



CEDE

## RIGIDECES INSTITUCIONALES Y FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA: LOS CASOS DE ARGENTINA, COLOMBIA, MÉXICO Y PERÚ<sup>†</sup>

JUAN CARLOS ECHEVERRY<sup>1</sup>  
JORGE ALEXANDER BONILLA<sup>2</sup>  
ANDRÉS MOYA<sup>3</sup>

### Resumen

En los últimos años se ha hecho evidente que los gobiernos cuentan con un margen de maniobra reducido en la elaboración del presupuesto, pues una proporción importante de los gastos se encuentra predeterminada por normas legales, mandatos constitucionales, compromisos previamente adquiridos por el gobierno, y requerimientos del actual ejercicio presupuestario. Este estudio analiza el fenómeno de las inflexibilidades presupuestales partiendo de una discusión teórica sobre las razones que dan origen a la presencia de este fenómeno, y examina en particular el caso de cuatro países latinoamericanos: Argentina, Colombia, México y Perú, usando el presupuesto de 2003. En cada uno de estos países se estudia el origen y magnitud de las inflexibilidades presupuestales, así como las posibles soluciones o tratamientos que se han implementado para superarlas. La metodología adoptada sigue la taxonomía de inflexibilidades sugerida por Echeverry et al. (2004) y proporciona un esquema de clasificación de los rubros por nivel de inflexibilidad: alta, media y baja. Los resultados señalan que de los cuatro países Argentina es tal vez el más crítico en materia de rigidez, cuenta con una alta inflexibilidad en el gasto y el ingreso, sus recursos son apenas cerca de la mitad de los gastos y posee una porción apreciable de rentas parafiscales. Generalmente, la inflexibilidad en el gasto de estos países es explicada por las partidas asociadas a servicios personales y pensiones. En cuanto a los ingresos, México es un caso excepcional, sus recursos son 100% flexibles y tienden a equiparar las erogaciones. No obstante, en materia de exenciones tributarias, sus tratamientos fiscales preferenciales alcanzan un cuarto de sus ingresos. Finalmente el documento expone algunas recomendaciones extractadas de los modelos usados por cada país que podrían ser aplicables a otras naciones del mismo grupo de estudio.

**Palabras clave:** Presupuesto, inflexibilidad, política fiscal.

**Clasificación JEL:** H30, H50, H61.

---

<sup>†</sup> Este estudio fue realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como parte de las iniciativas promovidas por La Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados, enmarcada dentro del Diálogo Regional de Política y coordinada por el PRODEV. El estudio fue presentado en la reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington D.C., 8-9 de mayo de 2006. Para la elaboración de este documento contamos con la valiosa ayuda de Ángela Fonseca como asistente de investigación. Las conversaciones sobre el tema con los funcionarios de las entidades de presupuesto en Argentina, Colombia, México y Perú fueron de gran utilidad. Por supuesto, los errores y omisiones de este documento son responsabilidad de los autores y no comprometen a estas personas, ni a las instituciones a las cuales pertenecen.

<sup>1</sup> Profesor investigador, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Correo electrónico: jechever@uniandes.edu.co.

<sup>2</sup> Profesor investigador, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Correo electrónico: jobonill@uniandes.edu.co.

<sup>3</sup> Profesor investigador, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Correo electrónico: an-moya@uniandes.edu.co.

## **INSTITUTIONAL RIGIDITIES AND BUDGET FLEXIBILITY: THE CASES OF ARGENTINA, COLOMBIA, MEXICO AND PERU**

### **Abstract**

During the last few years, it has become evident that governments lack the necessary flexibility to formulate the national budget and modify the budget composition since an important share of expenditures are fixed by legal norms, constitutional directives, previous commitments, and current budgetary requirements. This article discusses the theoretical foundations that explain the phenomenon of institutional rigidities and budget flexibility, and assesses the experience of four Latin-American countries: Argentina, Colombia, México, and Peru. In each of these four cases, we analyze the origin and extent of budgetary inflexibilities, as well as possible solutions and policies that have been implemented to address this issue. Our methodology follows the taxonomy suggested by Echeverry et al. (2004) which allows us to classify expenditures according to their degree of inflexibility. Our results indicate that Argentina has the most critical situation regarding budget inflexibilities: revenues and expenditures in Argentina exhibit a high degree of inflexibility, revenues account for approximately half of expenditures, and the budget encompasses an important share of parafiscal levies. Mexico, on the other hand, exhibits a high degree of revenue flexibility, but it also reveals an important amount of tax exemptions. To conclude, we expose some proposals that stem from the experience of each of the four countries analyzed, and that could turn to be useful in other contexts.

**Key words:** Budget, Inflexibility, Fiscal Policy.

**JEL Classification:** H30, H50, H61.

## Tabla de Contenido

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>II.</b>	<b>UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA</b>	<b>12</b>
<b>1.</b>	<b>Los modelos políticos de determinación de la política fiscal</b>	<b>12</b>
1.1.	Las teorías de "ilusión fiscal"	14
1.2.	La deuda como una variable estratégica	14
1.3.	Los conflictos intergeneracionales	15
1.4.	Conflictos distributivos (intrageneracionales) y "guerras de espera"	16
1.5.	Tragedia de los comunes	17
1.6.	Instituciones presupuestales	18
<b>2.</b>	<b>El problema de inconsistencia temporal</b>	<b>18</b>
<b>III.</b>	<b>ESTUDIOS DE CASO</b>	<b>23</b>
<b>1.</b>	<b>Argentina</b>	<b>23</b>
1.1.	Características y generalidades del presupuesto de la Administración Nacional para 2003	23
1.2.	El Presupuesto de la Administración Nacional en 2003	25
1.3.	Inflexibilidades y rigideces en el presupuesto	31
1.3.1.	Origen y economía política de las inflexibilidades	32
1.3.2.	Inflexibilidades en el gasto	36
1.3.3.	Inflexibilidades en los ingresos	39
1.3.4.	Recursos parafiscales	41
1.3.5.	Gasto tributario	45
1.4.	Consideraciones finales	47
<b>2.</b>	<b>Colombia</b>	<b>50</b>
2.1.	Características y generalidades del presupuesto del Gobierno Nacional Central para 2003	50
2.2.	El Presupuesto General de la Nación en 2003	52
2.3.	Inflexibilidades y rigideces en el presupuesto	57
2.3.1.	Origen y economía política de las inflexibilidades	57
2.3.2.	Inflexibilidades en el gasto	61
2.3.3.	Inflexibilidades en los ingresos	64
2.3.4.	Recursos Parafiscales	68
2.3.5.	Gasto tributario	72
<b>3.</b>	<b>México</b>	<b>74</b>
3.1.	Características y generalidades del presupuesto del Sector Público Federal para 2003	74
3.2.	El Presupuesto del Sector Público Federal en 2003	77
3.3.	Inflexibilidades y rigidez en el presupuesto	83
3.3.1.	Origen y economía política de las inflexibilidades	83
3.3.2.	Inflexibilidades en el gasto	86
3.3.3.	Inflexibilidades en los ingresos	95
3.3.4.	Gasto tributario	100
3.4.	Medidas y lecciones para solventar las inflexibilidades del presupuesto del Sector Público Federal de México.	103
3.5.	Conclusiones y consideraciones finales	109
<b>4.</b>	<b>Perú</b>	<b>110</b>
4.1.	Características y generalidades del presupuesto de la Administración Nacional para 2003	110
4.2.	El Presupuesto de la Administración Central en 2003	114
4.3.	Inflexibilidades y rigideces en el presupuesto	117
4.3.1.	Inflexibilidades en el gasto	118
4.3.2.	Inflexibilidades en los ingresos	120
4.3.3.	Gasto tributario	124
4.4.	Consideraciones Finales	125

<b>IV.</b>	<b>EVALUACIÓN DE LAS INFLEXIBILIDADES EN LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES DE COLOMBIA Y PROPUESTAS DE FLEXIBILIZACIÓN</b>	<b>128</b>
1.	<b>Introducción y Metodología</b>	<b>128</b>
2.	<b>Subdirección de Desarrollo Social</b>	<b>130</b>
2.1.	Sector Educación	131
2.2.	Sector Protección Social	135
2.3.	Sector Justicia	141
3.	<b>Subdirección de Infraestructura y Desarrollo Económico</b>	<b>142</b>
3.1.	Sector Minero-energético	143
3.2.	Sector Transporte	147
3.3.	Sector Agropecuario	148
4.	<b>Subdirección de Administración General del Estado</b>	<b>149</b>
4.1.	Sector Hacienda y Planeación	149
4.2.	Sector de Administración General	152
4.3.	Sector Defensa y Seguridad	154
5.	<b>Conclusiones</b>	<b>156</b>
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>159</b>
<b>VI.</b>	<b>REFERENCIAS</b>	<b>170</b>

## Lista de Cuadros

Cuadro 1.1. Cuenta Ahorro Inversión	26
Cuadro 1.2. Ingresos corrientes y de capital de la Administración Nacional	27
Cuadro 1.3. Gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional	28
Cuadro 1.4. Gasto por finalidades y funciones	30
Cuadro 1.5. Gasto según grado de rigidez	38
Cuadro 1.6. Ingresos por grado de afectación, como porcentaje del gasto total	40
Cuadro 1.7. Destino de los recursos con afectación específica	41
Cuadro 1.8. Recursos extra-presupuestarios. En Millones de pesos argentinos y como porcentaje del PIB	44
Cuadro 1.9. Gasto tributario	46
Cuadro 2.1. Cuenta Ahorro Inversión	53
Cuadro 2.2. Ingresos corrientes y de capital del Gobierno Nacional Central	54
Cuadro 2.3. Gastos corrientes y de capital del Gobierno Nacional Central	56
Cuadro 2.4. Gasto por finalidades y funciones	56
Cuadro 2.5. Listado y clasificación de las inflexibilidades - Transferencias	62
Cuadro 2.6. Gasto según grado de inflexibilidad	63
Cuadro 2.7. Listado y clasificación de las inflexibilidades - Rentas de destinación específica	66
Cuadro 2.8. Recaudos parafiscales de 2003	70
Cuadro 2.9. Valor del beneficio fiscal máximo por las rentas exentas y los descuentos tributarios – 2003	74
Cuadro 3.1. Esquema jurídico-administrativo del SICG	75
Cuadro 3.2. Cuenta Ahorro Inversión 2003	79
Cuadro 3.3. Ingresos Presupuestarios del Sector Público Federal 2003	80
Cuadro 3.4. Gasto presupuestario del Sector Público Federal 2003	81
Cuadro 3.5. Clasificación funcional del gasto programable del Sector Público Federal 2003	82
Cuadro 3.6. Distribución del porcentaje de curules en la Cámara de Diputados LVII Legislatura (1997-2000) y LVIII Legislatura (2001-2003)	84
Cuadro 3.7. Gasto Presupuestario del Sector Público Federal 2003 según rigidez	90
Cuadro 3.8. Clasificación de los servicios personales por grupo, recursos y plazas de trabajo.	93
Cuadro 3.9. Presupuesto de Gastos Fiscales 2003	103
Cuadro 4.1. Cobertura del Presupuesto Público	114
Cuadro 4.2. Cuenta Ahorro Inversión de la Administración Central	115
Cuadro 4.3. Ingresos de la Administración Central	115
Cuadro 4.4. Gastos no financieros de la Administración Central	116
Cuadro 4.5. Finalidad del gasto público	117
Cuadro 4.6. Gasto según grado de rigidez	119
Cuadro 4.7. Afectaciones a los recursos ordinarios de la Administración Central	121
Cuadro 4.8. Ingresos del Gobierno Central por fuente de financiamiento en Millones de Nuevos Soles	123
Cuadro 4.9. Gasto tributario. En millones de Nuevos Soles y como Porcentaje del PIB	125
Cuadro 5.1. Apropiaciones para desarrollo social en 2006	131
Cuadro 5.2. Apropiaciones para infraestructura y desarrollo económico en 2006	143
Cuadro 5.3. Fondos del Sector Transporte	147
Cuadro 5.4. Apropiaciones para la Administración General del Estado en 2006	149

## Lista de Gráficos

Gráfico 2.1 Composición de las Rentas de Destinación Específica presentes en el Presupuesto del 2003, según año de creación	65
Gráfico 2.2. Distribución sectorial de las rentas de destinación específica, 1998-2003	67
Gráfico 2.3. Recaudo del ICBF, SENA y Cajas de Compensación, 1998-2003 (como % del PIB)	70
Gráfico 3.1. Evolución del gasto programable inflexible (%). 2001 – 2006*.	91
Gráfico 3.2. Gasto en servicios personales como un porcentaje del gasto programable (%)*.	93
Gráfico 3.3. Gasto en pensiones (% del PIB)	95

## Lista de Anexos

Anexo 1.1. Listado de Empresas Públicas, Fondos Financieros y Otros Entes en Argentina	175
Anexo 1.2. Fundamento Legal de los Gastos Tributarios en Argentina	177
Anexo 2.1. Fundamento legal de las principales inflexibilidades	181
Anexo 3.1. Rentas Convencionales de Destinación Específica Vigentes Hasta el 2006	183
Anexo 3.2. Ingresos Presupuestarios Programados e Ingresos Excedentes. 2003*. (Millones De Pesos)	186
Anexo 3.3. Magnitud de los Tratamientos Fiscales Preferenciales de 2003.	188
Anexo 4.1 Gastos Tributarios por impuesto y tipo de beneficio en Perú	193

## **I. Introducción**

En los últimos años se ha hecho evidente que los gobiernos cuentan con un margen de maniobra reducido en la elaboración del presupuesto. Toda vez que una proporción importante de los gastos se encuentra predeterminada por normas legales, mandatos constitucionales, compromisos previamente adquiridos por el gobierno, y requerimientos del ejercicio presupuestario actual, entre otros, el grado de discrecionalidad del gobierno en materia presupuestaria es mínimo.

Este fenómeno compromete la capacidad del gobierno y de los representantes elegidos para llevar a cabo los planes de gobierno, definir las prioridades de gasto y asignar los recursos de acuerdo con estas prioridades. Así mismo, las inflexibilidades presupuestarias comprometen la estabilidad macroeconómica, por cuanto dificultan adecuar las magnitudes fiscales en función de las diferentes coyunturas y perspectivas macro, redundan en mayores compromisos de gasto hacia el futuro y, por ende, presionan al aumento persistente de la deuda pública.

No obstante, bajo ciertos criterios normativos, es posible que las inflexibilidades en el presupuesto puedan considerarse como un aspecto deseable en la medida en que hay un conjunto de rubros presupuestales, como el pago de salarios y pensiones, el gasto en educación y salud, entre otros, que no deben estar sujetos a vaivenes de corto plazo. La adopción de leyes que generen inflexibilidades puede entonces entenderse como un mecanismo para aislar dichos rubros de la discusión anual del presupuesto y generar un compromiso sólido del Estado con dichas obligaciones.

Sin embargo, la evidencia recopilada para Colombia y Argentina (Véase Vega, 2005; y Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004) revela que para un buen número de inflexibilidades presupuestarias, hay diversas objeciones a este argumento. En primer lugar, es factible que algunos de los rubros inflexibles no sean prioritarios, sino que su inclusión en el presupuesto sea el resultado del “atrapamiento” de rentas por parte de grupos de interés. Dichas inflexibilidades pueden reflejar desconfianza frente a la acción futura del Estado, ante la cual algunos grupos, temerosos por no recibir atención del mismo, buscan garantizar su acceso futuro determinadas rentas. Esta situación puede desembocar en un nivel demasiado elevado de inflexibilidades si todos los grupos de la sociedad intentan atrapar un “pedazo de la torta” sin contemplar los efectos de la acción colectiva y simultánea del resto de agentes públicos y privados que se mueven en la misma dirección. El resultado es entonces un nivel de impuestos o de deuda pública insostenible.

En otras palabras, el problema de las inflexibilidades puede entenderse como un caso particular de lo que en la literatura se conoce como la “Tragedia de los Comunes”. Dicha tragedia hace referencia a situaciones en las cuales se sobre-explota un recurso de propiedad común ya que cada individuo percibe los beneficios de explotar dicho recurso, pero no enfrenta directamente los costos asociados con dicha explotación.

De otra parte, si se trata de rubros prioritarios que no deben dejarse al vaivén de los presupuestos anuales, existen situaciones imprevistas que pueden justificar el abandono de los compromisos en aras de objetivos más generales, como por ejemplo el de la viabilidad financiera del Estado.

Por último, la gran cantidad de rentas de destinación específica, transferencias y fondos especiales genera una considerable complejidad en el presupuesto, da lugar a la superposición de funciones, dificulta establecer con claridad las prioridades de las políticas públicas, así como los recursos destinados cada año a los distintos sectores de la sociedad. Así mismo, la existencia de estos fondos especiales, los cuales cuentan con mini-presupuestos apropiados por determinados sectores o regiones, impide la discusión unificada del presupuesto, por cuanto escapan a las decisiones de priorización y asignación de recursos.

De esta manera, como lo mencionan Sanguinés y Fernández (2003), las inflexibilidades se han convertido en un mecanismo para burlar el proceso ordinario de asignación presupuestal, de modo que algunos grupos, en lugar de participar en los debates sobre el presupuesto, han logrado obtener asignaciones permanentes que escapan al poder discrecional de las autoridades.

Las inflexibilidades son un problema que ha cobrado importancia en la mente de los formuladores de política en los últimos años, pero su presencia se remonta bien atrás en el tiempo. Las inflexibilidades en el presupuesto limitan la respuesta del gobierno en periodos de crisis, reflejan la captura de rentas por parte de grupos de interés, generan complejidades en el proceso presupuestario y dificultan establecer prioridades de las políticas públicas.

El objetivo de este documento es analizar el fenómeno de las inflexibilidades presupuestales a partir de una discusión teórica, sobre las razones que dan origen a la presencia de este fenómeno, y adelantar cuatro estudios de caso: Argentina, Colombia, México y Perú. En cada uno de estos se analizaron las fuentes de las inflexibilidades presupuestales, su origen y magnitud, así como las posibles soluciones o tratamientos que se han implementado para superarlas.



En el presente documento se considera como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo (una vigencia fiscal). Por ejemplo, el valor de la nómina o el servicio de la deuda pública son rubros inflexibles en el corto plazo. Si bien decisiones de política sobre el reajuste salarial o el despido de funcionarios, así como los canjes de deuda, pueden afectar el monto de estos rubros, su alcance es limitado y está sujeto a considerables dificultades administrativas y políticas (Echeverry et al., 2004). Dentro de esta “amplia” definición de inflexibilidades, también denominadas “rigideces” o en algunos casos “gastos ineludibles”, se concentra un grupo de partidas presupuestales fijadas por leyes, decretos, o artículos constitucionales que ordenan gasto estatal y que no son discrecionales del ejecutivo.

La metodología adoptada sigue la taxonomía de inflexibilidades sugerida por Echeverry et al. (2004). De acuerdo con este enfoque se distinguen tres grupos de rubros dentro del conjunto de “inflexibilidades”. El primero se origina en normas que dictan un gasto de obligatorio cumplimiento (inflexibilidades en el gasto); el segundo ata alguna fuente de ingreso y la destina por Ley a un uso específico (inflexibilidades del ingreso o Rentas de Destinación Específica); y el tercero se refiere a “otras inflexibilidades”, las cuales constituyen los recursos parafiscales y las exenciones tributarias, los cuales se encuentran por fuera del presupuesto, pero reflejan decisiones presupuestales implícitas o explícitas. Los conocidos “recursos parafiscales” son recursos que perciben algunas entidades privadas o de propiedad mixta, con un fin específico y que al no pasar por el presupuesto, no están sujetos a la discreción del Ejecutivo. Para el caso de Colombia y Argentina, estos recursos se consolidan en algunas ocasiones en Fondos Especiales y Organismos Extrapresupuestarios. Por otro lado, las exenciones tributarias se circunscriben como una renta cedida a particulares que las convierte en elementos importantes de la política fiscal. A éstas se les conoce como “gastos fiscales” o “gastos tributarios” en México y Argentina, respectivamente, y exenciones tributarias en Perú y Colombia.

Adicionalmente, este artículo clasifica los rubros por grado de inflexibilidad: alta, media y baja. Una partida es considerada de inflexibilidad “alta” si el ejecutivo y el legislativo no tienen discreción sobre su valor nominal durante una vigencia fiscal. La inflexibilidad es “media” cuando existe algún margen de maniobra de la autoridad política sobre el monto nominal de ese rubro en el corto plazo. Por último, un componente presenta “baja” inflexibilidad si el ejecutivo tiene amplia discrecionalidad en los ajustes nominales de las asignaciones o afectaciones presupuestales, o si la magnitud ineludible de esa partida es poco significativa. Bajo esta metodología si un

rubro es clasificado en alguna de las dos primeras categorías se considera exclusivamente inflexible. Este análisis es usado para las asignaciones de gasto y afectaciones de ingreso.

Vale la pena mencionar que la definición de inflexibilidad se refiere a una temporalidad de corto plazo, pues es posible que el margen de maniobra del ejecutivo y el legislativo aumente en el mediano y largo plazo. Si bien existen algunos rubros de naturaleza inflexible o con alto grado de inflexibilidad, bajo algunas circunstancias, por ejemplo durante recesiones económicas, el Gobierno puede tener discrecionalidad sobre algunos rubros del presupuesto. Por ejemplo, en Argentina, durante la coyuntura de económica de 2002, el país convirtió en “flexibles” los pagos de intereses y amortizaciones de deuda pública a través del default y posterior proceso de renegociación de la deuda del Gobierno.

En cada país se presentan las características y generalidades del presupuesto para el ejercicio fiscal de 2003. Se muestra cómo se formula el presupuesto, cuáles son sus etapas y actores, y se introduce cómo pueden aparecer inflexibilidades en el proceso presupuestario. El análisis se centra en el presupuesto de los niveles nacionales o federales de gobierno: Administración Nacional en Argentina, Administración Nacional Central en Colombia y Perú, y el Sector Público Federal en México. También se incluye información consolidada sobre la Cuenta Ahorro – Inversión, los ingresos corrientes y de capital, los gastos desglosados del presupuesto por finalidades y funciones, la cual permite iniciar la discusión sobre la naturaleza de ciertos rubros de obligatorio cumplimiento.

Así mismo, se efectúa una breve introducción sobre el origen y economía política de la rigidez del presupuesto de cada país. Las inflexibilidades en el gasto e ingreso se muestran como participación en el gasto e ingreso total, respectivamente, y como porcentaje del PIB para el año 2003. Las exenciones tributarias se indican como porción del ingreso total o recaudo tributario y como participación del PIB. En cuanto a los recursos parafiscales, en ellos se presenta el origen por fuente, sus ingresos corrientes y de capital, y su monto como fracción del PIB y los ingresos totales. Luego se presentan algunas medidas implementadas para superar el problema de las inflexibilidades, y algunas conclusiones. Finalmente, se comparan las magnitudes y características generales de las inflexibilidades del presupuesto entre países.

La discusión y resultados presentados a lo largo del documento se desarrollaron con base en información secundaria relacionada con la teoría y literatura existente del tema de inflexibilidades presupuestales y la recopilación de datos, informes y

entrevistas a los Directores de Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción en Argentina, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en Colombia, el Ministerio de Economía y Finanzas en Perú y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México.

El presente documento está organizado de la siguiente manera: En la segunda sección se lleva a cabo una discusión teórica sobre las posibles justificaciones y consecuencias de las inflexibilidades presupuestarias. Luego, en la tercera sección, se analizan y cuantifican las inflexibilidades presupuestarias en cada uno de los países mencionados y, por último se realiza una propuesta para flexibilizar algunos rubros del presupuesto en Colombia; país sobre el cual ya se había realizado la identificación y taxonomía de los rubros presupuestales inflexibles. El objeto propuesto para los otros tres países consiste en identificar, clasificar y discutir la economía política en cada caso, reconociendo que el planteamiento de propuestas específicas requiere de un trabajo específico por parte de los funcionarios de la Dirección de Presupuesto de cada país.

## **II. Una revisión de la literatura<sup>4</sup>**

Resulta llamativo el hecho de que el tema de las inflexibilidades del presupuesto no haya sido suficientemente estudiado por los economistas. No obstante, es posible extraer de la teoría económica algunos elementos que permiten entender las razones que dan origen a la presencia de este fenómeno, así como los argumentos teóricos que justifican su mantenimiento o eliminación. En particular, la rama de la economía conocida como la “Nueva Economía Política”, analiza los determinantes políticos de las instituciones económicas, y, por lo tanto, arroja algunas señales sobre el fenómeno de las inflexibilidades. En esta sección se hace una revisión de esta literatura.

En primer lugar, se analiza un grupo de trabajos que examina los determinantes políticos de la política fiscal. La conclusión que puede extraerse es que el problema de las inflexibilidades, como el problema del presupuesto en general, es en esencia un problema político. Adicionalmente, los conflictos políticos llevan con frecuencia a la adopción de políticas o instituciones que resultan “ineficientes” desde un punto de vista económico. Con base en esta discusión pueden entenderse algunas de las razones que llevan, en equilibrio, a un número excesivo de inflexibilidades.

En este sentido, la recomendación de política más acertada, más que eliminar en el presente algunos rubros, que probablemente reaparecerán más tarde, es modificar las instituciones con el fin de que el campo de acción para generar inflexibilidades se reduzca. No obstante, desde un punto de vista es posible argumentar que la presencia en el presupuesto de ciertos rubros inflexibles cumple una labor deseable, al aislar ciertas erogaciones importantes del vaivén fiscal y político. La validez de este argumento es examinada y criticada en la segunda parte de esta sección, al discutir el tema de la “inconsistencia temporal” en la política económica.

### **1. Los modelos políticos de determinación de la política fiscal<sup>5</sup>**

La literatura sobre el origen político de la política fiscal es vieja, pero actualmente hay un renovado interés por parte de los economistas por incorporar las variables políticas en la explicación de la política fiscal. Dicho interés ha estado motivado en buena parte por el hecho de que las teorías estrictamente económicas acerca de la manera como debería comportarse la política económica no parecen ajustarse a la realidad. Esto no sorprende, en tanto estas teorías “normativas” se construyen sobre el supuesto de que el propósito de los encargados de tomar las decisiones de política es lograr el

---

<sup>4</sup> Esta sección se basa en Echeverry, Fergusson y Querubín. (2004).

<sup>5</sup> Hemos dividido la discusión entre los argumentos de inconsistencia temporal y los modelos políticos por conveniencia analítica, pues en realidad, y como sugiere Drazen (2000), el problema de inconsistencia temporal es también, en lo fundamental, un problema político.

bienestar social. No obstante, en la práctica estas decisiones resultan de la interacción entre diversos grupos de la sociedad con intereses distintos. Los modelos políticos de la determinación de la política económica incorporan explícitamente el papel de dichos grupos para hallar la solución de equilibrio que contemple el resultado de dicha intersección, así como las implicaciones sobre las políticas resultantes. Así, un aporte importante de este enfoque consiste en examinar el papel que pueden tener los diversos entornos institucionales o “reglas del juego” en la definición del equilibrio.

Como se mencionó atrás, la nueva economía política no ha estudiado en detalle el problema de las inflexibilidades como tal. No obstante, es útil revisar algunos de los trabajos políticos sobre la determinación de la deuda pública. En efecto, las obligaciones que adquiere el gobierno con sus ciudadanos, pueden entenderse como una deuda pública. Ahora bien, las teorías puramente económicas de la deuda pública dan poco sustento a la existencia de inflexibilidades que superen el presupuesto de ingresos. Tal es el caso de la “teoría de suavización tributaria” que plantea que los gobiernos sólo deberían acumular deuda pública en períodos de recesión o guerra con el fin de repartir a lo largo del tiempo los costos de la tributación, pero no para gastos recurrentes.

Como lo documentan Roubini y Sachs (1989) y Alesina, Roubini y Cohen (1992), la experiencia de algunos países miembros de la OCDE en las últimas décadas no parece ajustarse a esta teoría que plantea que la deuda pública debe cumplir el papel de “amortiguador” ante los choques inesperados (de gasto o ingreso) en la economía<sup>6</sup>. Por el contrario, se observa una tendencia hacia la acumulación de deuda pública aún en períodos de paz y crecimiento para las economías de la OCDE (Alesina y Perotti, 1994). Los países en desarrollo no se han quedado atrás en esta tendencia de acumulación de deuda pública (Tornell y Velasco, 1995; Larraín y Selowski, 1991). Entre tanto, diversos trabajos empíricos han encontrado que las variables políticas juegan un papel fundamental en la determinación de la deuda pública (ver, por ejemplo, Roubini y Sachs (1989) para los países industrializados y Edwards y Tabellini (1991) y Roubini (1991) para los países en desarrollo).

Por todos estos motivos, vale la pena revisar las teorías políticas sobre la acumulación de deuda pública al interior de las cuales podamos enmarcar los móviles político-económicos de deudas recurrentes e inflexibles asignadas al estado. Dichas teorías son clasificadas por Alesina y Perotti (1994) en las siguientes categorías:

---

<sup>6</sup> Barro (1996) muestra que en el caso de los Estados Unidos la teoría sí parece ajustarse razonablemente bien, en tanto que Bizer y Durlauf (1990) presentan evidencia contraria que sugiere que las variables políticas son determinantes para este caso.

### **1.1. Las teorías de “ilusión fiscal”**

Estas teorías, presentadas por la escuela de “Escogencia Colectiva” (Collective Choice, Buchanan y Wagner, 1977) parten de dos supuestos claves: primero, que los formuladores de política quieren ser reelegidos y para ello utilizan herramientas de política económica para mejorar el desempeño de la economía antes de las elecciones, incurriendo en déficit fiscales; segundo, el sector privado no internaliza del todo el presupuesto del sector público y por ende cree que, de hecho, la emisión de deuda ocasiona una expansión económica. Si adicionalmente los déficit creados son difíciles de corregir después de las elecciones, esta teoría podría explicar el “sesgo político” hacia la acumulación de deuda que parece observarse en muchos países. Una versión de esta teoría puede explicar las inflexibilidades, si los votantes juzgan el desempeño de los políticos en las regiones por la cantidad de bienes y servicios públicos que estos les agencien en el presupuesto permanentemente. Sin embargo, esta no sería una buena teoría para la explicación de diferencias en la acumulación de deuda entre países, pues tales diferencias estarían fundadas en la mayor habilidad en unos países que en otros del sector privado a internalizar o no el presupuesto público.

### **1.2. La deuda como una variable estratégica**

Cuando existe polarización política y elecciones que se repiten periódicamente, la deuda se puede convertir en una variable estratégica en tanto el gobierno vigente no comparta las preferencias de sus contendores, quienes pueden convertirse en los próximos dirigentes (Alesina y Tabellini, 1990). La deuda pública no sólo permite al gobierno vigente gastar más recursos en el tipo de gasto que más prefiere (un tipo de gobierno preferirá más mantequilla, y otro más cañones) sino que el servicio de la deuda limita los recursos disponibles en el futuro para el partido oponente, en caso de que salga elegido. Esta teoría puede explicar el sesgo político hacia la acumulación de deuda en cada período y adicionalmente predice que la acumulación de deuda será mayor en los países con mayor grado de polarización política, donde es más factible perder el poder ante un contrincante con preferencias distintas o incluso opuestas a las del partido vigente.

Esta teoría también puede explicar algunas de las motivaciones detrás de la generación de inflexibilidades en el presupuesto público. En efecto, dichas inflexibilidades pueden entenderse como una variable estratégica, utilizada por cada gobierno, o bien por distintos grupos de presión, para asegurar la continuidad de ciertos recursos que podrían verse amenazados ante el cambio de poder político.

### **1.3. Los conflictos intergeneracionales**

Según esta teoría, la acumulación de deuda en el presente genera impuestos para votantes que aún no han nacido o no han entrado a la vida laboral o empresarial y que por lo tanto no están representados en el proceso político. Esta desigualdad en la representación política de generaciones presentes y futuras provoca un sesgo hacia la acumulación de deuda pública en la medida en la que las generaciones actuales procuren transferir a generaciones futuras los costos de un elevado nivel de gasto público.

Cuando los países experimentan cambios importantes en sus patrones demográficos, pueden resultar excesivamente endeudados por cuenta de los logros de ciertas generaciones. Por ejemplo, el aumento en la expectativa de vida en el caso colombiano puede haber causado una presión sobre el gobierno al elevar la deuda pensional. Una de las tareas que a los ojos de muchos debe emprender el gobierno para atacar su problema fiscal es reducir el pasivo pensional, en particular en aquellos casos en los cuales los beneficios de unos pocos resultan “generacionalmente” inequitativos.

Una evolución institucional que promovería la aparición de este tipo de “irresponsabilidad generacional” sería la aparición de un sistema pensional en un país. Si esta “tecnología” de apropiación de rentas de las generaciones futuras apareciese en un momento dado, la primera generación podría tener un incentivo a sobreexplotarla, contribuyendo poco y asignándose generosos beneficios. Esta parece una descripción apropiada para lo que hicieron las generaciones de trabajadores (especialmente del sector público) en las décadas de los cincuenta a los ochenta, con el sistema pensional de prima media en Colombia.

Algunos de los regímenes especiales de pensiones se reflejan en el presupuesto de la nación en forma de inflexibilidades, mediante las cuales algunas generaciones lograron asegurar para sí una tajada del mismo. Como se muestra en Echeverry (2002a, 2002b), el aumento de la deuda pública en Colombia desde inicios de los noventa está explicado en parte por el hecho de que “durante décadas se había acumulado una deuda pensional que dos generaciones hicieron firmar a sus hijos y nietos, en su ausencia claro está, confiados en que les pagarían esos compromisos cuando llegaran a la edad de pensionarse” (p. 151). El problema de esta acumulación de deuda, y en general el problema de las finanzas públicas, “no radica en que alguien esté gastando por gusto o irresponsabilidad. Más bien, que alguien está sometido a

honrar unos contratos onerosísimos, que con frecuencia favorecen a unos pocos [y muchos de los cuales] han sido consignados en la Constitución” (p. 157). El hecho de que estos compromisos inflexibles resultan excesivos se constata al comparar la deuda pensional colombiana con la deuda social—el dinero necesario para cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la totalidad de la nación. Mientras que según cálculos del DNP esta última asciende a 67% del PIB<sup>7</sup>, la deuda pensional colombiana constituye cerca del 200% del PIB.

