



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 562

Bogotá, D. C., miércoles 22 de septiembre de 2004

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY NUMERO 91 DE 2004 CAMARA Y 40 DE 2004 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 2005.

Atendiendo la honrosa designación que nos han hecho como ponentes del proyecto y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (EOP) y por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate en las Comisiones Económicas conjuntas del honorable Senado y de la honorable Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 91 de 2004 (Cámara) y 40 de 2004 (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 2005.*

1. Introducción

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 del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2005 por un valor total de \$93.1 billones, el cual se encuentra desfinanciado en una cuantía de \$1.5 billones debido, según lo expresado por el mismo ministro, a los problemas derivados del agotamiento de las reservas pensionales del Instituto de Seguros Sociales, ISS, cuyos pasivos deberán cubrirse mediante aportes crecientes del presupuesto nacional.

Ante esta circunstancia, en el Mensaje Presidencial que acompañó la presentación del proyecto de ley, el Gobierno Nacional expresó su decisión de acogerse a lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política, cuyo texto señala que *“si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos*

contemplado”. Con este fin, el Gobierno Nacional manifestó su intención de presentar un proyecto de ley de reforma tributaria que, en caso de ser aprobada por esta corporación, generaría los recursos que se requieren, de acuerdo con lo manifestado por el mismo ministro.

Así, pues, encontramos que el proyecto de ley de presupuesto para 2005 que se analizará en el curso de los debates que se realicen en las comisiones económicas y en las respectivas plenarias de Cámara y Senado, incluye la suma de un billón y medio de pesos (\$1.500.000.000.000) correspondiente al *presupuesto complementario*, el cual se financiaría con los recursos que arroje la citada propuesta, en caso de que esta sea aprobada por el Congreso. De no serlo, y de no encontrarse fuentes alternativas de financiación, el Gobierno deberá efectuar los ajustes respectivos en el presupuesto de 2005, en consonancia con lo previsto en el EOP.

Como quiera que el pasado 14 de septiembre, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 del EOP, no se pudo lograr quórum en las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes para decidir sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos, debe entenderse, y así lo consideramos los ponentes, que, en consecuencia, dicho monto corresponde al propuesto por el Gobierno Nacional, esto es, \$93.1 billones, de los cuales \$1.5 billones es el mencionado presupuesto complementario. Este es el monto que servirá de referencia para el análisis y evaluación del presente proyecto de ley.

Atendiendo las consideraciones anteriores, el monto total del presupuesto para 2005 es superior al del año 2004 en un 15.4%, como puede verse en el Cuadro número 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:

i) 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 en el negocio de salud (\$4.2 billones);

ii) Efecto sobre el presupuesto de la vigencia 2005, del servicio de la deuda (\$32.3 billones). Cuando no se consideran estos dos factores, el incremento del Presupuesto General de la Nación para el año 2005, frente al del año 2004, es de 10.8%, mientras que el del PIB es de 9.2%, lo cual significa que, como porcentaje del PIB, pasa del 17.8% en 2004 al 18% en 2005.

Cuadro número 1
Total apropiaciones presupuesto general
de la Nación 2004-2005
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2004			2005	VAR%	%PIB	
	Vigente (1)	Adicional (2)	Definitivo (3)=(1+2)	Proyecto (4)	05/04 (5)=(4/3)	04 (6)	05 (7)
I. GASTOS DE PERSONAL	8.432	327	8.759	9.488	8,3	3,6	3,5
II. GASTOS GENERALES	2.604	115	2.719	2.826	3,9	1,1	1,1
III. TRANSFERENCIAS	29.085	1.608	30.694	36.170	17,8	12,5	13,5
IV. OPERACION COMERCIAL	512	8	520	611	17,4	0,2	0,2
V. TOTAL FUNCIONAMIENTO	40.633	2.059	42.692	49.095	15,0	17,4	18,3
VI. INTERESES DE LA DEUDA	12.846	-	12.846	13.589	8,4	5,2	5,2
VII. INVERSION	9.361	849	10.210	12.052	14,8	4,2	4,4
VIII. SUBTOTAL SIN AMORTIZACIONES	62.840	2.907	65.747	74.736	13,7	26,7	27,8
IX. AMORTIZACIONES DE LA DEUDA	14.926	-	14.926	18.332	22,8	6,1	6,8
X. TOTAL CON AMORTIZACIONES	77.766	2.907	80.673	93.068	15,4	32,8	34,7
PENSIONES	7.705	893	8.598	11.722	36,3	3,5	4,4
SEGURO SOCIAL-IVM	713	745	1.458	3.725	155,4	0,6	1,4
RESTO	6.992	148	7.140	7.997	12,0	2,9	3,0
PRESUPUESTO SIN PENSIONES	70.061	2.015	72.075	81.346	12,9	29,3	30,3
PRESUPUESTO SIN DEUDA	49.994	2.907	52.902	60.817	15,0	21,5	22,7
PRESUPUESTO SIN PENSIONES NI DEUDA	42.289	2.015	44.304	49.095	10,8	18,0	18,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Es de señalar que el proyecto de presupuesto se formuló de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y demás normas vigentes, dándose especial cumplimiento a lo relacionado con el gasto social en el sentido de que dicho gasto no puede disminuir porcentualmente con relación al del año anterior, respecto del total apropiado. El proyecto de presupuesto para 2005 cumple esta disposición: mientras que el gasto social de 2004, en funcionamiento e inversión, representa un 70% del presupuesto total, el del próximo año alcanza un 70.3% de participación respecto a los gastos proyectados.

