscales	1,7	2,2	26,2

Financiamiento 2004	Billones de \$	Participación %	Composición %
Recursos Capital	0,4	0,5	6,2
Subtotal	76,6	100,0	
Faltante de financiamiento	1,0		
Total	77,6		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2004, lo hacemos con el convencimiento de que el Congreso está cumpliendo con la responsabilidad política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la Ley.

Los ponentes estimamos conveniente la propuesta de puesta en marcha del Centro de Estudios Internacionales del Caribe, de conformidad con el estudio remitido por el honorable Representante Sergio Diazgranados Guido y, por ello, respaldamos la concertación propuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de explorar los mejores mecanismos para allanar este objetivo.

Por ello, hemos realizado las observaciones y recomendaciones antes consignadas en cuanto a nuestras preocupaciones respecto de la deuda pública y el crecimiento de los gastos para defensa, seguridad y los limitados efectos en materia de reducción del gasto público, entre otros.

Por lo expuesto arriba y para que el proyecto de ley cumpla con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado, *por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004*, por un monto de setenta y siete billones seiscientos cuarenta y siete mil seiscientos dos millones doscientos veintidós mil ochocientos cincuenta pesos moneda legal (\$77.647.602.221.850) con las modificaciones propuestas.

Ponentes:

Comisión Tercera Senado

Aurelio Iragorri Hormaza, Javier Enrique Cáceres Leal, Luis Eduardo Vives Lacouture, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Coordinadores; Piedad Zuccardi de García, Jaime Dussán Calderón, Juan Manuel Corzo Román, Camilo A. Sánchez Ortega.

Comisión Cuarta Senado

Juan Carlos Restrepo Escobar, Coordinador; Edgar de J. Guzmán Carrascal, Dilian Francisca Toro Torres, Nazly Ucroz Piedrahíta.

Comisión Tercera Cámara

César Negret Mosquera, Oscar Darío Pérez Pineda, Rafael Amador Campos, Coordinadores; Fernando Tamayo Tamayo, José A. Mejía Gutiérrez, Jorge Luis Feris Chadid, Zulema Jattín Corrales, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Jorge Casabianca Prada, Wilson Alfonso Borja Díaz, Muriel Benito-Revollo B., Eduardo Crissien B.

Comisión Cuarta Cámara

Alfonso Antonio Campo Escobar, Luis Antonio Serrano Morales, Javier Tato Alvarez Montenegro, Coordinadores; Buenaventura León León, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Carlos Arturo Quintero Marín, Juan Miguel Mejía Camargo, Luis Eduardo Vargas Moreno, Octavio Benjumea Acosta.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 089 DE 2003 CAMARA, 090 DE 2003 SENADO *por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.*

Realizar las siguientes operaciones en el presupuesto complementario y presupuesto básico por la suma de \$120.000.000.000. distribuidos así:

PASAR DEL PRESUPUESTO COMPLEMENTARIO AL PRESUPUESTO BASICO:

Sección 210101

Ministerio de Minas y Energía

Programa 620 Subprograma 500 Proyecto 1 \$80.000.000.000

Sección 360101

Ministerio de Protección Social

Programa 630 Subprograma 304 Proyecto 20 \$40.000.000.000

PASAR DEL PRESUPUESTO BASICO AL COMPLEMENTARIO

Sección 3601

Ministerio de la Protección Social

TRANSFERENCIAS CORRIENTES \$120.000.000.000

La partida corresponde al Apoyo para el pago de las pensiones de los ex-funcionarios de la unidad de salud del Seguro Social que se pensionaron después de 1993.

Igualmente, los ponentes proponemos las siguientes operaciones de reducción y adición de las partidas que no alteran el total del monto aprobado, así:

REDUCCIONES CON RECURSOS PROPIOS EPN

Sección 110300 ACCI

INVERSION PRESUPUESTO BASICO

Programa 540 Subprograma 1000 Proyecto 1 \$50.000.000.000

REDUCCIONES CON RECURSOS DE LA NACION

Sección 210101

Ministerio de Minas y Energía

Programa 620 Subprograma 500 Proyecto 1 \$20.000.000.000

ADICIONES

Sección 030101

Departamento Nacional de Planeación

INVERSION PRESUPUESTO BASICO

Programa 520 Subprograma 1000 Proyecto 30 \$50.000.000.000

Destinados a los proyectos regionales artículo 6º de la Ley 812 de 2003.

Sección 210101

Ministerio de Minas y Energía

INVERSION PRESUPUESTO BASICO

Programa 630 Subprograma 500 Proyecto 9 \$10.000.000.000

Para el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas – FAZNI.

Sección 210101

Ministerio de Minas y Energía

INVERSION PRESUPUESTO BASICO

Programa 630 Subprograma 500 Proyecto 1 \$10.000.000.000

Para el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER.

Por último, se propone que en el presupuesto de la Presidencia de la República, SECCION 020101, al interior del programa 520, subprograma 1000, trasladar del proyecto 36 al 37 la suma de \$24.000.000.000 con destino al proyecto Fotovoltaicos y adicionar en la suma de DOS MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.800.000.000) la contrapartida IMPLANTACION PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA - ACUERDO DE COOPERACION HISPANO - COLOMBIANO - FAD (Proyecto Microcentral Brazo Seco-Guapi, Cauca) y en la misma cuantía reducir el monto del crédito para el mismo proyecto.

Igualmente, se propone que en el Ministerio de Agricultura, SECCION 170101, al interior del programa 520, subprograma 1106, trasladar del proyecto 1 al proyecto 4, la suma de \$20.000.000.000 con destino al Apoyo Gubernamental a los Cafeteros, AGC.

EL ARTICULO 55, quedará así:

Artículo 55. En desarrollo del artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 del Decreto 1140 de 1999 y para garantizar su saneamiento financiero, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas - IPSE- o quien haga sus veces, podrá capitalizar, *previa consulta con los representantes legales de las entidades territoriales accionistas*, en las Empresas de Servicios Públicos de Energía los activos de su propiedad que posee en el sistema interconectado y no interconectado Nacional. Una vez capitalizados estos activos, el Instituto podrá entregar a la Nación las acciones en dación de pago. Todas estas transacciones no requerirán operación presupuestal alguna.

La Nación – Ministerio de Minas y Energía podrá financiar en la vigencia fiscal de 2004, *hasta por la suma de VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$20.000.000.000)*, los subsidios para pagos por menores tarifas eléctricas correspondientes a las zonas no interconectadas, con los recursos de que trata el artículo 81 de la Ley 633 de 2000.

EL ARTICULO 58, quedará así:

Artículo 58. Los proyectos viales de las redes secundaria o terciaria **Y URBANAS** que no estén a cargo de la Nación y que hayan sido seleccionados y priorizados en los distintos departamentos durante las Audiencias Públicas celebradas en cumplimiento del artículo 6° de la Ley 812 de 2003, podrán ser ejecutados directamente por el Instituto Nacional de Vías, o mediante convenios con las entidades territoriales. La responsabilidad de la Nación se limitará a la ejecución de los proyectos, y dichas redes seguirán a cargo de las entidades territoriales, **EN NINGÚN CASO SE PODRÁ MODIFICAR EL MANTENIMIENTO QUE ACTUALMENTE LA NACION ADELANTA EN VÍAS SECUNDARIAS O TERCIARIAS.**

EL ARTICULO 59, quedará así:

ARTICULO 59. El **GOBIERNO NACIONAL PODRÁ, PRIORITARIAMENTE, ADICIONAR EL** gasto de vivienda de interés social, si durante la vigencia fiscal de 2004 se presentan las siguientes condiciones: a) que el monto de las utilidades de 2003 que el Banco de la República debe transferir a la Nación, sea superior al estimado en la presente ley, y b) que el resultado del balance cuasi-fiscal del Banco de la República en 2004 sea superior al previsto en el balance del sector público consolidado que se estima al cierre de 2004. Para tales efectos, el Gobierno Nacional presentará un proyecto de ley para adicionar dichos recursos.

ARTICULOS NUEVOS

Artículo nuevo: Los recursos destinados a subsidios de vivienda de interés social urbanos y rurales se adjudicarán siempre a través de convocatorias públicas, conforme lo establece la Ley 546 de 1999.

Artículo nuevo: El Gobierno Nacional, conforme al compromiso adquirido con el Distrito Capital de Bogotá, D. C., para la financiación de la Avenida Longitudinal de Occidente, expedirá las vigencias futuras correspondientes que permitan la continuidad de la obra.

Artículo nuevo: Los jefes de los órganos o sus delegados territoriales que conforman el Presupuesto General de la Nación, atenderán en forma prioritaria el pago de los servicios públicos y los impuestos territoriales. El incumplimiento de la presente disposición es causal de mala conducta.

Artículo nuevo. En cumplimiento del artículo 80 de la Ley 812 de 1993, y en caso de no ser posible el cruce de cuentas, el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional suscribirán con las respectivas entidades territoriales los correspondientes acuerdos de pago para el saneamiento de las deudas que estas últimas tienen con los docentes y administrativos por concepto de salarios y prestaciones que se financiaban con los recursos del situado fiscal y que estuvieron vigentes a 31 de diciembre de 2001, los cuales se atenderán con cargo al servicio de la deuda.

Artículo nuevo. Los excedentes del Sistema General de Participaciones para Educación, se destinarán en su totalidad para programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, en los términos del artículo 88 del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo nuevo. En el Presupuesto asignado al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, modifícase la leyenda de la partida contenida en el literal c), programa 111, subprograma 1101, subproyecto 1, así: **ANALISIS, DISEÑO Y CONSTRUCCION DISTRITO DE ADECUACION DE TIERRAS ARIARI, META, TRIANGULO DEL SUR DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, PREVIO CONCEPTO D.N.P.**

Los ponentes manifiestan que el Ministro de Hacienda ha avalado las anteriores modificaciones en el entendido de que las mismas no modifican el monto aprobado para 2004.

El Ministerio de Hacienda - Dirección General del Presupuesto Público Nacional hará los ajustes presupuestales necesarios para incluir las modificaciones propuestas.

Considerando los ajustes propuestos en esta Ponencia el Presupuesto General de la Nación para 2004 quedaría como se presenta en el anexo.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 089 DE 2003 CÁMARA

por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.

