

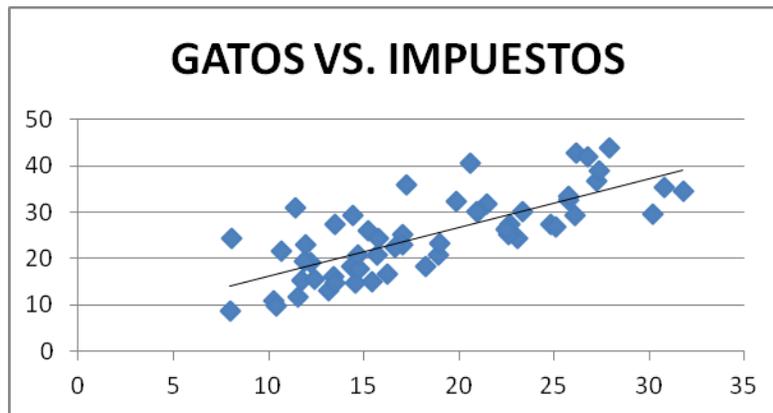
Crisis económica, minería y el presupuesto general de la nación para 2013

Jorge Espitia
Profesor universitario

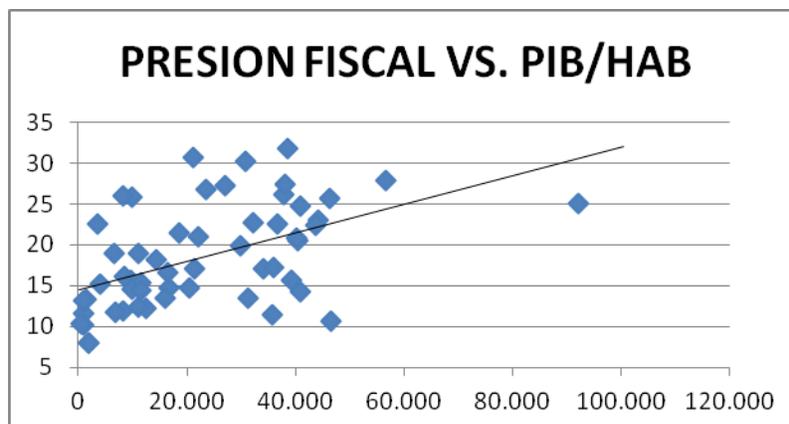
El Gobierno Nacional es claro e insistente en señalar que la situación fiscal actual, que considera sostenible, se debe preservar y, para ello, requiere que vayan de la mano la consecución de ingresos fiscales, la disciplina y la calidad de su gasto público. Además, señalando que sin una “sana situación fiscal” es imposible cumplir “con la obligación de defender los derechos fundamentales de los ciudadanos”.

Si bien los elementos que resalta el Gobierno Nacional en su Mensaje son de suma importancia, es igualmente conveniente señalar la estrecha relación que existe entre gasto público y presión fiscal (Recaudo Tributario/PIB), lo cual equivale a decir que el nivel de la provisión de los derechos fundamentales de un ciudadano guarda una relación directa con el nivel de tributación que el Estado le exige (impone) a sus conciudadanos (Gráfico 1). Sin una carga fiscal fuerte es imposible garantizarle los derechos básicos de la población (educación, salud, seguridad ciudadana, vivienda, agua potable, entre otros).

1



De igual manera, no se puede omitir el hecho que la presión fiscal debe guarda una relación positiva con el nivel de ingreso de los países (Gráfico 2), pues a mayor nivel de ingreso mayor nivel de tributación.

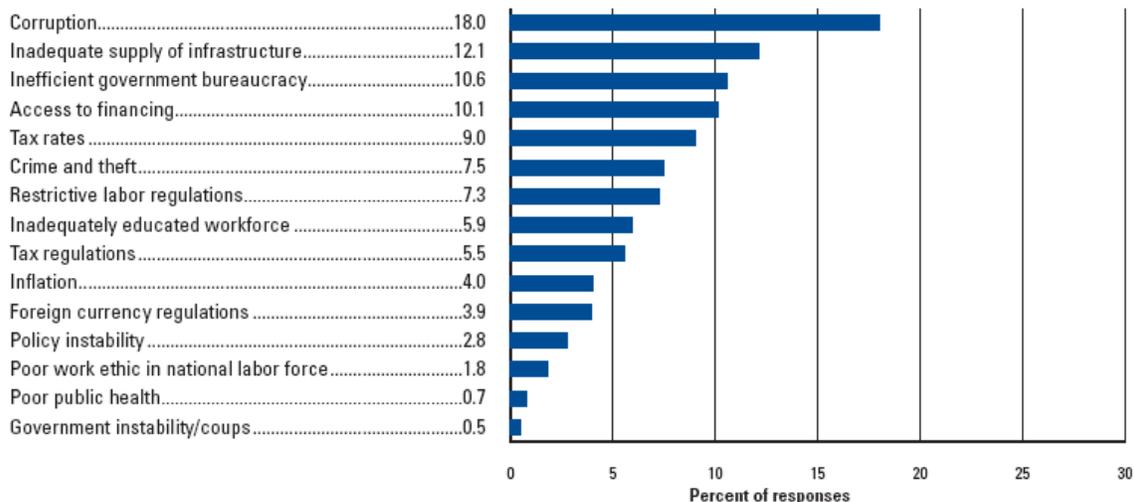


Ahora bien, respecto a la calidad del gasto público, hay mucho por hacer. Si se centra la discusión de la calidad en términos de la eficiencia de la provisión de los bienes y servicios públicos, entonces lo debemos hacer dentro del marco amplio de eficiencia que se maneja en la literatura de la hacienda pública donde se considera la eficiencia asignativa como la eficiencia social; que no es más que incluir dentro del marco de intervención pública la combinación tanto de los niveles de eficiencia económica y equidad deseables, dedicando para ello los recursos financieros, económicos y sociales necesarios. Esto no es más que validar si los sacrificios que realiza la sociedad (financieros, presupuestarios, impositivos, económicos, sociales, etc.) se justifican (López Casanovas G y Albert Castellanos. 2003. “La calidad del gasto y la mejora de la eficiencia en el sector público. Una valoración del gasto funcional de las AA.PP. desde una perspectiva multijurisdiccional”