#### **1.4. Conflictos distributivos (intrageneracionales) y “guerras de espera”**

De acuerdo con esta línea de investigación, los conflictos distributivos entre individuos pueden postergar la adopción de medidas difíciles de ajuste fiscal. Los individuos privilegian la adopción de deuda pública sobre las medidas de austeridad fiscal, pues cada uno busca pagar el menor precio por el ajuste. En otras palabras, aún cuando para toda la sociedad es claro que es necesario acudir a la austeridad y que los niveles de deuda pública resultan insostenibles, el ajuste se posterga pues nadie está dispuesto a renunciar a los beneficios que percibe como consecuencia del gasto público ni a asumir los costos de tener que pagar mayores impuestos. En este escenario, la acumulación de déficit es el resultado de una “guerra de espera” entre distintos grupos de interés que intentan que sean otros quienes carguen con el peso del ajuste fiscal (Alesina y Drazen, 1991). Nadie quiere ser el primero en “soltar” sus rentas, y no hay disponibles mecanismos o instituciones de coordinación que posibiliten una reducción simultánea.

Al considerar esta teoría en conjunto con el tema de las inflexibilidades surgen algunas ideas interesantes. En efecto, las inflexibilidades del presupuesto pueden entenderse como un mecanismo formal de protección contra estas guerras de espera: los grupos que han logrado asegurar ciertos recursos de manera inflexible no corren el riesgo de ser los “perdedores” que deban cargar con el peso del apretón en momentos de ajuste fiscal. Adicionalmente, esta teoría también coincide con la literatura sobre la deuda como una variable estratégica en su predicción de que la acumulación de deuda será mayor en los países con mayor grado de polarización política, donde la guerra de espera será más despiadada. En este escenario, se vuelve más importante para los grupos adquirir mecanismos de protección frente a esas eventualidades.

---

<sup>7</sup> La “deuda social” es definida como el costo financiero de cubrir el 100% de la población con servicios como aseguramiento básico de salud, acueducto y alcantarillado, vivienda, energía eléctrica, buen estado de las vías, educación primaria y secundaria universal, duplicación de cobertura de la educación superior y trato digno a los presos en las cárceles con facilidades de rehabilitación.



Por último, esta teoría sugiere que la eliminación de las inflexibilidades requiere de un pacto político bajo el cual se llegue a un acuerdo sobre cómo y cuándo se deben repartir los costos del ajuste fiscal. En el caso de las inflexibilidades, el paso previo para dicho acuerdo es convencer a los grupos sociales de la importancia de eliminarlas en aras de lograr la viabilidad fiscal de la nación.

### **1.5. Tragedia de los comunes**

Estas teorías buscan explicar el sesgo político hacia acumular deuda como la consecuencia de que los recursos que se extraen para satisfacer las demandas de las regiones o grupos representados políticamente hacen parte de una “piscina común” (Weingast, Shepsle, Johnsen, 1991). Este es un caso particular de la “Tragedia de los Comunes” donde cada grupo se preocupa por conseguir la mayor cantidad de recursos sin pensar las consecuencias que esto tendrá en el agregado. Las diferencias entre países se explican, según este conjunto de teorías, de acuerdo con el tipo de instituciones que rigen la manera como el gasto público es determinado, y en su capacidad para evitar el sesgo hacia un excesivo nivel de gasto y déficit.

Este tipo de argumento no tiene por qué limitarse a los intereses geográficos ni a la deuda pública. En efecto, para cualquier grupo de individuos con intereses dispersos con acceso a un recurso de propiedad colectiva se puede presentar una tragedia de los comunes: el recurso común es “sobre-explotado” pues cada individuo intenta apropiarse de una “tajada del ponqué” sin contemplar los costos de financiación del mismo.

Velasco (1997) desarrolla un modelo en esta dirección para explicar el fenómeno de la acumulación excesiva de deuda pública. Las intuiciones allí desarrolladas sirven para generar algunas hipótesis con respecto a la acumulación excesiva de obligaciones inflexibles en el presupuesto. En su trabajo, Velasco presenta un modelo en el cual existe un conjunto de grupos de interés, cada uno de los cuales se beneficia de un tipo particular de gasto público. Cada grupo de interés puede influir en la decisión de las autoridades de política con respecto a la asignación del gasto a partir de un conjunto de recursos públicos que son de “propiedad común”. Esto presupone una debilidad del gobierno, en la medida en que es posible influir en sus decisiones de gasto. Si extrapolamos este modelo para entender la creación de las inflexibilidades del presupuesto, las predicciones de Velasco resultan interesantes. En primer lugar, el nivel de inflexibilidades es superior al óptimo, pues mientras los beneficios son percibidos casi exclusivamente por cada grupo, los costos de su financiación se reparten entre todos los individuos de la sociedad. En segundo lugar, las

inflexibilidades son muy elevadas inicialmente, pero eventualmente, al atender con la restricción presupuestal del gobierno, estas deben eliminarse y los distintos grupos deben pagar más impuestos.

La eliminación de estos problemas, como la eliminación de cualquier tragedia de los comunes, consiste en crear instituciones que no tengan el incentivo a sobre-explotación del recurso en cuestión o en diseñar mecanismos que permitan internalizar en cada uno de los grupos los costos de la provisión de recursos. Un ejemplo de delegación de un recurso común a una institución, con el fin de contrarrestar la tragedia de los comunes, es el caso del manejo de las reservas internacionales de un país por parte de un banco central independiente. El esquema de asignación de recursos del presupuesto que proponemos en la sección V pretende internalizar en cada uno de los grupos involucrados los costos de provisión del recurso común.

### **1.6. Instituciones presupuestales**

A las anteriores teorías políticas de la política fiscal, se suma un conjunto de trabajos que han tratado de evaluar explícitamente el papel que cumplen las instituciones presupuestales en los distintos países para explicar su desempeño fiscal. El énfasis, más que en aspectos puntuales como el de las inflexibilidades, ha sido en la influencia que sobre el resultado fiscal agregado (medido, por ejemplo, por el déficit) tienen características institucionales como el tipo de sistema electoral, la estructura partidista, la fragmentación del gobierno, y la polarización política (Alesina y Perotti, 1996).

En suma, si bien hace falta en la literatura mayor investigación comparada acerca de la influencia de las instituciones políticas sobre aspectos como el grado de inflexibilidad en el presupuesto público, la literatura existente de economía política arroja interesantes ángulos de análisis.

## **2. El problema de inconsistencia temporal**

Hasta el momento, esta revisión de la literatura parece sugerir que las inflexibilidades son más un problema que una solución. No obstante, vale la pena preguntarse si existe alguna justificación teórica para su existencia. Un debate académico que puede arrojar luces con respecto a este tema se ha venido dando en la profesión económica con respecto a la conveniencia de las reglas versus la discreción en la política

económica. Este debate está íntimamente ligado a un concepto en economía conocido como la inconsistencia dinámica o inconsistencia temporal<sup>8</sup>.

Un ejemplo de inconsistencia frecuentemente señalado que puede ser pertinente para nuestros propósitos tiene que ver con el incentivo que tiene un gobierno a no pagar su deuda o el que tiene uno que emite deuda pública en términos nominales a generar inflación para reducir el valor real de la misma. Ex ante esta política es subóptima ya que, de ser anticipada por el sector privado, elevaría el costo de endeudarse, pues los acreedores exigirían una tasa de interés más alta que incorpore el riesgo de no pago. No obstante, llegado el momento del pago existe un incentivo a repudiar la deuda pues así se evita cobrar impuestos que generan un costo para el sector privado.

Quizás la solución más obvia al problema de inconsistencia temporal es la renuncia a la discreción, mediante la adopción de reglas rígidas para la elaboración de la política económica. Dentro de este contexto las inflexibilidades se entenderían como una respuesta óptima al incentivo que tendrá el ejecutivo en el futuro de renegar determinadas obligaciones. El principio que las gobierna es entonces la desconfianza.

A pesar de la aparente conveniencia de este tipo de solución, existen muchos interrogantes que deben resolverse a la hora de hablar de su implementación práctica. En particular, ¿Qué costos tiene comprometerse de antemano a cierta política? ¿Qué hace que se cumpla el compromiso?

Un primer elemento importante al hablar de la adopción de reglas es el hecho de que, si bien puede solucionar el problema de inconsistencia temporal y de esta manera mejorar el bienestar de la sociedad, en un modelo más completo de la realidad en el cual existen choques imprevistos, contar con cierta flexibilidad o discreción para modificar las acciones a las que las autoridades se han comprometido en el pasado puede resultar óptimo. Una posible respuesta ante este problema es crear reglas contingentes: es decir, pre-comprometerse a un curso de acción para cada posible estado de la naturaleza. Sin embargo, esto tiene diversas complicaciones prácticas. La primera es que no todos los posibles estados de la naturaleza pueden ser previstos de antemano, de modo que en la realidad una regla completa de este estilo es

---

<sup>8</sup> En economía, el ejemplo clásico es el de la inconsistencia en la política monetaria en el espíritu de Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983), pero hay muchos casos adicionales. El caso del impuesto al capital, por ejemplo, es frecuentemente citado. Este tipo de modelos se han destacado en la literatura porque explican algunas diferencias en los resultados económicos entre países a la vez que intentan formular soluciones para el problema de la inconsistencia. Por ejemplo, una predicción para el caso del impuesto al capital es que aquellos países que tienen instituciones débiles (que no impiden que el gobierno se apropie de las rentas del sector privado) tendrán necesariamente una tasa de inversión menor a la de aquellos en los cuales el gobierno se puede comprometer con su política tributaria. Igualmente, los países con una tasa de inflación más elevada suelen contar con mecanismos de

virtualmente imposible. En segundo lugar, está el problema de cómo verificar si los choques en realidad se han producido. Si existe por ejemplo una cierta ventaja de parte de las autoridades de política para conocer el estado de la naturaleza (v. gr. cuándo la economía entra en recesión), estas pueden verse tentadas a utilizarla para comportarse de manera inconsistente.

Son diversas las soluciones que se han propuesto para este tipo de problemas. Una de ellas es la creación de cláusulas de escape mediante las cuales las autoridades de política pueden acudir a la discreción si algo extraordinario e imprevisto ocurre; o si la única alternativa de política, aunque previsible, es indeseable (p. ej. un incremento en el nivel de endeudamiento). Para evitar que dichas cláusulas sean utilizadas de manera oportunista por las autoridades, se les puede obligar a pagar un costo fijo para utilizarlas.

Un ejemplo de cláusulas de escape es la existencia de estados excepcionales como los Estados de Emergencia o los Estados de Sitio, durante los cuales se permite la adopción de ciertas medidas que son prohibidas en circunstancias “normales”. El costo que deben pagar los gobiernos para acudir a dichas cláusulas de escape puede ser, por ejemplo, un cierto trámite en el Congreso. No obstante, la operación práctica de estas reglas no siempre es sencilla. En efecto, a medida que las reglas se vuelven más complejas es más fácil que se presten a la interpretación, y se abuse de las cláusulas de escape. Si un gobierno puede declarar el Estado de Sitio con relativa facilidad, y expedir decretos y tomar medidas amparado por las facultades que dicha condición otorga, las reglas que intentan restringir la discreción de los encargados de política se vuelven inoperantes. Es por esto que en el diseño de reglas con cláusulas de escape la simplicidad y claridad es siempre fundamental.

### **La interpretación de las inflexibilidades a la luz del problema de inconsistencia**

Existen múltiples aplicaciones del debate de reglas vs. discreción a la esfera de la política fiscal. Algunas de estas, como las referentes al pago de la deuda pública o el cobro de impuestos, fueron mencionadas arriba. No obstante, en términos de los beneficios de la discrecionalidad de las autoridades encargadas de la política fiscal vis-a-vis las ventajas de la adopción de reglas automáticas, la literatura se ha concentrado en la conveniencia o no de que la política fiscal cumpla un papel contra cíclico activo en la economía. En general, el mensaje que se desprende de esta literatura resalta la inconveniencia de utilizar la política fiscal de manera discrecional para estabilizar el

---

compromiso muy pobres por parte de su autoridad monetaria, de modo que esta intenta explotar la relación entre desempleo e inflación.

producto (p.ej. Auerbach, 2002; Fatás y Mihov, 2003; Taylor, 2000; Wyplosz, 2002) excepto en casos muy excepcionales (p. ej. Feldstein, 2002).

La política fiscal cumple objetivos adicionales a la estabilización macroeconómica. La política fiscal no solamente puede influir de manera determinante en la asignación de recursos en el largo plazo, sino que la asignación de recursos del sector público debería idealmente reflejar las prioridades de la sociedad. En alguna medida, dichas prioridades han de ser determinadas en una democracia por los representantes elegidos en las urnas, por lo que esta puede ser una justificación adicional a favor de la discreción.

Otro caso de inconsistencia temporal sería el del ahorro para pensiones. Los gobiernos pueden tener una mayor "impaciencia" que la sociedad, pues piensan en su período de gobierno mientras que los individuos de la sociedad tienen un horizonte de planeación más prolongado que contemple todo su ciclo vital. Por ende, existen ciertos rubros de vital importancia para la sociedad, que no deben estar sujetos a la discreción de los encargados de la política económica. La adopción de leyes que generen inflexibilidad puede entenderse por lo tanto como un mecanismo para aislar a dichos rubros del problema de inconsistencia.

Si el anterior argumento es válido, las inflexibilidades del presupuesto podrían considerarse óptimas. Sin embargo, existen algunas objeciones. En primer lugar, es factible que algunos de los rubros inflexibles no sean del tipo prioritario descrito arriba, sino que sean el resultado del "atrapamiento" del presupuesto público por parte de grupos de interés. Adicionalmente, dichas inflexibilidades pueden reflejar desconfianza del Estado, mediante la cual algunos grupos temerosos de no recibir atención del mismo buscan atrapar ciertas rentas, en un caso típico de tragedia de los comunes.

Por otro lado, aún si se trata de rubros prioritarios que no deben dejarse al vaivén político, existen situaciones imprevistas que pueden justificar el abandono de una regla, como lo argumenta la literatura de las "cláusulas de escape".

Para terminar, y como lo señala alguna literatura reciente sobre el tema (ver por ejemplo Neut y Velasco, 2003), la adopción de reglas no necesariamente elimina el problema de inconsistencia temporal y, de hecho, puede exacerbarlo cuando las promesas o reglas adoptadas son demasiado fuertes y se presentan choques inesperados que hacen imposible cumplirlas. Por motivos políticos, existen razones para sospechar que la cantidad de inflexibilidades del presupuesto público, o las reglas o promesas que se adoptan en el presupuesto, son excesivas.

En síntesis, este conjunto de trabajos teóricos aporta elementos analíticos interesantes para comprender el problema de las inflexibilidades. Aunque a primera vista se podría pensar en las inflexibilidades del presupuesto como un mecanismo óptimo para resolver el problema de inconsistencia temporal, son varias las razones para dudar de dicha interpretación. A continuación se presentan los cuatro estudios de caso, los cuales permitirán, en una sección posterior, realizar comparaciones así como identificar el origen y la naturaleza de las inflexibilidades en cada país y aportar elementos para una discusión sobre la manera en la que este fenómeno puede ser encarado.

### **III. Estudios de Caso**

#### **1. Argentina<sup>9</sup>**

##### **1.1. Características y generalidades del presupuesto de la Administración Nacional para 2003**

En esta sección se discute las generalidades del proceso de formulación, elaboración e implementación del presupuesto de la Administración Nacional Argentina para 2003. Así mismo, discute los actores involucrados en la elaboración del presupuesto y los hechos que se dan al margen del proceso formal. Luego, se ilustra la estructura del presupuesto y se cuantifican los rubros y componentes más importantes. El análisis aporta los elementos necesarios para introducir y discutir, en la segunda sección, las inflexibilidades en el presupuesto de la Administración Nacional Argentina, en especial, su origen y su magnitud.

El proceso presupuestario en Argentina consiste en cuatro etapas distintas, que se desarrollan durante un periodo cercano a los dos años y medio, y que involucran a diferentes actores. En la primera etapa, que empieza en marzo de cada año, la rama ejecutiva del poder público lleva a cabo la formulación de la propuesta del presupuesto para el año siguiente. Durante esta etapa el poder ejecutivo determina la política presupuestal y distribuye el gasto en las distintas agencias y entidades de acuerdo con los lineamientos definidos por el Ministerio de Economía. En especial, el Ministerio establece un marco que incluye las prioridades presupuestales, los programas de inversión y las proyecciones macroeconómicas. Este marco sirve como referente para que la Oficina Nacional de Presupuesto, entidad adscrita al Ministerio de Economía, evalúe los ante proyectos elaborados por las diferentes agencias y elabore la propuesta de presupuesto. Los lineamientos generales de esta propuesta son enviados al Congreso en el mes de junio, y en el mes de septiembre se envía el proyecto de presupuesto completo.

En la segunda etapa, el Congreso de la Nación, a través de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, discute, modifica y aprueba el proyecto de presupuesto del gobierno y también establece el límite de endeudamiento público. El Congreso debe aprobar el presupuesto antes del 31 de diciembre de cada año para que una vez aprobado, la administración pública pueda ejecutar, en la tercera etapa, el presupuesto. Durante la etapa de ejecución, el Ejecutivo tiene la facultad para

---

<sup>9</sup> Agradecemos a la Lic. Susana Vega, Directora Nacional de Presupuesto, a los Lic. Fernando Martirene, Luis Rajuan, Francisco Carreiro, Pablo García y Bettina Bacari de la Dirección Nacional de Presupuesto de la República Argentina, así como al Lic. Fernando Martín, de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, por la valiosa información que suministraron para la elaboración de este documento.

incorporar nuevos elementos o vetar el presupuesto aprobado. Así mismo, puede distribuir el gasto sin llegar a alterar el nivel aprobado ni sobrepasar el nivel de endeudamiento definido en el Congreso, mientras que las agencias correspondientes deben ejecutar los recursos adjudicados.

El proceso presupuestario culmina con la evaluación y control de la ejecución presupuestaria. Dos entidades, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, son las encargadas de llevar a cabo este proceso.

Sin embargo, por fuera del proceso presupuestario formal surgen ciertas prácticas, procesos y actores, tanto formales como informales, que son importantes a la hora de definir los programas incluidos dentro del presupuesto y los montos aprobados para cada uno de estos. Abuelafia et. al. (2005) encuentran que hay diferencias importantes entre el proceso formal del presupuesto y el proceso efectivo ya que algunos actores formales, como por ejemplo el Ejecutivo, juegan un papel más importante y diferente al que se estipula en la Ley. Así mismo, ciertos actores, no incluidos en el proceso formal, tales como los gobernadores provinciales, los grupos de presión y las instituciones financieras, juegan un papel importante al margen del proceso formal. Por ejemplo, la intervención de los gobernadores provinciales cobra especial importancia por la presión que ejercen sobre el gobierno para introducir modificaciones al presupuesto y “desviar” recursos para un determinado sector o provincia. Esto, porque el proceso presupuestal hace parte de un proceso más amplio de formulación de las políticas económicas que refleja las negociaciones que se llevan a cabo entre el gobierno nacional y las provincias. En algunos casos, estas negociaciones comprometen la destinación de ciertos recursos o proyectos dentro del presupuesto nacional hacia algunas provincias y regiones a cambio del apoyo político de los líderes provinciales. (Abuelafia et. al., 2005). Por último, si bien la ley dictamina que las modificaciones al proyecto del presupuesto deben ser realizadas durante la etapa de discusión y aprobación, la mayoría de las modificaciones ocurren en escenarios diferentes.

Las prácticas al margen de los procesos formales, así como la influencia de otros actores, adquieren relevancia en el análisis de las inflexibilidades, ya que explican la modificación del presupuesto y la inclusión de programas y rubros que hacen al presupuesto inflexible. Son, entonces, una de las fuentes de las inflexibilidades presupuestales. De esta manera, el presupuesto sólo es un reflejo de las decisiones que se tomaron en el proceso formal y al margen del mismo y que inciden sobre los componentes del presupuesto, los cuales serán discutidos en la siguiente sección.



## 1.2. El Presupuesto de la Administración Nacional en 2003

Esta sección presenta los principales componentes del Presupuesto de la Administración Nacional Argentina para 2003. El presupuesto fue promulgado mediante la Ley No. 25.725 y sancionado mediante el decreto No. 55 de promulgación de la Ley de Presupuesto. Así mismo, fue elaborado de acuerdo con el marco establecido por la Ley No. 25.561 de 2002, por la que se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Dicha Ley estableció que los rubros y partidas presupuestales incluidas en el presupuesto debían ser estimados con un criterio restrictivo que permitiera cumplir sólo con aquellas funciones ineludibles a cargo de la Administración Nacional.

De acuerdo con la Ley 25.526 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público Nacional, el presupuesto de la Administración Nacional, está constituido por los ingresos y gastos de la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. Así mismo, incluye a las ex-cajas provinciales de previsión social que fueron transferidas a la nación en el marco de los pactos fiscales, en especial bajo los pactos de 1993 y 1999, puesto que la administración de sus gastos y recursos pasó a ser responsabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social.<sup>10</sup>

En la medida en la que Argentina es una nación federal con una estructura centralizada de recolección de impuestos y una estructura descentralizada de asignación y ejecución del gasto, el presupuesto nacional deja de lado las transferencias destinadas a las provincias de acuerdo con el esquema de Coparticipación Federal de Impuestos. La organización política del estado y el esquema de Coparticipación determinan que los ingresos de la Administración Nacional sólo corresponden al 56.8% del total de ingresos corrientes y de capital del sector público nacional. Esto, a pesar de que durante el 2003 la administración central recolectó el 81% de todos los ingresos tributarios, los cuales representan 11.4% del PIB. Así mismo, la Administración Nacional sólo ejecutó el 48.6% del total de gastos del sector público nacional.

---

<sup>10</sup> Los pactos de responsabilidad fiscal, mediante los cuales se transfirieron algunas de las cajas provinciales a la Administración Nacional, fueron el resultado de la negociación entre el gobierno nacional y las provincias que culminó con la modificación de los recursos a ser coparticipados. Bajo estos acuerdos, las provincias aceptaron ceder un porcentaje de los recursos coparticipados al Tesoro Nacional a cambio de recibir como transferencias un monto fijo de recursos por parte del Gobierno Nacional. Este, a su vez, se comprometía también a financiar un porcentaje del déficit de algunas cajas provinciales. Estos acuerdos no incluyeron la totalidad de las cajas provinciales y, por ende, algunas de ellas, como por ejemplo la de la provincia de Buenos Aires, no se incluyen dentro del presupuesto de la Administración Central.

De igual forma, el presupuesto excluye a las Empresas y Sociedades del Estado, exceptuando los montos de las transferencias que estas reciben para financiar los gastos corrientes y de capital. Por último, el presupuesto incluye, con un tratamiento particular, a los flujos financieros derivados de la constitución y uso de algunos de los Fondos Fiduciarios, así como de los otros entes del Sector Público de acuerdo Ley de Solvencia Fiscal (Ley No. 25.152). Estos flujos se incluyen como un componente diferenciado del Presupuesto de la Administración Nacional. El Cuadro 1.1 presenta el resultado de la ejecución presupuestal de la Administración Nacional en 2003.

#### **Cuadro 1.1. Cuenta Ahorro Inversión**

<b>Concepto</b>	<b>Millones de ARS</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
<b>Total Recursos</b>	60,631.70	16.1%
Ingresos Corrientes	60,435.70	16.1%
Recursos de Capital	196	0.1%
<b>Total Gastos</b>	59,703.00	15.9%
Gastos corrientes	56,634.90	15.1%
Gastos de capital	3,068.10	0.8%
<b>Resultado</b>	928.70	0.3%

Fuente: Boletín Fiscal 1993-2003. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

Los recursos totales de la Administración Nacional se describen en detalle en el Cuadro 1.2. Como se puede observar, los ingresos corrientes equivalen al 99.7% del total de recursos. Entre estos, se destacan los recursos tributarios y las contribuciones a la seguridad social, los cuales ascienden a 89.7% del total de ingresos. Los recursos tributarios que sobresalen provienen del impuesto a las ganancias, al valor agregado y a los créditos y débitos bancarios.

Las contribuciones a la seguridad social, por su parte, incluyen los aportes personales de los empleados y del personal de las fuerzas armadas y de seguridad, como también las contribuciones de los empleadores al Fondo Nacional de Empleo, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y las Asignaciones Familiares. También, incluyen los aportes a la Administración Nacional de la Seguridad Social que corresponden a los ingresos de las ex-cajas previsionales provinciales ya mencionadas.

Los recursos no tributarios incluyen, entre otros, las contribuciones del Banco Central, el pago de multas y el Canon Concesión al correo argentino. Entre las rentas de la propiedad se encuentran los intereses del Banco Central, los intereses por depósitos

del gobierno nacional en éste Banco y la renta de títulos en moneda extranjera, entre otras rentas.

Los recursos de capital, por su parte, que incluyen los recursos propios de capital, las transferencias de capital y la disminución de la inversión financiera, sólo alcanzan el 0.32% del total de recursos. Entre estos se encuentran la venta de maquinarias, edificios e instalaciones, las transferencias de capital y la recuperación de préstamos otorgados por la Administración Nacional.

**Cuadro 1.2. Ingresos corrientes y de capital de la Administración Nacional**

Concepto	Millones de ARS	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje del PIB
<b>Ingresos Corrientes</b>	60,435.7	99.9%	16.1%
- Ingresos Tributarios	42,709.9	70.4%	11.4%
- Contribuciones a la Seguridad Social	11,699.5	19.3%	3.1%
- Ingresos no Tributarios	1,463.4	2.4%	0.4%
- Ventas de Bienes y Servicios de las Adm. Púb.	307	0.5%	0.1%
- Rentas de la Propiedad	4,058.1	6.7%	1.1%
- Transferencias Corrientes	197.8	0.3%	0.1%
<b>Recursos de Capital</b>	196	0.3%	0.1%
- Recursos Propios de Capital	15.8	0.0%	0.0%
- Transferencias de Capital	152.1	0.3%	0.0%
- Disminución de la Inversión Financiera	28.1	0.1%	0.0%
<b>Total</b>	60,631.7	100%	16.13%

Fuente: Boletín Fiscal 1993-2003. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

El total de ingresos recaudado en el sector público por concepto de impuestos y contribuciones a seguridad social ascendió a \$ 85,279 millones en 2003. De este monto, sólo \$54.409 millones (64% del total) corresponden a la Administración Nacional, mientras que el resto fue distribuido a las provincias, o se encontraba afectado y fue transferido para financiar el presupuesto de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. En general, se observa que el gobierno nacional recibe únicamente 41% de los ingresos por concepto de los impuestos que recauda, en la medida en que el resto se distribuye a las provincias, está afectado para ciertos fondos o se destina al sistema pensional.

Vale la pena mencionar que la crisis económica de 2002 generó un cambio en la estructura tributaria que al parecer favoreció al gobierno nacional. Para afrontar la crisis y suavizar la caída en el recaudo tributario, el gobierno, amparado por la situación de emergencia económica, implementó las Retenciones a las Exportaciones,

cuyos recursos no son coparticipados, y el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, el cual se coparticipa en menor medida que impuestos como el IVA y a las ganancias. De esta manera, el gobierno encontró una forma aumentar sus ingresos y así financiar su gasto, sin tener que coparticipar estos recursos a las provincias. Como resultado, el monto de los recursos coparticipados disminuyó su participación en el total de ingresos tributarios (CIPPEC, 2003).

Por el lado del gasto, los montos ejecutados corresponden a ARS \$59,703 millones, que representan 15% del PIB. El gasto de la Administración Nacional corresponde en mayor medida a gastos corrientes, 94.9% de los gastos totales, los cuales se distribuyen en remuneraciones, gastos en bienes y servicios no personales, rentas de la propiedad, prestaciones de la Seguridad Social, transferencias hacia las provincias y municipalidades, excluyendo las transferencias automáticas por concepto del esquema de coparticipación; y, por último, transferencias al sector privado y externo. La distribución del gasto en cada uno de los componentes se ilustra en el Cuadro 1.3.

**Cuadro 1.3. Gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional**

Concepto	Millones de ARS	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
<b>Gastos corrientes</b>	56,634.90	94.86%	15.06%
- Gastos de Consumo	9,801.90	16.42%	2.61%
. Remuneraciones	7,419.30	12.43%	1.97%
. Bienes y Servicios	2,382.10	3.99%	0.63%
. Otros Gastos	0.60	0.00%	0.00%
- Rentas de la Propiedad	6,986.30	11.70%	1.86%
. Intereses	6,980.60	11.69%	1.86%
. Otras Rentas	5.70	0.01%	0.00%
- Prestaciones de la Seguridad Social	18,867.50	31.60%	5.02%
- Otros Gastos Corrientes	2.60	0.00%	0.00%
- Transferencias Corrientes	20,976.50	35.13%	5.58%
. Al Sector Privado	10,776.90	18.05%	2.87%
. Al Sector Público	9,856.10	16.51%	2.62%
. Al Sector Externo	343.40	0.58%	0.09%
<b>Gastos de capital</b>	3,068.10	5.14%	0.82%
- Inversión Real Directa	799.80	1.34%	0.21%
- Transferencias de Capital	2,220.00	3.72%	0.59%
- Inversión Financiera	48.30	0.08%	0.01%
<b>Total</b>	59,703	100%	15.88%

Fuente: Boletín Fiscal 1993-2003. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

En el presupuesto de 2003, el 52.7% del gasto primario total de la Administración Nacional, que representa 9.24% del PIB, corresponde a la Administración Central, el 42.5% a las instituciones de seguridad social, 6.05% del PIB, y el 4.8% restante a los gastos de los organismos descentralizados, 0.50% del PIB.

Como se puede observar, los gastos de consumo corresponden al 16.4% del total de erogaciones, 2.61% del PIB, y están determinados, en su mayoría, por el pago de salarios. De otra parte, las prestaciones de la seguridad social son el componente más importante del gasto de la Administración Nacional; corresponden al 31.6% de los gastos totales ejecutados en 2003, 5.02% del PIB, e incluyen la totalidad del gasto provisional de la Administración Nacional de la Seguridad Social, por concepto de pensiones, jubilaciones y retiros, de acuerdo con la Ley 24.241.

Dentro de los gastos corrientes se destacan las transferencias al sector privado, las cuales están dirigidas a las unidades familiares, los institutos privados sin ánimo de lucro y las empresas privadas. Entre las transferencias dirigidas a las unidades familiares sobresalen aquellas por concepto de subsidios al desempleo, asignaciones familiares, transferencias de recursos con destino al INSSJyP y los subsidios para jubilados en condiciones de pobreza. Se destacan también, las erogaciones por subsidios para el pago de las tarifas de servicios públicos para los pensionados que reciben la pensión mínima, las prestaciones médico-asistenciales a los beneficiarios del sistema pensional no contributivo y las transferencias destinadas a financiar el déficit operacional de los concesionarios ferroviarios del servicio metropolitano de pasajeros. Frente al 2002, estas transferencias presentan un incremento sustancial, cercano al 40%, como resultado del Decreto 1275 de 2002 mediante el cual se incorporó un subsidio complementario a los programas de asignaciones familiares, la financiación de las cajas previsionales no transferidas a la nación, los recursos destinados al INSSJyP y a la extensión del plan jefes y jefas de hogar.<sup>11</sup>

Las transferencias dirigidas para financiar los gastos corrientes del sector público, por su parte, incluyen los montos otorgados a la Universidades Públicas y a los gobiernos provinciales. Estos últimos excluyen los recursos de la coparticipación federal, y están

---

<sup>11</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar se estableció mediante el Decreto 565/2002 en abril de 2002 con el objetivo de proporcionar un ingreso mínimo mensual los hogares más vulnerables. El programa se estableció como respuesta a los altos niveles de desempleo, para dar una solución a la distribución inequitativa del ingreso y enfrentar la crisis económica en la que se veía envuelta la República Argentina en el momento. El programa incluía un subsidio de ARS \$150 pesos, la inclusión en el sistema educativo y un control de salud de los menores de edad, la incorporación de todos los beneficiarios en el sistema de educación formal, capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios.

compuestos, en una parte, por leyes especiales que afectan un porcentaje de los impuestos a las ganancias y a los combustibles, y, por otra, por aportes del Tesoro Nacional, que se alimentan de una porción del impuesto a las ganancias y de los impuestos coparticipados netos. Incluyen también los recursos correspondientes a la coparticipación de fondos de Tierra del Fuego y Buenos Aires, el Fondo Nacional de la Vivienda y el Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior y otros recursos dirigidos a diferentes servicios sociales. Las transferencias a los gobiernos provinciales ascienden en 2003 a \$4.659 millones.

Por último, las transferencias al sector externo se componen de las cuotas extraordinarias y de membresía que el gobierno nacional gira a favor de las organizaciones internacionales. Los gastos de capital sólo corresponden al 5.4% de las erogaciones totales; incluyen la inversión real directa, las transferencias de capital y la inversión financiera.

Se analiza también el gasto por finalidad y función para identificar la orientación del gasto público de la Administración Nacional en 2003 (Véase Cuadro 1.4).

#### **Cuadro 1.4. Gasto por finalidades y funciones**

<b>Concepto</b>	<b>Millones de ARS</b>	<b>Porcentaje del gasto total</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
Administración Gubernamental	4,206.34	7.05%	1.12%
Servicios de Defensa y Seguridad	4,574.65	7.66%	1.22%
Servicios Sociales	38,472.51	64.44%	10.23%
Servicios Económicos	5,281.51	8.85%	1.40%
Deuda Publica	7,167.97	12.01%	1.91%
<b>Total Gastos</b>	<b>59,703</b>	<b>100%</b>	<b>15.88%</b>

Fuente: Boletín Fiscal 1993-2003. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

Dentro de los gastos de la Administración Gubernamental se incluyen aquellos destinados al funcionamiento y operación de las distintas entidades del gobierno.<sup>12</sup> Los servicios económicos incluyen las acciones dirigidas a la promoción de la inversión y la producción de bienes y servicios y la regulación y fiscalización de la actividad productiva privada.<sup>13</sup> Por último, el servicio de la deuda pública, corresponde al 12% del gasto total ejecutado en 2003 y a 1.9% del PIB.

<sup>12</sup> Incluyen la función Legislativa, Judicial, Dirección Superior Ejecutiva, Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Administración Fiscal, Control de la Gestión Pública e Información y Estadísticas Básicas.

<sup>13</sup> Incluyen la función de energía, combustibles y minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio, industria y otros servicios y, por último, seguros y finanzas.