Señores Miembros

Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

A continuación rindo informe de ponencia al Proyecto de ley 089 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y*

Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

PRIMERA PARTE

Aspectos generales del proceso presupuestal

1.1. Justificación

El presupuesto es una de las grandes expresiones de la democracia de cualquier nación en la medida en que la programación presupuestal define a grandes rasgos la función del Estado y sus responsabilidades frente a la comunidad la cual, mediante la relación impositiva aporta los recursos para el funcionamiento del aparato estatal y el desarrollo de programas y planes como prestador de bienes y servicios públicos. El mensaje presidencial del proyecto de presupuesto 2004 afirma en este mismo sentido que *“alcanzar el ajuste no debe ser la única visión sobre el tema fiscal y presupuestal. Por el contrario, el debate debería profundizar también en la composición del presupuesto; en qué se gasta, en qué se invierte y esto cómo se financia, de tal manera que se busque que los recursos públicos se destinen a atender los gastos que realmente apoyen el desarrollo económico y social del país a través de la construcción de lo público.” (Minhacienda, 2004:9)*

La programación presupuestal es mucho más que un simple ejercicio de programación macroeconómica, y llega a ser un complejo proceso de negociación política que se realiza en el escenario de la representación democrática, es decir, por medio del Parlamento institución que en las democracias más avanzadas es quien tiene la última palabra en materia de presupuesto.

“**No hay impuesto sin representación**” es el principio que delimita el arreglo institucional del Estado Liberal y de la democracia representativa: los impuestos y las cargas fiscales están en perfecta relación con la representación que tiene la comunidad en el Parlamento como órgano máximo de poder decisorio. Y en el sentido de la justicia distributiva el presupuesto debe observar la regla *“De cada cual según su capacidad, a cada cual según su necesidad”*, estos dos principios son los que confieren al proceso presupuestal legitimidad frente a la población.

Sin embargo, en Colombia esto ha sido parte de un discurso sin asidero real en la práctica: la tributación descansa en impuestos indirectos que esconden los elementos de la práctica política que sustentan la legitimidad tributaria rompiendo el principio básico antes reseñado, todo en aras de una supuesta neutralidad distributiva que busca no afectar las ganancias de capital¹, de allí resulta un sistema tributario que promueve la inequidad y que potencia las desigualdades sociales en el acceso a la riqueza y a los activos productivos de la economía, es decir, un sistema que permite la concentración del capital en muy pocas manos.

Por otra parte, cabe observar que el gasto público ha cambiado la tendencia en su asignación en la búsqueda de una pretendida justicia y equidad social, así tal reasignación se hace desde la perspectiva de la focalización basada en los subsidios a la demanda, así la preocupación por la atención de las necesidades de los *“verdaderamente pobres”* rediseña el aparato institucional del Estado convirtiéndolo en un mecanismo de la política asistencialista la cual no busca una atención integral del problema de la pobreza sino una solución temporal y parcial.

Pero el peor de los problemas del gasto público, es que este viene a ser determinado por las necesidades e intereses el capital financiero, así el servicio de la deuda, y las transferencias a los intermediarios financieros de los servicios sociales (EPS, AFP, entre otras) cobran la mayor relevancia dentro de las asignaciones presupuestales absorbiendo el espacio de la inversión productiva (infraestructura, provisión de servicios sociales esenciales), disminuyendo así la **eficiencia del gasto público** y su capacidad para impulsar el desarrollo del país.

Se requiere entonces de un rediseño total del proceso presupuestal que evite que la discusión llegue a las instancias de los órganos legislativos y más aún de las mismas comunidades. De esta manera se transforma totalmente el ámbito de la programación presupuestal: la asignación y la financiación del presupuesto están dados en la medida en que se hagan **basados en mecanismos de mercado** los cuales hipotéticamente son **neutrales y por**

¹ No es este el espacio para explicar el sustento teórico de estos postulados, sin embargo cabe señalar que los mismos se legitiman en una defensa a ultranza de la propiedad privada y en la labor distorsionadora (perversa) del Estado cuando modifica las asignaciones del mercado.

ello más eficientes; el proceso está orientado por la neutralidad y el alto nivel técnico de quienes elaboran el presupuesto, se busca que este “sea asignado por un aparato tecnocrático jerarquizado y centralizado que esté lejos de las presiones políticas” (**Banco Mundial, 1997:94**).

Es precisamente esa negociación política la que desde el discurso oficial ha sido calificada como un elemento “perturbador” de la programación presupuestal **porque los políticos tienen tendencia a aumentar el gasto público y a no tocar los impuestos** pues esta fórmula asegura la popularidad entre la clientela electoral. La pregunta que surge entonces es: ¿Son los tecnócratas los representantes legítimos del interés público? ¿Son ellos los representantes democráticamente elegidos? ¿A quién y a qué intereses concretos representa su accionar?

Estas preguntas son sumamente importantes pero hasta el momento no tienen una respuesta satisfactoria en los escenarios de discusión del presupuesto, por el contrario han pasado inadvertidos para la mayor parte de la opinión para la cual el presupuesto es un elemento lejano y sin mayor trascendencia.

El presupuesto está delimitado entonces no por el debate político sino por la urgencia de la disciplina fiscal, la estabilidad macroeconómica, la austeridad en el gasto y la neutralidad impositiva, elementos que se han impuesto como principios incuestionables alrededor de los cuales se ha montado todo el aparato presupuestal en el país.

Sobre estos temas tratará el presente documento haciendo un análisis profundo sobre la esencia política del presupuesto, el grave problema que plantea la estabilidad macroeconómica en la determinación de las partidas presupuestales y del monto global del presupuesto y finalmente se harán algunas referencias específicas sobre la inviabilidad del PGN para el 2004 en la medida en que se ha presentado desequilibrado, agudiza el problema de las finanzas públicas e impone severas restricciones económicas que muy seguramente imposibilitarán la recuperación económica y por el contrario llevarán a un período mucho más crítico.

1.2 Justificación Política del Presupuesto

Aquí se pretende trascender la visión, estrecha a nuestro parecer, que ve la discusión sobre el proceso presupuestal como un acuerdo periódico en el que se discuten las partidas de gasto a ser asignadas para cada período siguiente de gobierno, según las prioridades en programas y bajo las restricciones impuestas por el plan macroeconómico. A nuestro parecer tal **visión oculta el trasfondo político del debate sobre el presupuesto.**

Las incoherencias existentes entre el discurso de la “austeridad fiscal” en boga en todos los países de la región, el cual propone como solución a la crisis del país la disminución del gasto público y el recorte en el tamaño del Estado, al tiempo que exige establecer progresiva y constantemente reformas de carácter tributario para captar recursos de financiamiento fiscal, además de otras de corte laboral y pensional tienen como fin reducir los gastos e incrementar los recursos del erario a través de reformas profundas a la prestación de los servicios públicos sociales² y domiciliarios, lo que lleva por ende, a un cambio general en el aparato institucional que en últimas lleva a una deslegitimación del Estado y especialmente del proceso presupuestal.

1.1.1. Antecedentes

El cambio que se presenta en la década de los setenta en las economías centrales, donde la aparición de la estanflación³ puso de manifiesto el agotamiento de los postulados Keynesianos, tuvo repercusiones para los países latinoamericanos llevándolos a insertarse a un nuevo modelo económico mediante la incorporación gradual del esquema de libre mercado que demanda la intervención mínima del Estado. Las mencionadas reformas, concebidas en el marco del “Consenso de Washington” y promovidas por instituciones como el BID y posteriormente por el Banco Mundial y el mismo FMI, encuentran su máxima expresión para el caso colombiano en el proceso de Apertura Económica de principios de los noventa, proceso que no resultó benéfico para el desarrollo de los países de la región y menos para el logro de una sociedad más justa, por el contrario luego de una década se presenta como un modelo contrario a estos objetivos y se reconoce como el generador de mayor inequidad, violencia y pobreza las cuales no han conocido antecedentes en la historia del país y mucho menos en la región.

Los resultados que se prometían con el advenimiento de la apertura (mayor bienestar económico, incremento de la calidad de vida de la población, mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos productivos) no se han presentado, por el contrario las políticas de corte Neoliberal dejan como resultado el deterioro de variables económicas fundamentales como el aumento incontrolable e insostenible del déficit fiscal de la mano con el aumento de la deuda pública unido a un bajo o en algunos casos nulo crecimiento económico. Este panorama resulta más preocupante si se analiza que es precisamente el

argumento del control del déficit fiscal, del endeudamiento del Gobierno y de los otros indicadores macroeconómicos⁴, los que justificaron la implantación del sistema de mercado desregulado característico del modelo de la llamada “nueva economía”.

En este contexto la **austeridad fiscal** ha cobrado un papel fundamental en la determinación de las decisiones en materia de política fiscal en el país, se parte del supuesto de que el Estado gasta demasiado en burocracia y que este hecho es un frente para la corrupción, la cual agrava el problema fiscal en la medida en que una gran cantidad de recursos del Estado son malversados o simplemente invertidos de manera ineficiente, el funcionario público es entonces el culpable del descalabro de las finanzas de la Nación.

Este discurso no permite ver claramente la **dinámica de deuda que chantajea y somete la economía nacional**, las soluciones propuestas son cortafuegos que resultan inconsistentes e insuficientes para atacar las verdaderas causas de la crisis fiscal e impiden medidas que permitan salir de la dinámica a que la economía está sujeta desde finales de la década de los ochenta con la implantación de los esquemas “sugeridos” desde la banca Multilateral.

En este sentido, el fenómeno principal que enfrentan las economías latinoamericanas y en particular la colombiana es sin lugar a dudas el sobreendeudamiento del Estado en sus diversos niveles, este problema si bien no es reciente, tiene varias etapas que es necesario tener en cuenta a la hora de diagnosticar los alcances de la política fiscal a seguir por el gobierno. Con el Boom del endeudamiento externo en la década de los setenta, las entidades públicas descentralizadas y el Gobierno central pero fundamentalmente las primeras adquieren grandes deudas con el sector financiero internacional; en la crisis de 1982 gran parte de la cuantía de la deuda se encontraba en manos de las entidades públicas, las cuales tuvieron durante años la puerta abierta al endeudamiento sin mayores controles por parte de los agentes financieros internacionales y siempre con el beneplácito del FMI, este fenómeno evitó que estas instituciones se financiaran con rentas propias, así, que parte de la responsabilidad de la crisis de la deuda de principios de los 80 estuvo en el sector financiero al cual le abundaban recursos provenientes de la excesiva liquidez provocada por la “bonanza petrolera” de los setenta y por el aumento de las emisiones de las principales monedas patrón en el mundo; estos fenómenos posibilitaron que dichos agentes se lanzaran a una cacería indiscriminada de rentabilidad en los llamados “países emergentes”, rentabilidad que solo podía ser captada por medio del endeudamiento indiscriminado.