Por otra parte, la financiación del PGN se ha definido así:

1. \$39.0 billones, correspondientes a ingresos corrientes de la Nación.
2. \$41,3 billones, correspondientes a recursos de capital.
3. \$3.8 billones, correspondientes a rentas parafiscales y otros fondos especiales.
4. \$7.5 billones, correspondientes a recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN).
5. Los \$1.5 billones restantes se financiarán con los recursos que se recauden en aplicación de la correspondiente ley de reforma tributaria, de ser esta aprobada por el Congreso.

El elevado peso de los recursos de capital como fuente de financiamiento (49.1%), 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. De acá la importancia de proyectos como el de financiación complementaria y el de reforma pensional. El saldo de la deuda pública del sector público no financiero, creció 36 puntos porcentuales del PIB en ocho años, entre 1996 y 2004, para situarse en un nivel equivalente a 50.8% del PIB, que si bien muestra una reducción frente al máximo alcanzado en 2003, 52%, sin embargo, continúa siendo un nivel demasiado elevado por lo que consideramos tímida la propuesta del Gobierno Nacional de reducir en los próximos siete años el saldo de la deuda en un porcentaje del PIB muy limitado. También subrayamos con preocupación, el poco esfuerzo que se refleja en este proyecto para lograr la disminución real del gasto público.

Ya vimos antes que aun descontado pensiones y servicio de la deuda el presupuesto crece en 10.8%, esto equivale a casi 6 puntos porcentuales en términos reales. El presupuesto general de la Nación está desbalanceado pues no es sostenible un crecimiento en los gastos en la magnitud que muestra, superior al de la inflación y al de la economía. Si bien el ministro y el contralor responsabilizan de la situación especialmente a las pensiones, el servicio de la deuda y las transferencias territoriales, sin embargo, con alguna excepción de las pensiones y el problema de desfinanciación del ISS, no existen propuestas claras para reducir estas que denominan inflexibilidades. Sería bueno, además de urgente, que se precisaran cuáles son las propuestas que se tienen al respecto para que se genere un debate amplio sobre la materia y se precisen las acciones que se deben adoptar para solucionar el problema fiscal.

En el caso de las pensiones, es preocupante constatar que por este concepto el presupuesto destinará \$16 billones, un aumento de 33% frente al año 2004, destacándose el pago de mesadas pensionales por \$11.7 billones, que incluyen las transferencias al ISS por \$4.2 billones y \$7.5 billones para cubrir otras obligaciones pensionales, entre las cuales sobresalen \$4.3 billones para el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), \$2.2 billones para militares y policía y \$453 mm de bonos pensionales y otros. Adicional a estos recursos, se destinarán \$4.3 billones a otros rubros asociados a pensiones, donde se destaca el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio con \$1.3 billones, el Fonpet con \$1.9 billones y las cotizaciones de nómina por \$880 mm. De esta forma, las transferencias para pensiones superan lo que se va a transferir a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones, \$15.2 billones.

Esto significa que la Nación tiene que destinar cada vez más recursos para el pago de las pensiones. En efecto, en 1998 la Nación pagaba el 48% de las pensiones mientras que en 2005 pagará el 71 %¹, lo cual muestra que por este concepto se ha venido acumulando una enorme presión financiera sobre las finanzas de la Nación. Estos hechos plantean una situación muy compleja para las finanzas públicas, que hace inevitable la adopción de medidas definitivas para resolver, en el corto, mediano y largo plazo el problema pensional si se quiere garantizar la viabilidad financiera del sistema pensional y la sostenibilidad fiscal del país. No obstante, las propuestas que se hagan las analizaremos con mucho cuidado y detenimiento a fin de evitar que las medidas recaigan sobre sectores de la población que no tienen por qué asumir las cargas.