Diversas son las razones por las cuales es necesario discutir, en el caso colombiano, las intervenciones del Gobierno Nacional Central, no solo por el nivel de su gasto sino por los sectores en los que actúa, su presupuesto funcional. Es aquí donde él adquiere relevancia, no sólo como productor directo de bienes y servicios, sino como responsable de proveer el marco general para el desarrollo económico y la creación de capital social. Es en estas áreas donde el rol del sector público favorece la estabilidad institucional, garantiza el monopolio de las armas y de la justicia para hacer creíbles los compromisos verbales y contractuales entre los distintos agentes económicos, así como favorecer las condiciones mínimas de competencia (p.e. igualdad de oportunidades, redes de salvaguarda que legitimen la competencia, etc.). De igual manera hay que destacar que hoy en día se pretende que el sector público adquiera como foco de atención preferente no sólo la formación de capital público productivo (infraestructuras, equipamiento, etc.) y capital humano (educación, sanidad, hábitat digno, etc.), sino también capital social, entendido éste como el relativo al entramado de redes sociales y de reciprocidad y confianza que se generan entre los miembros de una comunidad a través de la experiencia surgida de la interacción social y la cooperación.

En el caso colombiano, el capital público productivo aún es limitado y de inferior calidad a la que presentan países con igual nivel de desarrollo; el capital humano en muchos casos está capturado por los grupos ilegales o los grupos legales de presión tal y como ha sucedido con los recursos de la salud; o la dudosa calidad del gasto en educación, por no señalar otros problemas de la calidad de nuestro gasto público, tal y como lo presentan los indicadores de competitividad que se calculan a nivel internacional (Gráfico 3).

The most problematic factors for doing business



Si el gobierno nacional central es capaz de fortalecer la calidad de cada uno de los capitales públicos a su cargo de tal manera que los impuestos no resulten ser un lastre y el gasto público superfluo entonces su intervención resultará importante para hacer frente a la competitividad futura a la cual necesariamente se va a ver expuesta en un futuro no lejano.

Ahora bien, el marco de la dinámica económica que se presenta en el Proyecto de Presupuesto como en el Marco Fiscal de Mediano Plazo está fundado en la actividad minera y petrolera; y, ahí queremos hacer un llamado al Gobierno Nacional para que la bonanza sobre la cual nos estamos moviendo sea más una bendición para la sociedad colombiana en su conjunto que una maldición para muchos, casi siempre los más pobres y las clases medias y una bendición para pocos, en especial para los inversionistas extranjeros y sus intermediarios.

Pronósticos del PIB para 2012 por rama de actividad

Ramas de actividad	Crecimiento (%) 2012	Participación (%)	Contribución (pp)
Agropecuario, caza y pesca	1.0	6.5	0.1
Explotación de minas y canteras	9.9	8.1	0.8
Industrias manufactureras	3.2	13.9	0.5
Electricidad, gas y agua	2.8	4.0	0.1
Construcción	9.2	7.4	0.7
Edificaciones	7.0	3.7	0.2
Obras Civiles	11.5	3.7	0.2
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5.5	11.6	0.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.0	6.3	0.2
Est. financ., seguros, inmuebles y otros	4.6	18.7	1.1
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	3.4	15.4	0.7
Impuestos	6.1	8.0	0.0
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4.8		

Fuente: DANE. Cálculos DGPM.

El llamado de atención, lo vamos a recoger del artículo del Profesor Stiglitz “De la maldición a la bendición de los recursos naturales” del pasado 6 de agosto y donde se pregunta: ¿serán estos descubrimientos inesperados una bendición que trae consigo prosperidad y esperanza, o serán una maldición política y económica tal como ya ha ocurrido en muchos países?

Los elementos a destacar para el caso colombiano de la reflexión del Nobel son:

- 1). <http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> En promedio, el desempeño, en términos de crecimiento y equidad, de los países ricos en recursos naturales ha sido aún más deficiente que el de los países sin recursos.
- 2). Imponer altas tasas de impuestos a los recursos naturales no hará que dichos recursos desaparezcan, lo que significa que los países cuya principal fuente de ingreso son los recursos naturales pueden utilizarlos para financiar la educación, la asistencia de salud, el desarrollo y la redistribución, no importa que estos sean temporales.
- 3). La sociedad civil se ha organizado para contrarrestar la maldición que en lo fundamental contiene los siguientes ingredientes:
 - “Los países ricos en recursos naturales tienen la tendencia a tener monedas fuertes, lo que obstaculiza otras exportaciones,
 - Debido a que la extracción de recursos a menudo implica poca creación de puestos de trabajo, aumenta el desempleo¹;
 - La volatilidad de los precios de los recursos naturales causa que el crecimiento sea inestable, dicha inestabilidad se ve reforzada por los bancos internacionales que se apresuran a hacer negocios en el país cuando los precios de las materias primas están altos y se apresuran a salir cuando los precios bajan (este comportamiento

¹ En este aspecto vale la pena destacar el artículo del Profesor Albert Berry (2012), “Prosperidad para “todos”?” en razonpublica.com: “Entre esos *todos* están incluidos, claro está, los millones de desplazados por la violencia rural que ha azotado al país y otros millones con poca educación, poca experiencia o pocas competencias para el tipo de trabajo que requiere más y más una economía moderna, y los millones (que se pueden traslapar con algunos de los primeros dos grupos) que constituyen el sector “informal”, donde se emplea alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo urbana.