La necesaria reprogramación de la deuda que siguió a la declaración de la crisis de la deuda en agosto de 1982 exige que esta sea respaldada por el Gobierno central el cual garantizará de ahora en adelante el pago de la misma, esto quiere decir, que el Gobierno central asume además de su propia deuda, la de las entidades públicas descentralizadas principales causantes del desastre. A la vez que los gobiernos centrales garantizan el pago de las acreencias con el extranjero, las entidades descentralizadas gozan de holgura para ampliar su gasto, presionando así la demanda interna y por tanto el nivel de precios; lo que siguió a la crisis de la deuda fue un periodo de altas inflaciones del cual Colombia es la excepción debido a una serie de factores que no entraremos a explicar aquí.

A partir de la crisis de los ochenta la banca multilateral indica a los gobiernos latinoamericanos y de otros países emergentes que el no pago de las acreencias financieras y su incapacidad para enfrentarse a los choques externos (rigideces a la entrada y salida de capitales), pondrá en tela de juicio su capacidad para cumplir los compromisos de nuevos créditos, lo que conllevará a sanciones por parte del capital financiero internacional, paralelamente surgen en el escenario **las firmas calificadoras de riesgo** en una dinámica que prepara el camino para una nueva fase de endeudamiento, caracterizada por la dispersión de los acreedores, la volatilidad de las tasas de interés, la libre destinación de los recursos de endeudamiento, y siempre bajo el sometimiento estricto a las directrices del FMI como entidad rectora del sistema financiero internacional.

2 La prestación de los servicios sociales fundamentales han sido puestos en manos de fondos privados para la prestación de estos servicios, como mercancías. La prestación de los servicios sociales por parte del Estado se restringe a programas de asistencia a la población más vulnerable a través de programas focalizados, bajo criterios de subsidios a la demanda.

3 Caso en que las economías sufren procesos inflacionarios en ausencia de crecimiento de las mismas.

4 Entre los cuales se cuenta el control inflacionario, la estabilidad cambiaria y de los tipos de interés.

El criterio de las reformas estructurales de los 90 que defienden la importancia de que los gobiernos ajusten los marcos institucionales, obedece al **interés político** de permitir el acomodamiento del Estado a los choques que ocasionan la entrada y salida de capitales que inflan y desinflan la economía. Son ellos, **no los desajustes macroeconómicos conducidos por gobiernos derrochadores**, los que obstruyen la estabilidad económica. La pérdida de controles cambiarios y de otros instrumentos monetarios lleva al surgimiento de los llamados “*capitales golondrina*” que se caracterizan por su volatilidad y por la capacidad que tienen de llegar o irse rápidamente de un país según haya o no condiciones favorables para extraer excedentes financieros⁵.

La deuda tiene impactos en el sentido de **presionar las decisiones de carácter nacional para poner el presupuesto a discreción del sostenimiento de la deuda**. Así, tal dinámica lleva a que el proceso presupuestal privilegie el pago de los servicios generados en el endeudamiento adquirido los cuales incrementan progresivamente en la medida en que el sistema financiero internacional entra una y otra vez en sucesivas crisis que perturban los tipos de interés e introducen sobrecostos exagerados en la deuda de acuerdo con la percepción de riesgo que los mercados de capitales se hagan sobre la economía, tales percepciones están avaladas por los “juicios” emitidos por parte de las firmas calificadoras de riesgo, verdaderos árbitros del nuevo escenario financiero internacional, esto conlleva a la pérdida de soberanía en la toma de decisiones en materia fiscal y principalmente en materia presupuestal, negando de tajo la esencia democrática del proceso.

1.2 Austeridad Fiscal y Estabilidad Macroeconómica

El discurso de la llamada “*disciplina fiscal*” establece que los graves problemas sociales y económicos de los países latinoamericanos son causa del **excesivo gasto de gobiernos “altamente politizados” y corruptos**, dilapidadores de los recursos públicos, cuyas políticas populistas disparan la inflación, el desempleo y por ende bajas tasas de crecimiento; estos problemas conllevan a bajos índices de cobertura en la prestación de servicios públicos sociales y a un extendido estado de miseria, problemas amparados por la injerencia de un Estado intervencionista, con un cuerpo burocrático cuyo principal afán es el de responder a sus propios intereses, antes que los de la comunidad, como ya dijimos antes, la crítica a la intervención del Estado termina por atribuir la culpa de la pobreza latinoamericana a los empleados públicos, crítica que hoy se repite en el discurso del Gobierno de Álvaro Uribe.

¿Pero cómo se sustenta académicamente tal propuesta? Desde el enfoque institucionalista ortodoxo, sobre el que se sustentan las reformas, y en el cual se introducen los supuestos sobre racionalidad propios de la teoría Neoclásica, los individuos que participan dentro de las instituciones son individuos maximizadores de su propio beneficio. En esta medida los individuos presionan sobre los recursos públicos según sus intereses particulares lo cual finalmente lleva a excesos injustificados sobre el gasto, esta manera de entender el funcionamiento del Estado justifica el desmonte del mismo en atención de que lo que prevalece en los funcionarios del Estado es el interés privado antes que el interés público, este argumento se lleva a la esfera presupuestal.

A lo que conduce tal lógica es a que se sobrestime la importancia de eliminar o hacer mínima la discusión política que está en el trasfondo del proceso presupuestal, a la vez que se otorga la potestad a la autoridad fiscal en la figura del Ministro de Hacienda, en lo concerniente a prioridades y partidas de gasto. Estas políticas no son decisiones que respondan a criterios de planeación presupuestal eficiente que atiendan las necesidades de las comunidades o que revelen las preferencias públicas, es más bien como ya se dijo, una lógica que resulta de la disciplinada implantación en América Latina de las llamadas “reformas estructurales” cuyo interés es única y exclusivamente el satisfacer las demandas del capital financiero.

1.3 La Importancia Política del Presupuesto

El discurso Neoliberal es enfático en priorizar la importancia de mantener un equilibrio fiscal, es decir, **que un Estado para ser eficiente debe gastar exactamente lo que sus ingresos le permitan mediante una ejecución óptima del presupuesto**. Se parte de la premisa de que en las economías subdesarrolladas como las de la región ha sido el exceso de gasto público lo que ha redundado en los graves desajustes macroeconómicos y finalmente en la recesión. La solución promovida desde los organismos financieros multilaterales es **reducir el gasto público** entendido como **gasto del Gobierno en infraestructura, burocracia y gasto social**, gastos en todo caso diferentes de los correspondientes al servicio de la deuda, al mismo tiempo se incrementa la carga tributaria que deben pagar los ciudadanos, bajo un esquema impositivo de carácter “neutral”⁶ (IVA), y sometiendo al país a la privatización en la prestación de los servicios sociales básicos.

Un presupuesto centralizado y sin sujeción al debate político es el escenario ideal para la negación de los espacios de discusión política, cuando el

presupuesto se presenta al Congreso este ya está cargado de inflexibilidades como por ejemplo acuerdos preestablecidos con el FMI que introducen obligaciones económicas a los gobiernos.

Cuando se dice que el presupuesto es un acto político se habla de que es consecuencia del acuerdo simbólico que la sociedad suscribe para organizar el Estado. El sistema democrático en lo económico, es legítimo en la medida que a través del sistema participativo de gobierno, cristalizado en la descentralización administrativa, política y fiscal, las propuestas de los ciudadanos o de diferentes sectores sociales, traducidas en proyectos, son llevadas a instancias más altas en la escala organizativa, cuando a través del debate abierto son consideradas prioritarias o no en el sentido de los propósitos que bajo el mismo esquema son acordados por la sociedad y que se introducen en los planes de desarrollo Nacional y Locales. La tributación se reviste de legitimidad en la medida que la mayoría de la sociedad se ve representada en sus gobernantes y las metas fijadas colectivamente se cumplan.

Estamos de acuerdo con la tesis de que la discusión presupuestaria debería ser la más importante que se lleve a cabo en el país y que su carácter es eminentemente político aparte de ser económico y técnico, se trata de la negociación simbólica de toda la sociedad en donde se sintetizan los ideales de desarrollo nacional, por tanto es inherente a ella la participación democrática. Resulta injustificable obligar a los ciudadanos al pago progresivo de impuestos destinados a zanjar deudas de carácter financiero que en términos concretos no aportan nada a la solución de los problemas más apremiantes de su realidad.

Creemos que de no ahondar en esta discusión, el grave problema de carácter estructural que se esconde detrás de las negociaciones anuales sobre presupuesto seguirá estando oculto para los colombianos, limitando el ejercicio democrático materializado en la discusión presupuestal, al triste juego de pelear por lo que quede de los recursos, luego de pagar acreencias al capital financiero. Ni siquiera propuestas como los presupuestos comunitarios contenidas en el Referendo son garantes de que la participación democrática se abra al ciudadano, porque finalmente lo que primará es el equilibrio macroeconómico, es decir, la capacidad de seguir pagando rentas financieras.

Por ello es necesario considerar a continuación los elementos que definen la estructura presupuestal, destacando el afán de los diferentes proyectos de presupuesto de cumplir una estricta meta de déficit fiscal, necesario para permitir el “correcto reciclaje” de la deuda. Los demás intereses de la sociedad son secundarios y el presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda al Congreso para el año 2004 es una prueba fehaciente de ello.

A continuación se exploran algunos elementos que hacen relación con el déficit fiscal y el problema presupuestal en Colombia.

SEGUNDA PARTE

La problemática alrededor del déficit fiscal

2.1 Introducción

Ya denunciamos la manera en que a partir de una elaboración no democrática del presupuesto, este se encuentra seriamente limitado por las restricciones macroeconómicas, siendo este el principal criterio de decisión. Tal como señalamos atrás la discusión sobre dichas restricciones se encuentra completamente por fuera del proceso democrático. Es precisamente, por ello que se dirige la discusión hacia el tamaño de déficit fiscal en sí mismo, derivado “de un nocivo y excesivo reclamo social y una recia resistencia a pagar impuestos” (Giraldo, 2001; 89). Dentro de este análisis, aparece entonces el déficit, como la causa primera de los problemas y desequilibrios macroeconómicos, llámense Crisis en la Balanza de pagos, Crisis Financieras y en general la recesión que ha atravesado nuestro país durante los últimos años.

A partir de los años noventa nuestra economía se ve abocada a una profundización del déficit fiscal. En esta vía el análisis que se hace en las instancias gubernamentales, parte de la existencia del déficit fiscal como un elemento altamente nocivo, por lo tanto su atención se centra en una “pelea” por aumentar los ingresos tributarios y por otra parte bajando a como dé lugar los niveles de gasto público, lo cual como veremos más adelante se refleja en una caída importante en los niveles de inversión social pese a lo cual el gasto total ha venido aumentando respondiendo a cierta tendencia inercial, igual sucede con el déficit mismo, más adelante se demostrará con cifras la veracidad de tales argumentos.