En el caso del servicio de la deuda, este ya ocupa un lugar destacado en la programación del gasto de la administración central. Para el año 2005 representa cerca del 35% del PGN y aproximadamente un 38% 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 tributación progresiva y resalta, además, la urgencia de encontrar mecanismos que permitan reducir la fuerte presión que existe sobre la sostenibilidad fiscal del país.

La dependencia del endeudamiento no se ha reducido, y aun temporalmente este pueda hacerse en mejores condiciones, las condiciones de volatilidad de los mercados financieros no permiten hacer estimativos conservadores en el mediano plazo. Los flujos de endeudamiento dependen de la posición norteamericana respecto a sus tasas de interés y a pesar de los anuncios reiterados de aumentarlas en por lo menos 3/4 de punto esta decisión no ha sido tomada; mientras los diferenciales de interés jueguen a favor nuestro no hay problemas de recursos, pero esto es, de todas formas, muy riesgoso.

¹ Sin incluir los recursos que la Nación transfiere al Fonpet.

El aumento de la dependencia del endeudamiento indica que los macroajustes no han tenido el efecto esperado y que por el contrario el presupuesto cada vez depende más de crédito para su financiamiento, lo cual constituye un asunto de la mayor gravedad que no puede seguir siendo manejado de la misma manera por parte de las autoridades económicas.

Todo lo dicho antes, sin perjuicio del elevado peso que mantiene el gasto en defensa y seguridad. Buena parte del crecimiento en los denominados gastos de la administración, gastos de personal y gastos generales, se explica por el crecimiento en las erogaciones para el sector defensa y policía nacional, como se presenta más adelante, que no solo se destinan a cubrir el incremento salarial definido por el Gobierno Nacional sino también el de las plantas de personal de ese sector.

Por las razones anteriores, y por la importancia de avanzar en el proceso de ajuste fiscal, queremos dejar explícito que los congresistas estaremos muy atentos para analizar el contenido de las propuestas que se hagan y apoyaremos al Gobierno en aquellas que consideremos convenientes sin sacrificar nuestra independencia de criterio y siempre con el ánimo de encontrar las mejores soluciones que satisfagan los intereses del país y que no conduzcan a una reducción en el gasto social.

2. Responsabilidad fiscal del Congreso

Al hacer la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, el Gobierno Nacional señaló que su programación atiende a las posibilidades fiscales del país y guarda congruencia con las metas financieras previstas para la vigencia 2005. 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.

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 les 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. Con el mismo criterio, en esta legislatura continuamos con el análisis emprendido desde la anterior del proyecto de ley de reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto, así como de las nuevas propuestas que está presentando el Gobierno Nacional.

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.

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. El resultado de estas reuniones nos ha proporcionado elementos de análisis para el estudio y evaluación del presente proyecto de ley.

3. Tamaño y composición del presupuesto de gastos para 2005

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación asciende a \$93.1 billones, que incluye \$1.5 billones de pesos como presupuesto complementario, y se distribuye así:

- 1. \$85.6 billones: apropiaciones con aportes de la Nación.
- 2. \$7.5 billones: recursos administrados por los EPN.

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

- 1. \$49.1 billones, el 52.8%, corresponde a gastos de funcionamiento.
- 2. \$32.0 billones, el 34.4%, corresponde a servicio de la deuda.
- 3. \$12.0 billones, el 12.8%, 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 \$45 billones, servicio de la deuda por \$32.0 billones y gastos de inversión por \$8.7 billones. El presupuesto complementario se incluye en transferencias, que hacen parte de los gastos de funcionamiento, y se destinará al pago de pensiones del ISS del negocio de IVM.