Se observa, por su parte, que los “gastos sociales” correspondían en 2003 al 64,4% del total de los gastos. Su importancia es notoria dentro del total y corresponden al cumplimiento de las responsabilidades del Gobierno Nacional y de las acciones encaminadas a satisfacer los derechos adquiridos por los ciudadanos en materia de seguridad social y equidad, ya sea por mandato constitucional o legal. Dentro de los gastos sociales, sobresalen los que están dirigidos a la seguridad social y al pago de pensiones, los cuales representan 37.6% del gasto total y 6% del PIB.<sup>14</sup>

La descripción realizada en esta sección sobre el proceso presupuestal y la estructura presupuestal de la Administración Nacional en 2003 sirve como punto de partida para el análisis de las inflexibilidades o rigideces presupuestales. El proceso actual de toma de decisiones para la elaboración del presupuesto genera inflexibilidades presupuestarias en la medida en que contempla rubros no modificables a discusión por el ejecutivo, se aleja del proceso formal e incorpora modificaciones al presupuesto y nuevos rubros, que se han decidido en otras arenas y en otras coyunturas, y que se convierten en compromisos adquiridos por el gobierno nacional. Así mismo, la naturaleza de ciertos gastos, como por ejemplo los gastos pensionales, implica que un gran porcentaje de las erogaciones son inflexibles puesto que su inclusión dentro del presupuesto no se discute y es un asunto de simple contabilidad. Por último, el esquema de coparticipación de los recursos tributarios con las provincias y la existencia de fondos fiduciarios y empresas del estado que se encuentran por fuera del presupuesto implica que una cantidad importante de recursos no pasan por las discusiones presupuestales. Estos elementos serán utilizados en la siguiente sección para identificar el origen de las inflexibilidades y discutir una taxonomía que permita cuantificar y analizar las inflexibilidades.

### **1.3. Inflexibilidades y rigideces en el presupuesto**

Esta sección analiza las inflexibilidades en el presupuesto de la Administración Nacional Argentina. En primer lugar, se discute el origen de las inflexibilidades y las explicaciones de economía política que surgen al respecto. Luego, se elabora una taxonomía que permite analizar y cuantificar las inflexibilidades; por último, se ilustran algunas medidas que se han implementado para enfrentar este fenómeno.

---

<sup>14</sup> Los gastos sociales incluyen: la función salud, promoción y asistencia social, pago de pensiones, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo y, por último, agua potable y alcantarillado.

### 1.3.1. Origen y economía política de las inflexibilidades

La organización del Estado Argentino, el esquema de coparticipación de los recursos tributarios con las provincias, el proceso, los actores y las instituciones presupuestarias, así como la naturaleza de algunos gastos se traducen en inflexibilidades presupuestales. Las inflexibilidades surgen en muchas ocasiones por el interés de los legisladores, administradores y grupos de poder por asegurar asignaciones para determinados fines considerados por ellos como prioritarios. “En algunos casos, los legisladores quieren limitar a los administradores. En otros casos ciertos sectores de la administración quieren limitar las decisiones de los centros responsables de la política fiscal. En otros los intereses sectoriales pretenden garantizar su beneficio,” (Vega, 2005). Tal como lo menciona Abuelafia, et. al. (2005) un gran porcentaje de los ingresos y de los gastos se deciden o se han decidido en escenarios distintos a la discusión y el ejercicio presupuestario. Esta sección pretende discutir el origen de las inflexibilidades a la luz de estos elementos.

En primera medida, las inflexibilidades en Argentina se relacionan con la estructura y la organización política del Estado, la cual se remonta a los orígenes de la nación. Después de la independencia, las provincias que conformaban el antiguo virreinato del Río de la Plata cedieron a la nación la potestad tributaria para recolectar los impuestos y distribuir parte de ellos a las provincias y municipios. Toda vez que el sistema de coparticipación<sup>15</sup> se decide en un escenario diferente al del presupuesto, introduce una inflexibilidad en los ingresos. No obstante, la discusión sobre el sistema de coparticipación de los ingresos tributarios desborda el tema de este artículo puesto que implica reconsiderar la organización sociopolítica del Estado y, en especial, el régimen federal.

No obstante lo anterior, es posible observar que esta relación entre la nación y las provincias generó conflictos que todavía perduran y que se traducen en una de las fuentes de las rigideces presupuestales. En efecto, las provincias han presionado de manera constante a la nación con el propósito de recibir mayores transferencias, mientras que la nación ha diseñado mecanismos defensivos que introducen nuevas rigideces, como el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, con el objetivo de evitar que una parte del recaudo se transfiera automáticamente hacia éstas.

---

<sup>15</sup> El sistema de distribución actual de recursos entre la nación y las provincias es un régimen de coparticipación federal, el cual se remonta a 1935, reglamentado en una ley de 1988 y posteriores modificaciones. El esquema se ha caracterizado por una alta complejidad, que incluye también al sistema de seguridad social, con un mecanismo complejo de distribución con afectaciones y pre-coparticipaciones (Vega, 2005).



La organización política, a partir de la descentralización administrativa a finales del siglo XIX y el aumento en el tamaño y las funciones del Estado, también se tradujo en inflexibilidades, es especial a partir de la creación de organismos y fondos por fuera del presupuesto, (Vega, 2005). La descentralización gradual de las operaciones del Estado estuvo acompañada por una serie de decisiones legislativas que crearon organismos con personería jurídica y patrimonio propio. Se hizo evidente, entonces, el problema que generaban los recursos propios de los organismos descentralizados y la tendencia para que ciertos organismos y recursos se excluyeran del presupuesto. Como documenta Vega (2005), si bien a finales de los años noventa se hizo un esfuerzo para reducir el número de estos organismos descentralizados, y en efecto algunos de ellos desaparecieron, con el tiempo, algunos de estos organismos fueron creados de nuevo y otra vez excluidos del presupuesto.

En muchos casos, estos organismos fueron creados por decisiones de la rama legislativa, pero en otros casos obedecieron también a decisiones políticas de la rama ejecutiva. Se manifiesta, entonces, la influencia que han ejercido los grupos de presión, los sectores económicos y las mismas provincias para obtener recursos presentes y futuros que no estén sujetos a las discusiones anuales del presupuesto, ni a la discrecionalidad del ejecutivo. En efecto, Spiller y Tommasi (2003) resaltan el papel preponderante de los líderes políticos provinciales en la política nacional y la elaboración del presupuesto que se ha traducido en nuevas y mayores rigideces.

Los grupos de presión y los líderes provinciales también son responsables por la creación de las rentas de destinación específica<sup>16</sup> y las cuentas especiales a las que se destinaban recursos públicos dirigidos a ciertos gastos específicos. En la década de los setenta algunas de estas cuentas se incorporaron al presupuesto, y luego, bajo la Ley de Administración Financiera de 1992, desaparecieron del mismo y se incorporaron como recursos afectados de la Administración Central. No obstante, poco después aparecieron los Fondos Fiduciarios, los cuales se asemejan a esas cuentas especiales y también operan por fuera del presupuesto.

De la misma manera, los intereses de los líderes provinciales y de algunos sectores de la población, así como intereses propios del Ejecutivo, generaron mayores rigideces. Como se mencionó en la sección anterior, el presupuesto hace parte de un proceso de política económica más amplio que involucra, en la mayoría de casos, negociaciones entre el gobierno nacional y las provincias. Así, tal como lo mencionan Abuelafia et. al. (2005) y Tommasi (2006), el gobierno ha utilizado el presupuesto como un mecanismo

---

<sup>16</sup> En la década de 1930 se crearon las primeras rentas de destinación específica a partir de un impuesto a los combustibles cuyo recaudo se dirigía a la construcción de caminos (Vega, 2005).

para obtener el apoyo político de las provincias. Es el caso del Pacto Fiscal de 1999, en el cual el Gobierno se comprometió a transferir un monto fijo de los ingresos tributarios por un valor de ARS \$1350 millones mensuales a cambio de hacerse cargo de los déficits de las cajas de pensiones previsionales. Este acuerdo, si bien le permite al gobierno mantener un mayor porcentaje de los ingresos tributarios en los años en los que el recaudo es alto, se convierte en una fuente de rigidez adicional ya que el pago de pensiones es un derecho adquirido y, por su naturaleza, es costoso no atenderlo en un determinado momento.

Por otra parte, el Ejecutivo realizó acuerdos con las provincias que incluyen pagos que no están reflejados en el presupuesto para obtener un mayor apoyo político. En especial, se utilizaron fondos excluidos del presupuesto, como el Fondo de Desequilibrio Provincial y los Aportes del Tesoro Nacional, para obtener apoyo político y se generaron, entonces, mayores compromisos de gastos hacia el futuro (Abuelafia, et. al., 2005).

Estos mayores compromisos de gasto también se introdujeron como resultado de la presión de grupos sociales. Al final de la administración Menem, por ejemplo, los maestros se congregaron enfrente del Congreso demandaron mayores salarios. Esta presión se tradujo en la creación del Fondo de Incentivo Docente, bajo la administración De La Rúa, el cual fue financiado en un principio con un impuesto a los automotores y luego por el Tesoro Nacional (Abuelafia, et. al., 2005). Por último, la presión de ciertos sectores sociales y económicos también incide en la introducción de medidas tributarias dirigidas a la promoción de un determinado sector o región, así como desgravaciones y diferimientos impositivos que ocasionaron numerosas exenciones tributarias.

De otra parte, la naturaleza de ciertos rubros, en sectores como justicia, educación, defensa, salud, servicios sociales y seguridad social, los hace inflexibles ya que presentan un bajo nivel de discrecionalidad. En efecto, involucran derechos adquiridos por los individuos y su modificación es costosa. Sólo es posible reducir la cantidad de empleados, o las remuneraciones incurriendo en un costo político y social elevado. Por ejemplo, en el caso de las pensiones, el presupuesto sólo refleja los gastos e ingresos de un sistema que fue aprobado por Ley y de otro que fue incorporado en el marco de los Pactos Fiscales. Otros rubros corresponden a programas sociales que si bien se diseñaron para atender cierta coyuntura específica, en el corto plazo su eliminación no es fácil ni conveniente, como es el caso del Plan Jefes y Jefas de Familia. Teniendo en cuenta que los gastos sociales corresponden a más del 60% de los gastos totales, se entiende que el presupuesto es, en su mayoría, inflexible.

Por último, las rigideces en el presupuesto también están determinadas por los pagos de intereses y de deuda, los cuales son exógenos al presupuesto y reflejan los compromisos que se adquirieron en años pasados, y por los acuerdos fiscales con organismos multilaterales como el FMI.

En síntesis, es posible relacionar las fuentes de las inflexibilidades presupuestales en Argentina con las teorías de economía política sobre la acumulación de deuda mencionadas en la primera sección. En la medida en que los agentes involucrados en el proceso presupuestario, los grupos de presión y sectores económicos y sociales buscan acceder a recursos de propiedad colectiva y apropiarse de la mayor cantidad posible, sin internalizar las consecuencias de este comportamiento, el recurso común, en este caso el gasto público, es sobre explotado. De esta manera, una porción de las inflexibilidades en Argentina puede explicarse a partir de un caso específico de la “Tragedia de los Comunes”. Así mismo, en la línea de lo planteado por Alesina y Perotti (1996), las inflexibilidades también están determinadas por las características institucionales del proceso presupuestario, entre las cuales se encuentran el tipo de sistema electoral, las relaciones entre el centro del ejecutivo y las provincias, la estructura partidista, la fragmentación del gobierno y la polarización política. A continuación se discute una taxonomía que permite identificar y cuantificar los distintos tipos de inflexibilidades para el ejercicio presupuestal de 2003.

### **Análisis y cuantificación de las inflexibilidades presupuestales en 2003**

Esta sección describe los cuatro grandes grupos de inflexibilidades que son contemplados en este documento. Por inflexibles se entienden todos los componentes del presupuesto que no se someten a la discusión presupuestaria en un determinado año o periodo. La magnitud de las inflexibilidades varía entonces de acuerdo con el horizonte de tiempo que se esté analizando. Si se analiza un lapso de 3 meses o un año es posible observar que casi la totalidad del presupuesto es rígida. Por el contrario, en el mediano y largo plazo las inflexibilidades son menores ya que el ejecutivo cuenta con mayores herramientas para encarar el problema. Esto, a pesar de que algunos componentes presupuestarios sigan manteniendo cierta inercia en el mediano y largo plazo. El ejercicio que se lleva a cabo identifica y analiza las inflexibilidades en el corto plazo correspondientes a vigencias anuales, que aparecen en el presupuesto de la Administración Nacional en 2003.

Se analizan tres tipos de inflexibilidades: las inflexibilidades o rigideces que surgen de la naturaleza del gasto, las inflexibilidades en el ingreso o rentas de destinación específica, que surgen como consecuencia de las afectaciones de ciertos recursos a

determinados gastos y, por último, las inflexibilidades que se originan por aquellos organismos que no hacen parte del presupuesto (recursos parafiscales) así como aquellas que se originan por los gastos tributarios (exenciones). Aunque las secciones anteriores han resaltado la importancia de la existencia de distintos niveles de gobierno en el marco de la descentralización territorial en la determinación de las inflexibilidades, este tema no será analizado en detalle pues su tratamiento implica reconsiderar la organización política y administrativa del Estado, lo cual excede el objetivo de este documento.

### **1.3.2. Inflexibilidades en el gasto**

¿Qué componentes del gasto no están sujetos a la discrecionalidad de las autoridades presupuestarias en un horizonte anual? La naturaleza del gasto permite identificar aquellos componentes más o menos flexibles.

En primera medida, los gastos en personal (remuneraciones) y las transferencias vinculadas con los salarios son un rubro inflexible. En el corto plazo no es fácil reducir el número de empleados ni las remuneraciones que estos reciben, y, por ende, los gastos relacionados con el pago de salarios son rígidos y no discrecionales. Vega (2005) comenta que en la década los ochenta y noventa se implementaron programas de retiros voluntarios con indemnizaciones para reducir el número de empleados y el valor de las remuneraciones. Esto, sumado a los procesos inflacionarios redujo la carga salarial en términos reales. No obstante, sólo en circunstancias excepcionales se ha logrado reducir dicha carga en términos nominales.

Así mismo, los gastos pensionales y los gastos destinados a las ayudas sociales a personas son inflexibles. Entre estos se encuentran los recursos descritos en la anterior sección, los cuales son transferidos al régimen general de pensiones, a los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, al sistema de asignaciones familiares y la atención médico asistencial a los beneficiarios de las pensiones no contributivas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Cabe destacar que los recursos transferidos también incluyen aquellos que son transferidos a las cajas provinciales los cuales, como se comentó, se implantaron bajo los acuerdos entre el gobierno y las provincias. Además, el gobierno implantó programas dirigidos a aliviar la crisis social derivada de los altos niveles de desempleo en 2001, como por ejemplo el Plan Jefes y Jefas de Hogar, que por su naturaleza y por la coyuntura social y económica de la Argentina son considerados como inflexibles.

Por el contrario, los gastos de inversión son discrecionales ya que pueden ser postergados a pesar de las dificultades que esto genera sobre la continuidad de los

proyectos en ejecución. Ello excluye, tanto los recursos de inversión programables en vigencias futuras, los cuales se convierten en gastos inflexibles para los presupuestos de otros periodos, como también los compromisos de inversión derivados de acuerdos y préstamos con organismos multilaterales.

De otra parte, los compromisos de deuda pública, intereses y amortización son otro tipo de gasto rígido. A pesar de que el gobierno cuenta con algunas herramientas, tales como los canjes, megacanjés y blindajes, para ampliar su margen de maniobra estos gastos son rígidos y corresponden a una importante parte del gasto total. Ahora bien, la República Argentina ha sido un caso arquetípico de flexibilización de los pagos de intereses y amortizaciones de deuda pública a través del default y posterior proceso de renegociación de la deuda del Gobierno.

En síntesis, la naturaleza de ciertos gastos implica que si bien pueden ser modificados, el proceso no es del todo viable en el corto plazo. No obstante, sólo en circunstancias extraordinarias se dejan de atender gastos de personal, pensionales y de la deuda. En el caso de pago de intereses y amortización de la deuda pública, por ejemplo, fue posible flexibilizar los pagos durante la recesión económica de 2002 en la medida en que se hizo se dejaron de cumplir los compromisos financieros previamente adquiridos, y se renegó la deuda del Gobierno. A pesar de esto, se requieren circunstancias excepcionales para no cumplir este tipo de compromisos. Por ende, es posible identificar los gastos, según su objeto, de mayor o menor cumplimiento obligatorio: personal, pensiones, transferencias, servicio de la deuda, bienes y servicios, otras transferencias, inversión real, e inversión financiera, entre otros. El Cuadro 1.5 presenta el gasto corriente de capital y las aplicaciones financieras del ejercicio presupuestal de la Administración Nacional en 2003 de acuerdo con su grado de inflexibilidad.

**Cuadro 1.5. Gasto según grado de rigidez**

Concepto	Grado de Inflexibilidad	Millones de ARS	Gasto Inflexible (Porcentaje del Gasto Total*)
1. Gastos en Personal	Alto	7,420.1	6.89%
2. Transferencias Vinculadas a Salarios	Alto	2,524.1	2.34%
3. Jubilaciones, Pensiones y Otras Ayudas Sociales a Personas	Alto	20,385.3	18.92%
4. Leyes y Fondos Especiales a Provincias	Alto	3,829.9	3.55%
5. Transferencias a Provincias Originadas en Leyes o Acuerdos	Medio	958.6	0.89%
6. Plan Jefes y Jefas de Hogar	Medio	3,713.5	3.45%
7. Déficit Sistemas Previsionales	Medio	1,279.0	1.19%
8. Bienes y Servicios	Bajo	2,178.0	-
9. Inversión Real	Bajo	799.0	-
10. Otras Transferencias a Provincias	Bajo	4,334.5	-
11. Otros Gastos	Bajo	2,402.1	-
<b>Total Gasto Primario</b>		<b>49,824.0</b>	
12. Intereses	Alto	6,980.6	6.48%
<b>Total Gasto Corriente y de Capital</b>		<b>56,804.6</b>	
<b>Aplicaciones Financieras</b>		<b>50,964.6</b>	
13. Inversión Financiera	Bajo	8,027.1	-
14. Amortización de la deuda y disminución otros pasivos	Alta	42,937.5	39.84%
<b>Total Gasto Corriente, de Capital y Aplicaciones Financieras</b>		<b>107,769.2</b>	
<b>Gasto Inflexible (porcentaje del gasto corriente, de capital y aplicaciones financieras)</b>			<b>83.54%</b>

Fuente: Cálculo de los autores con base en la información proporcionada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

\* Incluye aplicaciones financieras.

La primera y segunda columna presentan el gasto según su naturaleza y el grado de inflexibilidad de cada gasto, la tercera, la ejecución en millones de pesos argentinos para el ejercicio presupuestario de 2003. La cuarta columna presenta el gasto inflexible, es decir, aquel cuyo grado de inflexibilidad es alto o medio, como porcentaje del gasto corriente, de capital y aplicaciones financieras. Si se considera sólo el gasto primario el porcentaje de inflexibilidad es del 80%, y sobresalen las erogaciones por concepto de jubilaciones, pensiones y otras ayudas sociales a personas, las cuales representan el 18.9% del total de gastos inflexibles (5.4% del PIB), y los pagos por amortización e intereses de la deuda los cuales representan el 39.9% de los gastos inflexibles (11.4% del PIB).

Por su parte, si se considera el gasto corriente y de capital, el porcentaje inflexible es del 82.9%, mientras que al incluir el gasto corriente, de capital y las aplicaciones financieras, se observa que el 83.5% del gasto es rígido. De acuerdo con los cálculos realizados con Vega (2005) el gasto corriente y de capital se ha venido flexibilizando

desde 1999, año en el cual el gasto flexible era de sólo el 13.6% del gasto corriente y de capital, hasta llegar a un 21.58% en 2005.

### **1.3.3. Inflexibilidades en los ingresos**

De otra parte se analizan las rentas de destinación específica, es decir, la afectación de recursos a partir su fuente de financiamiento. Estas inflexibilidades surgen por normas que destinan un determinado ingreso a una destinación específica (Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004). También, por el fenómeno de los denominados “recursos propios” de algunas entidades estatales y por las transferencias internas y externas. En la medida en que algunos ingresos están atados a un fin específico se consideran inflexibles puesto que el proceso presupuestario no tiene incidencia sobre el monto de los recursos pre-orientados a los programas específicos, ni sobre la conveniencia de destinar estos recursos a los respectivos programas. La inclusión en el presupuesto de estos recursos preasignados es, entonces, sólo un asunto de contabilidad.

Como se puede observar, los recursos con afectación específica, los recursos propios, las transferencias internas y externas y el uso de crédito son componentes rígidos del total de ingresos, pues han sido preasignados. Por el contrario, sólo los recursos del Tesoro Nacional se consideran como recursos de libre discrecionalidad y tienen, entonces, un grado de afectación bajo. El Cuadro 1.6 presenta las fuentes de ingreso ordenadas de acuerdo con su nivel de afectación para el ejercicio presupuestario de 2003. Los gastos con un grado alto de afectación, incluyen a los recursos con afectación específica y los recursos propios, y corresponden al 33% del total del gasto corriente y de capital. Los recursos con afectación media, que incluyen las transferencias internas y externas y el uso de crédito interno y externo, corresponden al 17,7% del total del gasto corriente y de capital y su participación se ha venido reducido paulatinamente desde 1997. Los recursos del Tesoro Nacional, por su parte, equivalen al 49% del gasto corriente y de capital con una participación creciente; de 34% a finales de los noventa a la mitad de los ingresos en la actualidad. Es decir, actualmente la mitad de los recursos son de libre destinación mientras que el resto son inflexibles, ya que se encuentran afectados a un uso determinado.

**Cuadro 1.6. Ingresos por grado de afectación, como porcentaje del gasto total**

Fuentes de Financiamiento	Afectación	Millones de Pesos	Porcentaje del Ingreso	Porcentaje del Gasto	Porcentaje del PIB
1. Recursos con Afectación Específica	Alta	6,060.2	10.0%	10.7%	1.6%
2. Recursos Propios	Alta	12,717.2	21.0%	22.4%	3.4%
3. Transferencias Internas	Media	2,977.7	4.9%	5.2%	0.8%
4. Transferencias Externas	Media	18.1	0.0%	0.0%	0.0%
5. Crédito Externo	Media	4,058.5	6.7%	7.1%	1.1%
6. Crédito Interno	Media	3,000.8	4.9%	5.3%	0.8%
7. Tesoro Nacional	Baja	27,982.3	46.2%	49.3%	7.4%
<b>Afectaciones</b>		<b>28,832.4</b>	<b>47.6%</b>	<b>50.7%</b>	<b>7.7%</b>

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

\* Gasto corriente y de capital

Se puede observar, así mismo, el destino de las rentas de destinación específica. El Cuadro 1.7 presenta el destino de los recursos afectados, así como el valor y su participación dentro de éstos recursos. Los programas que reciben la mayor parte de estos recursos son las obligaciones a cargo del Tesoro Nacional, el servicio de la deuda pública, el Consejo de la Magistratura y la Secretaría de Obras Públicas.



**Cuadro 1.7. Destino de los recursos con afectación específica**

Descripción	Millones de pesos	Porcentaje del Total de Afectaciones
Obligaciones A Cargo Del Tesoro	2,236.6	36.9%
Servicio De La Deuda Publica	1,408.6	23.2%
Consejo De La Magistratura	588.2	9.7%
Secretaria De Obras Publicas	548.1	9.0%
Ministerio De Plan Federal, Inversión Pública, y Servicios	174.3	2.9%
Policía Federal Argentina	165.4	2.7%
Ministerio De Economía y Producción	160.4	2.6%
Ministerio De Desarrollo Social	92.9	1.5%
Corte Suprema De Justicia De La Nación	87.6	1.4%
Ministerio Del Interior (Gastos Propios)	79.9	1.3%
Estado Mayor General De La Fuerza Aérea	75.7	1.2%
Secretaria De Turismo y Deporte	70.1	1.2%
Gendarmería Nacional	66.1	1.1%
Prefectura Naval Argentina	64.8	1.1%
Ministerio De Relaciones Exteriores, Comercio Intern y Culto	46.0	0.8%
Estado Mayor General Del Ejercito	41.8	0.7%
Ministerio De Justicia y Derechos Humanos (Gastos Propios)	33.3	0.5%
Dirección Nacional De Vialidad	28.4	0.5%
Servicio Penitenciario Federal	27.9	0.5%
Estado Mayor General De La Armada	22.2	0.4%
Organismo Nacional De Administración De Bienes	15.1	0.2%
Secretaria De Cultura	7.3	0.1%
Ministerio De Educación, Ciencia y Tecnología	4.8	0.1%
Ministerio De Salud	3.2	0.1%
Ente De Cooperación Tec. y Financiera Del Serv. Peniten. Fed	1.8	0.0%
Ministerio De Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1.6	0.0%
Secretaria De Seguridad Interior	1.3	0.0%
Instituto Investigaciones Científicas y Técnicas F.F.A.A	1.1	0.0%
Instituto Nacional De Asuntos Indígenas	1.0	0.0%
Secretaria General De La Presidencia De La Nación	1.0	0.0%
Inst. Nac. De Invest. y Desarrollo Pesquero	0.6	0.0%
Administración De Parques Nacionales	0.6	0.0%
Instituto Nacional De Estadística y Censos	0.4	0.0%
Sec. Prevención y Lucha Contra el Narcotráfico	0.4	0.0%
Imprenta Del Congreso	0.2	0.0%
Ministerio De Defensa (Gastos Propios)	0.1	0.0%
Estado Mayor Conjunto F.F.A.A.	0.1	0.0%
Defensoria General De La Nación	0.0	0.0%
<b>Total</b>	<b>6,059.1</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

### 1.3.4. Recursos parafiscales

En tercer lugar, se analizan las inflexibilidades que surgen por aquellos organismos que no hacen parte del presupuesto (recursos parafiscales). Por recursos parafiscales se entiende las contribuciones impuestas por la ley a un sector u organismo determinado que no hacen parte del presupuesto general de la nación y que van directamente a entidades públicas, mixtas o privadas para atender sus gastos. En la

medida en que los ingresos no pasan por el proceso presupuestario son consideradas como inflexibles. En esta modalidad de inflexibilidades se consideran las ganancias de las empresas públicas y los recursos con afectación específica, así como los aportes del tesoro y los préstamos de organismos multilaterales que se destinan a los Fondos Fiduciarios.

Con relación a los recursos parafiscales se analizan las Empresas públicas, los Fondos Fiduciarios y los otros Organismos del Estado, los cuales, como se discutió en la primera sección, son parte del sector público nacional pero no están incluidos en el presupuesto general de la Nación. Para el ejercicio de 2003, se incluyen dentro del análisis 13 Fondos Fiduciarios, 28 Empresas Públicas y 5 Entes.

Los Fondos Fiduciarios se encuentran regulados por la ley No 24.441 que establece que deben ajustarse a los lineamientos del Ministerio de Economía, presentar un presupuesto para la aprobación por parte del mismo y no pueden contratar directamente empleados. No obstante, no cuentan las mismas regulaciones ni controles que las otras entidades de la administración nacional.

Es interesante analizar el origen y las características de los Fondos Fiduciarios. La mayoría de estos fondos fueron creados por fuera del presupuesto, aunque algunos de ellos inicialmente pertenecían al mismo y luego fueron excluidos. Los Fondos fueron creados bajo diferentes instrumentos legales como herramientas para encarar distintas coyunturas. La mitad de ellos, así como el 75% de las agencias que se encuentran por fuera del presupuesto, fueron creados por el ejecutivo a través de decretos, en su mayoría durante la recesión económica, entre 2001 y 2003 como parte de los ajustes y programas de recuperación económica, (Abuelafia, et. al., 2005).

La creación de fondos por fuera del presupuesto ha sido el resultado de la presión de ciertos grupos de poder o de las provincias. Al conseguir que los Fondos se encuentren por fuera del presupuesto y reciban rentas de destinación específicas, evitan el control y discreción del ejecutivo, y los hacen inflexibles. Los Fondos también han sido producto de las iniciativas del ejecutivo. En algunos casos, este ha sido un mecanismo del ejecutivo para implementar políticas evitando la naturaleza mandataria y automática de las transferencias.

El primer Fondo creado es el de la Secretaría de Hacienda mediante una resolución del Ministerio de Hacienda en 1994. Posteriormente, se establece el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial en 1995 con el objetivo de apoyar el proceso de privatización de los bancos estatales. Luego, los recursos del fondo se utilizaron para renegociar las deudas de las provincias y recoger las cuasi monedas emitidas en 2001

(Abuelafia, et.al, 2005). Otro fondo que merece atención es el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura del Transporte. Este Fondo, creado en 2001 por el ejecutivo mediante un decreto, se financia con un sobre tasa a la gasolina, y destina sus recursos a la inversión en puentes y autopistas.

De otra parte, las agencias incluyen a la AFIP, el INSSJyP, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), el Instituto Nacional de la Yerba Mate y la Unidad Especial de Yacypetá. Las tres primeras fueron creadas dentro del presupuesto pero luego excluidas por decretos ejecutivos. La más importante dentro de estas agencias es la AFIP la cual se financia con un porcentaje de los tributos recaudados y en 2001 fue excluida del presupuesto.

Por último, se encuentran las Entidades Públicas como el Fondo Especial de Tabaco<sup>17</sup>, las Universidades Nacionales y el Fondo Solidario de Redistribución, entre otros. Estas entidades son organizaciones estatales que gozan de autarquía financiera, entidad legal y activos propios, en donde el Estado es el dueño mayoritario de los activos y tiene el control sobre las decisiones más importantes (Abuelafia, et. al., 2005). El Cuadro 1.8 presenta la ejecución consolidada de los fondos y entidades extra presupuestales. En el Anexo 1.1 se presenta el listado de las Empresas Públicas, los Fondos Fiduciarios y los Otros Entes relacionados.

---

<sup>17</sup> El Fondo Especial de Tabaco se financia con una sobretasa al cigarrillo y se transfiere directamente a las provincias. Fue excluido del presupuesto en 2001 como resultado la crisis económica en donde el gobierno federal no transfirió todos los recursos a las provincias. Ante esta situación, los productores de tabaco protestaron y presionaron al congreso para sacar adelante una ley que asegurara el flujo de recursos a este fondo (Abuelafia, et.al., 2005).

**Cuadro 1.8. Recursos extra-presupuestarios. En Millones de pesos argentinos y como porcentaje del PIB**

Concepto	Fondos	Empresas	Otros Entes	Total (Porcentaje del PIB)
I - Ingresos Corrientes	6,396.8	1,260.8	1,974.3	2.6%
II - Gastos Corrientes	3,854.1	1,171.5	1,416.4	1.7%
<b>III - Resultado Económico (I-II)</b>	2,542.7	89.4	557.9	0.8%
IV - Ingresos De Capital	0.3	73.5	22.3	0.0%
V - Gastos De Capital	212.9	56.1	24.5	0.1%
Total Ingresos (I +IV)	6,397.1	1,334.3	1,996.6	2.6%
Total Gastos (II +V)	4,067.0	1,227.6	1,441.0	1.8%
<b>VI - Resultado Financiero (III +IV-V)</b>	2,330.1	106.7	555.6	0.8%
VII - Financiamiento (VIII-IX)	-2,330.1	-106.7	-555.6	-0.8%
VIII - Fuentes Financieras	5,281.4	704.8	125.3	1.6%
IX - Aplicaciones Financieras	7,611.6	811.5	680.9	2.4%

Fuente: Cálculo de los autores con base en la información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina.

Se observa, entonces, que la parafiscalidad y la organización del Estado implican que un porcentaje importante de los recursos públicos está por fuera del presupuesto de la Administración Central. El monto de estos recursos corresponde al 2.59% del PIB y al 16% de los ingresos corrientes y de capital de la Administración Nacional. Dentro de estos recursos extra presupuestarios se destacan aquellos de los Fondos Fiduciarios, los cuales representan 1.7% del PIB y 10.6% de los ingresos corrientes y de capital de la Administración Central.

En el caso de Argentina se encuentra una serie grande de Fondos para fines diferentes, que entrañan rentas de destinación específica así como gasto determinado por leyes. Estos fondos crean pequeños presupuestos que son apropiados por algunos sectores o regiones, impiden una discusión unificada del presupuesto, y escapan a las decisiones de priorización y asignación de los recursos entre sectores o regiones con necesidades apremiantes.

### 1.3.5. Gasto tributario

Por último, se analiza el gasto tributario derivado de las exenciones que se le han otorgado a diversos sectores, regiones o actividades. El gasto tributario hace referencia a los recursos que el Estado deja de percibir como consecuencia de haber cedido tratamientos impositivos diferentes a los generales a ciertos sectores, regiones o actividades con el objetivo de beneficiar a ciertos sectores, actividades, regiones o tipos de consumo. (DNIAF, 2005).

Un ejercicio realizado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos revela la magnitud del gasto fiscal (DNIAF, 2005). Los impuestos más relevantes a los que hace referencia el análisis son: Impuesto a las Ganancias<sup>18</sup>, el Impuesto al valor Agregado<sup>19</sup>, Impuestos específicos al Consumo y los Derechos de Importación y Exportación.<sup>20</sup> El Cuadro 1.9 presenta el cálculo del gasto tributario en 2003 discriminando si se refieren a una Ley de Impuesto específica o a un régimen de promoción económica.

---

<sup>18</sup> En el caso de las personas físicas se refiere al gravamen a los “rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad y que impliquen la permanencia de la fuente que los produce. En el caso de las sociedades, en cambio, no se aplican los requisitos de periodicidad y permanencia de la fuente” (DNIAF, 2005 pg 6).

<sup>19</sup> Gravamen a las ventas e importaciones de bienes y servicios.

<sup>20</sup> En fundamento legal del gasto tributario se encuentra en el Anexo 1.2

### Cuadro 1.9. Gasto tributario

Impuesto	Millones de Pesos	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los ingresos tributarios
Valor Agregado	4,493	1.2%	10.5%
- En ley de impuesto	3,115	0.8%	7.3%
- En regimenes de promoción económica	1,378	0.4%	3.2%
Ganancias	2,254	0.6%	5.3%
- En ley de impuesto	2,122	0.6%	5.0%
- En regimenes de promoción económica	132	0.0%	0.3%
Combustibles	1,287	0.3%	3.0%
- En ley de impuesto	1,287	0.3%	3.0%
Contribuciones a la Seguridad Social	763	0.2%	1.8%
- En ley de impuesto	763	0.2%	1.8%
Comercio exterior	253	0.1%	0.6%
- En regimenes de promoción económica	253	0.1%	0.6%
Bienes Personales	44	0.0%	0.1%
- En ley de impuesto	44	0.0%	0.1%
Internos	30	0.0%	0.1%
- En ley de impuesto	30	0.0%	0.1%
Ganancia Mixta Presunta	90	0.0%	0.2%
- En regimenes de promoción económica	90	0.0%	0.2%
Impuestos Diversos	224	0.1%	0.5%
- En regimenes de promoción económica	224	0.1%	0.5%
<b>Total</b>	<b>9,437</b>	<b>2.5%</b>	<b>22.1%</b>
<b>- En ley de impuesto</b>	<b>7,360</b>	<b>2.0%</b>	<b>17.2%</b>
<b>- En regimenes de promoción económica</b>	<b>2,077</b>	<b>0.6%</b>	<b>4.9%</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en DNIAF, 2005.