5 Condiciones que son favorables en el caso de la compra de bonos del Estado, pagados por los tributos de los ciudadanos, con altas tasas de interés y riesgo mínimo.

6 En las discusiones recientes sobre la Reforma Tributaria 2002 el Gobierno argumentó en repetidas ocasiones la neutralidad del IVA y los beneficios que tendría una estructura tributaria basada en este impuesto.

El Presupuesto resulta ser un instrumento clave de política fiscal y en esa medida, respondiendo a este paradigma busca una mayor jerarquización, que hace que la “soberanía” tanto en temas fiscales como en temas monetarios y financieros, recaiga sobre dos instituciones: el Ministerio de Hacienda⁷ y el Banco de la República, respectivamente. Soberanía, que como se verá no se presenta en la elaboración de presupuesto nacional, puesto que como ya habíamos dicho, este se encuentra limitado por un lado por las **obligaciones presupuestales derivadas de las obligaciones financieras** y por otro lado **por la incapacidad del Banco de la República frente a los flujos de divisas y capitales** política que tiene profundas consecuencias en la esfera fiscal, la adición presupuestal actualmente en estudio por el Congreso Nacional en la cual se aforaron recursos por el orden de 1.4 billones de pesos para el pago del servicio de la deuda externa por el incremento desahorado de la devaluación es un claro ejemplo del impacto de la política monetaria en la estabilidad fiscal del país.

Una parte clave de este debate se encuentra en la manera en la que se entran a financiar dichos déficit. En otras palabras los efectos de política fiscal dependen de la manera en que este entre a financiarse; por ejemplo, vía impuesto inflacionario (incidiendo en la estructura de consumo y el nivel de producción), vía operaciones de mercado abierto (modificando el portafolio de los agentes involucrados), o por medio de la emisión de títulos de deuda (afectando el financiamiento interno privado y conduciendo a buscar crédito externo). “No puede ser lo mismo, un peso gastado en deuda, que uno gastado en salud y educación, mientras que los primeros simplemente salen del país, los segundos mejoran la producción y el bienestar del país” (González, 1994).

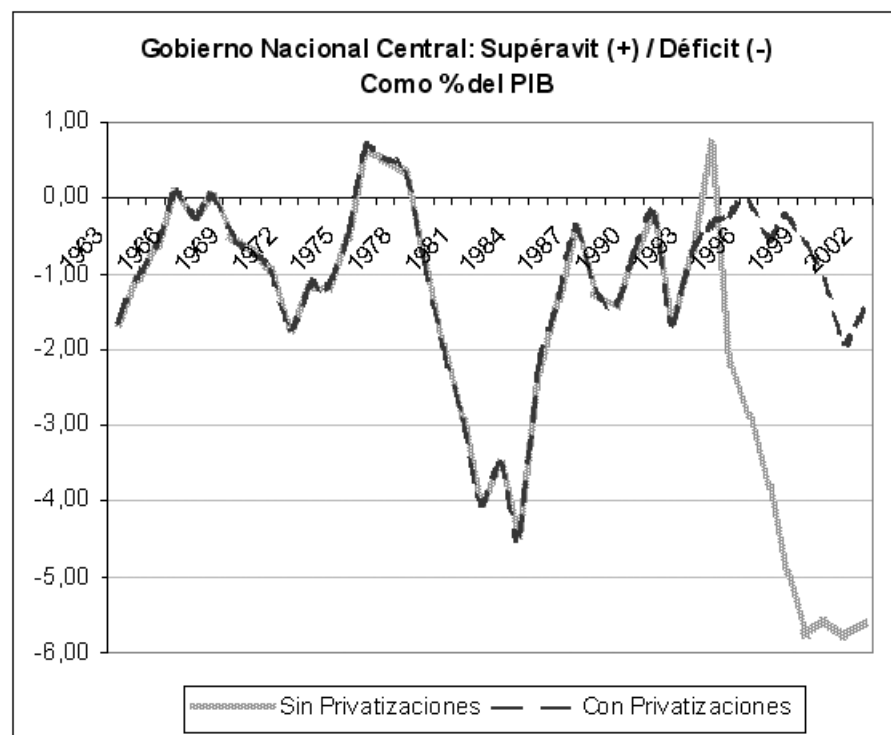
De tal manera que la estabilidad macroeconómica y la neutralidad fiscal resultan ser dos de las afirmaciones más comunes que justifican los ajustes fiscales, y en general, la manera como se ha conducido la política Fiscal en Colombia. El presupuesto no es neutral, ni es deseable que lo sea y menos equilibrado, **puesto que no es posible pensar que el impacto expansivo de un peso adicional en gasto sea proporcional al efecto de contracción que resulta de cada peso adicional gastado en impuestos**. Inclusive para algunos autores como Vickrey un presupuesto equilibrado tendería a frenar el crecimiento del PIB en la medida en que reduce deliberadamente la capacidad de inversión de la economía, especialmente cuando los niveles de ahorro interno son escasos o inexistentes.

No existe evidencia definitiva que muestre que un mayor déficit fiscal se vea reflejado en problemas de crecimiento de las economías, a menos que este sea demasiado significativo. En el caso Colombiano, el déficit del sector público no financiero entre 1995 y 1998 fluctuó entre un 2% y un 3 %, lo cual para algunos resultaba explosivo, insostenible y peligroso; siendo esta una actitud descontextualizada en la medida en que no existe un criterio técnico para fijar un nivel de déficit óptimo, sino que este depende tanto de los factores políticos internos, como del ambiente internacional y la coyuntura económica. El problema central es la forma en que se usa el déficit y los mecanismos de financiación del mismo.

Gráfico 1.

Déficit/Superávit del Gobierno Nacional Central 1963-2002.

Fuente: CONFIS



En el gráfico 1 podemos observar cómo el déficit fiscal ha sido un fenómeno constante, dentro de la estructura fiscal colombiana durante los últimos 30 años, este nivel de déficit aumenta de manera importante partir de 1994, ante todo si descontamos los ingresos transitorios derivados de las privatizaciones de las empresas públicas.

La evaluación que se realiza de lo sucedido en Colombia durante la última década es un diagnóstico errado, en la medida en que no es el déficit fiscal el generador de los desequilibrios macroeconómicos que se presentaron, sino que es el resultado lógico de la adopción del Nuevo Modelo Económico. En la misma medida el diagnóstico oficial afirma que el déficit es también el resultado de las “amplias y excesivas garantías que sancionó la Constitución del 91” argumento que por otra parte ha servido para desmontar el régimen de transferencias y recortar una serie de inversiones sociales.

El déficit fiscal en Colombia se origina al igual que sucede en el resto de América Latina en las deudas contraídas tanto a nivel interno como externo, además de la importante pérdida de manejo de política macroeconómica como fueron los controles de capital y de movilidad de los mercados financieros, cambios en la hacienda pública y en la política social. En general la aplicación del modelo aperturista “significó un deterioro de la infraestructura física y social de la región, el cual significó la destrucción de gran parte del aparato industrial y del sector agrícola, erosionando la base impositiva. El estado deja de recibir sumas importantes, por concepto de gravámenes tanto arancelarios como para-arancelarios: en la década de los ochenta los ingresos percibidos por este concepto equivalían a un 40% de los ingresos totales, durante los noventa esta cifra se reduce a aproximadamente un 25%.

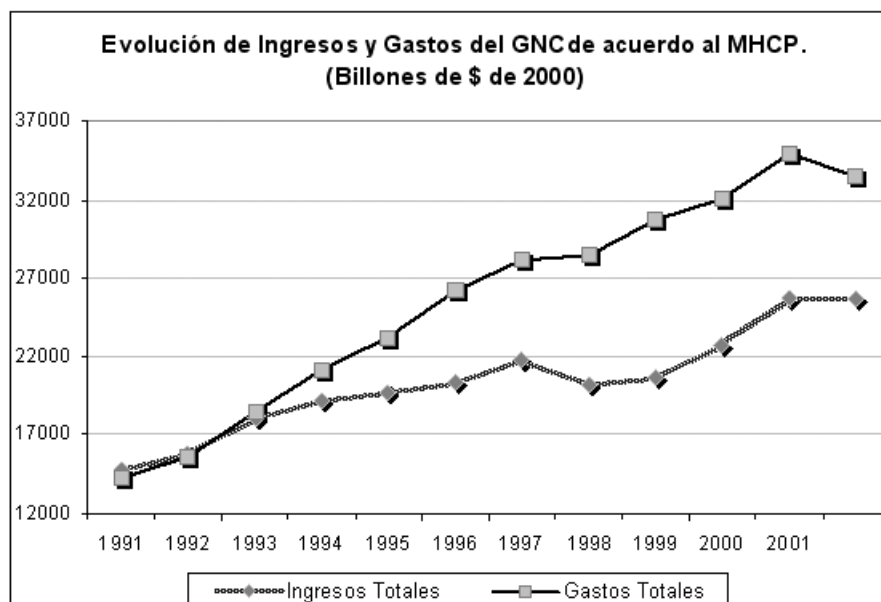
Por otro lado gran parte de las reformas aplicadas, representan cargas financieras, que finalmente se le trasladaron al presupuesto nacional. Estas reformas fueron impuestas por organismos multinacionales, con vigilancia de las firmas calificadoras de riesgo; dentro de estas reformas se destacan la reforma al Banco de la República, por medio de la prohibición de realizar emisión para su financiamiento, llevando al Gobierno a buscar la captación de recursos crediticios a tasas de interés de mercado; la privatización de la seguridad social, transfiriendo recursos a instituciones de carácter puramente financiero que actúan como inversionistas institucionales de los mercados de capital, como los fondos de pensiones, así mismo al tener que asumir la deuda pensional que se crea al pasarse a estos fondos y e incluso al tener que asumir obligaciones externas del sector privado como por ejemplo las pérdidas del sector financiero. Estos factores, entre varios otros, han sido claves, en la política de creciente endeudamiento interno, que constituye hoy en día, la mayor carga sobre el gasto público y por lo tanto sobre el presupuesto nacional, y principal causante de los desbalances fiscales, actuales.

Dicho déficit se concentra a nivel de Gobierno Nacional Central, allí los ingresos han crecido de manera aritmética, mientras que los gastos lo hacen de manera exponencial (Acosta, 1999:111). Creciendo los primeros en 2% entre 1990 y 1998 y los segundos a un 6 %.

Gráfico 2

Ingresos y Gastos del GNC 1990 – 2002.