Cuadro número 2
Presupuesto de la Nación 2004-2005
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2004			2005	VAR%	%PIB	
	Vigente	Adicional	Definitivo	Proyecto	05/04	04	05
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)	(5)=(4/3)	(6)	(7)
I. GASTOS DE PERSONAL	7.916	305	8.221	8.941	8,7	3,3	3,3
II. GASTOS GENERALES	2.355	104	2.459	2.572	4,6	1,0	1,0
III. TRANSFERENCIAS	26.654	1.329	27.983	33.453	19,5	11,4	12,5
IV. OPERACION COMERCIAL	13	-	13	8	(33,6)	0,0	0,0
V. TOTAL FUNCIONAMIENTO (I A IV)	36.938	1.738	38.676	44.974	16,3	15,7	16,8
VI. INTERESES DE LA DEUDA	12.845	-	12.845	13.589	8,4	5,2	5,2
VII. INVERSION	6.491	787	7.278	8.694	15,0	3,0	3,1
VIII. SUBTOTAL SIN AMORTIZACIONES (V+VI+VII)	56.273	2.525	58.799	67.257	14,4	23,9	25,1
IX. AMORTIZACIONES DE LA DEUDA	14.922	-	14.922	18.328	22,8	6,1	6,8
X. TOTAL CON AMORTIZACIONES (VIII+IX)	71.196	2.525	73.721	85.585	16,1	30,0	31,9
PENSIONES	7.546	876	8.422	11.568	37,4	3,4	4,3
SEGURO SOCIAL-IVM	713	745	1.458	3.725	155,4	0,6	1,4
RESTO	6.832	131	6.963	7.844	12,6	2,8	2,9
PRESUPUESTO SIN PENSIONES	63.650	1.649	65.300	74.017	13,3	26,6	27,6
PRESUPUESTO SIN DEUDA	43.428	2.525	45.954	53.338	16,1	18,7	19,9
PRESUPUESTO SIN PENSIONES NI DEUDA	35.883	1.649	37.532	41.770	11,3	15,3	15,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

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 \$45 billones, de los cuales \$8.9 billones se destinan a gastos de personal, \$2.6 billones, a gastos generales y los restantes \$33.5 billones, a transferencias, cuya participación en el total del funcionamiento representa el 74.4% (Cuadros 2 y 3).

Las apropiaciones para funcionamiento incluyen un presupuesto complementario por \$1.5 billones, cuyos recursos se destinarán al pago de pensiones a cargo del ISS-IVM:

3.1.1 *Gastos de personal.* De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda, la programación de gastos de personal se hace con base en el costo de la nómina prevista para 2005, es decir, el costo de los cargos realmente ocupados, el cual asciende en el PGN a \$9.5 billones, incluyendo un incremento salarial equivalente al 100% de la inflación esperada para el final de 2004, es decir, 5.5%. Así, el promedio ponderado del incremento en las remuneraciones de los servidores públicos proyectado para 2005 será de 5.7%, como resultado de un aumento de 5.5% para aquellos funcionarios que ganan más de dos salarios mínimos (alrededor de 503 mil o el 53% del total) y 6% para los que ganan menos (alrededor de 450 mil o el 47% del total). Esta política nos parece sana porque busca revertir la tendencia de los últimos años de salarios decrecientes en términos reales, haciéndolos más competitivos con respecto a otros sectores de la economía. Además, esta política es consistente con las bases jurisprudenciales señaladas por la Corte Constitucional² al analizar la fijación de la escala salarial de los servidores públicos.

Los gastos de personal para 2005, con aportes de la Nación, ascienden a \$8.9 billones (3.3% PIB) y representan un incremento del 8.7% respecto a 2004, lo cual, en términos absolutos, equivale a un aumento de \$718 mm. El crecimiento de los gastos de personal, si se excluye Defensa y Policía Nacional que aumentan 10.7%, es 6%.

Los gastos de personal se concentran en un 58% en el sector defensa y policía, los cuales suman \$5.2 billones. Le siguen en orden de importancia la Rama Judicial, cuyos costos ascienden a \$801 mm; la Fiscalía, con \$689 mm, y los órganos de control con \$436 mm. En resumen, estos sectores responden por el 80% de los gastos de personal, quedando un remanente de 20%, esto es, \$1.9 billones, que se distribuye entre los demás ministerios y algunos EPN que financian sus gastos de personal con aportes del presupuesto nacional.