Como se puede observar, el gasto tributario es del orden de 2.37% del PIB y, por ende, constituye otra fuente importante de inflexibilidades. De ellos, el 78% corresponden a tratamientos establecidos en leyes de impuestos y el 22% restante en beneficios otorgados a diferentes programas de promoción económica, regional o sectorial. En términos de los ingresos tributarios, el gasto tributario asciende al 22.1% de todos los ingresos tributarios de la Administración Nacional.

El impuesto al Valor Agregado representa el 47,6% de los Gastos Tributarios, con un monto de ARS \$ 4,493 millones, equivalentes a 1,20% del PIB. De ese monto, el 69% está explicado por exenciones y alícuotas reducidas establecidas en la ley del impuesto y el resto corresponde a los beneficios otorgados por los regímenes de

inversiones de bienes de capital nuevos y obras de infraestructura, de promoción industrial y de Tierra del Fuego, (DNIAF, 2005).

De otra parte, el gasto tributario producto del impuesto a las Ganancias, corresponde a ARS \$2.254 millones y representa 0,60% del PIB. En este caso, la mayor parte está fijada de acuerdo con la ley del impuesto, 94%, mientras que las exenciones relacionadas con los regímenes de promoción económica son despreciables.

Cabe aclarar que el análisis no tiene en cuenta el efecto que puede tener sobre la economía en general, o sobre las actividades y regiones involucradas, la reducción en estos tratamientos preferenciales. Esto implica que la supresión de dichos tratamiento no necesariamente se traduce en mayores recursos para el gobierno nacional, (DNIAF, 2005). Esto, porque los Gastos Tributarios se implementan como programas de asistencia financiera para algunos grupos particulares, y su inclusión implica que los recursos que se dejan de recibir como ingreso tributario están cumpliendo los objetivos económicos o políticos para los cuales fueron creados

#### **1.4. Consideraciones finales**

En el caso de la República Argentina, las fuentes de las inflexibilidades presupuestarias son diversas y se traducen en distintos tipos de inflexibilidades que limitan el margen de maniobra del gobierno para preparar el presupuesto y para dirigir la política económica. En primer lugar, las instituciones del proceso presupuestario, los intereses de los actores involucrados y la interacción de estos agentes al margen del proceso formal redundan en inflexibilidades ya que apuntan a la modificación del presupuesto, la introducción de nuevos rubros, la afectación de ciertos recursos a determinados gastos, la creación de fondos y organismos por fuera del presupuesto y, en últimas, a mayores compromisos de gastos a futuro con un bajo nivel de discrecionalidad. Este escenario es reforzado por la organización misma del Estado Argentino, el régimen Federal y la coparticipación de recursos hacia las provincias y municipalidades y por la relación entre las provincias y la Nación. En la medida en que el presupuesto de la Administración Nacional es sólo una parte de un proceso de política económica más amplio que involucra, en la mayoría de casos, negociaciones entre el Gobierno Nacional y las provincias, el presupuesto ha utilizado como un mecanismo para obtener el apoyo político, generando nuevos compromisos de gasto y mayores rigideces presupuestarias.

Estos elementos provocan, entonces, inflexibilidades presupuestarias en la medida en que dan lugar a la creación de leyes o mandatos que afectan determinados recursos hacia fines específicos, originan organismos por fuera del presupuesto que cuentan

con recursos públicos sobre los cuales el ejecutivo no tiene mayor discreción y suponen tratamientos impositivos especiales para ciertos sectores, regiones o actividades. Por lo tanto, el Estado deja de percibir recursos importantes. Como resultado, más del 50% del gasto se encuentra afectado hacia fines determinados, el monto de los recursos de los organismos parafiscales representa 2.6% del PIB y 16% de todos los ingresos corrientes y, por último, el Estado deja de percibir 2.5% del PIB por concepto del gasto tributario lo cual representa 22.1% de todos los ingresos tributarios.

De otra parte, la naturaleza de ciertos gastos así como la existencia de normas que dictan la obligatoriedad de otras erogaciones hace al presupuesto inflexible también. En especial, la naturaleza de los gastos sociales, del pago de pensiones y salarios, de los programas de apoyo a las familias que se implementaron durante la crisis económica, así como del pago de intereses y la amortización por concepto de la deuda del gobierno supone que una gran parte del presupuesto es inflexible. En efecto, se observó que el 83.5 por ciento del gasto de la Administración Nacional Argentina tiene un grado de inflexibilidad alto.

Ante este panorama se han puesto en marcha algunas prácticas que le han dado al ejecutivo una mayor discreción para realizar modificaciones al presupuesto, mayores grados de libertad en la elaboración del presupuesto, y el acceso a mayores recursos de libre disponibilidad. En especial, a partir de mandatos legales para capturar parte de los recursos de los entes que se encuentran por fuera del presupuesto.

En primer lugar, durante la etapa de formulación el gobierno ha utilizado las proyecciones macroeconómicas de manera estratégica, para alcanzar ciertas metas macroeconómicas, por conveniencia política y como un mecanismo para evadir la naturaleza mandataria de algunos gastos (Abuelafia, et. al., 2005). En algunos casos, como por ejemplo durante la segunda mitad de la década de los noventa, el gobierno sobreestimó las proyecciones macroeconómicas para no verse obligado a proponer recortes de gasto en el proyecto de presupuesto que se presentaba al Congreso los cuales, probablemente no hubieran sido aprobados. Luego, en la etapa de implementación, los recortes fueron realizados sin haber incurrido en negociaciones con el Congreso y sin un costo político importante. En otros casos, como por ejemplo en 2004, el gobierno subestimó las proyecciones macroeconómicas y los recursos tributarios significativamente. En esta ocasión, ante un ambiente de crecimiento alto, el gobierno no tenía incentivos para generar mayor crecimiento a través de las expectativas de los agentes, y, por otra parte tenía incentivos para ser prudente con



respecto a las proyecciones puesto que se encontraba en un proceso de renegociación de la deuda del Gobierno, (Abuelafia, et. al., 2005).

En general, el ejecutivo ha utilizado las proyecciones macroeconómicas a conveniencia reconociendo que las modificaciones y el ajuste del nivel de gasto pueden ser implementados durante la fase de ejecución del presupuesto. Este uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas permite evitar discusiones costosas en términos políticos y sociales para posteriormente excluir ciertos recursos o rubros del gasto de la discusión democrática del presupuesto. Si bien esta estrategia le ha dado al ejecutivo un mayor margen de maniobra, es posible que esta sea una forma más para capturar rentas, lo cual implicaría mayores compromisos de gasto hacia el futuro y mayores niveles de gasto. De hecho, ha sido frecuente que la captura de rentas para algunos organismos se ha originado en el seno mismo del poder ejecutivo (Vega, 2005).

En segundo lugar, para obtener algún grado de discrecionalidad sobre el gasto, el gobierno ha decretado ciertas leyes de emergencia para afectar las transferencias a las provincias y al sistema de seguridad social. Sin embargo, este mecanismo no ha tenido mucho éxito pues las leyes y decretos se han revertido, en parte por la presión de la ciudadanía y de las provincias mismas. Así mismo, durante la crisis económica de 2002, se sancionaron nuevas regulaciones para disminuir las afectaciones al Tesoro Nacional. Por ejemplo, se afectaron los recursos del Instituto de Cinematografía y se intentó disminuir las transferencias a las Universidades Públicas. No obstante, la oposición de la ciudadanía y de las universidades ocasionó que se revirtiera la medida.

De otra parte, mediante algunos mandatos legales el gobierno ha sido capaz de acceder o afectar los recursos de los fondos y organismos que se encuentran por fuera del presupuesto. Desde finales de los ochentas y sobretudo en los noventas, mediante las leyes de presupuesto se establecieron contribuciones de los fondos extra presupuestales al Tesoro Nacional, así como aportes a las rentas generales en los años en los que los recursos efectivos superen los previstos (Vega, 2005).

Así mismo, las regulaciones impuestas por la Ley de Administración Financiera a la ejecución de los recursos de los fondos y organismos parafiscales y las restricciones al gasto han generado excedentes presupuestarios que han sido utilizados para compensar el déficit de otros sectores u organismos. Esto ha permitido evitar recurrir en mayores compromisos de deuda o en mayores transferencias del gobierno. Adicionalmente, a partir de la Ley de Administración Financiera se han dado pasos

hacia la Unidad de Caja a partir de la creación de la Cuenta Única del Tesoro, la cual centraliza los fondos públicos de los organismos nacionales y a donde el Tesoro puede recurrir en algunas ocasiones (Vega, 2005). La Cuenta Única del Tesoro no ha sido utilizada para tener discreción sobre ciertos recursos, sino como un encaje para operaciones y ajustes de corto plazo.

Por último, la existencia de recursos no utilizados abre la posibilidad para aplicar nuevos mandatos jurídicos que permitan transferir los recursos excedentes al Tesoro Nacional de manera definitiva o en calidad de préstamos. En efecto, la Ley de Administración Financiera consagra los principios de universalidad y unidad del presupuesto y aboga entonces por la integralidad presupuestaria de gastos e ingresos, la no afectación de ciertos recursos a determinados gastos, así como la necesidad de hacer explícitos los gastos tributarios. Avanzar en una reforma a las instituciones presupuestarias, fortalecer la unidad y universalidad de caja, ampliar el ámbito del presupuesto de la Administración Nacional e incorporar al presupuesto lo que se encuentra por fuera de él, absorber los excedentes no utilizados de fondos e incluso generarlos, permitirá lograr algunos de los objetivos de la Ley de Administración Financiera y mitigar, por lo tanto, el fenómeno de las inflexibilidades presupuestales.

## **2. Colombia<sup>21</sup>**

### **2.1. Características y generalidades del presupuesto del Gobierno Nacional Central para 2003**

Esta sección presenta las principales características del proceso de formulación, elaboración e implementación del presupuesto del Gobierno Nacional Central de Colombia, tomando los datos de la vigencia fiscal de 2003. Se estudia el proceso formal de diseño y los procesos informales que se dan de manera paralela, en especial en la aprobación del presupuesto, así como los diferentes actores involucrados. A partir de este análisis, en la siguiente sección se introduce la taxonomía de las inflexibilidades presupuestales en Colombia y se discute las rigideces presentes en el presupuesto colombiano, al igual que su origen y su magnitud.

En Colombia, el proceso presupuestario se compone de cuatro etapas: elaboración, aprobación, ejecución y control. En cuanto a la etapa de elaboración o diseño del

---

<sup>21</sup> Agradecemos a Carolina Rentería, Directora de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia y a todo su equipo de trabajo por sus comentarios y el apoyo en la consecución de la información necesaria para la elaboración de este estudio.

presupuesto, es la rama ejecutiva, y en especial el MHCP y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los entes encargados. Para definir el presupuesto anual, el Ministro de Hacienda, en consulta con el DNP, es quién fija los lineamientos macroeconómicos que se espera para la vigencia, de los cuales se derivan las expectativas de ingresos, el crecimiento de algunos tipos de gasto ligados a la actividad económica, o a variables como la inflación y el tipo de cambio. Con base en estos supuestos se derivan los toques de ingreso y gasto. Después de esto, el MHCP y el DNP preparan el Plan Financiero, el cual debe ser evaluado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y aprobado por el Consejo Superior de Política Económica y Social (CONPES, donde participa el Presidente de la República y los ministros de las áreas económica y social), y que contiene los fundamentos macroeconómicos del presupuesto (Ayala y Perotti, 2000, P. 6). En concordancia con el Plan Financiero, el DNP prepara el Plan Operativo Anual de Inversiones, el cual luego de ser discutido con el MHCP debe ser aprobado por el CONPES e incorporado en Presupuesto General de la Nación. Simultáneamente, el MHCP discute los presupuestos de funcionamiento con los distintos ministerios e instancias descentralizadas del orden nacional; y el DNP hace lo propio con los presupuestos de inversión. Esta separación del gasto entre funcionamiento e inversión, y su competencia distintas entidades del ejecutivo es específica a Colombia. Con base en estas discusiones se define la distribución sectorial y económica del presupuesto. Finalmente, el DNP define la distribución geográfica del presupuesto de inversión, paso importante para la discusión en el Congreso.

Esta primera etapa de elaboración del proyecto de presupuesto se da entre enero y junio de cada año. La siguiente etapa, la de aprobación del presupuesto, se inicia en los primeros diez días de la segunda legislatura del Congreso, la cual se inicia el 20 de julio. En esta etapa se debate el proyecto del presupuesto, primero en las comisiones económicas del Congreso (tercera y cuarta de cada cámara), donde se debe llegar a un acuerdo sobre el nivel total de gasto. Luego el proyecto, tal como es aprobado por las comisiones, es debatido por las plenarios de las dos cámaras; el documento final debe ser aprobado para el 20 de octubre. Si para esa fecha el presupuesto no ha sido aprobado, la versión decidida por las comisiones es la que se ejecuta. Si, en cambio, el gobierno no presenta el proyecto de presupuesto en el período indicado, o el Congreso lo rechaza, el presupuesto que aplicaría es el del año en curso, el cual el gobierno puede modificar reduciendo gastos, si los ingresos del año siguiente se consideran insuficientes (Ayala y Perotti, 2000, P. 9, Constitución Política de Colombia, artículos 345-355).

La tercera etapa del proceso es la ejecución del presupuesto, la cual está regulada por la versión más reciente del Plan Financiero, el cual es actualizado al final de la vigencia fiscal del año calendario anterior. Durante la vigencia del presupuesto, el Ministerio de Hacienda puede reacomodar algunas asignaciones del presupuesto, gracias a la inclusión del componente de “provisiones” en la ley de presupuesto, que permite financiar gastos generados por nuevas leyes que generen gastos durante la vigencia fiscal en curso (Ayala y Perotti, 2000, Pp. 9 y 10).

El proceso presupuestario concluye con la etapa de control, del cual hay tres tipos. Está el control político, realizado por el Congreso, en virtud del cual se puede citar a los ministros de los diferentes ramos y directores de los departamentos administrativos, y estudia los reportes producidos por el Presidente y demás miembros de la rama ejecutiva, así como el reporte de ejecución del presupuesto y el reporte de la Tesorería presentados por la Auditoría General de la República. De otro lado, el CONFIS, la DGP en el MHCP y DNP llevan a cabo el control financiero y económico del proceso presupuestario y la oficina del Auditor General realiza el control fiscal de la ejecución (Ayala y Perotti, 2000, P. 10). Por último, constitucionalmente el DNP tiene asignada la labor ex-post de evaluar la calidad de la ejecución del presupuesto, en particular en sus rubros de inversión, así como el impacto de las políticas y proyectos del Gobierno Nacional.

## **2.2. El Presupuesto General de la Nación en 2003**

Esta sección muestra los principales elementos del Presupuesto General de la Nación Colombiana para 2003, el cual corresponde a la Ley 780 de 2003. Según la Ley 225 de 1995, que hace parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “el Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto; de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional” (1995, P. 1). Este documento se centra en la parte del Presupuesto que hace referencia a los ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central.

En el Cuadro 2.1 se puede ver el resultado de la ejecución presupuestal del Gobierno Nacional Central para 2003. Según éste, el total de recursos del presupuesto representó el 15.5% del PIB de ese año, mientras que los gastos totales fueron del orden del 20.9% del PIB, lo que llevó a un déficit a este nivel del sector público, del 5.5% del PIB.

## Cuadro 2.1. Cuenta Ahorro Inversión

Concepto	Billones de COP	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los ingresos o de los gastos
<b>Total Recursos</b>	34.4	15.49%	100.0%
Ingresos Corrientes	31.6	14.20%	91.7%
Fondos Especiales	0.3	0.10%	0.9%
Recursos de Capital	2.4	1.10%	7.0%
<b>Total Gastos</b>	46.6	20.95%	100.0%
Gastos corrientes	42.2	18.99%	90.6%
Gastos de capital	2.9	1.30%	6.2%
Otros	1.5	0.67%	3.2%
<b>Resultado</b>	-12.2	-5.46%	

Fuente: Cierre Fiscal del Gobierno Nacional Central, 2003. Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

El cuadro 2.2 presenta los ingresos corrientes y de capital del Gobierno Nacional Central. En cuanto a los ingresos corrientes, naturalmente los tributarios representan el 91.1% del ingreso total de la Nación. De estos, el impuesto a la renta es el más importante, en la medida que su recaudo fue de COP 2,2 billones (en adelante bn), lo que equivale al 5.5% del PIB. A éste le sigue en relevancia el impuesto al valor agregado (IVA interno), cuyo recaudo fue de COP 8,8 bn, y del 4% del PIB. Otros recaudos significativos son el Gravamen a los Movimientos Financieros (cuya tasa en ese momento era de tres por mil, Ley 863 de 2003), los impuestos externos (aranceles e IVA externo), el impuesto a la gasolina y el impuesto para preservar la seguridad democrática, los cuales representan el 0.7%, el 2.9%, el 0.5% y el 0.6% del PIB, respectivamente.

Los ingresos no tributarios y de los fondos especiales no representan cada uno más del 0.1% del PIB. Los recursos de capital suman en total COP 2,4 bn, lo que equivale al 1.2% del PIB. Dentro de estos recursos, el principal rubro es el de traslados de los excedentes financieros de las empresas comerciales e industriales del Estado a la Nación, entre los que se cuentan Isa (interconexión eléctrica), Bancoldex (banco de promoción de las exportaciones), Ecopetrol (empresa estatal de petróleos) y los Establecimientos Públicos, entre los que se cuentan un grupo variado de instituciones como el Icfes, Icetex y Sena (del sector educativo), Ingeominas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Estos excedentes representaron el 4.9% de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central, y el 0.8% del PIB.

**Cuadro 2.2. Ingresos corrientes y de capital del Gobierno Nacional Central**

Concepto	Billones de COP	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje del PIB
<b>Ingresos Corrientes</b>	31.6	91.7%	14.2%
- Ingresos Tributarios	31.4	91.1%	14.1%
- Ingresos no Tributarios	0.2	0.6%	0.1%
<b>Fondos Especiales</b>	0.3	0.9%	0.1%
<b>Recursos de Capital</b>	2.4	7.0%	1.1%
- Rendimientos Financieros de Fondos Propios	0.1	0.3%	0.0%
- Rendimientos Financieros de Fondos Administrados	0.4	1.0%	0.2%
- Excedentes Financieros	1.7	4.9%	0.8%
- Otros recursos de capital	0.3	0.9%	0.1%
<b>Ingresos Causados</b>	0.1	0.4%	0.1%
<b>Total</b>	<b>34.4</b>	<b>100.0%</b>	<b>15.5%</b>

Fuente: Cierre Fiscal del Gobierno Nacional Central, 2003. Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

En suma, el Gobierno Nacional recibe casi la totalidad de sus ingresos de los tributos de orden nacional, a los cuales les siguen los excedentes financieros de las empresas comerciales e industriales del Estado. A diferencia de casos como el de Argentina, que es un Estado Federal pero con recolección centralizada de los impuestos, Colombia es un Estado unitario con impuestos de tipo nacional, departamental y municipal, que son recaudados por cada nivel de gobierno. Es decir, el gobierno nacional, representado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) recauda los impuestos nacionales, mientras que los departamentos y municipios recaudan los impuestos que les competen y estos recaudos constituyen parte de sus ingresos corrientes. Adicional a esto el Gobierno Nacional le transfiere una participación a estos entes territoriales, la cual está regida constitucionalmente en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP).

En cuanto al gasto del Gobierno Nacional Central, el cuadro 2.3 presenta los principales montos ejecutados en 2003. El total de gastos del Gobierno Nacional fue de COP 46,5 bn, lo que equivale al 20.9% del PIB. Los gastos corrientes representaron el 90.6% de los gastos totales, y el 19% del PIB. Estos gastos se dividen en dos rubros importantes, el primero de ellos es el pago de intereses de la deuda pública, que constituyeron el 20.7% de los gastos totales y el 4.3% del PIB. El pago de intereses se divide en intereses de la deuda externa, los cuales sumaron el 2% del PIB (COP 4,3 bn), y los de la deuda interna, que equivalen al 2.6% del PIB (COP 5,8bn).

El otro rubro que hace parte de los gastos corrientes del Gobierno Nacional Central es el de los gastos de funcionamiento, los cuales constituyen el principal componente del total de gastos, al representar el 69.9% de estos, y alcanzar la suma de COP 32,5 bn. Entre éstos están los pagos por servicios personales, donde se cuentan los pagos de la nómina del Estado, por lo que su monto depende del tamaño de la burocracia y de la Fuerza Pública, así como de los aumentos salariales, que se determinan cada año. Estos pagos representaron el 13.2% de los gastos totales, y el 2.8% del PIB.

Dentro de los gastos de funcionamiento se cuentan también las transferencias, las cuales sumaron el 50% de los gastos totales, es decir, el 10.9% del PIB. Hacen parte de las transferencias las del Sistema General de Participaciones (SGP), los pagos de pensiones y otras transferencias (p. ej. a universidades, entidades provisionales, y entes del estado). El SGP está compuesto por las transferencias que le hace el Gobierno Nacional a los gobiernos departamentales y municipales, y que para el año 2003 representaron el 26.9% del total de gastos y el 5.6% del PIB. Las pensiones en 2003 alcanzaron el 2.7% del PIB, lo que equivale al 13.1% de los gastos totales. En la siguiente sección se tratará más detenidamente el tema de las transferencias, ya que sus características las hacen ser altamente inflexibles.

Por último, dentro de los gastos totales también se cuentan los gastos de capital y el préstamo neto. Los primeros constituyen la inversión (formación bruta de capital) del Gobierno Nacional. Para el año 2003 este rubro representó el 6.2% del total de gastos, y el 1.3% del PIB. Finalmente, el préstamo neto, que se entiende como el resultado de los préstamos realizados entre diferentes entidades del Estado, sumó el 1.9% de los gastos totales, y el 0.4% del PIB.

**Cuadro 2.3. Gastos corrientes y de capital del Gobierno Nacional Central**

Concepto	Billones de COP	Porcentaje de los gastos totales	Porcentaje del PIB
<b>Gastos Corrientes</b>	42,2	90.6	19.0
- Intereses	9,6	20.7	4.3
- Funcionamiento	32,6	69.9	14.6
Servicios Personales	6,1	13.2	2.8
Transferencias	24,2	52.1	10.9
<i>Sistema General de Participaciones</i>	12,5	26.9	5.6
<i>Pensiones</i>	6,1	13.1	2.7
<i>Otras Transferencias</i>	5,6	12.1	2.5
Gastos Generales	2,2	4.6	1.0
<b>Gastos de Capital</b>	2,9	6.2	1.3
- Formación bruta de capital	2,9	6.2	1.3
<b>Préstamo Neto</b>	0,9	1.9	0.4
<b>Total</b>	46,6	100	20.9%

Fuente: Cierre Fiscal del Gobierno Nacional Central, 2003. Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

El cuadro 2.4 muestra el gasto desagregado según las funciones a las que estuvo destinado. Se encuentra que el rubro más importante dentro de los gastos del Gobierno es el de los gastos de funcionamiento, al cual se le destinó el 40% del total de los gastos, lo que equivale al 8.4% del PIB. El otro rubro que casi iguala en importancia al de gastos de funcionamiento es el pago de la deuda pública, tanto interna como externa, para lo cual se destina el 38.1% de los gastos, es decir, el 8% del PIB. Para los servicios de seguridad y defensa, el Gobierno nacional destinó el 2.9% del PIB, que equivale al 13.7% de los gastos totales. Por último, un 5.5% de los gastos totales se destina a inversión (1.2% del PIB) y el 2.8% restante a otros gastos.

**Cuadro 2.4. Gasto por finalidades y funciones**

Concepto	Billones de COP	Porcentaje de los gastos totales	Porcentaje del PIB
Funcionamiento	18.6	39.9	8.4
Deuda Pública	17.7	38.1	8.0
Servicios de seguridad y defensa	6.4	13.7	2.9
Inversión	2.6	5.5	1.2
Otros gastos	1.3	2.8	0.6
<b>Total Gastos</b>	<b>46.6</b>	<b>100</b>	<b>21</b>

Fuente: Cierre Fiscal del Gobierno Nacional Central, 2003. Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia. Ley de Presupuesto (N° 780) de 2002, Congreso de la República de Colombia. El tamaño del gasto equivale al efectivamente ejecutado, pero la forma como está distribuido se muestra acorde a como se proyectó que sería en la ley de presupuesto.



### **2.3. Inflexibilidades y rigideces en el presupuesto**

En esta sección se analizan las inflexibilidades presentes en el Presupuesto General de la Nación, comenzando con la discusión de su origen y de los aspectos de economía política que las determinan. A continuación se elabora una taxonomía de las inflexibilidades para estudiarlas y cuantificarlas. Esta sección sigue de cerca el documento de Echeverry et al. (2004), con la correspondiente autorización de los autores.

#### **2.3.1. Origen y economía política de las inflexibilidades**

El origen de las inflexibilidades del presupuesto se encuentra ligado al debate político sobre la asignación del gasto público. Gran parte de los gastos decretados por Ley o de las Rentas de Destinación Específica son el resultado del “atrapamiento” del Estado por parte de diversos grupos de interés que quieren asegurar su participación en los recursos de la Nación. Esto es reconocido por el Ministro de Hacienda Eduardo Wiesner en su informe de 1981-1982 cuando señala que “aunque muchos de tales intereses son perfectamente legítimos en su contexto, su satisfacción no siempre es compatible con el equilibrio fiscal, por lo cual resulta indispensable asegurar que la política se diseñe en un contexto más amplio, con permanente atención a sus consecuencias de largo plazo” (Serna, 1988, p. 350). Añade Wiesner en el mismo informe:

“De lo anterior se deriva que el problema fiscal es, esencialmente, un problema político, en el sentido de que su solución exige un cierto acuerdo en la comunidad sobre la estrategia de desarrollo, que sirve de marco a la política fiscal, así como un mínimo de apoyo político para las disposiciones mediante las cuales un Gobierno garantiza la disciplina fiscal. Este punto es fundamental, y como tal fue señalado por el Gobierno Nacional ante el Congreso, el resto de la Administración Pública y la opinión en general en las múltiples ocasiones en que fue necesario recabar el apoyo político y la solidaridad ciudadana para su política económica, primero al nivel de definición general de la estrategia y luego, en el transcurso de la Administración, para medidas concretas de disciplina fiscal.” (Serna, 1988, p. 350)

Ahora bien, los rubros inflexibles atrapados por algunos grupos entran en contradicción con gastos o inversiones considerados prioritarios por cada gobierno y que no pueden efectuarse. Con respecto a este tema Wiesner añade:

“En cierta forma existe un divorcio entre las responsabilidades políticas por el total del bienestar de la Nación y la responsabilidad política por las soluciones parciales e individuales que no van en la misma dirección de ese bienestar general. Ese divorcio entre las responsabilidades políticas puede derivarse de una falta de entendimiento de la forma como funciona el organismo económico y en particular su dimensión fiscal. Pero más frecuentemente se deriva de la pretensión de desconocer que estamos muy cerca- si es que no hemos llegado ya- de agotar el margen en que se pueden lograr beneficios parciales, locales, o individuales, sin que haya una gran pérdida a cargo del bienestar general.” (Serna, 1988, p. 351)

Como se ha reiterado, el problema es en esencia una “tragedia de los comunes” pues como señala Wiesner “la esencia del origen político del desequilibrio fiscal radica [...] en el nivel de percepción que en un momento dado tenga una comunidad sobre el riesgo que corre su patrimonio colectivo. En la medida en que se perciba el desequilibrio fiscal como un peligro remoto, que no amenaza hoy la seguridad de nadie, será muy difícil obtener apoyo político para tesis que, frente a intereses inmediatos y tangibles, promulgan la disciplina, la consistencia, la eficacia en la asignación de recursos, y la calidad de las políticas económicas” (Serna, 1988, p. 352).

El origen político de muchas inflexibilidades lleva a analizar la iniciativa que han tenido los congresistas, quienes representan a diferentes grupos de la sociedad, en la asignación de los recursos de la Nación. De hecho, parte de los gastos que debe realizar el gobierno y de las rentas de destinación específica son el resultado de la iniciativa parlamentaria, pues mediante la emisión de leyes se incluyen rentas a favor de ciertos grupos. Estos gastos son decretados por el legislativo, creando inflexibilidad en el presupuesto, insuficiencia de rentas y aumento de la deuda pública. Esta iniciativa parlamentaria en la elaboración del presupuesto y en la creación de leyes que generan nuevas obligaciones para el Estado, hacen que el rol del ejecutivo en el proceso presupuestal deba ser cuestionado, ya que sobre él recae la responsabilidad del equilibrio fiscal, a la vez que posee poca discreción sobre los gastos a ejecutar.

Uno de los principios presupuestales consagrado actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contra el cual atentan las inflexibilidades *generadas en el ingreso* es el de Unidad de Caja, el cual se viola específicamente por medio de las rentas de destinación específica. La evidencia muestra que estos rubros son el resultado del temor de que ciertos gastos no sean incluidos en el presupuesto, en situaciones de dificultad fiscal. No obstante, esta práctica conduce a una rigidez nociva, que impide la

distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios. Asimismo, establece erogaciones en sectores no esenciales, fuerza que el ajuste fiscal afecte partidas prioritarias de inversión en otros sectores, entorpece la fiscalización y control presupuestal al aumentar la complejidad del proceso, genera un incentivo a no racionalizar el gasto, y promueve el desbalance fiscal.

La evidencia histórica sugiere que desde comienzos del siglo veinte, los distintos Ministros de Hacienda se han pronunciado con respecto a las rentas de destinación específica y a la prodigalidad de los parlamentarios para ordenar gastos sin establecer previamente los recursos con que han de financiarse. Estos mismos problemas a los cuales hacían referencia los Ministros de Hacienda desde hace casi 100 años, son los que afectan hoy al presupuesto, generando inflexibilidad e imponiendo obstáculos para el logro de una asignación eficiente de los recursos y el equilibrio presupuestal. Así, por ejemplo el Ministro de Hacienda Jorge Mejía Palacio, en su informe de 1962, afirma: “Durante los últimos años ha sido implantada la costumbre de crear recursos con destinación especial. Es cierto que ello contribuye a asegurar que la inestabilidad fiscal no obligue a retirar el aporte que en cierto momento se considera indispensable para una obra o entidad determinadas, pero crea al mismo tiempo una rigidez completamente inconveniente, que limita la posibilidad de racionalizar el proceso de planeación” (Serna, 1988, p. 267).

Lo que resulta paradójico es que en distintos momentos del tiempo, y tal y como establece en la actualidad el Artículo 359 de la Constitución, las rentas de destinación específica han existido a pesar de estar “prohibidas” y a pesar de que el principio de Unidad de Caja se encuentre explícitamente consagrado en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111, 1996, artículo 12).

Los antecedentes de la parafiscalidad en Colombia fueron discutidos de manera detallada por Ferrer (1996) en su artículo “Uso y Abuso de la Parafiscalidad en Colombia”. Uno de los primeros casos de parafiscalidad se remonta a la ley 76 de 1927 que establecía gravámenes a los cafeteros para su propio beneficio. Sin embargo, la retención cafetera establecida mediante el decreto 281 de 1957 al igual que el impuesto ad valorem establecido sobre las exportaciones de café mediante el decreto 444 de 1967 se reconocen tradicionalmente como los primeros casos de parafiscalidad en el país.

A su vez, las contribuciones parafiscales al SENA, ICBF, ISS y las Cajas de Compensación, que son quizás los casos de parafiscalidad más significativos (cuantitativamente) en la actualidad, se remontan a mediados del siglo pasado. En

efecto, la ley 90 de 1946 estableció que los patronos y trabajadores debían cotizar a favor del ISS para la atención médico-odontológica y las pensiones de los trabajadores. Posteriormente, el decreto 118 de 1957 ordenó a los patronos a cotizar un porcentaje de su nómina al SENA para contribuir con la formación de mano de obra calificada. Este mismo decreto ordenó a algunos empresarios a otorgar un subsidio familiar a sus trabajadores a través de las Cajas de Compensación Familiar. Finalmente, la Ley 75 de 1968 estableció la contribución obligatoria de los empleadores al ICBF para proteger al menor de edad y proteger la familia.

Adicionalmente, de manera similar a las contribuciones de los cafeteros, han existido cuotas de fomento para los cereales, el arroz y el cacao (leyes 101 de 1963, 31 de 1965 y 51 de 1966) y para la panela, la carne y la leche entre otras (ley 40 de 1990 y ley 89 de 1993). De hecho, la ley 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario y pesquero expresa en su Capítulo V, artículo 29 que “Para efectos de esta ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado, para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del presupuesto general de la Nación” (Ferrer, 1996, p. 61).

El concepto de parafiscalidad fue consagrado explícitamente en la Constitución Política de 1991, si bien éste ya había sido utilizado anteriormente. La necesidad de consagrar explícitamente el concepto de parafiscalidad en la Constitución obedeció al hecho de que en ocasiones anteriores la Corte Suprema de Justicia había declarado la falta de fundamentos legales de este tipo de contribuciones. Finalmente, la comisión económica de la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la ponencia presentada por Hernando Yepes Arcila, en compañía de Alfonso Palacio Rudas y se consagró la parafiscalidad explícitamente en la Constitución.

Es curioso que la solución opuesta, a saber, incluir en el presupuesto todas las rentas asimilables a impuestos, hubiese sido desechada por ésta más exótica, de dar rango constitucional a las rentas parafiscales. Con esto se estableció como una norma profunda un curioso sistema dual de asignar el dinero de los contribuyentes. Se alejó del proceso presupuestal y del escrutinio democrático anual a montos muy considerables de recursos. Si bien los fondos destinados al SENA, el ICBF o a las Cajas de Compensación pueden ser considerados prioritarios año tras año, deben estar sujetos, tal como el resto de impuestos de los colombianos, a un examen crítico y a una asignación con base en las prioridades de mandatarios elegidos democráticamente.

## **Análisis y cuantificación de las inflexibilidades presupuestales en 2003**

La revisión de la literatura económica acerca de los orígenes políticos de las inflexibilidades, así como la exposición del proceso presupuestal en Colombia que se han examinado en las secciones precedentes, revelan la importancia de comprender y atacar el problema de las inflexibilidades. A continuación se describen en mayor detalle los cuatro grupos de inflexibilidades que son contemplados en este trabajo: las inflexibilidades en el gasto, las inflexibilidades del ingreso o Rentas de Destinación Específica, los recursos Parafiscales y el gasto tributario, o exenciones tributarias. En el cuadro 1 del anexo se encuentra la información sobre el fundamento legal de gran parte de las inflexibilidades del Presupuesto General de la Nación.