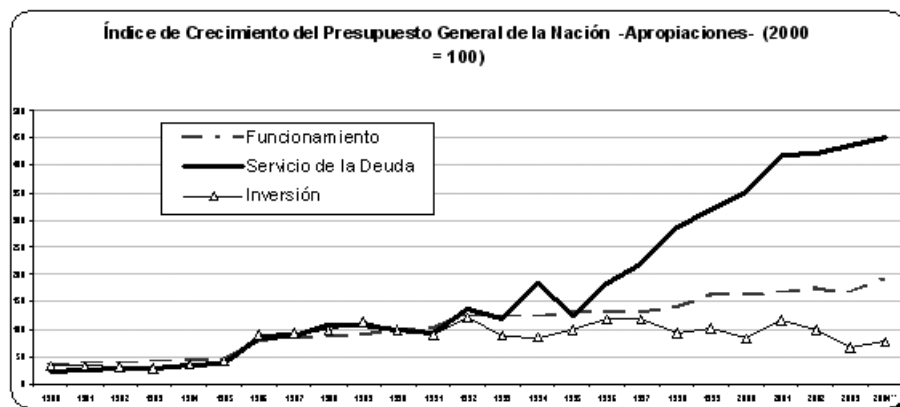
Fuente: MHCP



7 Léase ministro de Hacienda.

2.2 Gastos De Funcionamiento

Gráfico 3
Índice de Crecimiento del Presupuesto General de la Nación 1980-2004P



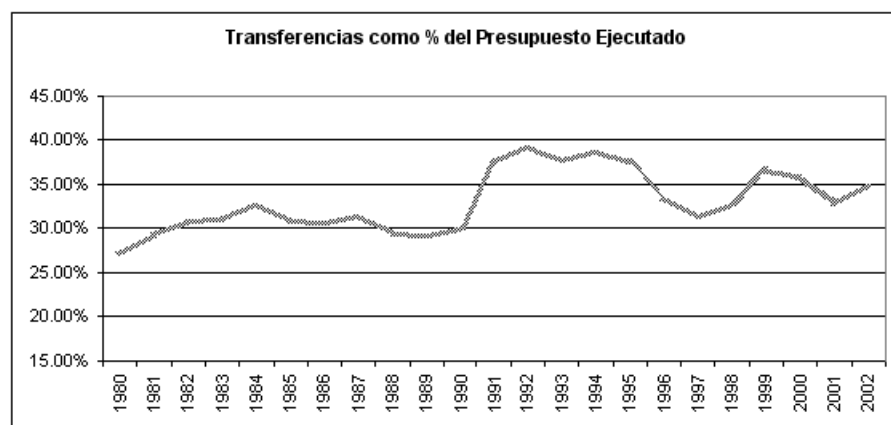
El aumento en los gastos de funcionamiento durante los primeros años de los noventa se concentró principalmente en gastos de Seguridad y Justicia, como producto ante todo de los aumentos fundamentados en la Ley 4ª de 1992, que obligó a la nivelación de los salarios de estos sectores, y al Plan Quinquenal de la Fuerza Pública así como a un aumento en personal activo y en fuerzas militares. A pesar del “esfuerzo” realizado por el Gobierno por disminuir este gasto, realizando un proceso de reestructuración de la nómina estatal especialmente en las entidades del sector descentralizado, lo que implica el despido de un gran número de empleados públicos que llevarían a una reducción de los costos (recordemos que en esa vía es que se proponen la eliminación de contralorías y personerías), este gasto no ha disminuido sino que al contrario ha venido aumentando de manera moderada. Lo cual se explica, por el hecho de que dicho recorte se ha realizado, en los niveles de salarios bajos y medios, mientras que los altos salarios se mantienen e incluso aumentan. Es más, de acuerdo con los análisis de la CGR gran parte de este aumento en el gasto de personal se ha concentrado en las fuerzas militares y de policía con una participación de alrededor del 20% dentro de los gastos de funcionamiento (ver gráfico 3).

A partir de lo anterior desmentimos la primera falacia del Gobierno. El cual afirma que son los gastos en funcionamiento los que están presionando el aumento en el gasto público, deslegitimamos por lo tanto las medidas que muy lejos de aportar a la solución del problema, lo agravan vía mayores niveles de desempleo.

2.3 Gasto En Transferencias Territoriales

La otra gran tesis del Gobierno, es que el comportamiento de las finanzas públicas, y la supuesta inflexibilidad del presupuesto nacional, que se ve reflejado en mayores niveles de déficit, es el resultado de un aumento en las transferencias, por las nuevas obligaciones contraídas a partir de la Constitución de 1991, frente a lo cual se hace necesario decir:

Gráfico 4
Transferencias como % del Presupuesto Ejecutado



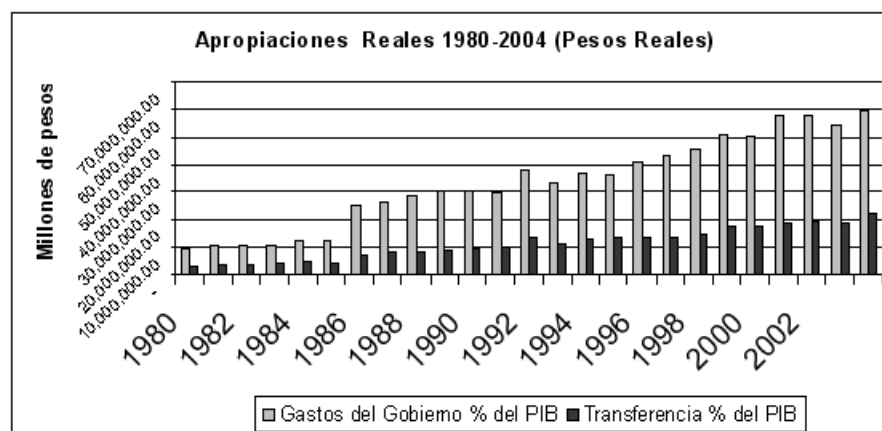
Es falso pensar que el régimen de transferencias, nace con la constitución del año 91⁸, lo que sucede es que es partir de estos años, que estas se convierten en mandato constitucional, liquidándose con base en los Ingresos Corrientes y no en los Ordinarios, con lo cual se cercenaban los recursos de los entes territoriales. Si en algo sí es importante la Constitución de 1991, es en la

promulgación de nuestra nación como un Estado Social de Derecho. “Lo que implica una carta de derechos democráticos que busca realizarse hacia el futuro de un manera participativa, mediante el proceso de *Inclusión Social*”. Es deber del Estado garantizar los derechos fundamentales “que van desde lo más primario como es evitar el hambre, la desnutrición y la muerte prematura, hasta la posibilidad de acceder a la educación, la salud y la seguridad básicas a la producción y al intercambio” (Garay, 2002;9, XV.). Hablamos, de que es necesario entender, que lo que como mandato constitucional se prevé para el régimen de transferencias, no son, de ninguna manera producto de una prebenda de parte del Estado, sino que es el resultado de un ejercicio legítimo dentro de la democracia, “O si no ¿para qué pagamos impuestos los colombianos?” (Giraldo, 2001) las transferencias con los principales mecanismos de financiación, puesto que el Gobierno central ha sido quien se ha apropiado de las fuentes de recursos más importantes (los impuestos de renta, IVA y los de comercio exterior) y por ello debe transferir a las regiones los recursos para su financiación.

En este contexto, es que es necesario entender lo que viene acaeciendo con la promulgación de gran cantidad de reformas a la Constitución, que buscan el desmonte de estas mínimas garantías del Estado Social de Derecho, dirigiéndonos probablemente hacia lo que el mismo presidente ha llamado un “Estado Comunitario”, que no es otra cosa que un Estado donde la línea entre este y el ciudadano se hace invisible este último asume responsabilidades claras del Estado y se relaciona de manera diferente en la esfera pública, estas funciones han sido claramente expuestas en la obra del economista hindú Amartya Sen.

Lo segundo que es necesario precisar, que si bien efectivamente las transferencias han aumentado, como podemos observar en el gráfico 4, pasando de un 4.93% en 1990 a un 10.5% en 2002, el nivel de gasto del Gobierno Central ha aumentado más que proporcionalmente en términos de PIB.

Gráfica 5
Apropiaciones Reales
Fuente: CONFIS



En la anterior gráfica se evidencia, que es falso que las transferencias sean las que hayan marcado, el déficit del Gobierno Nacional Central. Por otro lado este aumento no se ha visto reflejado en mayores niveles de cobertura de servicios sociales y mucho menos en aumentos de calidad, como muestra el informe de la Contraloría 2002. Esto ha ocurrido gracias a que, las transferencias se han dirigido a fortalecer los mecanismos de intermediación financiera a través del sistema de salud, o de los fondos pensionales, o cubriendo el servicio de la deuda de los entes territoriales.

Por tanto las transferencias no se han destinado a un aumento de la calidad y la cobertura de los servicios de salud, educación y seguridad social a nivel territorial, sino que han alimentado el ciclo de sobreendeudamiento y financiarización de la economía, de allí que a pesar de que el gasto aumente, la presencia del Estado se haya reducido y por lo tanto el argumento del crecimiento del gasto público no es un indicador fiable sobre el nivel de intervención del Estado en la economía tal como pretende hacerlo ver el Gobierno en el PND.

Ya el gráfico 3, nos da idea de hacia dónde ha ido el aumento del gasto público: el pago de intereses de la deuda pública ha pasado de representar un 1.3% del PIB en 1990 a representar en el 2002 el 4.70%. Si analizamos la trayectoria de crecimiento proporcional de cada tipo de gasto, nos encontramos que mientras que las transferencias han aumentado un 127. 97% a lo largo del periodo de análisis, los pagos de intereses han aumentado un 262. 68%.

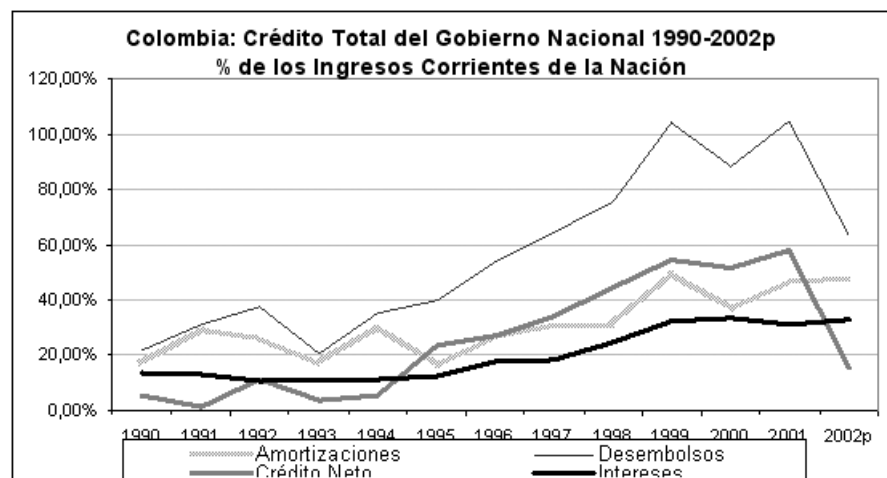
8 Data del año 1968, momento en el que se crea el situado fiscal, dándole participación de los recaudo (en el impuesto IVA (Ley 33 de 1968) (Ley 46 del 71y Ley 12 del 80), (Ley 60 de 1993) Ley de Recursos y competencias). Todas ellas ampliando la participación de las entidades territoriales.