Cuadro número 3
Apropiaciones para funcionamiento 2004-2005, con
recursos de la Nación
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2004		2005		VAR%		
	Vigente	Adicional	Definitivo	Proyecto	05/04	04	05
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)	(5)=(4/3)		
I. GASTOS DE PERSONAL	7.916	305	8.221	8.941	8,7	3,3	3,3
Defensa	2.483	76	2.560	2.942	15,0	1,0	1,1
Policía	2.025	71	2.096	2.215	5,7	0,9	0,8
Rama Judicial	716	46	762	801	5,1	0,3	0,3
Fiscalía	619	29	648	689	6,2	0,3	0,3
Organos de Control	390	22	413	436	5,6	0,2	0,2
Resto entidades	1.682	60	1.742	1.859	6,6	0,7	0,7
II. GASTOS GENERALES	2.424	104	2.528	2.572	1,7	1,0	1,0
Defensa	1.406	50	1.456	1.495	2,7	0,6	0,6
Policía	499	19	518	559	7,9	0,2	0,2
Resto entidades	519	35	554	518	(6,5)	0,2	0,2
III. TRANSFERENCIAS	26.654	1.329	27.983	33.453	19,5	11,4	12,5
Sistema General de Participaciones	14.170	-	14.170	15.249	7,6	5,8	5,7
Pensiones	6.832	131	6.963	7.844	12,6	2,8	2,9
Pensiones ISS	713	745	1.458	3.725	155,4	0,6	1,4
Prestaciones Sociales del Magisterio	1.437	-	1.437	1.672	16,3	0,6	0,6
Universidades	1.240	171	1.411	1.471	4,3	0,6	0,5
Fondo Pensional Territorial	210	-	210	527	151,3	0,1	0,2
Ley 60/93	50	-	50	389	677,4	0,0	0,1
Resto transferencias	2.002	282	2.284	2.577	12,8	0,9	1,0
IV. OPERACIÓN COMERCIAL	13	-	13	8	(33,6)	0,0	0,0
V. TOTAL FUNCIONAMIENTO	37.007	1.738	38.745	44.974	16,1	15,8	16,8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

3.1.2 Gastos generales. Las apropiaciones destinadas a financiar estos gastos el próximo año ascienden a \$2.6 billones (1% del PIB), que representan un aumento de \$113 mm, esto es, un incremento de 4.6% frente a las de 2004. Los gastos generales para defensa y policía crecen en conjunto un 7.8% mientras que los gastos para el resto de entidades se reducen en 6.5%, \$36 mm, como resultado de la política de austeridad aplicada por el gobierno. Los ponentes consideramos que el gobierno debe garantizar que esta decisión de

priorizar 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 de los gastos generales, estos, como los gastos de personal, se concentran en los sectores de defensa y policía, rama judicial, fiscalía y órganos de control, los cuales, en conjunto, representan el 86% del total. El 80% del total de gastos generales (\$2.1 billones) corresponde a gastos del sector defensa y policía, que incluyen gasolina y munición de bajo calibre.

3.1.3 Transferencias. Estas representan las tres cuartas partes 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 \$33.5 billones (12.5% del PIB), superior en 19.5% al valor incorporado en 2004. Esto equivale a un aumento de \$5.5 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 \$15.2 billones y responde por el 46% de las transferencias y casi el 34% 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, \$11.7 billones, que equivalen al 35% del total de transferencias o el 26% del total de gasto de funcionamiento. Este rubro incluye las mesadas del Fondo de Pensiones Públicas, las que pagan directamente diversas entidades que hacen parte del PGN y las transferencias al ISS. No incluye, por otra parte, las obligaciones pensionales del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, del Fonpet (incluyendo SGP) y del Fondo de Solidaridad Pensional, entre otros, que, en conjunto, eleva el monto del gasto asociado a este concepto acerca de \$16 billones.

Vale la pena señalar que 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 8.2% en promedio;
- (iii) Por la existencia de regímenes excepcionales donde sus beneficiarios no cotizaron para acceder a la pensión de que gozan.

Como si fuera poco, las reservas pensionales del ISS se han agotado, por lo que en el presupuesto de 2005 se incluye un aporte de la Nación por \$4.2 billones para que el ISS pueda cumplir con el pago de las pensiones a que está obligada, tanto con sus afiliados del negocio de IVM como con sus ex trabajadores en el negocio de salud. De dicho monto, \$1.5 billones se ha incluido en el presupuesto complementario.

En tercer lugar están las prestaciones sociales del Magisterio que ascienden a \$1.7 billones, 5% del total de transferencias y obedecen a la obligación del pago de pensiones, cesantías y salud de los docentes. El valor apropiado para 2005 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.

² Sentencia C-1433 de 2002, C-1064 de 2001 y C-1017 de 2003.

En cuarto lugar se encuentran las transferencias a las universidades nacionales y regionales que ascienden a \$1.5 billones, esto es, el 4.3% del total de transferencias, seguidas por las realizadas al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (Fonpet) por \$527 mm.