Dado que el ingreso *laboral* constituye el factor que determina cuántas familias permanecen en la pobreza o logran escapar de ella, el comportamiento de la economía durante los próximos años no podría calificarse de exitoso a menos que se tenga evidencia de un desempeño positivo del conjunto de las variables *laborales*: el empleo, la productividad laboral, el nivel de salarios o ingresos de los diferentes grupos de trabajadores, el desempleo, el subempleo, las condiciones del trabajo...

El comportamiento de estas variables es particularmente dramático en el caso de las familias desplazadas por la violencia, víctimas a quienes se les irán restituyendo tierras y derechos: pero su destino económico y social, compartido con los otros trabajadores menos capacitados (en buena parte los de menos educación y entrenamiento) adquiere además un carácter urgente”...

“La *minería* es en general el sector *más débil* de todos en cuanto a su capacidad de crear empleo, y tal vez también en cuanto a su efecto en el crecimiento. Aún en los países netamente mineros el porcentaje del empleo provisto directamente por este sector es bajo (menos de 1 por ciento en Venezuela, por ejemplo). Aun incluyendo el empleo *indirecto* a través de los enlaces con otros sectores, es un sector pobre en este sentido”.

refleja el principio aceptado a través de los tiempos que dice que los banqueros sólo prestan dinero a aquellos que no necesitan dichos préstamos)".

- 4). <http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> Los países ricos en recursos naturales a menudo no siguen estrategias de crecimiento sostenible. No hacen inversiones productivas de la riqueza proveniente de la explotación de los recursos naturales, con lo cual estas se empobrecen cada vez más.
- 5) La disfunción política exacerba el problema, y el conflicto por el acceso a las rentas provenientes de los recursos naturales da lugar a que surjan gobiernos corruptos y antidemocráticos.
- 6) Si bien <http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> existen algunos antídotos para estos males (un tipo de cambio bajo, un fondo de estabilización, una inversión cuidadosa de los ingresos provenientes de los recursos naturales, una prohibición al sobre-endeudamiento, entre otros), hay un creciente consenso acerca de que estas medidas, que son necesarias, resultan ser insuficientes.

Éste diagnóstico lleva al Nobel a señalar elementos de política económica que resultan importantes discutir en estos momentos en el seno de la sociedad civil colombiana, entre ellos:

- 1). <http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> Se debe hacer más por garantizar que nuestros conciudadanos reciban el valor total de los recursos; y para ello se necesita un estado fuerte con poder de negociación de tal forma que se logre un equilibrio justo entre las empresas explotadoras de recursos naturales y el país ya que las primeras buscan reducir al mínimo lo que pagan, mientras que los segundos necesitan maximizar lo que reciben. Para lograr ese contrato justo, las licitaciones deben ser bien diseñadas, competitivas y transparentes. "Los contratos, también deben ser transparentes, y deben garantizar que en caso de que los precios se disparen las ganancias extraordinarias no beneficien únicamente a la empresa". Y el Profesor Stiglitz a renglón seguido señala: "<http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> Desafortunadamente, muchos países ya han firmado contratos malos que dan un porcentaje desproporcionado del valor de los recursos a las empresas extranjeras privadas. Pero existe una respuesta simple a esto: renegociar; si la renegociación es imposible, se debe imponer un impuesto a las ganancias extraordinarias"². Si bien la respuesta de muchas empresas a los procesos de renegociación es amenazar con irse, es claro que "Una renegociación justa puede ser la base de una mejor relación a largo plazo", lo cual, no es más que estabilidad y calidad institucional.
- 2). <http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> Es igualmente importante que el dinero ganado a través de los recursos naturales sea utilizado a la promoción del desarrollo. <http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> Se construye infraestructura (camino, vías férreas, y puertos) con un único objetivo en mente: sacar los recursos naturales del país al menor precio posible, sin hacer ningún esfuerzo por crear eslabonamientos industriales que permitan procesar los recursos en el país o desarrollar las industrias locales que se basan en dichos recursos.

² Por ejemplo, en el caso de la renegociación del Contrato de Cerro Matoso la CGR advierte: "Las negociaciones se están adelantando sobre la base de un contrato que, como ya advirtió la Contraloría General de la Nación, presenta riesgo de ilegalidad".

<http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish> El verdadero desarrollo exige que se exploren todos los vínculos posibles.

3) El gobierno Nacional y el Congreso de la República deben de poner en marcha las instituciones, las políticas y las leyes necesarias para garantizar que los recursos naturales beneficien a todos los conciudadanos.

["http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish](http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz/spanish) Los recursos deberían ser una bendición, no una maldición. Los recursos sí pueden ser una bendición, pero esto no es algo que va a suceder por sí solo. Y no sucederá de manera fácil", y para ello se requiere de una institucionalidad y un Estado fuerte.