### **2.3.2. Inflexibilidades en el gasto**

Dentro de los gastos de funcionamiento de la nación los componentes más importantes son los gastos de personal, los gastos generales y las transferencias. Estas a su vez se componen de las asignaciones que hace la Nación a las entidades territoriales por medio del SGP, los aportes del Estado a las Universidades, los pagos de pensiones, las prestaciones sociales de los maestros, y otras transferencias de diversa índole. Las transferencias territoriales y el pago de pensiones son los mayores componentes, pero las otras transferencias son de magnitud considerable al conformar cerca de una quinta parte del total de transferencias y 2.5% del PIB. Entre las mismas hay una gran diversidad, dado que agrupan rubros tan diversos como el control de la tuberculosis, aportes para la Fundación Colegio Mayor de San Bartolomé, hasta la convención colectiva para servicios médicos de trabajadores de los ferrocarriles y el Fondo Pensional Territorial.

Es importante señalar que el gran número de transferencias le resta transparencia al proceso presupuestal por cuanto dificulta determinar la cantidad de recursos que están siendo destinados a los distintos fines sociales. Como estos recursos constituyen apropiaciones inflexibles, escapan a la discusión necesaria sobre la prioridad de los distintos renglones del gasto público. Por ello, es importante intentar hacer una clasificación, aunque general, de los sectores que actualmente reciben dinero a través de las transferencias. Una clasificación propuesta se presenta en el Cuadro 2.5. Las categorías consideradas incluyen: transferencias territoriales, seguridad social y aseguramiento, educación y deporte, control y justicia, transferencias al Ministerio de Hacienda, Defensa, transferencias al sector financiero, transferencias sociales, de infraestructura y combustibles y “otras” transferencias.

A partir de esta clasificación es evidente que existe una amplia gama de grupos que reciben recursos públicos en forma de transferencias. Además, al interior de cada grupo, la heterogeneidad de los diferentes rubros es considerable, al punto que aún con esta clasificación no es sencillo determinar cuántos recursos está asignando la nación para los distintos fines sociales. También es evidente que ciertos fondos favorecen intereses de grupos muy particulares.

**Cuadro 2.5. Listado y clasificación de las inflexibilidades - Transferencias**

MILES DE MILLONES DE PESOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003 (%PIB)
<b>1.TRANSFERENCIAS</b>	8,801.18	11,452.61	15,421.09	16,967.13	19,267.22	22,025.51	22,717.64	10.18%
<b>1.1 Territoriales</b>	5,061.12	6,012.58	8,180.58	9,155.89	10,227.60	11,459.64	12,927.69	5.79%
1.1.1 Transferencias Territoriales	5,047.60	5,975.19	8,050.66	9,012.08	10,120.57	11,435.84	12,901.30	5.78%
1.1.2.Participación IVA Antiguas Intendencias y Comisarias	13.52	15.37	17.31	18.58	21.70	23.80	26.39	0.01%
1.1.3 Préstamos a Entidades Territoriales	-	20.72	80.60	98.61	80.32	-	-	0.00%
1.1.4 Compensación Ingresos Tributarios Eje Cafetero	-	1.30	32.01	26.61	5.00	-	-	0.00%
<b>1.2 Seguridad Social y Aseguramiento</b>	2,658.81	3,693.02	4,135.33	5,284.98	6,636.47	8,153.97	7,574.59	3.39%
1.2.1 Pensiones	2,083.21	2,661.42	3,239.87	3,732.27	4,564.64	5,320.56	6,062.83	2.72%
1.2.2 Prestaciones Sociales del Magisterio	336.40	742.83	557.72	759.55	1,265.88	854.01	690.93	0.31%
1.2.3 Fondo Pensional Territorial	-	-	-	322.54	252.95	837.43	224.99	0.10%
1.2.3 Prestaciones Sociales y Servicios Médicos Militares	-	-	-	-	-	207.80	212.46	0.10%
1.2.4 Cesantías	153.70	201.93	225.06	156.60	210.34	189.20	136.68	0.06%
1.2.5 Servicios Médicos Ferrocarriles, Puertos, -Invias-	39.51	35.59	38.07	47.77	52.63	55.63	52.18	0.02%
1.2.6 Prestaciones Sociales Sector Salud	46.00	44.36	66.62	199.01	51.79	50.37	50.39	0.02%
1.2.7 Fondo Cesantías Soldados Profesionales	-	-	-	-	-	46.00	47.09	0.02%
1.2.8 Aseguramiento Vehículos de Servicio Público	-	6.85	8.00	25.00	30.00	37.97	40.00	0.02%
1.2.9 Subsidio Enfermos de Lepra	-	-	-	-	-	14.54	14.59	0.01%
1.2.10 Seguros de Vida	-	-	-	-	-	10.60	12.17	0.01%
1.2.11 Fondo de Riesgos Profesionales	-	-	-	-	-	12.64	10.35	0.00%
1.2.12 Sistema Integral de Salud en el Sistema Penitenciario	-	-	-	5.08	5.92	6.46	7.30	0.00%
1.2.13 Fondo de Pensiones Soldados Profesionales	-	-	-	-	-	0.07	5.89	0.00%
1.2.14 Seguro de Desempleo Deudores de Vivienda de interés Social	-	-	-	-	-	8.20	5.20	0.00%
1.2.15 Programas de Apoyo en Salud	-	0.03	-	37.16	202.33	2.47	1.55	0.00%
1.2.16 Préstamos a Entidades Descentralizadas, -ISS-	-	-	-	-	-	500.00	-	0.00%
<b>1.3 Educación y Deporte</b>	300.22	776.71	996.74	1,046.26	1,194.57	1,245.17	1,326.74	0.59%
1.3.1 Universidades	254.70	743.14	881.23	981.73	1,122.16	1,192.17	1,271.09	0.57%
1.3.2 Institutos Técnicos	34.39	33.57	44.21	64.53	72.41	53.00	55.65	0.02%
1.3.3 Préstamos Pagos Maestros Territoriales	11.13	-	71.30	-	-	-	-	0.00%
<b>1.4 Control y Justicia</b>	304.16	453.68	257.63	286.38	303.54	329.75	244.67	0.11%
1.4.1 Inpec. Alimentación Para Internos	29.25	36.88	48.41	55.19	65.69	68.69	64.48	0.03%
1.4.2 Sentencias y Conciliaciones	243.53	371.17	154.79	175.37	158.32	146.27	59.80	0.03%
1.4.3 Protección Personas en Riesgo contra su Vida	-	-	4.58	3.77	23.04	29.20	29.00	0.01%
1.4.4 Defensoría Pública	-	-	-	-	-	19.89	17.90	0.01%
1.4.5 Cuota de Auditoría	31.37	45.63	49.85	52.05	56.48	65.70	57.00	0.03%
1.4.6 Garantizar Derecho de los Procesados	-	-	-	-	-	-	16.50	0.01%
<b>1.5 Ministerio de Hacienda</b>	0.01	9.94	39.13	124.01	97.08	122.85	206.22	0.09%
1.5.1 Cruce de Cuentas Minhacienda	0.01	1.40	23.04	15.00	14.18	6.57	78.36	0.04%
1.5.2 Provisión para Ajuste Incremento Salarial	-	-	0.01	59.57	16.32	58.60	77.60	0.03%
1.5.3 Programas de Modernización del Estado (Hacienda y otros)	-	4.09	13.35	48.25	19.16	51.18	40.26	0.02%
1.5.4 Fondo Interministerial	-	4.45	2.73	1.19	9.00	6.50	10.00	0.00%
1.5.6 Banca Pública Hacienda	-	-	-	-	38.42	-	-	0.00%
<b>1.6 Militares</b>	10.76	34.12	95.16	119.28	142.46	145.45	156.32	0.07%
1.6.1 Transferencia al Hospital Militar Central	-	-	55.18	76.84	89.39	84.46	91.25	0.04%
1.6.2 Fondo Solidaridad Salud Defensa y Policía	-	17.46	21.16	21.73	30.87	29.79	32.43	0.01%
1.6.3 Programa de Reinserción a la Vida Civil	10.76	16.65	18.82	20.71	22.21	23.95	23.60	0.01%
1.6.4 Fondo de programas Especiales para la Paz	-	-	-	-	-	7.24	9.04	0.00%
<b>1.7 OTROS</b>	466.10	442.71	598.11	647.33	547.76	528.33	124.28	0.06%
1.7.1 Resto de Transferencias Nación	335.94	287.62	258.71	237.02	381.34	60.40	75.10	0.03%
1.7.2 Financiación Partidos Políticos y Campañas Electorales	-	-	-	23.59	6.91	47.11	29.16	0.01%
1.7.3 Organismos Internacionales	18.66	68.01	71.85	118.35	97.81	107.37	16.06	0.01%
1.7.4 Mecanismos de Difusión Comercio Exterior	111.50	87.08	147.55	250.90	60.00	301.82	3.53	0.00%
1.7.5 Aportes Campañas Directas	-	-	-	-	-	-	0.43	0.00%
1.7.6 Fondo Garantías Cooperativas (Capital Semilla)	-	-	100.00	-	-	-	-	0.00%
1.7.7 Fondo	-	-	-	-	-	11.63	-	0.00%
1.7.8 Certificados de Desarrollo Turístico	-	-	20.00	17.47	1.71	-	-	0.00%
<b>1.8 Financieros</b>	-	0.01	1,060.67	261.27	78.21	0.38	121.27	0.05%
1.8.1 Fondo de Organismos Financieros internacionales. FOFI	-	-	-	-	-	-	68.32	0.03%
1.8.2 Carteta Hipotecaria	-	-	740.68	210.00	67.79	0.38	52.95	0.02%
1.8.3 Recursos Dos por Mil - FOGAFIN, FOGACOO, FOSADEC	-	-	200.00	50.80	10.00	-	-	0.00%
1.8.4 Fondo de Solidaridad Ahorradores y Depositantes	-	0.01	119.99	0.47	0.42	-	-	0.00%
<b>1.9 Social</b>	-	29.84	57.74	41.74	39.33	39.98	34.94	0.02%
1.9.1 Programas de Desarrollo Agropecuario	-	27.84	31.74	36.74	35.83	37.33	30.83	0.01%
1.9.2 Atención de Desastres y Emergencias. Fondo Nacional de Calamidades	-	2.00	26.00	5.00	3.50	2.65	4.11	0.00%
<b>1.10 Infraestructura y Combustible</b>	-	-	-	-	0.18	-	0.92	0.00%
1.10.1 Provisión para la prestación de Energía Zona no Interconectada	-	-	-	-	0.18	-	0.92	0.00%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Clasificación sectorial de los autores.

**Cuadro 2.6. Gasto según grado de inflexibilidad**

Concepto	Grado de inflexibilidad	Billones de COP	Gasto inflexible (Porcentaje del gasto total)
1. Servicios Personales	Alto	6.1	13.2%
2. Transferencias	Alto	24.3	52.1%
2.1 Territoriales	Alto	13.8	29.6%
2.2 Seguridad Social y Aseguramiento	Alto	8.1	17.4%
2.3 Educación y Deporte	Alto	1.4	3.0%
2.4 Control y Justicia	Alto	0.3	0.6%
2.5 MINHACIENDA	Alto	0.2	0.5%
2.6 Militares	Alto	0.2	0.4%
2.7 Otros	Alto	0.1	0.3%
2.8 Financieros	Alto	0.1	0.3%
2.9 Social	Alto	0.0	0.1%
2.10 Infraestructura y Combustible	Alto	0.0	0.0%
3. Gastos Generales	Medio	2.2	4.6%
3.1 Equipo Militar	Medio	0.7	1.4%
3.2 Resto	Medio	1.5	3.2%
4. Pagos Causados	Medio	0.6	1.3%
5. Inversión	Bajo	2.9	
6. Otros gastos	Bajo	0.9	
<b>Total gasto primario</b>		<b>36.9</b>	
Intereses	Alto	9.7	20.7%
<b>Total gasto corriente y de capital</b>		<b>46.6</b>	
<b>Gasto inflexible</b>			<b>91.96%</b>

Fuente: Cierre Fiscal del Gobierno Nacional Central, 2003. Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

En términos de una clasificación por sectores, las transferencias territoriales, los montos destinados a Seguridad Social y Aseguramiento, y en menor medida a Educación y Deporte y a Control y Justicia son los rubros de mayor importancia. No obstante, en línea con lo explicado anteriormente, es importante señalar que estas magnitudes no necesariamente dan una idea clara de la prioridad que, implícitamente, se da a los diferentes renglones del gasto público. Por ejemplo, dado que las transferencias a las regiones son destinadas a diversos fines, en esta presentación de la distribución sectorial de las transferencias se subestiman los recursos destinados a ciertos sectores. Por ejemplo, el 58.5% de las transferencias territoriales se deben destinar a educación. Al agregar dichos recursos al sector de educación y deporte, se tiene que su participación dentro del total de transferencias se encuentra entre 37% y 40% para los años 1997 a 2003. Adicionalmente, a los recursos destinados al sector de educación se deberían sumar las transferencias por pensiones a los maestros y demás trabajadores del sector educativo.

Otros rubros claramente inflexibles, que se muestran en el cuadro 2.6, son los pagos de la deuda y los de servicios personales, es decir, los pagos de salarios y demás elementos necesarios para sostener la burocracia del Estado.

### **2.3.3. Inflexibilidades en los ingresos**

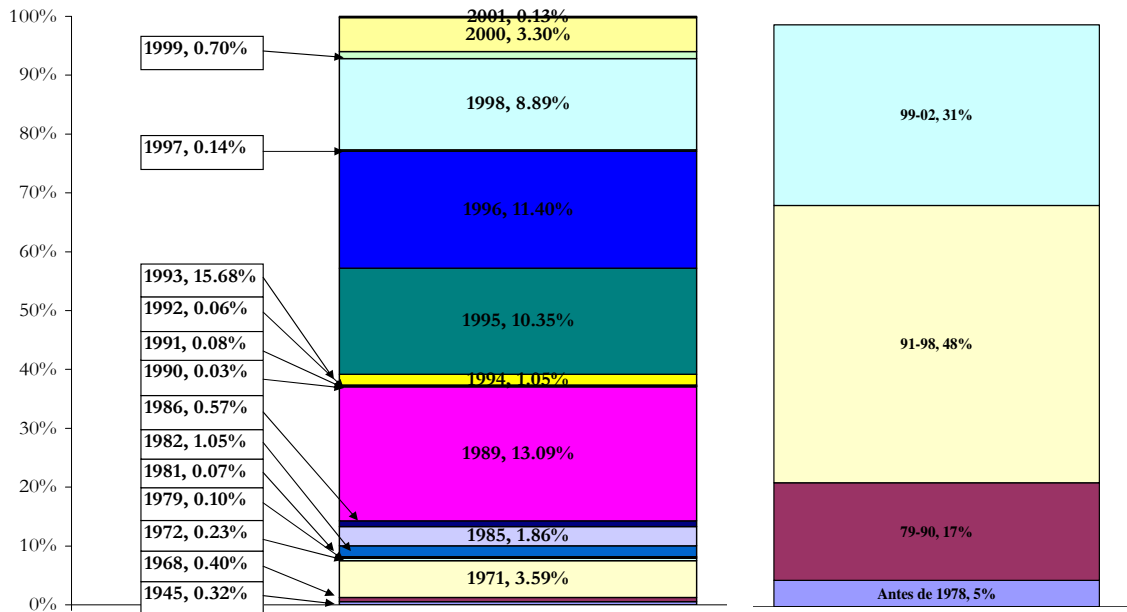
Las inflexibilidades con fuente en los ingresos surgen por normas que destinan un ingreso de la Nación o parte de él a una destinación específica. Entre estas hay ejemplos notorios como el Fondo Nacional de Regalías, la participación del IVA de las antiguas intendencias y comisarías, y la de dotación y arreglos locativos de escuelas industriales e institutos técnicos, entre otras.

Este fenómeno se ha agudizado en los últimos años debido a la creación de nuevas destinaciones específicas de los ingresos de la Nación. El Gráfico 2.1 muestra el momento en el cual fueron creadas las diferentes Rentas de Destinación Específica presentes en el presupuesto del 2003 así como el porcentaje que representan dentro del monto total de este tipo de rentas. Este gráfico ilustra que entre las inflexibilidades en el ingreso presentes hoy en el presupuesto, las más importantes (y la mayoría) fueron creadas durante la década de los noventa.

Este hecho podría dar sustento a la hipótesis mencionada anteriormente, según la cual la creación de inflexibilidades es una estrategia de diversos grupos que sirve tanto para asegurar recursos públicos futuros, como para generar una protección institucionalizada en contra de recortes necesarios en momentos de ajuste. Durante la década de los noventa, como consecuencia de un mayor grado de participación y polarización política, del surgimiento evidente de dificultades fiscales, y de la adopción de reformas que favorecieron a algunos grupos sociales sobre otros, puede haber aumentado la importancia para ciertos grupos de asegurar su participación en el presupuesto. Una hipótesis complementaria es la sugerida por Hommes (1996,1998) sobre el proceso de descentralización, el cual, aunque asignó competencias a las regiones, no eliminó el incentivo político de crear rentas que favorecieran a grupos particulares. Efectivamente, el Cuadro 2.7 (el cual presenta una clasificación de las Rentas de Destinación Específica semejante al del Cuadro 2.5 para las transferencias) revela que gracias a las Rentas de Destinación Específica existen numerosos grupos y regiones que obtienen privilegios especiales (véanse por ejemplo los Fondos Internos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional y el Fondo para el Desarrollo de la Guajira). En este cuadro también es posible ver que las Rentas de Destinación Específica representaron en 2003 el 3.7% del PIB.



**Gráfico 2.1 Composición de las Rentas de Destinación Específica presentes en el Presupuesto del 2003, según año de creación**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Nota: Se incluye el impuesto a la Seguridad Democrática.

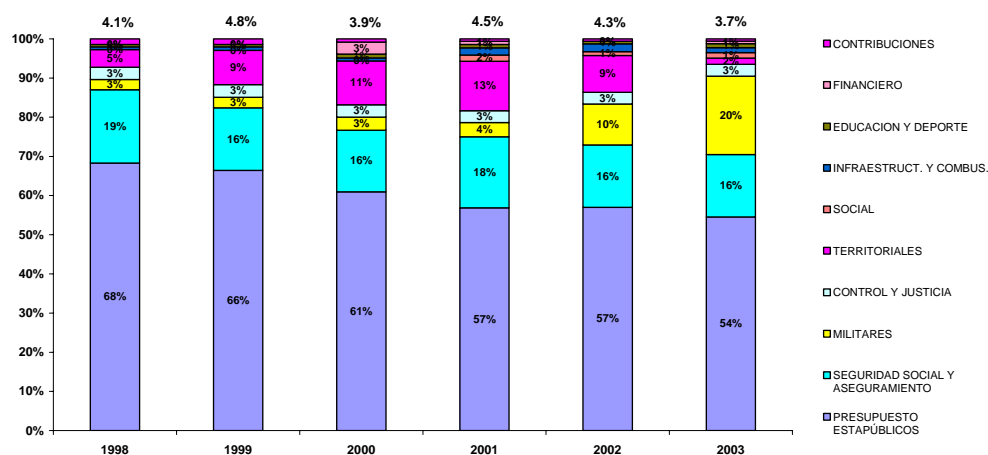
**Cuadro 2.7. Listado y clasificación de las inflexibilidades - Rentas de destinación específica**

MILES DE MILLONES DE PESOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003 (%PIB)
<b>2. RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA</b>		5,766.83	7,341.24	6,883.81	8,415.66	8,797.57	8,256.91	3.70%
<b>2.1 Establecimientos Públicos</b>		3,926.25	4,862.65	4,180.03	4,766.78	4,997.56	4,488.44	2.01%
<b>2.2 Seguridad Social y Aseguramiento</b>		1,077.11	1,168.24	1,080.92	1,516.61	1,397.14	1,313.27	0.59%
2.2.1 Subcuenta de Solidaridad y Garantía en salud	718.19	718.19	702.40	576.11	770.96	689.22	499.45	0.22%
2.2.2 Fondo de Salud Militares	113.51	113.51	128.37	155.07	196.43	201.27	213.22	0.10%
2.2.3 Fondo de Salud Policía	134.29	134.29	167.96	165.63	193.28	198.16	209.95	0.09%
2.2.4 Fonpet (IMPUESTO AL TIMBRE NACIONAL, 70%)	-	-	-	-	157.34	108.70	182.00	0.08%
2.2.5 Fondo de Solidaridad Pensional	96.10	96.10	150.34	150.00	153.75	160.00	169.60	0.08%
2.2.6 Pensiones CVC	9.22	9.22	10.97	11.91	13.09	13.82	14.86	0.01%
2.2.7 Fondo de Riesgos Profesionales	5.80	5.80	7.03	16.66	18.97	12.70	10.35	0.00%
2.2.8 Fondo de Investigación en Salud	-	-	-	-	7.00	7.00	7.00	0.00%
2.2.9 Fondo de Pensiones Superintendencias	-	-	1.17	5.54	5.78	6.26	6.86	0.00%
<b>2.3 Militares</b>								
2.3.1 Gastos asociados a la Seguridad Democrática	-	-	-	-	-	646.10	1,421.20	0.64%
2.3.2 Fondos Internos Ministerio de Defensa	92.61	97.80	112.72	112.72	136.04	144.13	112.73	0.05%
2.3.3 Fondos Internos Policía Nacional	35.49	40.68	65.50	65.50	92.99	77.84	74.64	0.03%
2.3.4 Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	-	-	25.73	16.00	33.00	21.30	22.82	0.01%
2.3.5 Fondo de Defensa Nacional	20.36	32.97	31.57	31.57	45.79	26.31	16.83	0.01%
<b>2.4 Control y Justicia</b>		181.45	237.88	217.03	253.98	259.06	246.84	0.11%
2.4.1 Contraloría General de la República	104.47	120.77	129.60	129.60	134.21	143.63	143.44	0.06%
2.4.2 Financiación Sector Justicia	70.15	91.78	85.09	85.09	117.41	104.13	98.14	0.04%
2.4.3 Fondo de Bienestar de la Contraloría	6.83	2.43	2.35	2.36	2.36	11.30	5.26	0.00%
2.4.4 Fondo de Infraestructura Carcelaria	-	22.90	-	-	-	-	-	-
<b>2.5 Territoriales</b>		260.29	638.75	770.09	1,057.28	823.05	132.60	0.06%
2.5.1 Fondo N. De Regalías	79.48	407.15	452.99	452.99	1,023.55	771.75	91.11	0.04%
2.5.2 Contribución para la descentralización	154.00	206.60	289.79	289.79	-	-	-	-
2.5.3 Antiguas Intendencias y Comisarias	15.37	17.31	18.59	18.59	21.70	23.80	26.30	0.01%
2.5.4 Departamento San Andrés y Prov.	9.66	4.37	6.10	6.10	9.96	12.00	12.10	0.01%
2.5.5 Fondo de Desarrollo para la Guajira	-	-	-	-	-	11.60	-	-
2.5.6 Municipios Productores de Oro y Platino	1.78	3.31	2.62	2.62	2.06	3.90	3.09	0.00%
<b>2.6 Social</b>					130.85	85.40	111.30	0.05%
2.6.1 Programas de Inversión Social (20% DEL PUNTO ADICIONAL DEL IVA)	-	-	-	-	87.23	74.90	90.90	0.04%
2.6.2 Programas de Prevención y Atención a desplazados (10% DEL PUNTO ADICIONAL DEL IVA)	-	-	-	-	43.62	10.50	20.40	0.01%
<b>2.7 Infraestructura y Combustible</b>		39.18	65.98	53.28	153.87	175.92	106.75	0.05%
2.7.1 Fondo Sobretasa al ACPM	-	28.00	-	-	54.00	51.04	40.00	0.02%
2.7.2 Fondo de Solidaridad del Sector Eléctrico	25.00	20.03	31.88	31.88	35.06	89.20	36.50	0.02%
2.7.3 Fondo de compensación Ambiental	13.38	12.96	16.96	16.96	21.16	17.40	17.00	0.01%
2.7.4 Fondo de Apoyo Financiero en Zonas no Interconectadas	-	-	-	-	40.00	15.00	10.00	0.00%
2.7.5 Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina	-	4.08	4.00	4.00	3.50	3.20	3.20	0.00%
2.7.6 Fondo Rotatorio de Minas y Energía	0.80	0.91	0.45	0.45	0.15	0.08	0.05	0.00%
<b>2.8 Educación y Deporte</b>		34.32	45.03	65.76	73.67	55.80	83.37	0.04%
2.8.1 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	33.57	33.57	44.21	64.53	72.39	53.00	55.65	0.02%
2.8.2 Liquidación Plan Sectorial Recreación y Deporte	-	-	-	-	-	-	16.00	0.01%
2.8.3 Programa desarrollo Deportivo Deptos y Distrito Capital	-	-	-	-	-	-	10.00	0.00%
2.8.4 Instituto de estudios del M. Público	0.76	0.76	0.83	1.23	1.28	1.85	1.29	0.00%
2.8.5 Fondo Conservación Museos y Teatros	-	-	-	-	-	0.95	0.43	0.00%
<b>2.9 Financiero</b>				210.00	67.79	0.38	52.90	0.02%
2.9.1 Gasto Asociado al Impuesto del Encaje	-	-	-	210.00	67.79	0.38	52.90	0.02%
<b>2.10 Contribuciones</b>		84.07	105.42	56.13	52.23	57.10	49.92	0.02%
2.10.1 Contribución Super Industria y Comercio	9.83	13.08	18.11	18.11	19.68	22.75	20.99	0.01%
2.10.2 Comisión de Regulación de Energía y Gas	3.73	4.14	3.84	3.84	6.01	8.10	6.38	0.00%
2.10.3 Contribución Super Nacional de Valores	1.53	1.53	4.02	4.02	4.33	5.33	5.41	0.00%
2.10.4 C.R.A.	2.52	3.02	3.12	3.12	3.93	3.80	4.95	0.00%
2.10.5 Contribución Superpuertos	12.82	19.85	18.25	18.25	8.52	7.41	4.45	0.00%
2.10.6 Comisión de regulación de Telecomunicaciones	4.25	6.20	5.43	5.43	6.08	5.84	4.10	0.00%
2.10.7 Contribución Super Subsidio Familiar	3.12	4.16	3.36	3.36	3.67	3.87	3.64	0.00%
2.10.8 Contribución Super Bancaria	46.27	53.44	-	-	-	-	-	-
<b>2.11 OTROS</b>		15.71	20.10	24.78	34.78	30.48	23.32	0.01%
2.11.1 Dirección General de Comercio Exterior	-	-	-	-	-	12.17	10.94	0.00%
2.11.2 Fondo de Defensa para los Derechos e Intereses Colectivos	-	0.20	-	-	-	6.18	5.00	0.00%
2.11.3 Fondo de Estupefacientes	2.07	3.14	3.14	3.09	3.51	3.98	3.98	0.00%
2.11.4 Junta Central de Contadores	0.67	0.30	1.21	1.58	1.60	1.42	1.42	0.00%
2.11.5 Consejo Profesional Nacional de Ingeniería	-	-	1.05	1.05	1.11	1.17	1.17	0.00%
2.11.6 Donaciones	12.97	16.47	9.83	18.05	5.90	0.80	0.80	0.00%
2.11.7 Unidad Administrativa Especial de Comercio Exterior	-	-	9.54	11.01	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Hacienda. Clasificación sectorial de los autores.

La composición sectorial de las Rentas de Destinación Específica presentada en el Cuadro 2.7, revela que además de las rentas destinadas a los establecimientos públicos, los montos destinados a seguridad social y aseguramiento, y más recientemente a gastos militares son rubros de importancia (Gráfico 2.2).

**Gráfico 2.2. Distribución sectorial de las rentas de destinación específica, 1998-2003**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Nota: Encima de cada barra aparece el valor total de los rubros considerados como % del PIB.

El fundamento legal de este conjunto de inflexibilidades está dado por la Constitución Política en su artículo 359, el cual establece que “No habrá rentas nacionales de destinación específica”, pero enseguida añade: “Se exceptúan: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

Un problema relacionado con esta normatividad es que la regla que regula la creación de Rentas de Destinación Específica en la Constitución no es lo suficientemente clara. Al no definir de manera precisa qué se entiende por inversión social, se favorece la creación de todo este tipo de rentas con esa etiqueta. En el Proyecto de Acto Legislativo radicado por el Gobierno en el Congreso de la República el 20 de Julio de 2003, se intenta enfrentar este problema. En este proyecto se propone modificar dicho artículo con el siguiente texto: “No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan las participaciones previstas en la Constitución a favor de los

departamentos, distritos y municipios, las destinadas a educación, seguridad social, agua potable, saneamiento ambiental y deporte.” Aunque esta puede ser una medida en la dirección adecuada, más adelante se discutirá una solución más de fondo para el problema de las Rentas de Destinación Específica.

#### **2.3.4. Recursos Parafiscales**

El tercer subconjunto de inflexibilidades que se considera en este trabajo son los recursos parafiscales. La parafiscalidad se encuentra consagrada explícitamente en la Constitución Política de 1991, en los artículos 150 y 338 que establecen que es facultad del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales y Distritales establecer, en tiempos de paz, las contribuciones fiscales y parafiscales.

Las contribuciones parafiscales son: “...aquellas tasas o aportes que, por ministerio de la ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar a favor de un ente público o privado, con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica.”<sup>22</sup> Debido a que son recursos públicos sobre los cuales el ejecutivo no tiene mayor discreción y están destinados a una entidad o a un fin específico, se adaptan al criterio de inflexibilidad definido anteriormente. Para Lleras de la Fuente et al. (1992) citado por Ferrer (1996), estos aportes se han convertido en una “técnica” para la apropiación implícita de Rentas de Destinación Específica:

“La parafiscalidad es una técnica de generación y manejo de los recursos públicos por fuera del presupuesto central, afectados a una destinación especial de carácter económico o social, cuya fijación corresponde a las corporaciones públicas, pero cuya administración se entrega a organismos autónomos de carácter público o privado, que pueden ser de economía dirigida, de carácter gremial o profesional, o de previsión social. Debe observarse, en consecuencia, que si bien el artículo 359 prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, las contribuciones parafiscales quedan excluidas de tal prohibición en virtud de lo dispuesto por el artículo aquí comentado. Entre nosotros existe un considerable número de exacciones parafiscales de diversas especies, tales como las deducciones y cuotas para la seguridad social, el subsidio familiar, el servicio nacional de aprendizaje, la retención cafetera, el

---

<sup>22</sup> Lleras de la Fuente, et.al (1992)

fomento arrocero, etc., que no obedecían a unos principios reguladores básicos.” (Ferrer, 1996, p. 63)

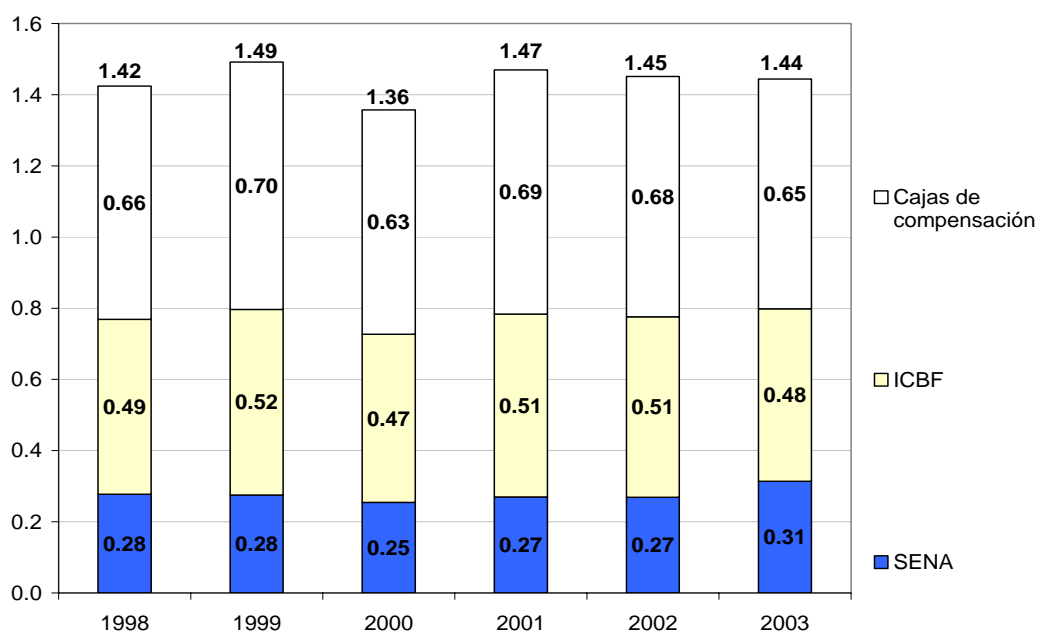
La discusión sobre la conveniencia o no de las contribuciones parafiscales y sus implicaciones sobre la elaboración del Presupuesto de la Nación debe considerar más a fondo la definición de “parafiscalidad”. En la sentencia C-308/94 de la Corte Constitucional se habla de parafiscalidad “como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto.[...] No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porqué no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. [...] Las contribuciones parafiscales, se repite, son recursos públicos pero no son ingresos corrientes de la Nación” (Ferrer, 1996, p. 64-65).

Otro elemento importante de la parafiscalidad tiene que ver con la relación entre la contribución y el beneficio que reciben aquellos que deben hacer los aportes y que constituye un criterio importante para diferenciar los recursos parafiscales de las tasas y de los impuestos. Como señala Ferrer (1996), comúnmente se argumenta que todo pago a la administración pública que no implique a cambio un beneficio directo, inmediato y razonable constituye un impuesto y no un recurso parafiscal. En el caso de las tasas en cambio, la contraprestación debe ser directa, inmediata y proporcional a la suma pagada. Sin embargo, un análisis de las contribuciones parafiscales más importantes que hacen los empleadores al SENA y al ICBF evidencian que las contribuciones parafiscales no tienen que guardar, necesariamente, una relación directa ni inmediata con el beneficio recibido. Muchos empresarios contribuyen al SENA así no necesiten mano de obra calificada y en muchos casos, por más de necesitarla, no pueden obtenerla. Algo similar ocurre con las cotizaciones al ICBF pues muchos empleados de una empresa pueden no necesitar los servicios de esta entidad (por ejemplo si no tienen hijos) pero aún así, el empleador debe cotizar por ellos. Todo esto implica que un gravamen, para ser reconocido como un recurso parafiscal y no como un impuesto, debe tener una contraprestación, pero esta no tiene que ser inmediata ni proporcional o de lo contrario sería una tasa. Según Ferrer (1996), la parafiscalidad se encuentra más cerca de los impuestos que de las tasas (de hecho a los aportes al SENA y al ICBF se les llama en ocasiones impuestos a la nómina).