Como hemos visto, no es correcto afirmar que el desbalance, en las cuentas fiscales, sea causado por los gastos en funcionamiento o en transferencias. De allí que no se entienda, la insistencia del Gobierno en seguir castigando, a estos, por medio de ajustes fiscales que no han servido, para más que esconder lo verdaderamente relevante que es el crecimiento de la deuda pública y especialmente del servicio de la misma.

Gráfico 6

Flujos de Crédito del GNC como % de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras CONFIS.



En efecto, el gráfico 6 muestra la evolución de los flujos de crédito en los últimos años, nótese cómo la tendencia es un aumento de los desembolsos de crédito, a la par que crecen las amortizaciones de los mismos, y lo que es aún más notorio que las erogaciones por intereses crecen sin atenuantes a lo largo del periodo. La caída en los desembolsos obtenidos por el país comienza a evidenciarse en 1999, y se hace aguda en el 2002, cuando el crédito neto (desembolsos – Amortizaciones) es inferior a las amortizaciones y a los pagos por concepto de servicio de la deuda, es decir, que al nivel de crédito se paga más de lo que se obtiene.

El problema del déficit no es el déficit en sí mismo, incluso mayores niveles de gasto resultan en un ingreso para los ciudadanos y en general para los agentes de la economía, por lo tanto constituye un incentivo para la inversión privada; pero ello depende de hacia dónde se está dirigiendo este flujo de recursos, si se dirige a la Inversión pública con rendimientos reales en el corto y en el largo plazo, en infraestructura, salud o investigación, por medio de Inversión en lo que se ha llamado Capital Social, garantizando amplios retornos, en términos de bienestar, crecimiento y ante todo de desarrollo, por ejemplo, o si por el contrario se dirigen a alimentar lógicas que resultan perversas y ajenas a los intereses de la nación⁹ ¿Quién se está beneficiando del aumento de ese déficit, dado que evidentemente no es el pueblo colombiano?

Como hemos podido determinar, los gastos vía transferencias que efectivamente constituyen un 35% del presupuesto de la nación, se encuentran sustentados de manera legítima, mientras que más de un 50% de los recursos de presupuesto de la nación se encuentran comprometidos con el pago de la deuda Bruta total del Gobierno Nacional Central, la cual en lugar de ceder, asciende hoy a un 57,4% de PIB según lo proyectado por la Contraloría para el 2003 (**Informe Financiero CGN, 2003**) mostrando un incremento de más de 8 puntos frente al año anterior. ¿Cuál es la viabilidad de esta situación, más cuando el Gobierno actual, no reconoce el problema, y aún peor insiste en alimentar el ciclo de sobreendeudamiento tanto interno como externo en mayor detrimento de la economía en general y de la calidad de vida de la mayoría de los colombianos? He aquí el origen del violento desbalance de las finanzas públicas en nuestro país, durante los últimos años, de ahí que sea importante su análisis, puesto que finalmente estamos hablando del presupuesto de la nación, recursos que pertenecen a todos, dentro de un pacto político de responsabilidad y compromiso, principio básico de la democracia.

TERCERA PARTE

Consideraciones Finales

3.1 La Adición Presupuestal 2003 y sus implicaciones

La inconsistencia de la elaboración presupuestal en Colombia es clara cuando se analiza que los presupuestos en los segundos semestres de cada año son adicionados, lo cual se ha convertido en una costumbre, la programación financiera del presupuesto se ve de esta manera alterada en la medida en que las metas macroeconómicas y las ejecuciones de gasto presupuestadas finalmente no se cumplen, lo que aumenta la carga fiscal del Gobierno Nacional.

En este sentido, la adición presupuestal que actualmente se encuentra en estudio tiene serias implicaciones en el presupuesto del próximo año, la misma CGR en su informe reciente sobre el presupuesto es clara en manifestar que la adición actual implica la expansión del déficit fiscal base para calcular las metas fiscales del próximo año, coloca presión adicional a las finanzas del Estado y principalmente ejerce presión sobre la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Cabe resaltar que el solo servicio de la deuda externa contemplado en la adición absorbió los recursos obtenidos por la Ley 788/2002.

La adición estudiada de 4.2 billones de pesos presuntamente no tiene impacto fiscal en la medida en que se prevén mayores recaudos de impuestos y en general de otros ingresos corrientes de la nación, pero ya es claro que las mismas cifras CONFIS y el citado análisis de la CGR dejan ver que tal incremento en los ingresos no se dará este año, lo que implica ajustes en el gasto del Gobierno y el recurrir a nuevas fuentes de endeudamiento, con las implicaciones que ello trae.

Habíamos comentado con anterioridad que los incrementos en el servicio de la deuda externa se debían a la falta de mecanismos de regulación cambiaria en manos del Banco de la República, el tipo de cambio es el reflejo de los vaivenes de los flujos de capital y no de una política monetaria y cambiaria definida, los cálculos presentados en el modelo de programación presupuestal para este año fueron claramente subvalorados y hacían evidente la necesidad de un ajuste en el presupuesto, ajuste que fue evidenciado en el análisis realizado por la CGR al presupuesto 2003.

La adición implica un aumento en el tamaño del hueco fiscal, que no están claramente financiados y cuya destinación debía ser claramente prevista en la programación macroeconómica que se hizo con anterioridad a la elaboración del presupuesto, la cual no fue advertida por el propio Congreso de la República como órgano de control político.

3.2 Elementos críticos del presupuesto 2004

En general las deficiencias del presupuesto por las cuales este fue rechazado por el Congreso en los primeros debates se mantienen en la presentación definitiva del mismo, en resumen estas son:

1. No hay claridad sobre la forma en que se van a obtener los recursos que financiarán el presupuesto, especialmente para mantener el déficit del Sector Público Consolidado por debajo del 3%, en esto es necesario destacar que los aforos de utilidades de TELECOM por \$444mm y del resto de entidades públicas por \$1.1 billones no han sido suficientemente justificados en la presentación del presupuesto, esto implica por el momento una desfinanciación de 1.5 billones lo que va en contravía a lo dispuesto en el EOP.

2. En el mismo sentido, el presupuesto no deja claramente establecidos los montos de utilidades del Banco, los cuales rebasan por más de \$300 mm las propias estimaciones que la Junta Directiva del Banco de la República presentó al Congreso en su informe de Julio del presente año.

3. Adicional a ello, la CGR estima en su análisis sobre las cifras del presupuesto que los ingresos tributarios están sobredimensionados en una cifra superior a \$1.2 billones, esto en la medida en que los recaudos de impuestos y el decrecimiento de la actividad económica evidenciada en el segundo semestre del presente año hacen prever que no habrá un aumento tan considerable de los ingresos fiscales del Gobierno, por ello no sorprende el anuncio realizado por el Gobierno de realizar a finales del presente año una nueva reforma tributaria orientada a recaudar más de 2 billones de pesos, lo que incluye los esfuerzos de la ley anti-evasión.

4. Finalmente, en el presupuesto se incluyen los ahorros por el REFERENDO lo que de ninguna manera constituye una regla de programación clara del presupuesto, así como tampoco incluye los costos y gastos derivados de la adaptación de las normas contenidas en él como por ejemplo los mayores presupuestos destinados a la CGR para cumplir la labor de las contralorías regionales, las indemnizaciones por el despido de los trabajadores de estas, y los menores recaudos tributarios por concepto de retención en la fuente a los salarios de los funcionarios públicos cuya base de liquidación se verá reducida. De acuerdo con estimaciones previas realizadas por nosotros, estos costos pueden ascender hasta \$300 mm en pesos de 2003, lo que implicaría que los ahorros para el próximo año no serían 3,03 billones sino 2,7 billones lo cual se hace sin considerar el impacto de estas medidas en el nivel de actividad económica interna que podría impactar negativamente el recaudo de impuestos.

Por las razones anteriormente expuestas, rendimos **ponencia negativa al proyecto de ley 089/2003 C y recomendamos archivarlo** procediendo en consecuencia con lo dispuesto en el EOP y obligando a la acción de repetición presupuestal con las condiciones establecidas en el mismo.

Wilson Alfonso Borja Díaz,
Representante a la Cámara por Bogotá.

⁹ Lo Nacional lo constituyen el territorio y todos sus habitantes.

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 089 CAMARA DE 2003, 090 SENADO DE 2003

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.

I. Introducción

Como la herramienta fiscal más importante del manejo de la política económica, el Presupuesto General de la Nación reviste gran importancia para el desarrollo del país, pues canaliza los recursos con que cuenta el Estado para adelantar sus programas y proyectos durante un año específico.

Por eso es importante analizar el proyecto de presupuesto para 2004, pues es necesario que exista consistencia en cada una de sus partes para poder cumplir con los objetivos planteados en el mismo. Si falla en los cálculos, se estaría incurriendo en un desfinanciamiento que debería ser cubierto con mayor endeudamiento, poniendo en grave riesgo la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Dentro del proyecto se debe destacar el avance que se da en cuanto a la presentación del costo fiscal de los beneficios tributarios existentes, así como la estimación de los pasivos contingentes de la Nación, y el análisis econométrico de sensibilidad de variables.

Sin embargo, dentro del análisis que se debe realizar al proyecto, surgen inmensas dudas sobre la proyección de las variables macroeconómicas, que ponen en tela de juicio los verdaderos alcances que puede tener el presupuesto de la Nación.

Lo cierto es que aún no hemos definido qué puede suceder el próximo año con las variables económicas. Si bien aceptamos que este año el crecimiento de la economía va a ser mayor que el inicialmente estimado por el propio Gobierno, principalmente por el buen desempeño del primer semestre; también es verdadero que se han dado fuertes indicios de que la economía no ha logrado un proceso de estabilización del crecimiento, principalmente porque la dinámica ha estado asociada a variables transitorias, como la construcción y la venta de vehículos.