En general, la suma de todas las transferencias mencionadas anteriormente representa el 91% del total, el resto de las transferencias cuantifica compromisos legales adquiridos por el Gobierno Nacional a través del tiempo y presentan un aumento del 27% respecto a las apropiaciones para 2004, esto es, \$627 mm.

3.2 Servicio de la deuda pública nacional. El total del servicio de la deuda para el año 2005 asciende a \$32.3 billones, casi todo a cargo de la Nación pues solo \$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: \$20.7 billones corresponde a la deuda interna y \$11.6 billones a deuda externa. La deuda interna tiene una variación respecto a 2004 de 20%, mientras que la deuda externa lo hace en 10%. El total de los intereses, cuyo valor es de \$13.9 billones, representa el 43% del total de las apropiaciones del servicio de la deuda y \$18.3 billones corresponde a amortizaciones de capital, que son el 57% del servicio,

El Gobierno ha estimado que al finalizar 2004, el monto de la deuda interna ascenderá, aproximadamente, a \$65 billones y el de la deuda externa a \$60 billones. En 2005, ascenderían a \$73 billones y \$65 billones, respectivamente, sin incluir la deuda por bonos Fogafin ni por bonos pensionales. Por esta razón, como lo dejamos dicho en otra parte de la ponencia, 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, lo cual 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.

1.3 Gastos de inversión. Estos gastos, financiados con aportes de la Nación, ascienden a 8.4 billones que representa un incremento del 15% respecto a 2004, pero, si se descuenta Fogafin crece el 11.8%. De los aportes de la Nación que financian el presupuesto, el 63% (\$5.2 billones) corresponde a inflexibilidades de gasto público, representadas en vigencias futuras (\$2.5 billones), fondos especiales (\$1.7 billones) y gastos originados en leyes (\$1.1 billones).

El 37% restante (\$3.1 billones) se asigna a programas sectoriales relacionadas con las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Este monto incluye una partida equivalente al 23% (\$717.7 mil millones) para atender la ejecución de los créditos vigentes con la banca multilateral. Entre ellos se destacan los programas del Fondo de Inversiones para la Paz, de acceso a la educación superior, de reestructuración de hospitales y de reforma y modernización de la administración pública. Sobresalen también inversiones sectoriales orientadas a la asistencia social de los grupos más vulnerables de la población (a hogares menos favorecidos –Familias en Acción– a desplazados, a víctimas de la violencia, y a poblaciones afectadas por el conflicto interno), al desarrollo de programas básicos en los sectores de educación y salud, a proyectos productivos del sector agrícola, y a proyectos prioritarios en la gestión institucional (censo nacional de población y vivienda, programa de renovación de la administración pública, programa de renovación de cédulas, entre otros).

Es de anotar que el 23.9% del presupuesto flexible se concentra en inversiones del sector de defensa y seguridad, principalmente para adquisición de armamento, infraestructura y material de guerra, así como para mantenimiento de equipos.

Igualmente, en el sector transporte se contemplan inversiones para el desarrollo de diferentes obras de rehabilitación y mantenimiento vial, dragados de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación, mantenimiento de la red fluvial nacional, pago de garantías de tráfico, y obras de emergencia en la red vial nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías.

Inversiones Regionales. En cumplimiento del artículo 6° de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aprobada el 26 de junio de 2003 se adelantaron audiencias públicas consultivas con el propósito de definir los proyectos prioritarios a ser financiados con los recursos contemplados en dicho artículo. Como consecuencia de esa actividad, el PGN para el año 2005 incluye un total de \$250 mm para financiar tales inversiones, suma que corresponde al segundo tramo que el gobierno se comprometió en asignar a las comunidades.

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 esta pueda celebrar convenios con las entidades territoriales para la ejecución de los mismos.

Se fortalece de igual forma lo correspondiente a Caminos Vecinales, red terciarias y vías urbanas de lo correspondiente al presupuesto de Inviás, al igual que y el transporte fluvial para atender las necesidades de las regiones más apartadas, por valor de 235 miles de millones, contando con la participación de los entes territoriales en su cofinanciación. Igualmente se fortalece el funcionamiento y la inversión tanto del Ministerio de Cultura, como del Instituto Nacional de Concesiones (INCO). El artículo 54° quedará así:

Artículo 54. Los proyectos viales de las redes secundaria o terciaria y urbana, y los aeropuertos que no estén a cargo de la Nación, 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 y demás apropiaciones programadas por la presente ley a las entidades especializadas del sector transporte para estos propósitos, podrán ser ejecutados directamente por estas 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 podrá modificar el mantenimiento que actualmente la Nación adelanta en vías secundarias o terciarias.