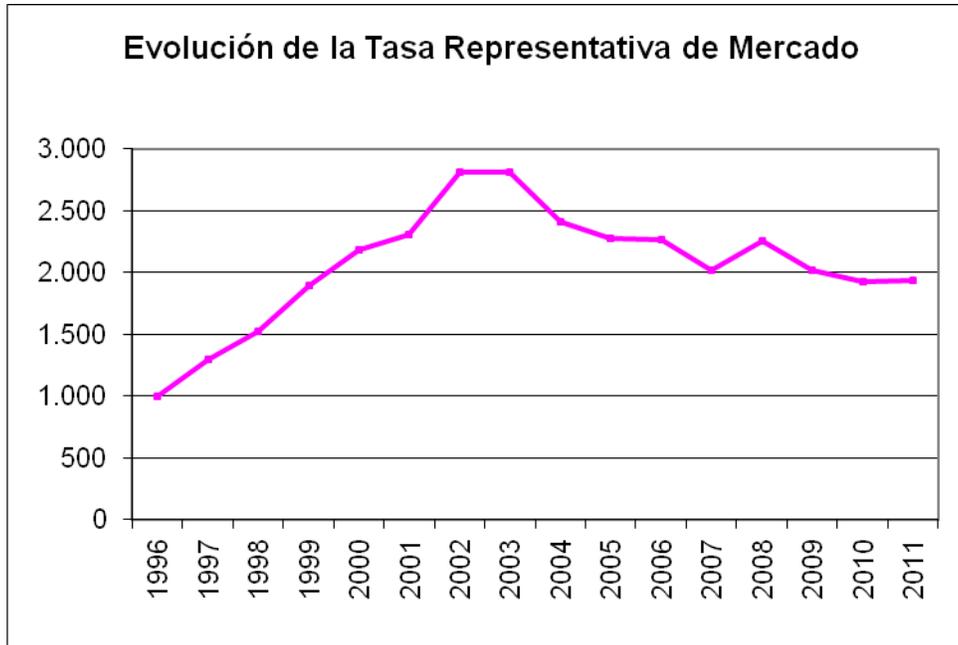
En este sentido, y aprovechando que el objetivo del PPGN 2012 es el de ponerle freno al "gasto improductivo y las fallas en el servicio que se transforman en huecos fiscales" es que se espera que las locomotoras del crecimiento y, en especial, la minera traiga grandes beneficios a la sociedad colombiana dentro de un marco de respeto por el medio ambiente, así sea técnicamente poco creíble pensar en una locomotora minera sostenible, pues el concepto no es aplicable cuando se trata de la extracción de recursos naturales.

Los fundamentales macroeconómicos

En el siguiente cuadro se presenta el valor esperado de las principales variables que afectan los diferentes rubros de ingresos y de gastos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el 2013.

Hay que destacar el efecto inercial que la gran mayoría de ellas presentan, guardando cierta prudencia en especial con el crecimiento económico que se espera para el 2012 como para el año siguiente, ubicándolos en un 4,8%.

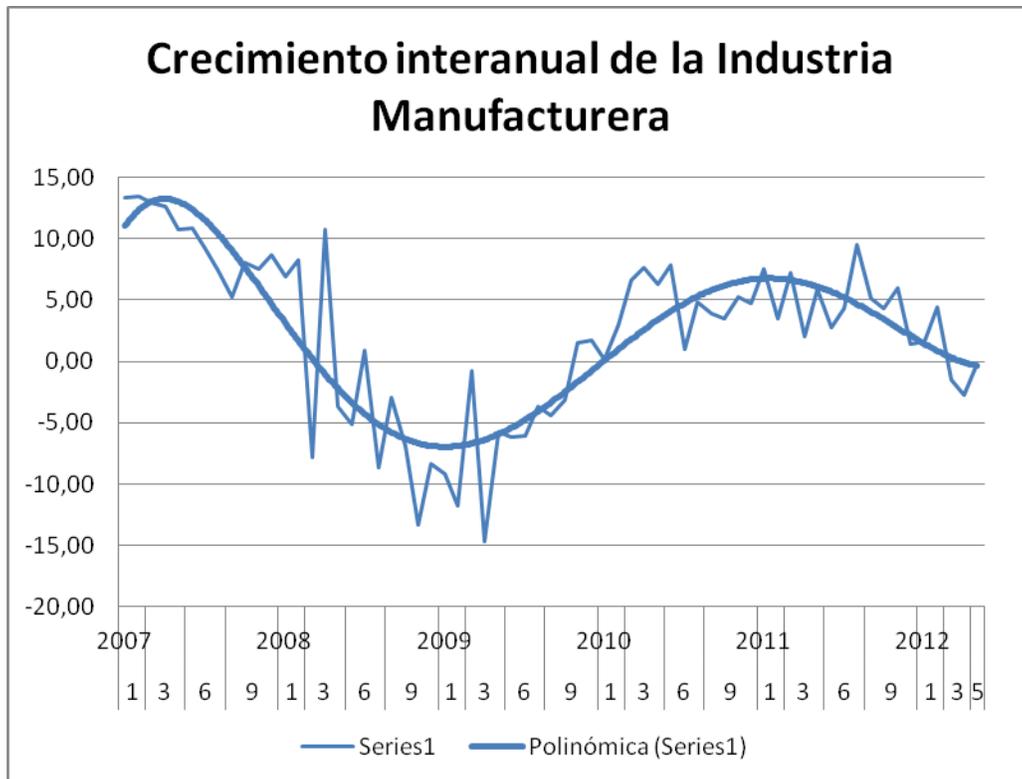
Supuestos para la Programación presupuestal de 2012	2012	2013
Inflación fin de periodo [%]	3,0	3,0
Devaluación Fin de Periodo [%]	(1,5)	-
Devaluación promedio [%]	(2,5)	-
Tasa de cambio fin de periodo [\$/USD\$]	1.800,0	1.800,0
Tasa de cambio promedio [\$/USD\$]	1.800,9	1.800,0
Crecimiento del PIB real [%]	4,8	4,8
PIB Nominal [MM\$]	664.020,0	720.953,0
Crecimiento del PIB nominal [%]	7,8	8,6
Importaciones [USD\$]	58.335,0	63.396,0
Crecimiento de las Importaciones [%]	15,0	8,7
Fuente: Proyecto de PGN 2013		



Fuente: Banco de la República

El conjunto de fundamentales impactan variables presupuestales importantes, entre ellas: El crecimiento económico que se espera para 2012 afecta el crecimiento del impuesto de renta, por ejemplo. El crecimiento de las importaciones y del tipo de cambio el recaudo de los impuestos al comercio exterior (IVA Externo y aduanas). La inflación determina el crecimiento de los Gastos de Personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. El crecimiento económico guarda una estrecha relación con el consumo de los hogares el cual determina el recaudo del IVA interno. Esto obliga a hacer una evaluación de cada uno de estos fundamentales, pues una sobre estimación conlleva una sobre estimación de los ingresos o del gasto.