Así lo demuestra el hecho de que entre el primer y segundo semestre de este año la economía redujo su proceso de crecimiento en cerca de un punto porcentual; demostrando que para el próximo año las proyecciones optimistas sobre el desempeño económico pueden ser rebatibles en gran medida. Ya se había anunciado la incapacidad de la construcción para jalonar un proceso sostenido de crecimiento de largo plazo, y las cifras parecen estar confirmándolo; sobre todo porque la construcción en los estratos altos está disminuyendo, según confirmó Fedesarrollo en su encuesta del primer semestre del año.

II. La inconsistencia macroeconómica

Uno de los puntos que más causan debate dentro del proyecto de presupuesto, es el de la consistencia macroeconómica, pues es este el punto de partida para realizar el análisis total del presupuesto. Como se sabe, el crecimiento influye directamente sobre el nivel de los ingresos corrientes de la Nación y, por esta vía, sobre la capacidad del Estado para realizar gasto público y cumplir con sus programas.

Si bien las proyecciones realizadas dentro del presupuesto son concordantes con las desarrolladas en el Plan Nacional de Desarrollo, es bueno volver a debatir su consistencia; pues un punto menos de crecimiento real, representa casi 500 mil millones menos de ingresos tributarios, con los consecuentes efectos que esto puede tener para financiar la operación gubernamental durante todo un año.

Al observar el comportamiento de las diferentes variables económicas, se puede ver que la dinámica del consumo y del crecimiento de la economía no han sido las esperadas; con lo cual se plantea la fuerte necesidad de que se revisen las proyecciones macroeconómicas contenidas en el proyecto, con el ánimo de dar total claridad sobre la verdadera estructura que podemos esperar en materia económica.

Es importante anotar que las proyecciones de crecimiento influyen de dos vías sobre los ingresos tributarios: la primera, la proyección del año cero, que influye sobre el recaudo del impuesto a la renta del año uno –ya que este se recauda sobre las utilidades del año inmediatamente anterior–; y, segundo, la propia estimación del año, que influye sobre el recaudo del IVA del mismo año.

Como se sabe, el consumo privado es uno de los indicadores líderes propuestos por el Gobierno para fomentar el crecimiento. Sin embargo, la observación de este indicador muestra que dista mucho del nivel del 2.2% que se necesita para un crecimiento esperado del 2% de la economía, y mucho menos del nivel de 3.1% propuesto para 2004, con lo que esperaríamos un crecimiento de 3,3% el próximo año.

Se equivocan las proyecciones pensando que el consumo y la inversión privada jalonarán el crecimiento, si entre 1998 y el 2002 el consumo aumentó 0.67% y la inversión privada fue negativa en 7%, dinámica muy baja para considerar que crecerán al 3.1% y 7.5%, respectivamente.

A los fuertes cuestionamientos que se hacen sobre las variables de demanda, se tiene que entrar a debatir también el hecho de que en la adición presupuestal

que acaba de ser presentada por el Gobierno y aprobada por el Congreso de la República, se da fuerte nivel de preponderancia a un mayor endeudamiento. Esto, de forma clara, contribuirá a minar aún más la capacidad de la Nación para poder responder por sus obligaciones sociales y de inversión, pues será necesario recurrir a la disminución de estas dos variables para cubrir el cada vez más creciente servicio de la deuda.

El comportamiento del comercio minorista en los primeros meses, muestra que este indicador ha sido negativo en lo corrido del año, aunque haya mostrado una leve recuperación durante el mes de junio. La tendencia indica que para alcanzar el nivel de crecimiento de 4% propuesto, en los próximos meses del año el comercio minorista (excluyendo combustibles y vehículos), debería crecer alrededor del 11% real; nivel que no se ha alcanzado nunca en la historia de Colombia. Si se incluyen los combustibles y los vehículos, el consumo debería aumentar a niveles cercanos al 3% –puesto que en los primeros meses su comportamiento ha sido cercano a cero–; que de todas formas resulta en un crecimiento ponderado que no se ha registrado en los últimos seis años.

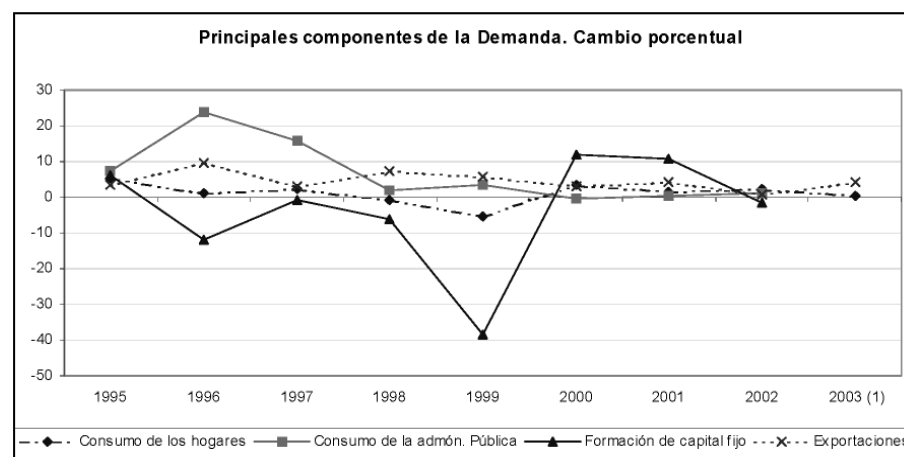
Asimismo, al mirar la venta registrada por los grandes almacenes minoristas e hipermercados, se nota que el primer trimestre del año fue de desaceleración. En efecto, al comparar año corrido del primer trimestre de 2002 al primer semestre de 2003, se observa que ha existido un decrecimiento de casi 6 puntos; mostrando que el comercio, el consumo y la demanda no han sido dinámicos en lo corrido del año; desvirtuando así toda posibilidad de que el consumo de los hogares pueda crecer a tasas superiores al 4% anual.

Este hecho ya se empieza a ver en el desempeño de las variables tributarias. En días pasados se conoció que el recaudo del IVA a agosto de 2003, fue menor en 351 mil millones de pesos a lo inicialmente proyectado por la DIAN, en gran parte debido a que la demanda y el consumo privado no se han movido en la forma en que esperaba el Gobierno en sus proyecciones iniciales.

¿De dónde surge esa inconsistencia?

Con el ánimo de ser concisos y limitar el análisis a por qué no se cumplirán las proyecciones macroeconómicas que sustentan el Presupuesto General de la Nación de 2004, se presenta a continuación la variación de las principales variables que componen la demanda.

Como se observa en el gráfico, el comportamiento de las variables asociadas a la demanda ha sido negativo en los últimos años; sobre todo la de formación de capital fijo, variable asociada a la inversión; un comportamiento estable pero generalmente descendente del consumo de los hogares, un apreciable crecimiento en el consumo de la administración pública, y un leve crecimiento del rubro de exportaciones, aunque hay que decir que en este último aparte se incluyen todas las exportaciones, fuertemente jalonadas por las del petróleo, pero que no han sido igual de dinámicas en las exportaciones no tradicionales.



Un análisis de dos de las variables para el primer trimestre de 2003, especialmente lo referente al consumo de los hogares y a las exportaciones, muestra que la primera variable, en este período, tuvo un crecimiento real de 0.36, mientras que las exportaciones lo hicieron en más de 4 puntos. Esto da una característica general de lo que ha sido el comportamiento de la economía en este período, pues el consumo no ha sido dinámico, por lo que la economía basó su desempeño en factores diferentes de la demanda, comprobando que estuvo centrada en el impulso de la construcción, variable que por su mismo factor cíclico no garantiza un crecimiento sostenido y de largo plazo.

Las exportaciones en los últimos años tuvieron un crecimiento cercano al 5%, pero hay que diferenciar el comportamiento de esta variable antes y después de 1998. En efecto, a pesar de la devaluación ocurrida en los últimos años, y a la aparente ganancia en competitividad que ello debería haber conllevado, lo cierto es que eso no se reflejó en el aumento exportador que debería haberse registrado, pues las tasas de crecimiento se mantienen en un nivel similar, aunque decreciente.

Parece que el costo fue mayor que el beneficio; pues el stock de deuda externa, traída a pesos, aumentó en más de 7 billones de pesos, es decir, casi el 15% del total; mostrando que las medidas para fomentar las exportaciones no han sido las adecuadas.

Las estimaciones de demanda privada están sobrestimadas

Estimación desempeño de las principales variables económicas

Concepto	Escenario Propio		Inicial Gobierno (Contenido en el PND)	
	2003	2004	2003	2004
Oferta				
Producto Interno Bruto	2.15	2.84	2	3.3
Importaciones	1.50	0.42	-1.5	4.3
Consumo	1.42	2.07	1.2	3.1
Hogares	1.50	1.30	2.2	5.8
Administración pública	2.47	3.63	-1.6	-5.2
Inversión	1.33	0.49	-1.2	7.5
Total demanda interna	1.23	1.5	0.9	3.8
Demanda externa – Exportaciones	3.44	3.97	4.7	2.1

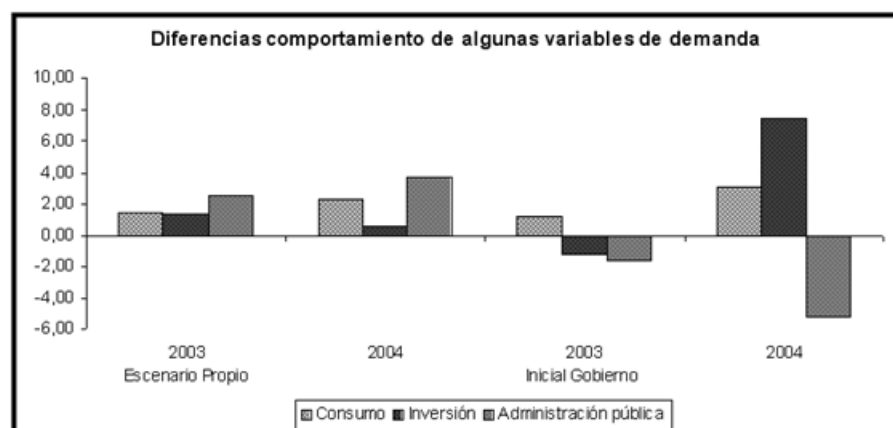
Fuente: Cálculos propios

En el cuadro anterior se observa el comportamiento estimado de las variables de demanda. Como se nota, existe una diferencia entre las proyecciones propias y las que realizó el Gobierno, principalmente porque consideramos que algunas variables, como el consumo de los hogares, no va a tener la dinámica planteada por el Ejecutivo. Existe una pequeña diferencia en otras variables en 2003, como es el caso de la inversión. Mientras estimamos que esta va a ser positiva, el Gobierno piensa que en 2003 esta va a ser negativa. En 2004, existe una diferencia aún mayor, pues el Gobierno ha estimado que esta crece más de 7 puntos. Dudamos de esta proyección, pues ignoramos cómo los estimativos gubernamentales predicen un aumento mayor de 8 puntos reales de un año a otro.