En lo que corresponde al Fondo Nacional de Regalías y en cuanto a inversión, se da la posibilidad que la distribución se aplique la fórmula de distribución creada para el Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo a los proyectos concertados con los mandatarios locales y de acuerdo a las necesidades más apremiantes en los departamentos o municipios.

3.4 Presupuesto de los EPN con recursos propios. El presupuesto de los EPN con recursos propios representa el 6% del PGN y asciende a \$7.5 billones. De estos, \$4.1 billones se asigna a gastos de funcionamiento y \$3.4 billones a inversión. La suma que se destina a pago de servicio de la deuda es poco significativa. El gasto de funcionamiento representa el 55% del presupuesto de los EPN y la inversión el 45% restante (Cuadro 4).

Cuadro 4
Presupuesto EPN con recursos propios, 2004-2005
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2004			2005	VAR%	%PIB		
	Vigente	Adicional	Definitivo	Proyecto		05/04	04	05
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)	(5)=(4/3)	(6)	(7)	(8)
I. GASTOS DE PERSONAL	516	22	538	547	1,6	0,2	0,2	0,2
II. GASTOS GENERALES	249	11	260	255	(1,9)	0,1	0,1	0,1
III. TRANSFERENCIAS	2.431	279	2.710	2.717	0,3	1,1	1,0	1,0
IV. OPERACIÓN COMERCIAL	499	8	507	602	18,7	0,2	0,2	0,2
V. TOTAL FUNCIONAMIENTO	3.695	320	4.016	4.121	2,6	1,6	1,5	1,5
VI. INTERESES DE LA DEUDA	1		1	0	(87,3)	0,0	0,0	0,0
VII. INVERSION	2.871	62	2.932	3.358	14,5	1,2	1,3	1,3
VIII. SUBTOTAL SIN AMORTIZACIONES	6.566	382	6.948	7.479	7,6	2,8	2,8	2,8
IX. AMORTIZACIONES DE LA DEUDA					227	0,0	0,0	0,0
X. TOTAL CON AMORTIZACIONES	6.570		6.2	7.83			2,8	2,8
PENSIONES	160	17	176	154	(12,8)	0,1	0,1	0,1
PRESUPUESTO SIN PENSIONES	6.410	365	6.775	7.329	8,2	2,8	2,7	2,7
PRESUPUESTO SIN DEUDA	6.566	382	6.948	7.479	7,6	2,8	2,8	2,8
PRESUPUESTO SIN PENSIONES NI DEUDA	6.406	365	6.771	7.325	8,2	2,8	2,7	2,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Cerca del 80% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en siete entidades, como puede verse en el cuadro 5 las entidades más importantes son la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ICBF y SENA con una participación del 59%.

Cuadro 5
Presupuesto con recursos propios: Principales EPN, 2004-2005
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2004			2005	VAR%	%PIB		
	Vigente	Adicional	Definitivo	Proyecto		05/04	04	05
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)	(5)=(4/3)	(6)	(7)	(8)
Agencia Nacional de Hidrocarburos	1.821	130	1.951	2.231	14,4	0,8	0,8	0,8
ICBF	1.165	9	1.174	1.273	8,4	0,5	0,5	0,5
SENA	762	-	762	889	16,7	0,3	0,3	0,3
Fondos Rotatorios Defensa	610	-	610	692	13,3	0,2	0,3	0,3
Aeronáutica	291	2	293	326	11,0	0,1	0,1	0,1
Inviás	396	5	401	271	(32,4)	0,2	0,1	0,1
Supernotariado	203	7	211	220	4,6	0,1	0,1	0,1
Resto de entidades	1.320	229	1.549	1.582	2,1	0,6	0,6	0,6
TOTAL	6.570	392	6.952	7.483	7,6	2,9	2,8	2,8

3.5 Fuentes de financiamiento del presupuesto de 2005. Un presupuesto general de la Nación con egresos por \$91.6 billones, sin incluir los \$1,5 billones del presupuesto complementario, cuya financiación con ingresos corrientes, fondos especiales y rentas parafiscales es apenas de \$46.8 billones, esto es, el 51% del total, continúa 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.

Los ponentes y otros honorables Congresistas hemos manifestado nuestra preocupación por las dificultades que puedan presentarse para financiar el presupuesto de 2005, en especial respecto al rubro correspondiente a otros recursos de capital donde existen partidas cercanas a los dos 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. Nos preocupa igualmente el monto de las privatizaciones por \$2.8 billones. La composición de las fuentes de financiamiento se muestra en el Cuadro número 6.