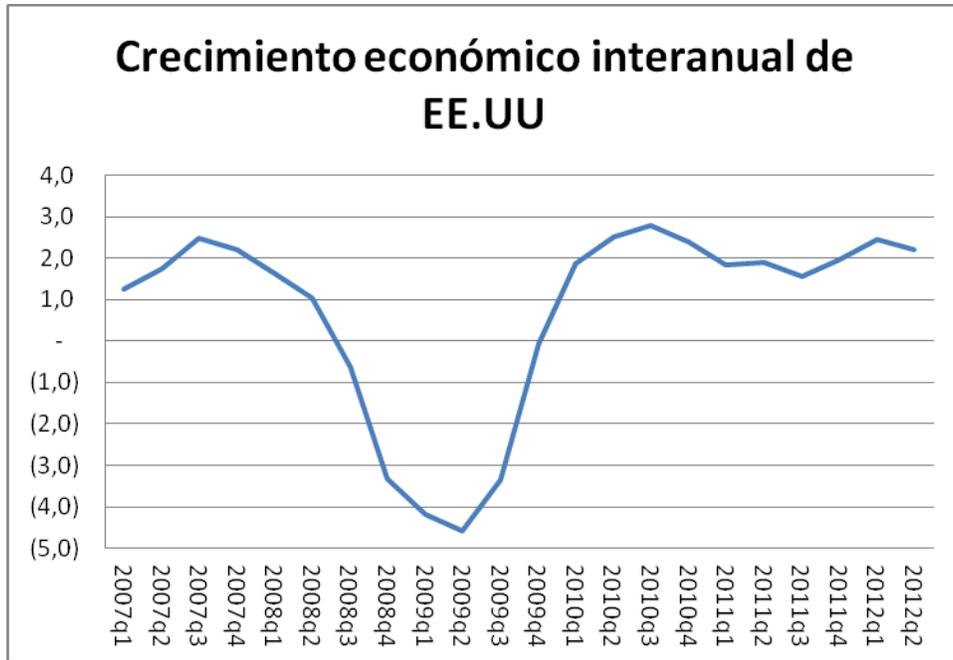
Si se observa el comportamiento histórico de algunas de estas variables es posible afirmar que los valores que el gobierno espera para 2012 y 2013 son razonablemente prudentes. Sin embargo, es necesario prestar una atención importante a los posibles impactos que puedan tener la desaceleración de los países europeos, de los Estados Unidos y de China sobre la economía colombiana, así como una posible crisis financiera en Europa; en un escenario que comienza a presentar elementos de desaceleración en algunos sectores importantes (industria manufacturera –Gráfico- y sector agropecuario).



Fuente: DANE.

En el caso de los Estados Unidos el Profesor Nouriel Roubini en su artículo “La utopía de la recuperación estadounidense” señala 5 razones para pensar en una posible desaceleración en una de las economías que mayor impacto tiene sobre la dinámica económica colombiana, ellas son:

1). El crecimiento del segundo trimestre fue inferior registrado entre enero y marzo, ya que la creación de empleos cayó abruptamente (Gráfico).



Fuente: Bureau of Economic Analysis.

2). El temor a que la economía de los EE.UU. se esté aproximando a un “abismo fiscal” al esperarse, en el corto plazo, eventos tales como un aumento automático de los impositivos y reducciones en el gasto público. Otro tanto hará la incertidumbre respecto de quién será el Presidente en 2013; cuáles serán las tasas impositivas y los niveles de gasto público; la amenaza de otro “cierre” del gobierno por la cuestión del límite al endeudamiento (Gráfico); y el riesgo de que vuelva a reducirse la calificación de la deuda soberana, si la parálisis política sigue obstaculizando la adopción de un plan de consolidación fiscal en el mediano plazo. Bajo estas condiciones, la mayoría de las empresas y de los consumidores preferirán ser cautos con sus gastos, y esto debilitará aún más la economía.



Fuente: Whitehouse.

3). Si todas las reducciones impositivas y los programas de transferencias que están vigentes se dejan vencer y se implementan ajustes draconianos, el freno derivado del “abismo fiscal” restaría al crecimiento en 2013 el equivalente al 4,5% del PIB. El freno fiscal bastará para desacelerar la economía a velocidad de punto muerto, con una tasa de crecimiento de apenas el 1%.

4). El crecimiento del consumo privado en los últimos trimestres es reflejo del aumento del ingreso disponible y no de un aumento de los salarios reales que en realidad, están a la baja. Las reducciones de los impuestos y la prórroga de las transferencias a las familia implica necesariamente un aumento del nivel de la deuda pública. Si en 2013 los programas de transferencias llegan a su fin y no se prorrogan algunas exenciones impositivas, el crecimiento de la renta disponible y del consumo se reducirá. Entonces Estados Unidos enfrentará no solamente los efectos directos del freno fiscal sino también sus efectos indirectos sobre el gasto privado.