En contraposición, vemos que existe una fuerte discordancia entre lo referido al consumo de la administración pública. Como se observa, existe una diferencia entre nuestras estimaciones y las llevadas a cargo por el Gobierno, pues mientras este piensa que la variable va a disminuir sucesivamente durante 2003 y 2004, nuestra proyección arroja una tendencia totalmente contraria, sobre todo porque se ha comprobado que los gastos gubernamentales han venido aumentando, lo que se comprueba en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, en el que los gastos de funcionamiento crecen el 19.2%, contradiciendo la austeridad que plantea el Gobierno en sus proyecciones macroeconómicas.

Por lo tanto, no desconocemos que este año habrá un crecimiento mayor de la economía que el inicialmente planteado del 2%, pero reiteramos que este se debe a factores exógenos y no al desempeño de la demanda; pues principalmente estará jalonado por el gasto público —tendencia que se mantendrá hacia futuro— y por ser un año electoral, que según la evidencia empírica, es un año de mayor crecimiento y menor tasa de desempleo estacional.

Como decíamos, parte de los supuestos en los que basamos la apreciación anterior, se desprenden del comportamiento observado durante el primer trimestre del año, en el cual los gastos del Gobierno crecieron, en términos nominales respecto al mismo período de 2002, un 41%; siendo los pagos totales los que más crecieron con el 46%. Otra de las variables que influye en este comportamiento es el relacionado con los gastos de funcionamiento, pues no se entiende cómo si la nómina del sector público está congelada, los gastos asociados a ella hayan aumentado en el 38%.



La evidencia empírica a la cual recurren algunos autores, como Julio Silva Colmenares, argumenta que la demanda interna pudo haber presentado una caída de cerca del 7 por mil, contradiciendo las expectativas de crecimiento de este indicador estimado para el cuatrienio 2002-2006; máxime cuando un indicador

fuertemente explicativo de esta variable, como la Formación de Capital Fijo, tuvo una disminución de 6,9% anual promedio en el período 1999-2002.

Además de estas consideraciones, se tiene que tener en cuenta un factor del cual no se habla, como es la obsolescencia. La explicación de cómo afecta esta variable la productividad y las posibilidades de crecimiento económico, es clara. Este factor no se tiene en cuenta dentro de la estadística, pero es un factor que conlleva una baja de la variable de productividad, precisamente una de las variables necesarias para crecer a tasas altas¹; pues el decrecimiento en la inversión ha conllevado a una industria mucho menos tecnificada y, por esta vía, a una disminución paulatina de la productividad, que calculamos puede rondar los 10 puntos durante el anterior cuatrienio.

Lo cierto de todo esto, es que si tenemos en cuenta el comportamiento de los diferentes rubros que componen la demanda interna, encontramos que las proyecciones pueden ser desastrosas: el consumo de la administración pública seguirá creciendo; en tanto que el consumo de los hogares no va a ser dinámico el próximo año, lo cual se puede traducir en un crecimiento menor.

Recordemos que el consumo representa cerca del 65% del PIB, lo cual muestra la importancia que tiene sobre la recuperación económica. Nuestro análisis arrojó los siguientes resultados para 2004, que, como se nota, contrastan con los establecidos por el Gobierno.

Impacto sobre economía por la diferencia entre estimaciones

Concepto	Diferencia estimación propia y Gobierno		Impacto sobre la economía (en billones de pesos)	
	2003	2004	2003	2004
Oferta				
Producto Interno Bruto /1	0.15	-0.46	0.32	-1.01
Importaciones	3.00	-3.88		
Consumo /1	0.22	-0.86	0.31	-1.23
Hogares	-0.70	-4.81		
Administración pública	4.07	8.83		
Inversión /1	2.53	-7.01	2.77	-5.68
Total demanda interna	0.53	-3.31		
Demanda externa – Exportaciones	-1.26	1.87		

Fuente: Cálculos propios

1/ billones de pesos

Como consecuencia de las reformas económicas adelantadas durante el Gobierno, sumado al decrecimiento del PIB *per cápita* durante el último lustro, el ingreso disponible de los hogares se ha resentido, disminuyendo cerca de 30% en los últimos 10 años². Esto, de forma clara, ha afectado la demanda agregada, con lo que se confirma aún más que esta es una variable estática, que no puede presentar el dinamismo requerido para cumplir con los objetivos macroeconómicos planteados por el Gobierno.

Proposición

Considerando que:

1. Rescatamos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2004 el esfuerzo del Gobierno Nacional por aumentar en términos reales el rubro de inversión, que respecto a 2003 crece en un 8%; congruente con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, en el cual las regiones establecen proyectos básicos de inversión en vías, agua potable y saneamiento básico, y distritos de riego.

2. Reconocemos el avance de incluir en un capítulo especial, comentarios adicionales al presupuesto, como son el costo de los beneficios tributarios por 4,6 billones de pesos, los pasivos contingentes por 980 mil millones, y el análisis de sensibilidad econométrica entre variables macroeconómicas. Estos elementos le brindan transparencia y solidez a la aprobación del presupuesto general de la Nación.

3. No obstante lo anterior, encontramos que no existe claridad en la política monetaria, tributaria y fiscal. Las autoridades económicas, frenan la capacidad de inversión del sector privado, aumentando la tasa de interés interbancaria en un punto, al pasar del 6 al 7% en meses pasados.

1 Recordemos que la literatura estima el crecimiento a partir de la siguiente formulación:
 $Q=A f(K,L,H)$

En la que A = nivel de tecnología, K = nivel de capital, L = nivel de trabajo y H = nivel de capital humano; en la que cada variable representa un elemento positivo y explicativo del crecimiento. Para algunas corrientes de pensamiento, como la neoclásica, el nivel de tecnología A, es el que permite a una sociedad pasar de una senda de crecimiento a otra senda mayor a través del tiempo.

2 Por ejemplo, solo por disminución del PIB per cápita, la población colombiana perdió, en promedio, el 20% de su capacidad de compra.

De igual manera, se han dado bandazos en la política cambiaria; pues se pasó de una política devaluacionista en 2002, en la que la devaluación nominal superó el 20%, a una política de apreciación en 2003, año en el que la tasa de cambio ha caído en promedio 80 pesos.

Respecto a la política tributaria, el Gobierno sigue privilegiando los impuestos regresivos sobre el consumo, pues el IVA explica el 30% del total de los ingresos tributarios, desconociendo otras fuentes alternativas de financiación, como los beneficios tributarios, que alcanzan el 1.9% del PIB; y la lucha contra la evasión y elusión tributaria que supera los 5 billones de pesos.

Frente a la política fiscal, es cuestionable que se mantenga el endeudamiento como fuente recurrente de financiación; que en la vigencia 2004 representa el 30% de las fuentes de financiación. Esta situación lleva a que se siga incrementando abrumadoramente el servicio de la deuda, rubro que, a excepción de las transferencias, tiene anualmente el mayor incremento dentro del presupuesto.

4. El comportamiento histórico de las variables macroeconómicas, evidencia que no se cumplirán las metas de crecimiento propuestas de 5.8 y 11.7% para el consumo familiar y la inversión privada, respectivamente, en 2004. En los últimos cuatro años, el consumo familiar reportó un crecimiento inferior al 0.5% y la inversión privada apenas fue del 6,8% del PIB, muy inferior al 18.5% del PIB que se había aprobado en el acuerdo con el FMI. Esto conllevó a que el crecimiento de la economía fuera en promedio del 0.4%, inferior en 1.7 puntos al inicialmente estimado por el Gobierno de 2.1%.

5. El Gobierno no está realizando el ajuste que ha anunciado en el gasto público, fundamentalmente de los gastos de personal y los gastos generales, los cuales crecen, con respecto al año anterior, en el 7.1 y 20.5%, respectivamente; lo que no se explica, pues el proyecto considera el supuesto de la aprobación del referendo en la parte de la congelación de este tipo de gastos.

6. Preocupa igualmente la vulnerabilidad y falta de claridad en las fuentes de financiación. La iniciativa considera recursos adicionales de capital por 32.5 billones; provenientes entre otros de los excedentes financieros de Ecopetrol, Banco de la República y otros establecimientos públicos, siendo cuestionable que se cumpla con estas expectativas, pues el desempeño empresarial muestra una fuerte disminución de la capacidad para generar estos excedentes.

Principalmente, este año se presenta una disminución en el precio del petróleo y en la producción de crudo, y en el precio del dólar, lo que desvirtúa el supuesto de los altos excedentes en Ecopetrol y el Banco de la República.

Adicionalmente se están considerando nuevos ingresos provenientes del proyecto de ley antievasión con el que se busca recaudar un billón de pesos adicionales, y que seguramente estará acompañado de una iniciativa de ampliar el cobro del IVA generalizado a una tarifa del 2%; contrariando la decisión de la Corte Constitucional.

7. Lo anterior conllevará un desfinanciamiento cercano a los 5 billones de pesos, lo que repercutirá en más endeudamiento en una cifra similar, poniendo al país en un riesgo inminente de olvidarse de la inversión pública y la inversión

social; pues de continuar esta tendencia el endeudamiento en 2004 puede ser superior al 56% del PIB y el servicio de la deuda absorbería en 2005 cerca del 45% del presupuesto de la Nación, restando toda posibilidad de inversión pública.

8. A pesar de esto, el Gobierno sigue desatendiendo la solicitud de desmontar los beneficios tributarios, valorados en 4,6 billones; producto de los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y los descuentos tributarios del impuesto a la renta.

9. Como se demostró anteriormente, el proyecto no cumple con los principios de homeóstasis presupuestal y coherencia macroeconómica contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia negativa al Proyecto de ley 089 Cámara de 2003, 090 Senado de 2003, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.

Honorable Representante

Rafael Amador Campos,
Ponente Coordinador.

Dado en Bogotá, D. C., a 23 de septiembre de 2003.

CONTENIDO

Gaceta número 487 - Martes 22 de septiembre de 2003
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 125 de 2003 Cámara, por la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate en Comisiones Económicas Conjuntas al proyecto de ley número 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.	3
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 089 de 2003 Cámara, por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.	8
Informe de ponencia al proyecto de ley número 089 Cámara de 2003, 090 Senado de 2003, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004.	14