En el PGN no se incluyen todas las rentas parafiscales puesto que muchas de ellas ingresan directamente a las entidades (como es el caso de las Cajas de

Compensación Familiar). En el Gráfico 2.3, se muestran tres de los recursos parafiscales más importantes, que se obtienen a partir del impuesto a la nómina<sup>23</sup>. Como se observa en el gráfico, el recaudo del SENA, ICBF y Cajas de Compensación se ha mantenido relativamente estable en los últimos seis años en un nivel cercano al 1.5% del PIB. Evidentemente, la magnitud de estos recursos no es despreciable. En el Cuadro 2.8 se muestran los valores de los recaudos del ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación para 2003. Éstas últimas fueron las que mayor recaudo tuvieron, con COP 1.5bn, seguidas por el ICBF, con COP 1.1bn, y finalmente, el SENA; con COP 0.7 bn.

**Gráfico 2.3 Recaudo del ICBF, SENA y Cajas de Compensación, 1998-2003 (como % del PIB)**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

**Cuadro 2.8. Recaudos parafiscales de 2003**

	Billones de COP	% del PIB
SENA	0.7	0.31%
ICBF	1.1	0.48%
Cajas de compensación	1.5	0.65%
<b>Total</b>	<b>3.3</b>	<b>1.44%</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

<sup>23</sup> Los recursos destinados al ICBF corresponden al 3% de la nómina mientras que los del SENA corresponden al 2% y los de las Cajas de Compensación al 4%.

Esta discusión es importante pues conlleva a reconsiderar la decisión de no incluir los recursos parafiscales en el Presupuesto General de la Nación y de esta manera replantear el carácter inflexible de estos recursos. Ferrer (1996) plantea que las contribuciones parafiscales han de incorporarse al Presupuesto Nacional, pues de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.” De esta forma resulta inconstitucional excluir algunos recursos parafiscales del presupuesto ya que toda contribución fiscal o parafiscal debe estar incluida en el presupuesto para poder llevar a cabo su percepción. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-046 citada por Ferrer (1996) señala que “es necesario advertir que lo más adecuado es que los recursos parafiscales no aparezcan en el presupuesto nacional, pero el hecho de que la ley que los crea señale cosa distinta no significa- por ese solo hecho- que transformen su naturaleza de recursos parafiscales en recursos tributarios de la Nación”.

De lo anterior se desprende que primero, la Corte Constitucional está confundida y que si bien los recursos parafiscales deben estar incluidos en el Presupuesto General de la Nación, esto no implica que no sigan destinándose para los fines para los cuales fueron creadas ni que para su recaudo, ejecución y control deban seguirse los mismos procedimientos que se siguen para los impuestos.

Un último punto que discute Ferrer tiene que ver con la forma en la cual se ha “abusado” del criterio de parafiscalidad para “disfrazar” algunas Rentas de Destinación Específica. Analizando el presupuesto de 1994, Ferrer encuentra que una serie de recursos enumerados como parafiscales en ese entonces corresponden en realidad a tasas por servicios (como los Fondos de Publicaciones de la Contraloría, los de la Universidad Militar Nueva Granada, los ingresos de la Junta Central de Contadores y los de las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos), y no deben ser por consiguiente disfrazados como recursos parafiscales ya que no constituyen Rentas de Destinación Específica.

En contraste, rubros como la compensación por canales radioeléctricos regionales y los aportes que deben hacer las notarías para la administración de la justicia, que aparecían como recursos parafiscales en el presupuesto de 1994, son en realidad Rentas de Destinación Específica ya que según Ferrer, carecen de contraprestación. Sin embargo, el motivo detrás de disfrazar algunos rubros como parafiscales también

podía responder a un incentivo particular del gobierno; este es, disminuir el monto de ingresos corrientes de la Nación con base en el cual se calculaban las transferencias territoriales hasta la expedición del Acto Legislativo 02 del 2001.

### **2.3.5. Gasto tributario**

Otro aspecto de la política fiscal que es importante en la discusión del grado de flexibilidad del presupuesto es el de las exenciones tributarias. En efecto, las exenciones que el Estado otorga a ciertos individuos o instituciones pueden entenderse como un tipo de renta cedida. Así lo reconoce la Ley 788 del 2002 que, en su artículo 87, estableció que para efectos de la transparencia fiscal “el Gobierno Nacional presentará anualmente con el proyecto de Ley de Presupuesto de Rentas y Apropiaaciones un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos o disminución del gasto”.

En Colombia, la estructura tributaria incluye un importante número de tratamientos especiales, como “exenciones, descuentos, deducciones y tarifas diferenciales” (Hernández et al., 2000, p. 2). Desde el punto de vista de la teoría económica, dichos tratamientos preferenciales se pueden justificar por diversos motivos, como la existencia de externalidades positivas de ciertas actividades productivas o consideraciones de equidad. En otras palabras, los incentivos tributarios se pueden convertir en una manera de alentar ciertas actividades económicas con un valor estratégico para la sociedad como un todo, o de proteger a ciertos sectores más vulnerables de la población. No obstante, en la práctica las exenciones no siempre obedecen a estas consideraciones, sino que con frecuencia son el resultado de la presión de distintos grupos de interés que buscan atrapar rentas del Estado. En tales casos, la introducción de exenciones conduce a una estructura tributaria “innecesariamente arbitraria, inequitativa y engorrosa, que promueve la evasión, la corrupción y la caída injustificada de los recaudos” (Hernández et al., 2000, p. 5). Adicionalmente, como señalan Hernández et al., aún cuando las exenciones responden a los criterios de equidad o de eficiencia, su implementación puede llevar a que otros grupos intenten aprovecharlas, corriendo el riesgo de contar con un sistema tributario que estimula la evasión y elusión. Si a esto se le suma el hecho de que las exenciones son un tipo de renta cedida poco transparente, cuyo costo fiscal en muchos casos se desconoce, no resulta sorprendente que la evidencia empírica



internacional concluya que las exenciones tributarias pocas veces alcanzan los objetivos propuestos<sup>24</sup>.

Para el análisis del costo fiscal y la incidencia de las exenciones, Hernández et. al. (2000) utilizan un modelo de equilibrio general computable que les permite evaluar el impacto que tendría sobre el recaudo fiscal y la producción la eliminación total o parcial de las exenciones tributarias. El resultado más importante que se desprende de este trabajo es que, aún bajo un escenario conservador de eliminación parcial de las exenciones, se puede lograr una reducción importante del déficit fiscal sin costos en términos de crecimiento económico.

En el Cuadro 2.9 se presenta el valor del beneficio fiscal máximo por las rentas exentas y los descuentos tributarios para el año 2003. En total alcanzan el 0.62% del PIB, lo que equivale a COP 1.4bn, siendo los asalariados (0.17% del PIB), los servicios financieros (0.11% del PIB) y el sector de las manufacturas los sectores económicos (0.11% del PIB) con mayores beneficios, los cuales constituyen el 64% del total del valor de estos. Se puede ver también que el valor del beneficio fiscal por las rentas exentas es de COP 1.3bn, es decir, el 0.58% del PIB, y los descuentos tributarios representan solamente COP 95.7 mm, el 0.04% del PIB.

---

<sup>24</sup> Hernández et al (2000) revisan esta literatura. De acuerdo con su revisión, la única excepción a la regla sobre la ineffectividad de los incentivos tributarios la constituye los incentivos otorgados a las actividades relacionadas con investigación y desarrollo.

**Cuadro 2.9. Valor del beneficio fiscal máximo por las rentas exentas y los descuentos tributarios – 2003**

	Rentas exentas (Miles de Millones COP)	Descuentos tributarios (Miles de Millones COP)	Total	Porcentaje del PIB
Asalariados	396.2	2.8	399.1	0.17%
Servicios Financieros	255.9	1.9	257.8	0.11%
Manufactura	239.8	11.4	251.2	0.11%
Minero	201.9	9.5	211.4	0.09%
Otros Servicios	91.0	11.4	102.4	0.04%
Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones	35.1	30.3	65.4	0.03%
Agropecuaria, Silvicultura y Pesca	47.4	0.9	48.3	0.02%
Comercio	29.4	3.8	33.2	0.01%
Electricidad, Gas, Vapor	8.5	22.7	31.3	0.01%
No clasificado	21.8	0.0	21.8	0.01%
Construcción	4.7	0.9	5.7	0.00%
<b>Total</b>	<b>1331.8</b>	<b>95.7</b>	<b>1427.5</b>	<b>0.62%</b>

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, junio de 2004. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 3. México<sup>25</sup>

#### 3.1. Características y generalidades del presupuesto del Sector Público Federal para 2003

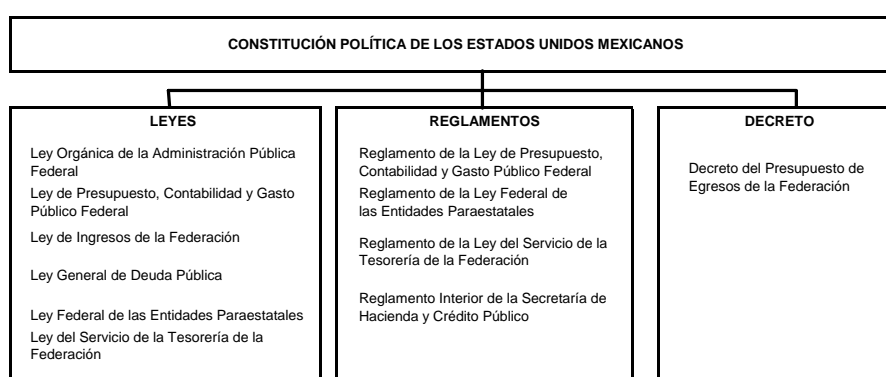
En esta sección se presenta de manera general el proceso de formulación, elaboración y aprobación del presupuesto del Sector Público Federal de México. La estructura y cuantificación de los componentes más relevantes del presupuesto para 2003 se reportan y analizan en el contiguo numeral. Esta información es utilizada para la discusión, en la siguiente sección, sobre el origen y magnitud de las inflexibilidades en el presupuesto del Sector Público Federal Mexicano.

El diseño del proceso presupuestario y de finanzas públicas de México se fundamenta en un marco legal denominado Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental - SICG implementado desde la mitad de los años ochenta. Este sistema tiene como eje

<sup>25</sup> Agradecemos al Lic. Max Alberto Diener Sala, Director General Jurídico de Egresos y al Lic. Alejandro Sosa Arciniega, Director de Análisis Legislativo de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP de México por su importante colaboración en la organización de la agenda de reuniones y entrevistas realizadas con los Directores de las diversas áreas de presupuesto. Igualmente extendemos nuestra gratitud a las siguientes personas de la SHCP por la valiosa información suministrada para la elaboración de este documento: Lic. Luis Alberto Ibarra, Titular de la Unidad de Inversiones; Lic. Guillermo Bernal, Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario; Lic. Alfonso Medina, Director General Adjunto de Programación e Integración Presupuestaria; Lic. Ingrid Gallo, Directora de Análisis Económico de Derechos; Lic. Santiago Lorenzo, Director de Análisis Económico de Productos; Lic. Humberto Guzmán, Director General Adjunto de Técnica de Presupuesto; Lic. Ricardo Miranda, Director General Adjunto de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria; Lic. Felipe de Jesús Martínez, Director General Adjunto de Estadística de la Hacienda Pública; Lic. Nicolás Kubli, Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Salud y Seguridad Social; y Lic. Emilio Rodríguez, Subdirector de Área de la Unidad de Política de Ingresos.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y a ella se adhieren un conjunto de ordenamientos jurídico-administrativos tales como leyes, reglamentos y decretos, entre los cuales se destaca para el presente análisis la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal<sup>26</sup>; el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; y la Ley de Ingresos de la Federación. Estos dos últimos se expiden anualmente para regular los temas necesarios en materia presupuestaria para la vigencia siguiente. La ilustración que se presenta a continuación muestra los componentes generales del SICG:

**Cuadro 3.1. Esquema jurídico-administrativo del SICG**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El presupuesto de egresos del Sector Público Federal de México se diseña anualmente con base en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social planteados por el ejecutivo federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público – SHCP es la entidad encargada de su programación, preparación, elaboración, control y evaluación<sup>27</sup>.

La primera etapa del proceso es la “concertación de estructuras programáticas”. Esta inicia el 15 de marzo de cada año con la comunicación, por parte de la SHCP, de las disposiciones generales para la elaboración de programas a que deberán sujetarse las entidades. Luego, la SHCP informa a las entidades, a más tardar el 15 de junio de ese año, las políticas y lineamientos a seguir para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto. Así las Secretarías y Departamentos coordinan y preparan con sus dependencias los anteproyectos de presupuesto, los integran y remiten a la SHCP a lo sumo el 20 de julio. En la segunda fase la Secretaría revisa y comunica a las dependencias y entidades los ajustes que deberán realizarse a sus anteproyectos en

<sup>26</sup> Expedida el 31 de diciembre de 1976 y cuya última reforma se aplicó el 10 de abril de 2003.

<sup>27</sup> Artículos 4 y 5 de la Ley Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

función de la cifra definitiva autorizada (Techos de Gasto Definitivos) con base en las indicaciones del Ejecutivo Federal<sup>28</sup>. En la tercera etapa la SHCP presenta el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación - PPEF al Presidente de la República, el cual luego se envía a la Cámara de Diputados. A este proyecto, la Secretaría adjunta el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; documento que es elaborado por la Dirección General Jurídica de Egresos siguiendo las directrices emanadas de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Subsecretaría de Egresos. Al final de ese año, la Cámara revisa y decide sobre la aprobación del proyecto<sup>29</sup>.

A la par del PPEF se encuentra el Proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. Esta iniciativa comprende lo relacionado a las fuentes de recursos como ingresos y endeudamiento público, y los respectivos estímulos fiscales con los cuales se financiará el gasto público federal. Dicha propuesta es también preparada por el ejecutivo federal y presentada al Congreso. A diferencia del PPEF su discusión y aprobación involucra a todo el Congreso. Antes del 15 de noviembre el Presidente debe enviar a la Cámara de Diputados su la iniciativa de Ley de Ingresos para su examen; luego si esta es aprobada cursa a través del Senado.

Posterior a la aprobación del presupuesto, las entidades ejecutan sus asignaciones señaladas. La SHCP puede efectuar erogaciones y autorizaciones adicionales durante el ejercicio fiscal si estas se ajustan a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente cuando se obtienen recursos o ingresos excedentes<sup>30</sup>. A diferencia de Colombia este procedimiento no requiere de una Ley de adición aprobada por el Congreso. También existen adecuaciones presupuestarias donde no es necesaria la autorización de la SHCP. Estas se refieren a casos particulares como el traspaso de recursos disponibles dentro de un mismo programa, siempre y cuando no se afecten subprogramas y proyectos definidos como estratégicos y prioritarios, no impliquen obligaciones para años posteriores, entre otros aspectos<sup>31</sup>. Frente a la vigilancia de las afectaciones de los presupuestos, ésta tarea es responsabilidad de la SHCP y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Así mismo, la SHCP debe informar trimestralmente a la Cámara sobre los gastos e ingresos recaudados.

---

<sup>28</sup> Artículos 18, 25, 26, 27 y 28 de la Ley Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>29</sup> Fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>30</sup> Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>31</sup> Artículo 153 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Si bien la conformación de las propuestas del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación se encuentra claramente definida, en caso de que estas iniciativas enfrenten controversias estructurales en su paso por la Cámara de Diputados, no existen herramientas expresas que permitan dirimirlas. Casar y Hernández (2001) plantean que para el Presupuesto de Egresos de la Federación - PEF, la Constitución mexicana, a diferencia de la de otros países, no prevé ningún mecanismo para resolver situaciones en las que los diputados rehacen la iniciativa propuesta por el Presidente de la República, no hay acuerdo en las modificaciones de la misma, o cuando el Presidente se negare a promulgar la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos. En el caso hipotético de estos eventos los aparatos del Estado se verían impedidos para ejercer sus funciones.

Tal como en otras naciones, la definición de ciertos rubros o programas en el Congreso esta influenciada por la presión de grupos de la población. En esta etapa las modificaciones al presupuesto son motivadas por el deseo de implementar agendas en favor de sus representados. Este comportamiento, junto con otras circunstancias que estudiaremos adelante, conllevan a la aparición de inflexibilidades en el presupuesto. A continuación se presenta el agregado de ingresos y gastos y sus componentes, lo cual permite dilucidar la estructura del presupuesto federal de México.

### **3.2. El Presupuesto del Sector Público Federal en 2003**

Para el presente análisis solo se consideran los agregados de estadísticas de las finanzas públicas de México del orden federal. El análisis derivado de este tipo de información ayuda a dar una idea general del esquema presupuestario y es apropiado para abordar la discusión respecto a las inflexibilidades y realizar la comparación entre países (Argentina, Colombia y Perú). Aunque la mayor parte de los ingresos y egresos de las entidades federativas (provincias en Argentina y departamentos en Colombia) y de los municipios se refleja en estas estadísticas, ya sea a través de su participación en la recaudación federal o por medio de las aportaciones del gobierno federal (SHCP, 2005), el estudio del presupuesto de tales entidades desborda el objetivo de este documento<sup>32</sup>. Cabe resaltar que se escapa del análisis el presupuesto del Distrito Federal de Ciudad de México, debido a que desde 1995 ésta maneja de manera autónoma su hacienda pública, y sus cuentas no se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni en las cuentas fiscales del Sector Público Federal.

---

<sup>32</sup> No debe interpretarse que el presupuesto del Sector Público Federal corresponde al presupuesto consolidado de todo los niveles de gobierno de México.

La agrupación de las entidades en el Sector Público Federal se sustenta en ordenamientos jurídicos que establecen la conformación del Estado y la Administración Pública Federal (SHCP, 2005). Constituyen el Sector Público Federal de México: el Gobierno Federal y la Administración Paraestatal. El primero incluye los Poderes Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos y la Administración Pública Centralizada. El segundo integra las entidades de Control Presupuestario Directo, Control Presupuestario Indirecto, Bancos de Desarrollo, entre otros. De acuerdo con la metodología para presentar el balance económico o balance público tradicional, en las estadísticas de las finanzas públicas los ingresos y gastos públicos se presentan agregando la información del Gobierno Federal y las Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Directo<sup>33</sup>. La comparación de estos ingresos y gastos recibe el nombre de balance presupuestario. A continuación se describen de forma general los ingresos y gastos presupuestarios del Sector Público Federal de México.

El Cuadro 3.2 muestra el balance presupuestario de la federación durante el año 2003. El gasto neto total pagado del Sector Público Federal<sup>34</sup> para el periodo se ubicó alrededor del 24.3% del PIB. Esta cifra correspondió a un incremento nominal de 9.6% a la aprobada en 2002 (5.7% real). En cuanto a los ingresos presupuestarios<sup>35</sup>, éstos ascendieron al 23.7% del PIB; magnitud superior en 8.6% a la considerada en la Ley de Ingresos y en 8.3% real a la de 2002 (SHCP, 2004).

---

<sup>33</sup> En este documento se consideran las siguientes entidades paraestatales: Petróleos Mexicanos - PEMEX, Comisión Federal de Electricidad – CFE, Luz y Fuerza del Centro - LFC, Instituto Mexicano de Seguro Social - IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - ISSSTE.

<sup>34</sup> El gasto neto presupuestario se refiere a la totalidad de las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal y los organismos y empresas de control presupuestario directo, en cumplimiento de sus atribuciones para proveer bienes y servicios públicos a la población, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública (SHCP, 2005).

<sup>35</sup> Los ingresos presupuestarios se refieren a las contribuciones y sus accesorios que están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos, en forma de: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos; el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; etc. Se incluyen los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, distintos de contribuciones a la seguridad social y financiamiento (SHCP, 2005).

### Cuadro 3.2. Cuenta Ahorro Inversión 2003

Concepto	Millones de pesos	Porcentaje del PIB
<b>I. Total Recursos</b>	<b>1,600,589.8</b>	<b>23.70%</b>
1.Ingresos Corrientes	1,598,145.5	23.66%
2.Recursos de Capital	2,444.3	0.04%
<b>II. Total Gasto Neto Pagado*</b>	<b>1,642,534.3</b>	<b>24.32%</b>
<b>III. ADEFAS a Pagar**</b>	<b>28,262.0</b>	<b>0.42%</b>
<b>IV. Total Gasto Neto (II+III)*</b>	<b>1,670,796.3</b>	<b>24.74%</b>
1.Gasto Programable	1,241,853.3	18.39%
1.1.Gastos Corrientes	1,039,316.0	15.39%
1.2.Gastos de Capital	202,537.3	3.00%
2.Gasto No Programable	428,943.0	6.35%
<b>Resultado (Balance Presupuestario: I-II)</b>	<b>-419,44.5</b>	<b>-0.62%</b>

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* El gasto neto no incluye las amortizaciones de la deuda pública.

\*\*ADEFAS a Pagar son adeudos no pagados durante el ejercicio fiscal.

En el Cuadro 3.2 se observa que el déficit presupuestario para el 2003 correspondió al 0.62% del PIB. Cerca del 40% de este valor fue explicado por el costo del Programa de Separación Voluntaria – PSV de los empleados del Estado. A través del programa, el gobierno puede efectuar ahorros para el futuro en el pago de servicios personales derivados de la cancelación de plazas de trabajo. Se denomina “de separación voluntaria” porque los trabajadores eligen libremente desvincularse del aparato estatal. La aparición de este programa en el presupuesto pone al descubierto una de las presiones que enfrenta el gasto del Sector Público Federal a causa de las obligaciones laborales. Si se excluyen estas erogaciones, el déficit presupuestario se reduce al 0.38% del PIB.

En cuanto a los ingresos presupuestarios, casi su totalidad fueron de naturaleza corriente (99.8%). Tales recursos incluyen los ingresos provenientes de contribuciones como impuestos, contribuciones a la seguridad social y derechos, y aquellos derivados por la venta de bienes y servicios, productos y aprovechamientos distintos de las recuperaciones de capital. Los recursos de capital solo constituyeron el 0.2% del ingreso total. Dichos recursos incorporan los ingresos provenientes de la venta de activos físicos.

A continuación se presenta el desglose de los ingresos del Sector Público Federal de México. Con base en la Metodología de Balance Fiscal se acostumbra discriminar tales ingresos de acuerdo con su origen económico (tributarios y no tributarios), y dada la relevancia de la actividad petrolera, de origen petrolero y no petrolero.

**Cuadro 3.3. Ingresos Presupuestarios del Sector Público Federal 2003**

Concepto	Millones de pesos	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje del PIB
<b>I. Petroleros</b>	<b>533,420.8</b>	<b>33.3%</b>	<b>7.9%</b>
1.Gobierno Federal*	357,644.2	22.3%	5.3%
2.PEMEX**	175,776.6	11.0%	2.6%
<b>II. No Petroleros</b>	<b>1,067,169.0</b>	<b>66.7%</b>	<b>15.8%</b>
1.Gobierno Federal	775,340.9	48.4%	11.5%
2.Sector Paraestatal***	291,828.1	18.2%	4.3%
<b>Ingreso Total (I+II)</b>	<b>1,600,589.8</b>	<b>100.0%</b>	<b>23.7%</b>
<b>III. Gobierno Federal</b>	<b>1,132,985.1</b>	<b>70.8%</b>	<b>16.8%</b>
1. Tributarios***	768,045.3	48.0%	11.4%
2. No Tributarios	364,939.8	22.8%	5.4%
<b>IV. Sector Paraestatal ****</b>	<b>467,604.7</b>	<b>29.2%</b>	<b>6.9%</b>
<b>Ingreso Total (III+IV)</b>	<b>1,600,589.8</b>	<b>100%</b>	<b>23.70%</b>

FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y Entidades de Control Presupuestario Directo.

\* Incluye los Derechos de extracción de petróleo, el Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios - IEPS de gasolinas y diesel, y el impuesto a los rendimientos petroleros.

\*\* Petróleos Mexicanos - PEMEX. Incluye venta de bienes y servicios e ingresos diversos.

\*\*\* Incluye el impuesto a la renta, al valor agregado, a la producción y servicios, y otros.

\*\*\*\* Se excluye aportaciones al ISSSTE por 19,093.6 y 20,521.7 millones de pesos, respectivamente.

En el cuadro 3.3 se muestra que la comercialización interna y externa de hidrocarburos aportó el 33% de los ingresos totales (7.9% del PIB). Por otro lado, el Gobierno Federal contribuyó con el 71% del ingreso presupuestario (16.8% del PIB). De este valor, los ingresos tributarios representan cerca del 68%, mientras los no tributarios un 32%. Los impuestos de mayor importancia son el impuesto a la renta y al valor agregado. Estos constituyen el 75% de los ingresos tributarios del Gobierno Federal.

Respecto al presupuesto de gastos, el 74% se distribuyó al gasto programable<sup>36</sup> (servicios personales, pensiones y jubilaciones, materiales y suministros, subsidios y transferencias, e inversión) y el 26% restante al no programable<sup>37</sup> (costo financiero de

<sup>36</sup> El gasto programable se refiere a todo aquél gasto que está contenido en los distintos programas de gobierno. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal, en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, desarrollo, etc.). En su ejercicio participan los gobiernos estatales y municipales, pues una buena parte del gasto programable está descentralizado (particularmente en las áreas de educación, salud y seguridad pública), Casar y Hernandez (2001).

<sup>37</sup> El gasto no programable incluye las erogaciones a cargo de la Federación que se derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos y que no corresponden directamente a la provisión de bienes y servicios públicos a la población.



la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores – ADEFAS).

En el Cuadro 3.4 se presenta la distribución del gasto programable y no programable por rubros. Allí puede observarse que servicios personales constituye el rubro con mayor peso en el gasto total, el gasto programable y como porcentaje del PIB (31%, 42% y 7.5%, respectivamente), luego dentro del gasto programable le siguen en su orden: materiales y suministros, inversión, pensiones y jubilaciones, subsidios, transferencias para el apoyo de programas, y recursos a entidades federativas<sup>38</sup>. En la distribución del gasto no programable, se destacan la asignación por participaciones a entidades federativas y municipios (53%) y el costo financiero de la deuda (44%). Este último componente asciende al 2.8% del PIB.

**Cuadro 3.4. Gasto presupuestario del Sector Público Federal 2003**

Concepto	Millones de pesos	Porcentaje de los gastos totales	Porcentaje del gasto programable	Porcentaje del gasto no programable	Porcentaje del PIB
<b>I. Total de Gasto Programable</b>	<b>1,213,409.5</b>	<b>73.9%</b>	<b>100.0%</b>		<b>18.0%</b>
<b>Total Gasto Corriente</b>	<b>1,020,168.2</b>	<b>62.1%</b>	<b>84.1%</b>		<b>15.1%</b>
1. Servicios Personales	503,772.4	30.7%	41.5%		7.5%
2. Pensiones y Jubilaciones	142,622.0	8.7%	11.8%		2.1%
3. Materiales y suministros*	210,398.7	12.8%	17.3%		3.1%
4. Subsidios	95,202.9	5.8%	7.8%		1.4%
5. Transferencias para Apoyo de Programas	38,263.8	2.3%	3.2%		0.6%
6. Recursos a Entidades Federativas	29,908.4	1.8%	2.5%		0.4%
<b>Inversión</b>	<b>193,241.3</b>	<b>11.8%</b>	<b>15.9%</b>		<b>2.9%</b>
<b>II. Total de Gasto no Programable</b>	<b>428,943.0</b>	<b>26.1%</b>		<b>100.0%</b>	<b>6.4%</b>
1. Costo Financiero de la Deuda**	190,753.6	11.6%		44.5%	2.8%
2. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	225,227.8	13.7%		52.5%	3.3%
3. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	12,961.6	0.8%		3.0%	0.2%
<b>Gasto Neto Total Presupuestario (I+II)</b>	<b>1,642,352.5</b>	<b>100.0%</b>			<b>24.3%</b>

Fuente: Presupuesto ejecutado 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>39</sup>.

\* Incluye gastos por materiales y suministros, servicios generales y ayudas extraordinarias.

\*\*Incluye el Programa de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca y otros programas.

Por otro lado, el gasto por clasificación funcional presentado en el Cuadro 3.5 muestra que más de la mitad del gasto programable se orientó al desarrollo social (58.4%), con una magnitud equivalente al 10.7% del PIB. Educación, salud y seguridad social representaron el 84% de este tipo de gasto. La importante participación de tales

<sup>38</sup> Constituyen recursos que se dirigen a las entidades federativas y municipios para gastos en salud y educación

<sup>39</sup> Este Cuadro fue construido con base en la información del presupuesto ejecutado 2003 proporcionada por la SHCP durante las entrevistas efectuadas a funcionarios de esta institución en México.

egresos constituye el compromiso con los ciudadanos en materia de desarrollo social que debe cumplir el Sector Público Federal. Los gastos asociados a funciones productivas alcanzaron el 4.6% del PIB. Gran parte de estas erogaciones se destinaron al tema energético (69%) a través de acciones como el respaldo de proyectos para trabajos de exploración y desarrollo de pozos petroleros, la expansión de la capacidad instalada de la industria eléctrica y el fomento al Programa de Electrificación Rural y Urbana.

**Cuadro 3.5. Clasificación funcional del gasto programable del Sector Público Federal 2003**

Concepto	Millones de pesos	Porcentaje del gasto programable	Porcentaje del PIB
Gestión Gubernamental	108,744.4	8.76%	1.61%
Desarrollo Social	725,568.4	58.43%	10.74%
Soberanía del Territorio Nacional y Orden Público y Seguridad	44,386.6	3.57%	0.66%
Función Productiva o de Actividad Económica	312,725.9	25.18%	4.63%
Otros*	50,428.0	4.06%	0.75%
<b>Total</b>	<b>1,241,853.3</b>	<b>100.00%</b>	<b>18.39%</b>

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* Incluye ramos autónomos y otras Funciones de Gestión Gubernamental como Medio Ambiente y Recursos Naturales, Recreación, Cultura y Religión.

De acuerdo con el informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003, el incremento respecto a 2002 y la versión aprobada de los gastos, se atribuyó entre otros aspectos a los recursos del Programa de Separación Voluntaria – PSV de los empleados del Estado, al impulso otorgado a los programas sociales, las mayores transferencias asignadas a los gobiernos de los estados para ampliar y mejorar la infraestructura física, y las aportaciones al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros - FEIP<sup>40</sup>; mientras el aumento en los ingresos se asoció principalmente con los recaudos de origen petrolero. De los ingresos adicionales el 54.5% se obtuvo por este concepto. Cabe destacar que gran parte de las ampliaciones en el gasto se cubrieron con ingresos excedentes, aminorando el impacto de las erogaciones no previstas. Sobre el mecanismo de ingresos excedentes más adelante se planteará y

<sup>40</sup> El FEIP es un instrumento cuyo objetivo es evitar que las finanzas públicas se afecten por las oscilaciones del precio del crudo y consecuentemente, prevenir recortes presupuestales e incumplimiento de programas y metas de gobierno. “El 60% de los recursos adicionales que se obtienen por concepto de impuestos y derechos, así como excedentes de la venta del petróleo crudo al exterior, se destinarán al pago de la deuda externa, en tanto que el 40% restante conformará dicho fondo”. Boletín No. 2182 de julio 23 de 2000 de la Cámara de Diputados.

discutirá la metodología que lo hace clasificable como un esquema de renta de destinación específica con ciertas bondades para la unidad de caja del presupuesto.

### **3.3. Inflexibilidades y rigidez en el presupuesto**

La descripción anterior acerca de la conformación de gastos e ingresos permite ilustrar cuál es la estructura presupuestal del Sector Público Federal y sirve como punto de partida para el análisis de las inflexibilidades o rigideces presupuestales. También en el apartado precedente se desarrolló la exposición del esquema de toma de decisiones para la elaboración del presupuesto, su organización y distribución. Estos elementos son utilizados para identificar el origen y la taxonomía de las inflexibilidades, y para presentar las medidas implementadas para solventar la rigidez.

#### **3.3.1. Origen y economía política de las inflexibilidades**

Una porción de los rubros del presupuesto del Sector Público Federal mexicano está atada a obligaciones legales y compromisos contractuales. La existencia de tales rigideces puede ser explicada por razones de origen político. Al respecto, el Director General Adjunto de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria de la SHCP de México, Ricardo Miranda menciona:

“Las inflexibilidades han surgido como resultado de la debilidad de las instituciones y la democracia; es decir la rigidez del presupuesto puede reflejar la falta de maduración política e institucional”<sup>41</sup>.

Dos de las teorías políticas sobre la acumulación de deuda pública clasificadas por Alesina y Perotti (1994) son útiles para describir en parte el origen político de las inflexibilidades en el presupuesto del Sector Público Federal de México: *las instituciones presupuestales* y *la tragedia de los comunes*.

La teoría de *las instituciones presupuestales* considera que la estructura partidista y la polarización política pueden conducir al surgimiento de inflexibilidades, pues la aparición de un mayor número de grupos de poder hace más complejo el proceso de negociación del presupuesto. En este sentido existe un sinnúmero de intereses de los distintos partidos que induce a los parlamentarios a atender sus agendas de corto plazo.

De manera particular, México luego de 1997 experimentó un cambio importante en la composición de su Honorable Cámara de Diputados. Desde 1929 hasta 1997 había

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada el 31 de enero de 2006.

existido mayoría del Partido Revolucionario Institucional - PRI y las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados a la propuesta de presupuesto del ejecutivo habían sido ocasionales y poco significativas (Wilkie, 1973 y Casar, 2001). Sin embargo, desde 1997 la Cámara se constituyó de manera más plural y se empezaron a evidenciar modificaciones más regulares al presupuesto. Ningún partido político por sí solo podría aprobar el presupuesto teniendo la necesidad de lograr un acuerdo entre los representantes (Casar, 2001). Más aún a partir del año 2001, el proceso de aprobación del presupuesto tomó una importancia especial por ser la primera en recibir iniciativas de un presidente de un partido político diferente al PRI (Sour, Ortega y San Sebastián, 2003). Se argumenta que la nueva estructura partidista es una de las causas del activismo político en el presupuesto durante el periodo 1997 - 2003. En el Cuadro 3.6 se muestra la distribución del porcentaje de curules en la Cámara de Diputados de la LVII (1997-2000) y la LVIII (2001-2003) Legislaturas.

**Cuadro 3.6. Distribución del porcentaje de curules en la Cámara de Diputados LVII Legislatura (1997-2000) y LVIII Legislatura (2001-2003)**

Partido político	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2001-2003)
	Porcentaje de Participación	Porcentaje de Participación
PAN	24.2%	41.0%
PRD	25.2%	10.8%
PRI	47.8%	41.6%
Otros: PT, PVEM, Independientes	2.8%	6.6%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Casar (2001) y Sour, Ortega y San Sebastián (2003).