5). Hay cuatro fuerzas externas que dificultarán todavía más el crecimiento de los Estados Unidos: el agravamiento de la crisis de la eurozona; el aterrizaje, cada vez menos suave, de China; la desaceleración generalizada de las economías de mercado emergentes, debida a factores cíclicos (insuficiente crecimiento en los países avanzados) y a causas estructurales (un modelo de capitalismo de Estado que reduce el potencial de crecimiento); y el riesgo de que en 2013 el petróleo se encarezca, cuando ni las negociaciones ni las sanciones convencen a Irán de abandonar su programa nuclear.

Cuadro. Saldo de la deuda pública en la euro zona (% del PIB)

	2001	2008	2009	2010	2011
EU (27 countries)	61.0	62.5	74.7	80.0	82.5
EU (25 countries)	61.2	63.2	75.4	80.7	83.2
Euro area (17	68.1	70.1	79.8	85.3	87.2

countries)					
Euro area (16 countries)	68.2	70.2	79.9	85.4	87.4
Belgium	106.5	89.3	95.9	96.0	98.0
Denmark	49.6	34.5	41.8	42.9	46.5
Germany	59.1	66.7	74.4	83.0	81.2
Greece	103.7	113.0	129.3	145.0	165.3
Spain	55.6	40.1	53.8	61.2	68.5
France	56.9	68.2	79.0	82.3	85.8
Italy	108.2	105.8	115.5	118.6	120.1
Netherlands	50.7	58.5	60.8	62.9	65.2
Austria	66.8	63.8	69.5	71.9	72.2
Portugal	51.2	71.6	83.0	93.3	107.8
Finland	42.5	33.9	43.3	48.4	48.6
Sweden	54.7	38.8	42.7	39.4	38.4
United Kingdom	37.7	54.8	69.6	79.6	85.7
Norway	29.2	49.1	43.1	43.7	29.0

Fuente: Eurostat.

Ante esto, las respuestas de política económica no van a alcanzar para cortar de raíz la brusca detención de la economía estadounidense: si el efecto del freno fiscal sobre el crecimiento fuera moderado, es probable que el dólar estadounidense se fortalezca, a medida que la crisis de la eurozona debilite el euro y reaparezca una aversión a riesgos global. Aunque la Reserva Federal de los Estados Unidos seguramente aumentará la flexibilización cuantitativa, esta no servirá de nada, dado que las tasas de interés a largo plazo ya están en niveles muy bajos, y bajarlas aún más no estimulará el gasto.

Cuadro: Tasas de Interés de largo plazo

	2002	2007	2008	2009	2010	2011
Euro área	4.91	4.32	4.31	3.82	3.61	4.41
Bulgaria	8.26	4.42	5.81	6.75	5.19	4.43
United States	4.60	4.63	3.65	3.25	3.20	2.76
Japan	1.27	1.68	1.49	1.35	1.18	1.12

Fuente: Eurostat.

De hecho, el canal crediticio está congelado y la velocidad de circulación monetaria colapsó, pues la expansión de la base monetaria se están acumulando en los bancos en forma de excedentes de reservas. Además, es improbable que el dólar se debilite mientras otros países también implementan medidas de flexibilización cuantitativa.

Ante la probable crisis que avizora el Profesor Roubini en los Estados Unidos, el gobierno colombiano no puede ser ciego y debe estar preparado para afrontarla, y por eso el llamado del Presidente de la República a estar atento a la evolución de los acontecimientos internacionales dado que la economía colombiana no está completamente blindada, lo cual nos parece un acto de responsabilidad a la cual los jefes de despacho deben estar muy atentos, así nos encontremos en un escenario de baja inflación, un nivel de reservas internacionales alto y con pocas probabilidades que

algunas de las principales causas de las crisis externas se estén incubando en el seno de la economía colombiana. Cabe recordar que dentro de las causas que ha identificado la literatura económica de dichas causas se encuentra: Un déficit insostenible en la cuenta corriente de la balanza de pagos; ii) Un nivel del saldo de deuda externa de corto plazo superior al saldo de reservas internacionales; iii) Pérdida de confianza en la solvencia del sistema financiero interno; iv) ataques externos a la moneda; y, v) un déficit fiscal del Sector Público No Financiero alto y permanente que lleven a que el nivel y la tasa de crecimiento de la deuda pública se haga insostenible³.



Fuente: Banco de la República, Dane y cálculos propios

En este punto, resulta preocupante que en pleno proceso de maduración de la crisis internacional e indicios de desaceleración de la economía colombiana los niveles de ejecución del Presupuesto General de la Nación estén en los niveles que hoy se encuentran.

De acuerdo con la ejecución presupuestal a junio de 2012 el nivel correspondiente de cada uno de los momentos presupuestales (compromisos, obligaciones y pagos) respecto al total apropiado es del 49,0%, 36,8% y 35,7%, respectivamente; existiendo diferencias significativas entre rubros. Cuando la relación se calcula para las obligaciones estos valores son del 40% para los gastos de funcionamiento, del 44% para el servicio de la deuda y del 21% para la inversión. La dinámica que presentan los dos primeros rubros no preocupan tanto en la medida en que ambos obedecen a su propia dinámica como es el pago de las respectivas nóminas, mientras que la de la inversión es en buena medida el reflejo de la gestión de cada una de las administraciones, la cual si presenta grandes diferencias respecto a la media del rubro. Los sectores que presentan un nivel de ejecución de su inversión por debajo del 21% son los de Transporte (18%); Hacienda

³“Nosotros no estamos totalmente blindados, pero sí, por lo menos, protegidos. Tenemos unas reservas altas, una inflación baja, un déficit fiscal cada vez más reducido, y somos, además, uno de los países que mejor crédito tienen en el mundo”. No obstante, eso no significa que “la turbulencia en la que se mueve la economía mundial no nos afecte; pero en términos generales estamos bien” Junio 18 de 2012.