Cuadro No 6
Fuentes de financiamiento 2005
Billones de pesos

Financiamiento 2005	Billones de \$	Participación %	Composición %
Ingresos de la Nación	84,1	91,8	100,0
Ingresos corrientes	39,0	42,6	46,4
R. Parafiscales y F. Especiales	3,8	4,2	4,6
Recursos de capital	41,3	45,1	49,1
Recursos propios de los EPN	7,5	8,2	100,0
Ingresos Corrientes	5,1	5,5	67,7
Recursos Parafiscales	2,0	2,1	26,2
Recursos Capital	0,5	0,5	6,2
Subtotal	91,6	100,0	
Faltante de financiamiento	1,5		
Total	93,1		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En general, la revisión de las cifras que sustentan el proyecto muestra que el endeudamiento público crece de manera notoria. En el caso del endeudamiento externo este crecerá en un 38%, mientras el interno crece a una tasa del 16%. Nótese que dentro de todos los componentes de rentas del Gobierno Nacional, es precisamente el de la deuda el que mayor crecimiento tiene, contadas las acepciones de los otros ingresos corrientes y de los ingresos por enajenaciones que hacen parte del plan de venta de activos del Estado que planea aplicar en cumplimiento de las directrices del Conpes 3281 del 19 de abril de 2004. Respecto a este último punto sobre la venta de activos del Estado, está claramente establecido en el presupuesto y en el Conpes al que hacemos referencia cuáles serán dichos ‘activos no estratégicos’.

Al respecto queremos señalar que la privatización de activos del Estado se hace, como lo reconoce el mismo gobierno, sobre la base de incrementar su flujo de caja y disminuir de esta forma el déficit fiscal, olvidando que la misma teoría sobre privatizaciones aconseja no vender activos públicos para superar una angustia de caja, porque en el largo plazo el balance fiscal se deteriora aún más.

Este detalle debe ser fundamental en la discusión del presupuesto, por cuanto constituye una decisión que afectará de forma permanente las cuentas fiscales y por tanto el Legislativo, que es el encargado de aprobar el presupuesto público, debe ser también el que se pronuncie sobre este tema.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2005, 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. Hemos realizado las observaciones y recomendaciones anteriores resaltando nuestra preocupación respecto de la situación de la deuda pública, las pensiones 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 por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 91 de 2004 Cámara, 40 de 2004 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 2005, y establézcase como monto definitivo del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2005, la suma de noventa y tres billones sesenta y ocho mil trescientos setenta y tres millones cuatrocientos sesenta mil ochocientos noventa y un pesos (\$93.068.373.460.891), moneda legal de los cuales noventa y un billones quinientos ochenta y dos mil trescientos setenta y tres millones cuatrocientos sesenta mil ochocientos noventa y un pesos (\$91.582.373.460.891) corresponden al presupuesto ordinario y un billón cuatrocientos ochenta y seis mil millones (\$1.486.000.000.000) al presupuesto complementario, el cual está sujeto a la aprobación del proyecto de ley de financiamiento.*

Ponentes al Proyecto de Ley número 91/04 (Cámara) y 40/04 (Senado) por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005.

Comisión Tercera Senado:

Juan Manuel Corzo (Coordinador); Guillermo García Realpe, Jaime Dussán Calderón, Juan Manuel López Cabrales, Omar Yopez Alzate, Piedad Zuccardi de García.

Comisión Cuarta Senado:

Juan Carlos Martínez (Coordinador); Efraín Cepeda Saravia (Coordinador); Carlos Barragán Lozada.

Comisión Tercera Cámara:

Muriel Benitorevollo (Coordinador); Germán Viana (Coordinador); Oscar Leonidas Wilches (Coordinador); Santiago Castro Gómez (Coordinador); César Augusto Mejía, César Negret, Javier Miguel Vargas Castro, Jesusita Zabala de Londoño, Jorge Casabianca, José Albeiro Mejía, Luis Enrique Salas, Oscar Darío Pérez, Rafael Amador, Wilson Borja Díaz, Zulema Jattin Corrales.

Comisión Cuarta Cámara:

Tania Alvarez Hoyos (Coordinadora); Gabriel Antonio Espinosa Arrieta (Coordinador); William Ortega Rojas (Coordinador); Luis Fernando Almario Rojas, David Char Navas, Jaime Cervantes Varelo, Ermínsul Sinisterra Santana, Luis Eduardo Vargas Moreno.