Por otro lado, la teoría de *la tragedia de los comunes* plantea que los recursos del presupuesto pueden ser considerados como un bien común y los actores que participan en su negociación o aprobación tratan de obtener la mayor ventaja de los mismos. Sour, et al. (2003, 2004) efectúan un análisis de las LVII y LVIII Legislaturas, útil para reseñar un comportamiento compatible con esta teoría.

Para Sour, et al. (2003) hay una clara diferencia entre la política presupuestal de las Legislaturas LVII y LVIII. La primera se caracterizó por disminuir consistentemente el gasto neto total y reasignar recursos con base en los recortes efectuados. Una constante durante esta Legislatura fue la tendencia a beneficiar a las entidades federativas y municipios. El aumento a este ramo alcanzó el 97% del monto reasignado por la Cámara durante 1998. En el presupuesto de 1999 y 2000 ocurrió algo similar. Tales reasignaciones hicieron disminuir los recursos para el rescate bancario, las provisiones salariales y el Poder Judicial, principalmente.

Por otro lado, la segunda Legislatura estuvo caracterizada por un mayor activismo político hacia el presupuesto, pues creció el monto de recursos reasignados y el número de ramos modificados. A diferencia de la legislatura anterior, ésta aumentó el presupuesto sistemáticamente y los cambios porcentuales fueron mayores: en el 2001 el Presupuesto de Egresos de la Federación aumentó en 1.66%, en el 2002 en 3.73% y 1.54% en el 2003 (Sour et al., 2004). La política presupuestal de esta Legislatura benefició o perjudicó por lo menos al 50% de los mismos ramos a lo largo de esos tres años (Sour et al., 2003). Entre los ramos beneficiados se encuentran provisiones salariales, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas para los Estados y el sector agrícola, mientras los ramos más afectados fueron el Poder Judicial, La Empresa Petróleos Mexicanos - PEMEX, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y la deuda pública. Esta también es considerada una consecuencia de la pluralidad partidista.

Actualmente México se encuentra muy cerca de elegir un nuevo presidente y de renovar sus dos Cámaras. El país tiene la opción de elegir a los 500 integrantes de la Cámara de Diputados y a los 128 Senadores de la República. Frente a ello surge el cuestionamiento de si las Legislaturas futuras continuarán siendo activistas en materia presupuestal. Al respecto y en materia de equilibrar la asignación Sour, et al. (2003, 2004) señalan que la evidencia del pasado activismo político debe convertirse es una llamada de atención sobre la importancia de llenar los vacíos en el marco institucional del proceso de negociación presupuestal, para que el sistema de pesos y contrapesos entre ejecutivo y la Cámara esté balanceado.

Por otro lado, las inflexibilidades catalogadas en México como de origen político surgen no solamente de las premisas anteriores. En algunos casos el objetivo del gobierno es hacer ciertos rubros explícitamente inflexibles y apartarlos de la zozobra de decisión política. Así, la creación de inflexibilidad se fundamenta en principios de asignación del presupuesto más transparentes, con criterios de equidad y/o propósitos considerados positivos. En este sentido, México ha procurado asegurar y proteger ciertos gastos, como por ejemplo el gasto en desarrollo social mediante la Ley de Desarrollo Social. Esta Ley expresa que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior<sup>42</sup>. De igual manera, según la Ley de Ingresos de la Federación, tales asignaciones están protegidas en casos de reducciones programáticas<sup>43</sup>. No obstante, aún cuando en algunos casos la rigidez se genera por tratar de asegurar un rubro particular, ésta

---

<sup>42</sup> Artículo 20 de esta Ley.

<sup>43</sup> Artículo 32 de la mencionada Ley

partida presupuestal puede llegar a ser inconsistente e ineficiente a través del tiempo. Un ejemplo de ello son algunas rentas de destinación específica, las cuales se abordan en uno de los siguientes apartados.

### **Análisis y cuantificación de las inflexibilidades del presupuesto 2003**

Con base en el análisis de la información presupuestal del Sector Público Federal de México, y siguiendo la metodología adoptada en este estudio, las inflexibilidades pueden ser de tres tipos: inflexibilidades en el gasto, inflexibilidades en el ingreso, e inflexibilidades derivadas por rubros fuera del presupuesto (por ejemplo, exenciones tributarias y rentas parafiscales). Las exenciones son una definición general de los tratamientos fiscales preferenciales en México. A continuación se presenta la descripción y cuantificación de tales inflexibilidades.

#### **3.3.2. Inflexibilidades en el gasto**

Una proporción significativa del presupuesto del Sector Público Federal de México se encuentra asignado a gastos preestablecidos que obedecen a mandatos jurídicos o responsabilidades contractuales. La SHCP denomina a este tipo de erogaciones “gastos ineludibles”.

#### **Naturaleza de las inflexibilidades y su clasificación por mandato de ley**

Aunque las inflexibilidades en el gasto de México son de naturaleza contractual o derivadas de compromisos jurídicos, éstos de alguna manera tienen un ordenamiento que los sujeta a una disposición legal. Para apreciar la naturaleza de las inflexibilidades en el gasto del Sector Público Federal para el año 2003, con el apoyo de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP se han clasificado los compromisos y obligaciones en tres tipos de asignaciones de gasto por mandato de ley:

1. *Aquellas cuyo monto es determinable con base en leyes federales.*

Son las asignaciones específicas de gasto previstas en las leyes federales en las que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados están obligados a prever en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A continuación se citan algunos ejemplos y se detallan ciertas asignaciones de gasto cuyo monto es perfectamente determinable conforme a porcentajes y fórmulas de las disposiciones legales aplicables:

- a) Participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios. Estas se determinan con base en fórmulas y porcentajes específicos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Por ejemplo, en cuanto al Fondo General de Participaciones, el cual se constituye con el 20% de la recaudación federal participable durante un ejercicio fiscal, el 45.17% del mismo, se distribuye a las entidades federativas y municipios en proporción directa al número de habitantes, el 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante, y el 45.17% restante a través del cálculo de un coeficiente de participación en los términos y fórmulas estipuladas por el artículo 3 de la Ley.
- b) Aportaciones a la seguridad social y el pago de pensiones y jubilaciones. Son aquellas cuyo monto es cuantificable conforme a fórmulas y porcentajes establecidos en las leyes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; del Instituto Mexicano del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, así como con base en la plantilla de personal de los órganos públicos.
- c) Remuneraciones a los servidores públicos. Esta asignación se encuentra establecida en el artículo 75 de la Constitución mexicana. Su monto es cuantificable con base en la plantilla de personal de los órganos públicos.
- d) Pago y retención de impuestos. Este se establece de acuerdo con la legislación fiscal federal y local aplicables (por ejemplo, impuestos sobre la renta y los impuestos locales sobre nóminas).
- e) Gastos en educación pública. La Ley General de Educación obliga al Estado a destinar el equivalente al 8% del PIB en gasto educativo. De este monto, al menos el 1% del PIB deberá destinarse a la investigación científica y al desarrollo tecnológico. Dicha meta debe cumplirse en el 2006, por lo cual su monto cada año ha tenido que incrementarse para cumplir con ese objetivo.
- f) Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas tiene la responsabilidad de ser instancia consultiva de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. *Aquellas que aún cuando su monto no se determina directamente con base en disposiciones de las leyes federales, son jurídicamente vinculatorias para el Estado Mexicano.*

Estas corresponden a obligaciones adquiridas con base en leyes federales, pero que deben pagarse por obligación contractual en el ejercicio fiscal correspondiente. Se pueden citar los siguientes ejemplos:

- a) La deuda pública. Su autorización se establece en la Ley de Ingresos de la Federación y su amortización y costo financiero debe pagarse cada año.
  - b) Los pagos relacionados con los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo - PIDIREGAS. La autorización para realizar contratos de obra fue efectuada por la Cámara de Diputados a través del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Los compromisos excedentes no cubiertos en el ejercicio fiscal quedan sujetos, para su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.
  - c) El pago de compromisos contractuales multianuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas adquiridos en ejercicios anteriores, los cuales también fueron autorizados a través del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
  - d) El pago de cuotas a organismos internacionales determinadas mediante tratados y convenios internacionales. De acuerdo con el artículo 29 del PEF tales cuotas deben estar estipuladas en los presupuestos de las dependencias y entidades.
3. *Aquellas que aunque no pertenecen a las anteriores responsabilidades jurídicamente obligan al gobierno a contener partidas y provisiones necesarias en el Presupuesto de Egresos de la Federación.*
- a) Ley de Desarrollo Rural Sustentable. La ley estipula la necesidad de incorporar partidas presupuestales para la ejecución del Programa para el Desarrollo Rural Sustentable.
  - b) Ley de energía para el Campo. Se establecen provisiones presupuestarias para cumplir con el Programa de Energía para el Campo.



- c) Ley General de Protección Civil. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe definir los montos para el Fondo de Desastres y el Fondo para la Prevención de Desastres.
- d) Ley de Vías Generales de Comunicación. Se estipula contener partidas necesarias para el sostenimiento de las escuelas postales, ferrocarrileras, aeronáutica civil, náuticas, etc.
- e) La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (previsiones para la operación del instituto), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (asignaciones para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades), Ley de Capitalización del Procampo (previsiones para el Programa de Apoyos Directos al Campo – PROCAMPO), Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos indígenas (asignaciones para proteger, promover, preservar, usar y desarrollar las lenguas indígenas), entre otras.

**El tipo y magnitud del gasto inflexible.**

Los gastos del presupuesto federal son bastante inflexibles. El Cuadro 3.7 muestra la composición para el año 2003 del gasto neto total de México y la magnitud de las inflexibilidades por rubro.

**Cuadro 3.7. Gasto Presupuestario del Sector Público Federal 2003 según rigidez**

Concepto	Grado de Inflexibilidad	Millones de pesos	Gasto Inflexible (Porcentaje del Gasto Total)	Gasto Inflexible (Porcentaje del PIB)
<b>I. Total de Gasto Programable</b>		<b>1,213,409.5</b>	<b>61.1%</b>	<b>14.9%</b>
<b>Total Gasto Corriente</b>		<b>1,020,168.2</b>	<b>49.3%</b>	<b>12.0%</b>
1. Servicios Personales	Alta	503,772.4	30.7%	7.5%
2. Pensiones y Jubilaciones	Alta	142,622.0	8.7%	2.1%
3. Materiales y Suministros*	Baja	210,398.7	-	-
4. Subsidios	Alta	95,202.9	5.8%	1.4%
5. Transferencias para Apoyo de Programas	Media	38,263.8	2.3%	0.6%
6. Recursos a Entidades Federativas	Alta	29,908.4	1.8%	0.4%
<b>Inversión</b>	Media	<b>193,241.3</b>	<b>11.8%</b>	<b>2.9%</b>
<b>II. Total de Gasto no Programable</b>		<b>428,943.0</b>	<b>26.1%</b>	<b>6.4%</b>
1. Costo financiero de la Deuda**	Alta	190,753.6	11.6%	2.8%
2. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	Alta	225,227.8	13.7%	3.3%
3. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	Alta	12,961.6	0.8%	0.2%
<b>Gasto Neto Total Presupuestario (I+II)</b>		<b>1,642,352.5</b>		
<b>Gasto Inflexible</b>		<b>1,431,953.8</b>	<b>87.2%</b>	<b>21.2%</b>

Fuente: Presupuesto ejecutado 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>44</sup>.

\* Incluye gastos por materiales y suministros, servicios generales y ayudas extraordinarias.

\*\* Incluye el Programa de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca y otros programas.

En el Cuadro 3.7 se observa que el 87.2% del presupuesto de México es inflexible (21.2% del PIB). Esta cifra es comparativamente más baja que el nivel registrado por Colombia para el mismo año (96%). En cuanto al gasto programable, éste es inflexible en un 83%. De sus categorías de gasto aquellos con un alto grado de rigidez son: servicios personales, pensiones y jubilaciones, subsidios, y recursos a entidades federativas.

La inversión a diferencia de Colombia y Argentina es considera de inflexibilidad media dado que sus gastos son 91% ineludibles<sup>45</sup>. Aunque existe un grado de discrecionalidad respecto a proyectos de inversión convencionales, tales gastos incorporan la amortización de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo – PIDIREGAS, los cuales son continuamente crecientes. Los PIDIREGAS consisten en inversiones financiadas que realiza el Sector Público Federal de control presupuestario directo (la Comisión Federal de Electricidad - CFE y PEMEX) con financiamiento privado de largo plazo, para constituir activos generadores de ingresos

<sup>44</sup> Este Cuadro fue construido con base en la información del presupuesto ejecutado 2003 proporcionada por la SHCP durante las entrevistas efectuadas a funcionarios de esta institución en México.

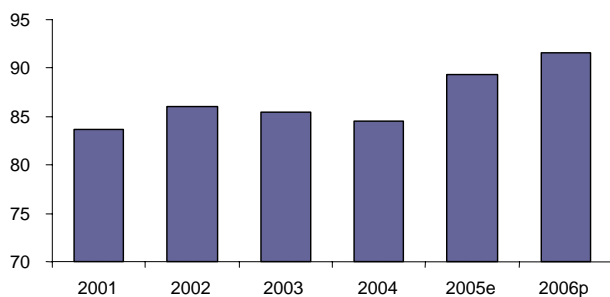
<sup>45</sup> Cálculo efectuado por el equipo técnico de la Dirección General Adjunta de Programación e Integración Presupuestaria de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP como producto de las entrevistas realizadas en el marco de este documento.

cuyo impacto presupuestario se difiere en los subsecuentes ejercicios fiscales, de acuerdo con lo establecido en el tercer párrafo del Artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública y segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (CEFP, 2006). La preocupación respecto al tema se fundamenta en el aumento de las amortizaciones en los últimos años. Especialmente para el año 2003, la inversión financiada significó 32.9% y la presupuestaria 67.1% de la inversión total impulsada por el Sector Público. En contraste los PIDIREGAS para el 2006 absorberán el 26% de la inversión presupuestaria. Al respecto, el titular de la Unidad de Inversiones de la SHCP, Luis Alberto Ibarra menciona que “el incremento acelerado en los últimos cinco años de los recursos de inversión presupuestaria destinados al pago de amortizaciones de los PIDIREGAS reduce cada vez más el espacio para la inversión pública tradicional”.

Por otro lado, en cuanto al gasto no programable, éste es 100% inflexible, allí se encuentran obligaciones contractuales como los intereses, comisiones y gastos de la deuda, y adeudos por ejercicios fiscales anteriores; y responsabilidades de ley, como las transferencias a entidades federativas y municipios, difíciles de modificar. Del total de presupuesto inflexible de México los rubros con mayor participación son servicios personales (35%) y participaciones a entidades federativas y municipios (16%).

El porcentaje de presupuesto inflexible en términos del gasto programable ha tenido una tendencia estable durante el periodo 2001 – 2004 ubicándose alrededor del 85%, sin embargo, recientemente el grado de rigidez ha empezado a incrementarse. Este último comportamiento es atribuible no solo a algunos gastos obligatorios relacionados con la educación pública, servicios educativos, gasto social en general y algunos programas de desarrollo, sino en parte por la presión creciente del gasto en pensiones. El Gráfico 3.1 muestra la estimación del grado de inflexibilidad del gasto programable 2001-2006.

**Gráfico 3.1. Evolución del gasto programable inflexible (%). 2001 – 2006\*.**



Fuente: Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\* Para el 2005 son los valores aprobados del PEF, y para el 2006 lo planteado en el proyecto del PEF.

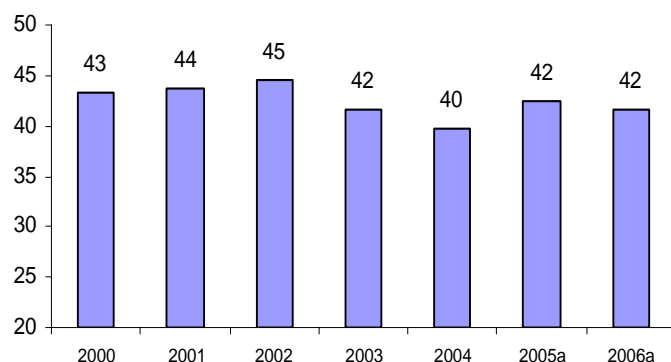
Luego de presentar las generalidades de la rigidez en el gasto de México y el conjunto de rubros que explican su inflexibilidad (véase el Cuadro 3.7) resulta interesante discutir algunos rubros particulares inflexibles. A continuación se discuten los casos específicos de servicios personales, recursos a entidades federativas y municipios, y pensiones. Aún cuando existen otros rubros presupuestarios y extrapresupuestarios que cuentan con algún grado de inflexibilidad, este estudio pretende enfocarse hacia los rubros de mayor inflexibilidad y que además son de interés para la SHCP.

1. *Servicios personales*. En México durante el 2003, el rubro por este tipo de obligaciones laborales correspondió al 31% del gasto neto total y el 42% del gasto programable (véase el Cuadro 3.4). El 100% de este gasto es ineludible, y gran parte de la inflexibilidad de todo el presupuesto del Sector Público Federal es atribuible por este concepto (35%). Las obligaciones de servicios personales no pueden evadirse, pues éstas se consideran derechos adquiridos que en caso de no honrarse violarían la Constitución Política de México. El artículo 75 de la Constitución expresa:

“La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”.

El gasto en servicios personales durante el periodo 2000 – 2006 como porcentaje del gasto programable se ha mantenido relativamente estable (véase el Gráfico 3.2). Sin embargo, este rubro es considerado un problema potencialmente creciente y riñe con otros objetivos del gasto público. El Director General Adjunto de Técnica de Presupuesto de la SHCP, señala que “los servicios personales limitan un mayor espacio en el gasto público para atender los programas sustantivos del gobierno, como por ejemplo los subsidios”.

**Gráfico 3.2. Gasto en servicios personales como un porcentaje del gasto programable (%)\*.**



Fuente: Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
 \* Para el periodo 2000-2004 son los valores ejecutados del PEF. Para 2005 y 2006 son los valores aprobados del PEF.

La inflexibilidad en servicios personales puede ser también identificada a través de la clasificación de las plazas de trabajo y sus costos asociados. El Cuadro 3.8 muestra la clasificación de los servicios personales por grupo, recursos y plazas laborales. Los grupos Personal Operativo y Categorías concentran la mayor parte del gasto y a su vez el mayor porcentaje de plazas. De los anteriores, los recursos del grupo de Categorías, y en particular los Maestros y Médicos son los más inflexibles. Estos grupos cuentan con fuertes y activos sindicatos. La continua participación sindical de estos grupos hace que los incrementos salariales y pensionales, que se deciden con el ejecutivo, estén por encima del límite conveniente para el Estado<sup>46</sup>.

**Cuadro 3.8. Clasificación de los servicios personales por grupo, recursos y plazas de trabajo.**

Grupo	Porcentaje de Recursos	Porcentaje de Plazas
Mandos superiores	1.25%	0.08%
Mandos medios y enlaces	12.81%	4.59%
Personal operativo	36.84%	34.96%
Categorías *	49.08%	60.32%
<b>Total</b>	<b>1000.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
 \* Incluye: Maestros, Médicos, Paramédicos y afines, Fuerzas Armadas, Investigadores, Seguridad Pública, Procuración de Justicia, y Controladores Aéreos.

<sup>46</sup> Información resultado de la entrevista efectuada al El Director General Adjunto de Técnica de Presupuesto de la SHCP, Humberto Guzmán.

Adicionalmente, en cuanto a los Maestros, es interesante mencionar que debido a la dinámica poblacional reciente, algunos de ellos pueden llegar a estar subutilizados. La demanda en educación básica primaria se ha venido reduciendo y en esa medida, existe un número excesivo de maestros por escuela, mientras otros establecimientos educativos pueden requerir de sus servicios.

2. *Aportaciones y participaciones a entidades federativas y municipios.* Por otro lado, aunque el objetivo de este documento no es discutir el presupuesto de las entidades federativas y municipios, para el análisis de las inflexibilidades se considera útil mencionar a grandes rasgos la rigidez en el rubro de aportaciones y participaciones a entidades federativas del presupuesto del Sector Público Federal.

El gasto que el gobierno asigna a las entidades federativas y municipios, y que se registra en el presupuesto del Sector Público Federal de México puede clasificarse en gastos condicionados y no condicionados. Ambos cuentan con inflexibilidades que se mencionan a continuación:

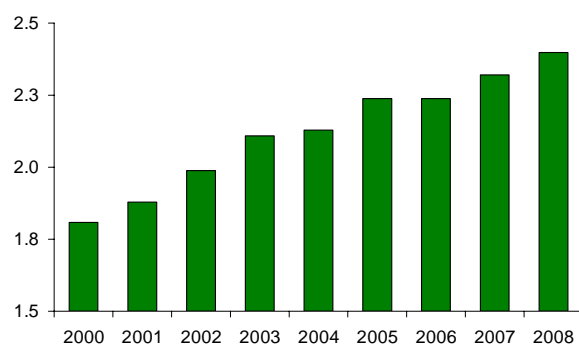
- a) *Los gastos condicionados.* Estos se denominan Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios, y son aquellos recursos que se destinan principalmente a servicios de salud y educación. Es el rubro más inflexible de los gastos que el Sector Público Federal traslada a los Estados por su alto porcentaje de gasto ineludible en el presupuesto (100%) y por que tales recursos se encuentran atados a actividades específicas<sup>47</sup>.
- b) *Los gastos no condicionados.* Se conocen como Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. La federación recauda los impuestos y los distribuye como participaciones en ingresos a las entidades federativas. A diferencia de los gastos condicionados, estos recursos no se encuentran restringidos a actividades específicas. Sin embargo, estos gastos también son considerados inflexibles en el presupuesto del Sector Público Federal dado que el 100% de estas asignaciones son ineludibles, y es la Ley de Coordinación Fiscal la que determina cuánto de los ingresos federativos se les transfiere a las entidades. Por ejemplo, un 45,17% de los recursos del Fondo General de Participaciones se distribuye en función del tamaño de su población.

---

<sup>47</sup> Información recopilada de la entrevista realizada al Director General Adjunto de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria de la SHCP de México, Ricardo Miranda.

3. *Pensiones*. Al igual que los servicios personales las pensiones son 100% inflexibles, y su evolución en los últimos años ha sido notoriamente creciente. Para el 2003 las erogaciones por este concepto alcanzaron el 2.1% del PIB. Las tendencias indican que la cifra estará alrededor del 2.4% del PIB en el 2008. Actualmente, existe una alerta sobre la necesidad de actuar con responsabilidad y prudencia fiscal en los años venideros ante el impacto presupuestario que representarán las pensiones debido a la evolución de la estructura poblacional (SHCP, 2005). El Gráfico 3.3 presenta el gasto en pensiones como porcentaje del PIB durante 2000 - 2005 y los valores estimados para 2006 – 2008.

**Gráfico 3.3. Gasto en pensiones (% del PIB)**



Fuente: Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando se efectúa el análisis del gasto en pensiones y jubilaciones es importante señalar una restricción de las remuneraciones de retiro que lo hace aún más complejo en términos de su rigidez presupuestal: “en el esquema de beneficios definidos la responsabilidad de la entidad pública termina hasta que se extinguen los derechos de los beneficiarios, por tanto, no se conoce de manera precisa el monto de la responsabilidad (SHCP, 2005)”; adicionalmente, el Estado no conoce cuántos nuevos empleados del Estado se pensionarán, y dado que esta cifra es variable e incierta se presupuesta con base en estimaciones. Esta es la manera como se cuantifica el impacto que tendrá este rubro en el siguiente ejercicio fiscal.

### **3.3.3. Inflexibilidades en los ingresos**

Las inflexibilidades en el ingreso presupuestario se derivan de la existencia de rentas de destinación específica. Los ingresos que se restringen para ejecutarse en actividades muy particulares de algún modo limitan la asignación para otros rubros prioritarios. El caso mexicano, aún cuando cuenta con rentas de destinación

específica, es muy particular y se vislumbra como un esquema de ingresos bastante flexible.

### **La naturaleza legal de la existencia de la renta y el principio de *unidad de caja*.**

En México toda renta debe circunscribirse en una Ley Fiscal. Las Leyes Fiscales son aquellas que establecen hipótesis sobre contribuciones, y su motivación principal es reglamentarlas. Las Leyes Fiscales tienen una lógica de anualidad, y a pesar de que algunas se activan permanentemente, se actualizan en un paquete denominado Miscelánea Fiscal. A este tipo de leyes pertenecen: la Ley de Ingresos de la Federación - LIF, la Ley Federal de Derechos - LFD y la Ley Aduanera - LA.

De acuerdo con lo anterior, aquel ingreso que no se encuentre reglamentado en una Ley Fiscal no puede cobrarse y por lo tanto no se puede reflejar en el presupuesto<sup>48</sup>. La Directora de Análisis Económico de Derechos de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, Ingrid Gallo menciona: “si una renta no se incorpora en una Ley Fiscal, ésta es considerada *letra muerta*”. Los ingresos que se plantean en el presupuesto mexicano para el siguiente ejercicio fiscal requieren incorporarse en la respectiva Ley de Ingresos de la Federación. El artículo 1 de esta ley presenta el catálogo de ingresos estimable para ese año.

Por otro lado, un rasgo atractivo de los ingresos del presupuesto de México es que los recursos son considerados en su conjunto para conformar una especie de fondo común y efectuar las asignaciones de gasto. Este es un sano principio presupuestal denominado *Unidad de Caja* contra el que generalmente atentan las inflexibilidades. Una manera de identificar cómo el principio opera es reemitirse al esquema de presentación y aprobación de presupuesto, de tal manera que la Ley de Ingresos de la Federación tiene su reflejo en el Decreto del Presupuesto de Egresos. Por ejemplo, el artículo 3 del Decreto acuerda: “El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto, importa la cantidad de \$1,524,845,700,000.00, y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación”. El gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en el dicho decreto.

---

<sup>48</sup> Mediante el artículo 19 de la Ley de Ingresos de la Federación se estipula que se derogan las disposiciones distintas de las contenidas en el Código Fiscal de la Federación, en la presente Ley y en las demás leyes fiscales que establezcan que los ingresos que obtengan las dependencias o entidades por concepto de derechos, productos o aprovechamientos tengan un destino específico.



## **El tipo y magnitud de la renta de destinación específica.**

Para México se pueden distinguir dos tipos de rentas de destinación específica: rentas convencionales e ingresos excedentes.

- a) *Rentas convencionales.* Son aquellas que comúnmente se establecen para beneficiar un sector o actividad. Estas se encuentran estipuladas en la Ley Federal de Derechos y en la Ley Aduanera, y corresponden particularmente a algunos ingresos por concepto de Derechos y Aprovechamiento. En el Anexo 3.1 se presenta una lista de estos ingresos, inclusive vigentes hasta el 2006, clasificados por categoría, presentando el ordenamiento jurídico que los establece, el porcentaje de destinación y el beneficiario. A continuación se exponen tres ejemplos de estas rentas:

Artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos: Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido por la expedición de autorización en la que se otorga calidad migratoria de No Inmigrante a extranjeros y por las prórrogas correspondientes, en las diversas características migratorias, para Turistas, se destinarán en un 50% al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona, y en un 50% al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país.

Artículo 197-A de la Ley Federal de Derechos: Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos por aprovechamiento forestal de la explotación de la vegetación arbórea en los cauces y zona federal de los ríos, se destinarán a la Comisión Nacional Forestal para los programas de restauración forestal con especies nativas.

Artículo 198 de la Ley Federal de Derechos: Por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos e insulares de dominio público existentes dentro de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, se pagarán derechos por actividades recreativas o turísticas de buceo autónomo, buceo libre, esquí acuático, recorridos en embarcaciones motorizadas y no motorizadas, observación de fauna marina, campismo, pernocta y la navegación en mares, esteros, ríos y lagunas costeras se pagarán

derechos, por persona, por día, por Área Natural Protegida, y por filmaciones o videogramas con fines comerciales. Los ingresos que se obtengan por la recaudación de tales derechos, se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para la conservación y aprovechamiento sustentable de las Áreas Naturales Protegidas.

Un tema interesante de estas rentas es que explícitamente la Ley indica que los recursos primero entrarán a la Tesorería de la Federación y luego ésta los reintegrará para los fines y usos establecidos. Así mismo, si estos ingresos exceden el límite autorizado se consideran adición al presupuesto original autorizado para la dependencia generadora de los derechos<sup>49</sup>.

De acuerdo con la Directora de Análisis Económico de Derechos de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, aún cuando no se ha realizado una cuantificación exacta y evaluación detallada de estas rentas, se estima que cerca del 0,3% del ingreso presupuestario corresponde al total de rentas de destinación específica por derechos y aprovechamientos (0.07% del PIB). Los ingresos de destinación específica para el sector de medio ambiente equivalen al 0.2% del ingreso total. La participación de tales rentas en el ingreso es realmente baja, por lo cual se consideran de algún modo poco significativas frente a su aporte a la inflexibilidad en el ingreso. No obstante la evaluación de estos ingresos por parte del ejecutivo federal es una tarea que debiere realizarse. Para ello en el año 2006 la SHCP espera iniciar un trabajo conjunto con el Servicio de Administración Tributaria de México para el análisis y evaluación de este tipo de recursos.

- b) *Ingresos Excedentes*. Se denominan ingresos excedentes a las rentas que resultan en casos de superar los ingresos estimados según el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación y que tienen un destino específico establecido en el artículo 21 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Tales ingresos permiten realizar erogaciones adicionales o ampliar el presupuesto de las entidades. Su valor en el 2003 representó el 7.9% del ingreso total y el 1.9% del PIB.

---

<sup>49</sup> Artículo 4 de la Ley Federal de Derechos

Entre los destinos específicos de estas rentas se encuentran: los excedentes de ingresos propios y las aportaciones de seguridad social pueden dirigirse al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; algunos excedentes que resulten de los ingresos (derechos y productos) son destinados a aquellas entidades que los generen; los excedentes por concepto de enajenación de bienes inmuebles pueden ser usados para mejorar el balance económico del sector público o hasta en un 80% para gasto de inversión de las dependencias; otros excedentes, una vez descontado el incremento en el gasto no programable, pueden utilizarse en un 25% para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, en un 25% para mejorar el balance económico del sector público, y en un 50% para gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas; etc.

Durante el 2003 gran parte de las ampliaciones en el gasto público se cubrió con estos ingresos, permitiendo enfrentar las presiones asociadas por el aumento en el costo financiero de la deuda, en los precios de los materiales y servicios necesarios para la gestión del gobierno y la producción de bienes estratégicos, entre otras erogaciones no previstas (SHCP, 2005). Las erogaciones adicionales autorizadas durante este periodo con base en ingresos excedentes constituyeron el 4,7% del ingreso total de la federación y el 1,1% del PIB.

El Anexo 3.2 presenta la evolución de los ingresos presupuestarios respecto al calendario original, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2003. Los resultados indican que durante enero-diciembre los ingresos presupuestarios resultaron superiores en 10% frente al monto programado. La diferencia en el pronóstico de ingresos se explica, básicamente, por los mayores recursos provenientes de los Derechos y el Aprovechamiento petrolero, y el aumento en la recaudación del IVA (SHCP, 2004). Las fuentes petroleras contribuyeron a estos ingresos adicionales en un 54.5%.

Dado que los ingresos excedentes permiten amortiguar el impacto en ciertos casos de estreches presupuestaria, tal política tributaria coadyuva al financiamiento del gasto público, el fomento de la inversión y provee a las entidades federativas y municipios de mayores ingresos para atender sus necesidades.

Por las consideraciones anteriores y de acuerdo con la metodología utilizada en este documento, aún cuando existen rentas de destinación específica (rentas convencionales e ingresos excedentes) su naturaleza y características como el

principio de *Unidad de Caja* y su baja magnitud conllevan a concluir que los ingresos son 100% flexibles.

#### **3.3.4. Gasto tributario**

Algunas inflexibilidades presupuestarias y extrapresupuestarias que no pueden clasificarse dentro de las inflexibilidades de gasto y las inflexibilidades de ingreso son denominadas en este documento “otras inflexibilidades”. Dentro de estas se encuentran aquellas generadas por las exenciones tributarias y los recursos parafiscales, cuyo análisis es importante para la discusión del grado rigidez del presupuesto. Para el caso de México, solo se analizarán las exenciones tributarias, dado que de acuerdo con la recopilación de información presupuestaria y las entrevistas realizadas a funcionarios de la SHCP no fue posible identificar o clasificar recursos parafiscales tal como se presentan en Colombia. No obstante se identificó que el tema no ha sido ajeno a algunas discusiones respecto a la necesidad de atraer recursos para ciertos sectores, donde la creación de Fondos como contribuciones obligatorias pactadas entre el sector privado y el gobierno es una alternativa. Por ejemplo, el Director General del Colegio de Postgraduados, en octubre de 2004, refiriéndose al apalancamiento de recursos para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT planteó que “la Cámara de Diputados estableciera fondos parafiscales a través de impuestos especiales a la importación de alimentos y a productos de exportación como el café, destinando lo recaudado a fines específicos así como se ha aplicado en Colombia”.

#### **Generalidades y origen de las exenciones tributarias**

Las exenciones que el Estado otorga a ciertos individuos o instituciones pueden entenderse como un tipo de renta cedida (Echeverry, et al., 2004). La Ley de Ingresos de la Federación de 2003 define estos recursos como los montos que deja de recaudar el erario federal por diversos conceptos: tasas diferenciadas, créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, regímenes especiales, etc., establecidos en las distintas leyes que aplican en materia tributaria a nivel federal<sup>50</sup>.

En México, el sistema tributario considera diversos tratamientos fiscales preferenciales: exenciones, deducciones, acreditamientos, tasas reducidas, reducciones en el impuesto a pagar, impuestos diferidos, y otros. Este esquema considera entre algunos procedimientos reducciones de la tasa impositiva y la base de cálculo de la contribución, el perdón de impuestos o una porción de ellos, la renuncia por parte del gobierno de recaudos en el corto plazo, etc.

---

<sup>50</sup> Artículo 32 de la Ley.

Los tratamientos preferenciales que se otorgan en México anualmente se incorporan en un documento denominado Presupuesto de Gastos Fiscales. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, es responsabilidad de la SHCP entregar este documento a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores antes del 15 de agosto<sup>51</sup>. El presupuesto, preparado por el ejecutivo federal, contiene los montos referidos estimados para el año correspondiente desglosado por impuesto y por rubros. El citado documento es revisado por el Congreso, con el cual se analizan y evalúan los problemas en materia prioritaria sobre gastos fiscales. Si bien, el Presupuesto de Gastos Fiscales no se refleja en forma directa en la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, se considera que ha permitido presentar de manera transparente los costos de tratamientos tributarios especiales. De igual modo, los listados de gastos fiscales no exigen ser aprobados en forma directa cada año, por lo tanto de no eliminarse mediante una reforma, se mantienen vigentes para el siguiente periodo.