(4%); Defensa y Policía (15%); Agropecuario (16%); Vivienda, Ciudad y Territorio (5%) y Planeación (19%) (Cuadro).

**Concentración Presupuesto de Inversión por Sectores 2012
Acumulada a junio**

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
TRANSPORTE	7.062	5.222	1.264	1.018	1.841	73,9	17,9	14,4	24,2	80,5
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	7.007	4.537	1.727	1.629	2.470	64,8	24,6	23,2	38,1	94,3
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	3.257	1.037	885	879	2.220	31,8	27,2	27,0	85,3	99,3
TRABAJO	2.913	1.458	835	802	1.455	50,1	28,7	27,5	57,3	98,0
MINAS Y ENERGIA	2.734	1.216	917	916	1.518	44,5	33,6	33,5	75,4	99,9
HACIENDA	2.689	1.934	110	110	755	71,9	4,1	4,1	5,7	99,8
DEFENSA Y POLICIA	1.934	737	305	293	1.198	38,1	16,8	15,1	41,4	95,9
AGROPECUARIO	1.684	1.123	273	273	561	66,7	16,2	16,2	24,3	99,9
EDUCACION	1.246	677	349	349	569	54,3	28,0	28,0	51,6	100,0
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.230	287	97	57	943	23,3	7,9	4,7	33,6	59,2
PLANEACION	999	773	187	187	226	77,4	18,8	18,7	24,3	99,8
SUBTOTAL	32.756	19.001	6.951	6.513	13.755	58,0	21,2	19,9	36,6	93,7
RESTO DE SECTORES	4.052	2.081	807	782	1.972	51,3	19,9	19,3	38,8	97,0
TOTAL	36.808	21.081	7.758	7.295	15.727	57,3	21,1	19,8	36,8	94,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El Presupuesto General de la Nación 2013

El Presupuesto General de la Nación para el 2013 asciende a 185,5 billones de pesos (25,7% del PIB).

Fuentes y Usos

Las fuentes de financiamiento del PGN de 2013 son en su orden: 55,1% Ingresos Corrientes de la Nación; 15,1% Recursos del Crédito Interno; 7,8 los ingresos de los Establecimientos Públicos 7,2% los Excedentes Financieros que las entidades descentralizadas del orden nacional le giran a la Nación, en especial los recursos de Ecopetrol; 7,2% de otros recursos de capital de los cuales 5 billones de pesos corresponde a la enajenación de activos, 2,3 billones por pérdidas de apropiación, 1,5 billones por operaciones de Tesorería, entre los ítem más importantes. Cabe destacar que los recursos del crédito externo tan sólo financian un 2,9% del total del PGN (Cuadro).

Respecto a las fuentes es sumamente importante destacar que en la mayoría de Estados del mundo uno de los ingresos más importantes de financiación de su presupuesto, de su gasto presupuestal, corresponde a su actividad tributaria (el recaudo impositivo), situación que en el caso del PPGN de 2013 tan sólo contribuye a la financiación de cerca del 54,8%; lo cual permite afirmar que la política tributaria colombiana no sólo es ineficiente, inequitativa sino insuficiente para financiar las necesidades de la población colombiana; lo cual hace que el escenario tributario que se presenta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo resulte altamente preocupante al buscar disminuir la presión fiscal (Recaudo Tributario / PIB) de 14,5% en 2012 a 13,7% del PIB en 2023. ¿Será que la dependencia de los presupuestos de la Nación en los próximos años va cada vez más a depender de las transferencias mineras, por ejemplo la que le hace Ecopetrol a la Nación a raíz de la bonanza petrolera esperada? ¿Será que el efecto esperado de la bonanza minera en la política tributaria va a conducir a una reducción del recaudo tributario, de la relación recaudo impositivo a PIB descendente? ¿Es eso justamente lo que necesita este país con tantas necesidades?

Los Usos del PGN se distribuyen en un 52,7% en Funcionamiento; 22,0% en Inversión; el 14,8% en Amortizaciones de la deuda pública y el restante 10,5% en el pago de intereses de la deuda del Gobierno Nacional Central (Cuadro). En el rubro de Funcionamiento se contabilizan los Gastos de Personal que ascienden a 20,5 billones de pesos, el 20,9% del total; los Gastos Generales con 6,4 billones de pesos (6,6%); las Transferencias para las entidades territoriales (\$28,2 billones), el pago de las mesadas pensionales (\$24,9 billones), el Fondo de Prestaciones del Magisterio y las Universidades entre otras, las cuales en su totalidad suman 69,3 billones de pesos representando cerca del 70,9% del total del rubro de Funcionamiento. El restante 1,6% corresponde a los gastos de Operación Comercial.

El servicio de la deuda reúne el pago de intereses de la deuda pública así como los pagos al capital (amortizaciones) con un peso específico en el total de 58,4% y 41,6%, respectivamente.

Si con base en esta información se realiza una aproximación al gasto discrecional, o en su defecto a la inflexibilidad presupuestal que se plantea en el PPGN 2013, resulta fácil señalar que cerca del 78% corresponde a un gasto inflexible.

Cabe señalar que los rubros de gasto que más contribuyen al crecimiento son en su orden: los gastos de funcionamiento (33,9%), inversión (33,3%) y Amortizaciones (30,7%). Por el lado de los ingresos, las principales contribuciones al crecimiento se dan en los ingresos corrientes de la nación, los excedentes financieros, los otros recursos de capital y los recursos del crédito interno; entre tanto los recursos del crédito externo no presionan al alza el crecimiento de las fuentes del PGN.

FUENTES Y USOS DEL PGN 2012 Y 2013 (MILES DE MILLONES DE PESOS Y % DEL PIB)					
	2012	2013	Crecimiento	% PIB	% PIB
FUENTES	165,276	185,525	12.3%	25.3	25.7
INGRESOS CORRIENTES NACION	86,733	102,212	17.8%	13.3	14.2
EXCEDENTES FINANCIEROS	6,794	13,322	96.1%	1.0	1.8
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	563	532	-5.5%	0.1	0.1
REINTEGROS Y RECURSOS NO APROPIADOS	300	317	5.8%	0.0	0.0
RECUPERACION DE CARTERA	197	173	-12.1%	0.0	0.0
FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO	1,034	1,186	14.7%	0.2	0.2
FONDOS ESPECIALES	7,881	6,638	-15.8%	1.2	0.9
INGRESOS ESTAPUBLICOS	14,327	14,381	0.4%	2.2	2.0
RECURSOS DE CREDITO EXTERNO	7,906	5,400	-31.7%	1.2	0.7
RECURSOS DE CREDITO INTERNO	27,500	28,008	1.8%	4.2	3.9
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	12,041	13,356	10.9%	1.8	1.9
USOS	165,276	185,525	12.3%	25.3	25.7
FUNCIONAMIENTO	90,943	97,810	7.6%	13.9	13.6

FUENTES Y USOS DEL PGN 2012 Y 2013 (MILES DE MILLONES DE PESOS Y % DEL PIB)					
	2012	2013	Crecimiento	% PIB	% PIB
INTERESES DE LA DEUDA	19,102	19,518	2.2%	2.9	2.7
INVERSIÓN	34,001	40,748	19.8%	5.2	5.7
AMORTIZACIONES	21,230	27,449	29.3%	3.3	3.8

Fuente: PPGN 2013. Cálculos propios.

Respecto al PPGN que se presentó el año pasado, se destaca el incremento tan alto que se espera tener en el rubro de los excedentes financieros que las entidades del orden nacional le giran a la Nación, en especial Ecopetrol; con lo cual se corrobora que la Nación sí hace un uso efectivo de los recursos que le arroja la bonanza minera mientras que a las Entidades Territoriales se les obliga a hacer un esfuerzo de ahorro. El año pasado la Nación esperaba un giro cercano a los 6,8 billones de pesos y para el 2013 este alcanza un valor de 13,3 billones de pesos, lo cual representa un incremento del 96%. El otro rubro de las fuentes que presenta un incremento significativo es el de los ingresos corrientes de la nación, 17,8%.

El resultado fiscal implícito del PGN

La reclasificación de las cuentas presupuestales bajo la metodología base para el cálculo del resultado fiscal permite calcular el resultado fiscal implícito que hay en el PPGN 2013 así como determinar cuáles van a ser las fuentes de financiamiento, en caso de presentarse un resultado fiscal negativo.

El PPGN 2013 trae consigo un déficit, lo que equivale a un resultado fiscal negativo de 19,3 billones de pesos (-2,7% del PIB), resultado de unos ingresos esperados del orden de los 138,8 billones y unos gastos de 158,1 billones de pesos. Este resultado fiscal negativo se espera financiar en un 31% con los desembolsos netos del endeudamiento público (desembolso menos amortizaciones) y el restante 69% con otros recursos de capital (privatizaciones, entre otras) (Cuadro).

EL RESULTADO FISCAL IMPLÍCITO QUE HAY EN EL PPGN 2013 (MM\$)				
	2012	2013	Crecimiento	2013 [%PIB]
INGRESOS CORRIENTES NACION	86,733	102,212	17.8	14.2
EXCEDENTES FINANCIEROS	6,794	13,322	96.1	1.8
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	563	532	-5.5	0.1
REINTEGROS Y OTROS RECURSOS NO APROPIADOS	300	317	5.8	0.0
RECUPERACION DE CARTERA	197	173	-12.1	0.0
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	1,034	1,186	14.7	0.2
FONDOS ESPECIALES	7,881	6,638	-15.8	0.9
INGRESOS ESTAPUBLICOS	14,327	14,381	0.4	2.0
TOTAL DE INGRESOS	117,829	138,761	17.8	19.2
FUNCIONAMIENTO	90,943	97,810	7.6	13.6
INTERESES DE LA DEUDA	19,102	19,518	2.2	2.7
INVERSIÓN	34,001	40,748	19.8	5.7
GASTO PRIMARIO	124,944	138,558	10.9	19.2

TOTAL DE GASTOS	144,046	158,076	9.7	21.9
RESULTADO FISCAL	-26,217	-19,315	-26.3	-2.7
RECURSOS DE CREDITO EXTERNO	7,906	5,400	-31.7	0.7
RECURSOS DE CREDITO INTERNO	27,500	28,008	1.8	3.9
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	12,041	13,356	10.9	1.9
AMORTIZACIONES (-)	21,230	27,449	29.3	3.8
TOTAL FINANCIAMIENTO	26,217	19,315	-26.3	2.7

Finalmente, hay que calcular el efecto esperado en el saldo de la deuda pública, de la política presupuestaria y fiscal que se encuentra en el PPGN 2013; en la medida en que el saldo esperado no es más que el resultado de la deuda pasada, más los desembolsos esperados menos las amortizaciones a realizar. Teniendo como base esta identidad contable se tiene que el saldo de la deuda pública en 2012 y 2013 se mantiene alrededor de los 211 billones de pesos, que en términos del PIB resulta una relación descendente.