Los estímulos o exenciones fiscales surgen en México de una motivación del gobierno hacia ciertos grupos de la población. En la medida que se restringe el gasto, existe un mayor atractivo a otorgar tratamientos preferenciales dentro del marco fiscal como un mecanismo de apoyo a particulares, empresas o sectores. La iniciativa de crear las exenciones se basa en principios económicos plausibles, al menos en la letra. Así lo expresa el artículo 36 de la Ley de Ingresos:

“Los estímulos fiscales y las facilidades que establezca la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004 se otorgarán con base en criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad. En la exposición de motivos del presupuesto de ingresos se fundamentará y motivará su otorgamiento, mencionando especialmente los objetivos, los beneficiarios directos y las metas por alcanzar. Para el otorgamiento de los estímulos deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos podrían alcanzarse de mejor manera con la política de gasto”.

En contraste a lo anterior, algunas veces ciertas exenciones pueden generar ineficiencia y efectos distributivos. Emilio Rodríguez de la Unidad de Política de

---

<sup>51</sup> Para el año 2006 la fecha límite de entrega de éste presupuesto es el 30 de junio.

Ingresos de la SHCP señala que “desde el punto de vista social existen tratamientos preferenciales que pueden llegar a no justificarse; éstos pueden generar evasión y producir efectos perversos sobre la población, favoreciéndose mas a los grupos no objetivo”.

### **Cuantificación de las exenciones tributarias.**

Las estimaciones de los gastos fiscales en México se efectúan por el método de pérdida de ingresos, con base en los lineamientos que para su aplicación señala la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. Por lo anterior, las estimaciones no incluyen efectos conjuntos de comportamiento (SHCP, 2006).

El Cuadro 3.9 muestra el Presupuesto de Gastos Fiscales del año 2003. Allí puede apreciarse que el costo fiscal de los tratamientos preferenciales corresponde al 6.2% del PIB mexicano. Dicha cifra es considerablemente alta si se compara con el gasto e ingreso total presupuestario y el déficit del mismo año. En particular, el monto equivale al 25% del gasto y 26% del ingreso. Al mismo tiempo la cantidad es diez veces más grande que el déficit presupuestario. El Anexo 3.3 contiene la lista de tratamientos fiscales preferenciales durante el 2003 y su cuantificación como un porcentaje del PIB.

También suele ser interesante contrastar este valor con los ingresos recaudados por concepto de tributaciones. México durante el 2003 recibió ingresos tributarios equivalentes al 11.4% del PIB; los gastos fiscales constituyeron el 54% de ese recaudo efectivo. Además, los tratamientos fiscales preferenciales participaron con el 35.2% de la recaudación potencial tributaria durante el 2003<sup>52</sup>. Esta suma es mucho más alta que en otros países latinoamericanos<sup>53</sup> como Argentina (16.92%)<sup>54</sup> y Chile (22.05%)<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> De acuerdo con la SHCP, la recaudación potencial tributaria total se calcula como la suma de los ingresos tributarios más los gastos fiscales. Este valor corresponde al 17.6% del PIB.

<sup>53</sup> Técnicamente entre países pueden usarse distintas metodologías de cálculo del gasto fiscal.

<sup>54</sup> Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina años 2001 - 2003, Ministerio de Economía, Argentina. El cálculo incluye los gastos fiscales del año 2003 y los ingresos tributarios de 2002.

<sup>55</sup> Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2001, Proyección 2002 y 2003, Servicio de Impuestos Internos, Chile. El valor presentado tiene en cuenta los ingresos tributarios de 2002 y los gastos fiscales de 2003.

**Cuadro 3.9. Presupuesto de Gastos Fiscales 2003**

<b>Concepto</b>	<b>Millones de Pesos</b>	<b>Distribución porcentual</b>	<b>Porcentaje del ingreso total</b>	<b>Porcentaje del PIB<sup>1</sup></b>
Impuesto Sobre la Renta - ISR	215,151.9	51.5%	13.4%	3.2%
ISR empresarial	102,277.4	24.5%	6.4%	1.5%
ISR de personas físicas	112,874.5	27.0%	7.1%	1.7%
Impuesto al Valor Agregado - IVA	124,304.9	29.8%	7.8%	1.8%
Impuestos especiales <sup>2</sup>	53,641.3	12.9%	3.4%	0.8%
Estímulos fiscales	24,250.2	5.8%	1.5%	0.4%
<b>Total</b>	<b>417,348.3</b>	<b>100.0</b>	<b>26.1%</b>	<b>6.2%</b>

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales 2003. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>1</sup> Se utilizó el PIB de 6.753.693 millones de pesos.

<sup>2</sup> Incluye el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios – IEPS, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos – ISAN y el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos – ISTUV.

Debido a que las dos principales fuentes tributarias de México son el impuesto sobre la renta - ISR y el impuesto al valor agregado - IVA, los gastos fiscales se agregan principalmente para este tipo de rubros. Solo el ISR y el IVA concentran el 81.3% de los tratamientos preferenciales. En cuanto a los grupos beneficiarios de estos impuestos, los particulares y las empresas tienen semejante participación en el ISR (27.0% y 24.5%, respectivamente).

Todos estos resultados muestran el peso de las exenciones tributarias en el presupuesto del Sector Público Federal de México. Esta característica las circunscribe como rubros que incrementan considerablemente la rigidez de las finanzas públicas, en el sentido que rentas no recaudadas constituyen ingresos que podrían ser usados para aliviar en algunos casos erogaciones de programas prioritarios y/o las inflexibilidades de gasto.

#### **3.4. Medidas y lecciones para solventar las inflexibilidades del presupuesto del Sector Público Federal de México.**

En esta sección se presentan las principales medidas implementadas e iniciativas de la SHCP y el Congreso para afrontar las inflexibilidades en el presupuesto del Sector Público Federal de México, así como algunas lecciones de la experiencia del proceso de negociación entre el ejecutivo y los órganos legisladores sobre propuestas de afectación de ciertas rentas o exenciones. La discusión al respecto se efectúa tanto para los ingresos y gastos, como para las exenciones. Adicionalmente se plantean las perspectivas en materia presupuestaria con el Proyecto de la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## **Con relación a los gastos**

En servicios personales, el gobierno ha optado por un esquema de liquidación de trabajadores a través de retiros voluntarios para reducir la rigidez del gasto en servicios personales. Este esquema se conoce como el Programa de Separación Voluntaria –PSV. Los empleados que se vinculan al programa de retiro reciben una compensación, y el gobierno elimina la plaza. Estas indemnizaciones se pagan con el ahorro de las plazas.

Con el PSV durante el 2003 se cancelaron 42,039 plazas en el Sector Público, significando un ahorro de 915.9 millones de pesos (0.01% del PIB). Así mismo, para darle dinamismo al programa, el Honorable Congreso de la Unión autorizó que el déficit presupuestario del ejercicio fiscal podría rebasar el nivel aprobado en una magnitud equivalente a las erogaciones derivadas de dicho programa.

Así mismo, el ejecutivo federal ha intentado preparar propuestas de mayor impacto en el presupuesto enfocándose en la distribución de las plazas de trabajo y sus costos asociados. No obstante, la recomposición de plazas laborales ha enfrentado una fuerte resistencia sindical y del régimen aplicable bajo ciertas condiciones a la movilidad geográfica. Por otro lado, aunque el ejecutivo cree en la necesidad de tomar acciones hacia estos asuntos, más allá del PSV, no se cuenta con una propuesta para modificar el régimen laboral. Además, políticamente ante la ausencia de mayoría en el Congreso, el curso de cualquier propuesta sería complejo.

En materia de pensiones, gran parte de los trabajadores se encuentran vinculados en el régimen de seguridad social mexicano a dos instituciones: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – ISSSTE (para empleados del gobierno federal actuales y antiguos) y el Instituto Mexicano del Seguro Social - IMSS (en el sector privado formal). Para el IMSS, que concentra cerca del 80% de los trabajadores se ha aplicado una reforma para reducir el efecto sobre el erario público. El esquema consiste en que el gobierno transfiere el valor de los derechos adquiridos de los trabajadores que pueden jubilarse o están cerca de lograr su pensión a una cuenta de capitalización individual operada por entidades privadas llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro – AFORES. Estas empresas manejan los fondos de las cuentas individuales de los trabajadores, los bancos invierten tales recursos y bajo ciertas condiciones les generan beneficios en el largo plazo a los empleados.



El diseño para el IMSS es una transferencia del gobierno hacia los fondos de pensiones, y por tanto se considera que no tienen un efecto económico significativo debido a que solo se transfieren los derechos de propiedad. Sin embargo, aún bajo el esquema se contempló la posibilidad de que los trabajadores pudieran elegir quedarse con el régimen anterior. Esto generó un régimen de transición frente al nuevo arreglo de reforma haciendo que el gobierno siguiera siendo responsable de pagar la pensión para tales empleados. La transición genera también una fuerte presión sobre el presupuesto del Sector Público Federal de México, haciéndolo aún más inflexible.

Frente al ISSSTE, el Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Salud y Seguridad Social menciona que “el ejecutivo federal esta pensando en elaborar una propuesta con las bondades extraídas del esquema aplicable al IMSS, pero con la particularidad de conformar un enfoque sin régimen de transición”.

### **Respecto a los ingresos**

A pesar de la baja participación de las rentas de destinación específica convencionales en el presupuesto, han podido extraerse algunas lecciones de la SHCP, derivadas de su comportamiento, ajuste y/o posible eliminación:

- i) *Cuando el beneficiario de la renta es el sector público.* Si una propuesta de modificación aplicable en materia de “Derechos” es presentada al Congreso por el ejecutivo, el proceso de ajuste y negociación del proyecto suele no ser tan complejo cuando el principal beneficiario y/o afectado por el ajuste de estos ingresos es algún ramo del sector público. En este sentido, la pugna de poderes en la negociación puede ser no tan evidente dado que no aparece en la disputa un grupo muy diferenciado de interés por la afectación de la renta.
- ii) *Cuando el beneficiario de la renta es un sector económico.* Una propuesta de ajuste o eliminación de una renta de destinación específica surte un proceso lento y poco factible, cuando el afectado es un claro grupo de interés. Por citar un ejemplo, la SHCP al referirse al del derecho de inmigración mencionado previamente, ha considerado en alguna oportunidad su eliminación. El 50% de estas rentas se destinan al Consejo de Promoción Turística de México; dependencia que al interior del Estado cuenta con su propio presupuesto. No obstante, la posibilidad de su eliminación tiende a ser improbable, dada la activa participación de un fuerte y renuente sector turístico, el cual se encuentra entre los sectores con mayor aporte en divisas y empleo para el país.

- iii) *El caso de medio ambiente como ejemplo de una renta para sostener.* Para las rentas de destinación específica dirigidas al sector de medio ambiente, la experiencia ha dictado que si no existiere el destino específico sería complicado incrementar los ingresos y realizar acciones sustantivas para conservación, entre otras actividades. Este mecanismo ha ayudado a que crezcan los recursos, e incentiva a los beneficiarios de estos ingresos a aumentar su recaudación. Eliminar estas rentas se entendería como una gran equivocación, para los funcionarios responsables del presupuesto. El caso analizado puede extenderse al uso y aprovechamiento de diferentes bienes de dominio público como agua, recursos naturales, zonas arqueológicas y museos.
- iv) *Gradualidad menguante para ciertas rentas de destinación específica.* En otros casos para algunas rentas la SHCP se cuestiona la consistencia en el tiempo de las mismas, es decir ¿hasta cuando sería necesario mantener atados estos ingresos? Por ejemplo, para aquellas rentas dirigidas a inversiones en capacidad y tecnología, podría pensarse en su gran utilidad después de un tiempo conservador. Durante ese periodo se permite la adquisición de tecnología y la capacitación del capital humano. Sin embargo, luego de un periodo prudencial ya existe una operable capacidad instalada, entonces ¿porque sería necesario mantener en su totalidad esas rentas? Esta reflexión se entiende como *gradualidad menguante* de las rentas de destinación específica, en la cual se establecen restricciones o condiciones temporales y progresivas a esta destinación. Una de las iniciativas de la SHCP es incorporar un grado de temporalidad a las nuevas rentas que tengan esta característica.
- v) *Indicadores para las rentas.* La forma de identificar cuan rígido es cierto tipo de ingreso presupuestario es mediante su evaluación. La construcción de indicadores sensibles que permitan medir el comportamiento de las rentas de destinación específica, sería un gran punto de partida para definir los periodos adecuados del principio de *gradualidad menguante*.

Por otra parte, frente a la importante participación de los ingresos petroleros en el presupuesto, al interior de la Cámara de Diputados, se ha venido discutiendo la preocupación sobre financiar cada vez más gastos con recursos del petróleo y el posible efecto en una buena porción de las erogaciones por el movimiento de los precios internacionales del hidrocarburo. Una de las propuestas fundamentales en la agenda de reformas presupuestarias ha sido la fijación de mecanismos para tener

mayor certidumbre acerca del precio internacional del petróleo durante el ejercicio fiscal (Dávila, Cepeda y Romero, 2005).

Aún cuando los ingresos excedentes, se caracterizan como un esquema que permite realizar asignaciones en periodos de estrechez presupuestaria, estas rentas no son ajenas a las críticas por considerarse, de algún modo, un tipo de destinación específica. Algunos señalan por ejemplo que dado que el 25% de los eventuales ingresos excedentes ya están comprometidos para servir la deuda externa, México no puede en cierta medida beneficiarse de las condiciones favorables del mercado internacional del petróleo, reduciendo los márgenes de maniobra hacia otros rubros de interés social en las finanzas públicas nacionales.

Las oscilaciones en el precio internacional del barril han evidenciado fallas en el equilibrio del poder ejecutivo y legislativo del Sector Público Federal. En los últimos años, la Cámara de Diputados y la SHCP han experimentado dificultad en llegar a un acuerdo durante la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Generalmente la SHCP ha tendido a subestimar el precio internacional del petróleo con relación a las metas de ingresos petroleros de los legisladores, restringiendo el margen de la Cámara para reasignar el Presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal (Dávila et al., 2005). Para la Cámara los precios calculados podrían ser más altos, pues definir precios menores induce a un gasto menor para el año siguiente. Por otro lado, para la SHCP resulta más prudente y en beneficio de las finanzas públicas reasignar recursos adicionales que recortar el gasto ante bajos ingresos.

Frente a lo anterior, en varias ocasiones se ha indicado la necesidad de efectuar una reforma fiscal. Este tema y vacíos en los procedimientos presupuestarios, el fortalecimiento de la transparencia fiscal, entre otros aspectos buscan abordarse con la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Bajo la Ley, los Estados tendrían derecho a percibir el 50% del Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes de PEMEX y recibirían el 35% del total de la distribución de ingresos excedentes<sup>56</sup>.

### **Sobre las exenciones**

En México no existen lineamientos generales para la evaluación o revisión de la efectividad de los diversos costos fiscales; sin embargo la SHCP ha efectuado algunos análisis como parte del proceso previo a las propuestas de reforma tributaria (SHCP,

---

<sup>56</sup> Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. Presentación de Carlos Hurtado para el Seminario Internacional de Presupuesto Público. Septiembre 22, 2005.

2006). Gran parte de los ajustes diseñados para disminuir el gasto fiscal en los últimos años no han prosperado. Los estímulos fiscales incorporados en la legislación a menudo cuentan con fuertes defensores gremiales y políticos en contra de su modificación o eliminación. Esto ha sucedido con las reformas sugeridas para liquidar exenciones y reducciones en el IVA.

Durante el gobierno del Presidente Fox, la SHCP buscó terminar el tratamiento preferencial del IVA: tasa cero a alimentos y medicinas. La tarea de la SHCP consistió en concientizar al Congreso y la opinión pública sobre la reforma. La operación generalizada de esta exención hacia todos los grupos de población fue el objeto de varias discusiones. La SHCP identificó que las clases sociales más altas obtenían la mayor parte del beneficio de la exención. No obstante, aunque en los últimos tres años se trató pasar la propuesta, la votación a su favor fue bastante cerrada<sup>57</sup> y no logró eliminarse el tratamiento preferencial. La experiencia tomada de tales acontecimientos vislumbra el alto grado de rigidez en materia política de las exenciones tributarias.

### **La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

El Proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se ha circunscrito como uno de los escenarios de reforma más importantes al esquema presupuestal del Sector Público Federal de México. El Proyecto contiene asuntos como el Impulso al Federalismo Hacendario, el Procedimiento para la Aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos, Principios de Responsabilidad Hacendaria, el Régimen de Autonomía Presupuestaria, el Procedimiento de Programación y Presupuesto, el Sistema de Inversión Pública, Mejora y Simplificación de Disposiciones Presupuestarias, y el Fortalecimiento de la Contabilidad Gubernamental, Rendición de Cuentas y Sanciones<sup>58</sup>.

En la propuesta se introducen temas de amplio interés y que se han mencionado en este documento. Por ejemplo, procedimientos para que el Congreso de la Unión analice apropiadamente la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y la apruebe con oportuna anterioridad al proyecto del Presupuesto de Egresos. Así mismo, aunque actualmente existen mecanismos en el presupuesto mexicano para la sanidad de las finanzas públicas, como el establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal: “es responsabilidad de la SHCP cuidar que simultáneamente en los

---

<sup>57</sup> Información resultado de la entrevista efectuada a Emilio Rodríguez, funcionario de la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP.

<sup>58</sup> Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. Presentación de Carlos Hurtado para el Seminario Internacional de Presupuesto Público. Septiembre 22, 2005

presupuestos se definan el tipo y fuente de recursos para su financiamiento. Así a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso<sup>59</sup>, se ha hecho necesario aumentar el control y fortalecer este equilibrio presupuestario. La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria agrega al respecto que la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos procurarán estar en balance al presentarse, al aprobarse y al ejercerse. Si ante las circunstancias económicas y sociales se incurre en déficit, la SHCP deberá establecer un plazo y las acciones a seguir para recuperar el equilibrio. De otra parte para relajar la discusión sobre la definición del precio internacional, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria busca introducir que éste sea determinado por una fórmula basada en elementos objetivos.

### **3.5. Conclusiones y consideraciones finales**

En este apartado se mencionan las principales conclusiones del análisis de las inflexibilidades del presupuesto realizado para el México y se presentan algunas consideraciones finales que pueden coadyuvar a la percepción y el manejo de tal rigidez.

El proceso presupuestal del Sector Público Federal de México separa los egresos de los ingresos, los cuales se aprueban mediante ordenamientos jurídicos distintos (un Decreto para los gastos y una Ley para los Ingresos). Tal mecanismo podría evitar que en la negociación de gastos simultáneamente se modifiquen o ajusten los ingresos por parte del legislativo. No obstante, requiere preguntarse si tal separación conduce a un proceso más ágil y flexible con calendarios presupuestarios razonables y si mantiene un equilibrio constante de poderes entre el ejecutivo y el legislativo.

Así mismo, para mantener el equilibrio de poderes es relevante garantizar la participación de los legisladores en la evaluación de la política pública y que las propuestas del Congreso respecto a afectaciones del presupuesto puedan planearse con anterioridad. De esta manera cada órgano tiene un tiempo suficiente para revisar las proposiciones.

Las inflexibilidades del presupuesto del Sector Público Federal se encuentran fundamentalmente en el gasto y en grado menor por los tratamientos fiscales preferenciales. A pesar de las críticas que se efectúan a las posibles inflexibilidades en

---

<sup>59</sup> Artículo 14 y 22 de la Ley.

el ingreso, a su naturaleza, magnitud y operación, tales rubros son bastante flexibles. La existencia de ingresos excedentes y que estos puedan ser usados para efectuar adecuaciones adicionales de gasto genera atractivas opciones de ampliación presupuestaria en épocas críticas.

Es necesario considerar que muchas de las decisiones presupuestales se basan en supuestos económicos. En este sentido, los cálculos actuariales del monto de pensiones y jubilaciones, y del precio del petróleo requieren revisarse para cada ejercicio fiscal. La examinación de los supuestos constituye un mecanismo prudente en la formulación y asignación de gastos en el presupuesto.

La *Unidad de Caja* en los ingresos en México es un elemento favorable para la sanidad de las finanzas públicas y en contra de la rigidez presupuestal. Es importante mantener este principio, pues facilita la contabilidad al hacer de los ingresos un solo acervo, ayuda a priorizar los gastos y facilita el pago de obligaciones.

En cuanto a las exenciones vale la pena analizar que en la aparición de nuevos gastos de esta naturaleza se considere ex-ante una evaluación técnica de su diseño y costo fiscal. El uso de esquemas de *gradualidad menguante*, que pueden similarmente aplicarse a las rentas de destinación específica ayudaría a enfrentar la inflexibilidad futura de los tratamientos fiscales preferenciales.

#### **4. Perú<sup>60</sup>**

##### **4.1. Características y generalidades del presupuesto de la Administración Nacional para 2003**

Esta sección discute las generalidades del proceso de formulación, elaboración e implementación del presupuesto de la Administración Central Peruana para 2003. Así mismo, ilustra la estructura del presupuesto público de la Administración Central y cuantifica los rubros y componentes más importantes. El análisis sirve como punto de partida para introducir y discutir, en la segunda sección, las inflexibilidades en el presupuesto de la Administración Central, y cuantificar su magnitud.

---

<sup>60</sup> Agradecemos al Sr. Julio Mejía, Consultor de la Dirección Nacional de Presupuesto Público de Perú por la valiosa información que suministró para la elaboración de este documento.

El proceso presupuestario en Perú se encuentra definido por la Constitución Política y por un marco normativo que se deriva de diversas leyes y normas. En primer lugar, la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado establece las normas que rigen las distintas fases del proceso presupuestario, los criterios técnicos y los mecanismos operativos. Por su parte, la Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley de Equilibrio Financiero, aprueban el presupuesto de egresos e ingresos de cada año fiscal respectivamente e indican las fuentes y los usos de recursos que permiten lograr el equilibrio financiero. Por último, la Ley de Endeudamiento del Sector Público determina los montos y las condiciones para las operaciones de endeudamiento interno y externo. Estas disposiciones legales se complementan con la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, la cual establece los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas y crea el Fondo de Estabilización Fiscal.<sup>61</sup>

De acuerdo con estas disposiciones, el proceso presupuestario en Perú consta de cuatro etapas que se desarrollan en un lapso de tiempo cercano a los dos años. En la primera etapa, la cual ocurre entre los meses de junio y julio del año fiscal anterior, se lleva a cabo la programación y formulación del presupuesto. En coordinación con todas las entidades del Sector Público, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) prepara el proyecto de ley de presupuesto de acuerdo con los parámetros macroeconómicos indicados por el Vice Ministerio de Economía. Posteriormente, tanto el Vice Ministro de Hacienda como el Ministro de Economía, revisan el anteproyecto, junto con los proyectos de Endeudamiento y Equilibrio Financiero y los presentan ante el Consejo de Ministros. Este organismo es el encargado de evaluar, debatir y aprobar los anteproyectos y enviar el Proyecto de Ley de Presupuesto junto con el Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero y el Proyecto de Ley de Endeudamiento del Sector Público al Congreso de la República antes del 30 de agosto de cada año.

En la segunda etapa se lleva a cabo la aprobación del Presupuesto en el Congreso. En esta fase del proceso, el presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía deben sustentar ante el Congreso, entre el 11 y el 22 de octubre, los proyectos remitidos, las metas macroeconómicas, y los ingresos y egresos de los sectores. Luego, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República,

---

<sup>61</sup> Otras disposiciones legales en materia presupuestal incluyen la Ley de Acceso Ciudadano a Información sobre Finanzas Públicas, la Directiva para la programación y formulación de los presupuestos institucionales del Sector Público, la Directiva para la aprobación, ejecución y control del proceso presupuestario del Sector Público, la Directiva para la formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales, la Directiva para el cierre y conciliación del presupuesto del Sector Público, la Directiva para la evaluación presupuestaria institucional del Sector Público y, por último, La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

debate su aprobación. Por último, en la plenaria del Congreso se debate y aprueba la Ley de Presupuesto.<sup>62</sup>

A partir del primero de enero de cada año, se lleva a cabo la etapa de ejecución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) aprobado por el Congreso. No obstante, a lo largo del año se realizan modificaciones y adiciones, de acuerdo con los ingresos efectivamente recaudados, que dan lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y que se traducen al final de año fiscal en el Presupuesto Ejecutado (PE). Como resultado, durante la etapa de ejecución la DNPP debe preparar la asignación y previsión trimestral, la cual se aprueba cada mes, y determina un calendario de compromisos trimestrales. Con este calendario, los diferentes pliegos presupuestales<sup>63</sup> detallan y mensualizan la asignación y previsión trimestral. No obstante, el cumplimiento del calendario está sujeto a la disponibilidad de recursos, por lo que el calendario puede ser modificado durante la ejecución presupuestal. La Dirección General de Tesoro Público, por su parte, autoriza los giros conforme a los Calendarios de Compromisos que autoriza la DNPP. Por último, las Unidades Ejecutoras llevan a cabo las operaciones presupuestales.

De acuerdo con la Ley de Gestión Presupuestaria, las modificaciones al presupuesto pueden realizarse a nivel institucional o a nivel funcional. En primer lugar, las modificaciones a nivel institucionales se dan mediante una Ley o norma con rango de Ley, como por ejemplo bajo los Decretos de Urgencia del Poder Ejecutivo, estableciendo incrementos en las asignaciones o traspasos de recursos entre pliegos. Por su parte, a nivel institucional, se pueden presentar modificaciones mediante resoluciones adoptadas por el titular de pliego presupuestal mediante incrementos en las asignaciones, eliminación de asignaciones y redistribución de recursos al interior del pliego (Montajo, 2002).

Por último, en la cuarta etapa, se lleva a cabo el proceso de control y evaluación de la ejecución presupuestaria. El control presupuestario es realizado por el DNPP, la Contraloría General y el Congreso. En primera medida, el DNPP realiza un seguimiento a los niveles de ejecución de ingresos y gastos con relación al presupuesto autorizado y a las modificaciones. De otra parte, la Contraloría General

---

<sup>62</sup> En esta etapa también participan el Ministro de Economía, el presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo. Para ser aprobado, el presupuesto requiere obtener el voto de la mitad más uno de los congresistas presentes. En caso de no ser aprobado, entra en vigencia el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

<sup>63</sup> De acuerdo con la Ley de Gestión Presupuestaria – Ley N° 26703, modificada por la Ley N° 26884, los pliegos presupuestales corresponden a las entidades del sector público, a las que se les aprueba una asignación en el Presupuesto Anual, para el cumplimiento de las actividades y proyectos a cargo de la unidad o unidades gestoras que lo conforman, de acuerdo a los objetivos y metas determinadas para un ejercicio presupuestal.



desarrolla un control de la legalidad y la gestión presupuestaria, mientras que el Congreso implementa la fiscalización de la ejecución presupuestaria de cada año fiscal. Así mismo, cada entidad debe llevar a cabo una evaluación de la gestión en términos de la ejecución presupuestaria y la consecución de las metas propuestas.

Con relación a las inflexibilidades presupuestarias, se observa que las instituciones que sustentan el proceso establecen ciertos procedimientos, reglas y restricciones que redundan en problemas en la definición de las prioridades, la asignación de los recursos y en un alto grado de rigidez.

En primera medida, el presupuesto evidencia un alto grado de inercia en la medida en que una buena proporción de los gastos son “heredados” de presupuestos pasados. Así, el presupuesto presenta un escaso margen de maniobra en la medida en que los gastos heredados no se incluyen a partir de las prioridades del gasto o las políticas sectoriales, sino de acuerdo con la ejecución presupuestal del año anterior, (Mostajo, 2002). De esta forma, los criterios de asignación de los recursos no se basan en los planes de desarrollo; por el contrario, se asignan por inercia de acuerdo con los intereses políticos del gobierno de turno. Si bien la Ley de Gestión Presupuestaria establece que la programación presupuestaria se debe desarrollar con base en la planeación estratégica e institucional, en la práctica no se tienen en cuenta los planes sectoriales estratégicos sino únicamente la planeación institucional.

De otra parte, durante la asignación y ejecución presupuestaria, se priorizan a las entidades que presentan endeudamiento externo, lo cual establece un incentivo perverso puesto que se favorece a aquellas entidades que en los periodos anteriores han ejecutado una proporción mayor de sus ingresos. Así mismo, en la medida en que la asignación y ejecución se basa en los recursos ejecutados en el ejercicio anterior, se incentiva a que las entidades y pliegos presupuestales ejecuten la totalidad de los recursos asignados sin considerar el destino ni las prioridades de gasto.

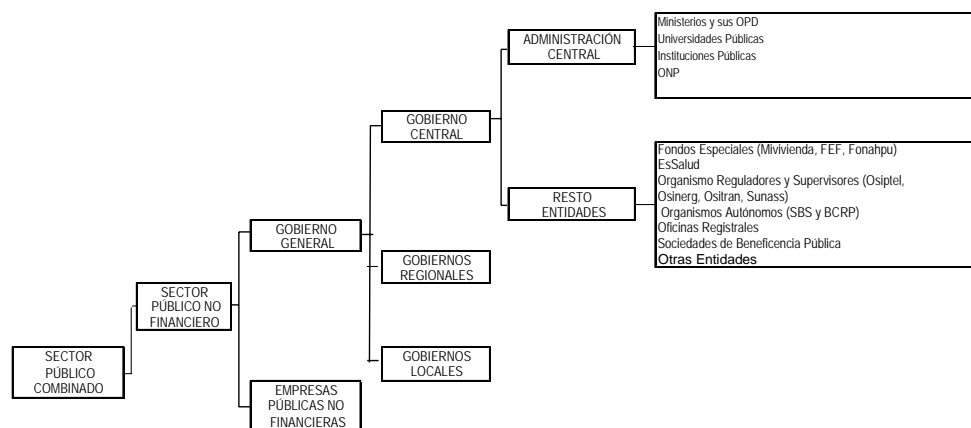
No obstante lo anterior, el proceso presupuestario otorga un alto grado de discrecionalidad al ejecutivo, en especial al Vice Ministro de Hacienda, en la medida en que este puede modificar las asignaciones entre los distintos pliegos y los distintos sectores. Como se mencionó, el ejecutivo tiene la facultad de modificar las asignaciones presupuestales bajo los Decretos de Urgencia del Poder Ejecutivo. En muchas ocasiones, por ejemplo, el ejecutivo modificó el presupuesto días antes de que éste entrara en vigencia, desconociendo el proceso de formulación y aprobación que había transcurrido. En efecto, entre 1993 y 2001 la rama ejecutiva dictó 1,003 Decretos de Urgencia aprobando la ejecución de nuevos gastos sin el conocimiento

del Congreso (Mostajo, 2002). Si bien esta mayor discrecionalidad del ejecutivo parece ser deseable, en el caso peruano las modificaciones al presupuesto fueron realizadas para atender prioridades del gobierno de turno y generaron mayores compromisos de gastos hacia el futuro.

#### 4.2. El Presupuesto de la Administración Central en 2003

Esta sección presenta los componentes principales del presupuesto de la Administración Peruana para el ejercicio presupuestal de 2003. Con relación al presupuesto de 2002, el ámbito presupuestal en 2003 se duplicó como resultado de un cambio metodológico e incluye ahora a los gobiernos locales quienes antes estaban al margen del proceso presupuestario. El presupuesto de la Administración Central incluye a todos los pliegos presupuestales (con sus instituciones y organismos adscritos), a las Universidades Públicas y a la Oficina de Normalización Previsional (Véase Cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1. Cobertura del Presupuesto Público**



Fuente: Vice Ministerio de Economía. Boletín de Transparencia Fiscal, Número 30, Enero de 2004.

De acuerdo con la promulgación de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de 2003, el resto de entidades del Gobierno Nacional incluyen a los fondos especiales, tales como el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), Mivivienda y el Fondo Nacional de Ahorro Público (Fonahpu), entre otros, las Empresas de Tratamiento Empresarial (ETES), el Seguro Social de Salud (ESALUD), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), los organismos reguladores y supervisores, entre otras entidades gubernamentales (DGAES, 2004). Por su parte, el Gobierno General incorpora al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales. En la medida en que el Presupuesto Público sólo incluye una fracción de los ingresos y gastos totales surgen las inflexibilidades presupuestales ya que un gran porcentaje de los

ingresos y de los gastos se decide en otros escenarios distintos al ámbito presupuestal. No obstante, la ampliación del ámbito presupuestal a partir del cambio metodológico realizado apunta a incluir los recursos y los ingresos de entidades que, como es el caso de la ONP, se encontraban anteriormente excluidas del presupuesto. El Cuadro 4.2 ilustra el resultado de la ejecución presupuestal del Gobierno Central en 2003.

#### Cuadro 4.2. Cuenta Ahorro Inversión de la Administración Central

Concepto	Millones de NEP	Porcentaje del PIB
<b>Total Recursos</b>	32,434	15.4%
Ingresos Corrientes	32,064	15.2%
Recursos de Capital	370	0.2%
<b>Total Gastos</b>	32,101	15.2%
Gastos corrientes	27,988	13.3%
Gastos de capital	4,113	1.9%
<b>Resultado Primario</b>	333	0.2%

Fuente: Vice Ministerio de Economía. Boletín de Transparencia Fiscal, Número 30, Enero de 2004.

La composición de los recursos del Gobierno Central se describe en el Cuadro 4.3. Los ingresos corrientes, que corresponden al 99% de los ingresos de la Administración Central y representan 15.2% del PIB, incluyen los ingresos tributarios, las contribuciones y otros ingresos. Los ingresos tributarios ascienden a 13% del PIB y corresponden a la totalidad de la recaudación tributaria efectuada y reportada por la SUNAT. Las contribuciones, por su parte, provienen de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia que son destinados a la ONP. Por último, los otros ingresos corresponden a las rentas de propiedad y los ingresos propios, entre otros.

#### Cuadro 4.3. Ingresos de la Administración Central

Concepto	Millones de NEP	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje del PIB
<b>Ingresos Corrientes</b>	32,065	98.9%	15.2%
- Ingresos Tributarios	27,523	84.9%	13.0%
- Contribuciones	599	1.8%	0.3%
- Ingresos no Tributarios	3,943	12.2%	1.9%
<b>Recursos de Capital</b>	370	1.1%	0.2%
<b>Total</b>	32,435	100%	15.4%

Fuente: Vice Ministerio de Economía. Boletín de Transparencia Fiscal, Número 30, Enero de 2004.

Por su parte, el Cuadro 4.4 presenta los gastos no financieros de la Administración Central. El gasto no financiero corresponde a 15.2% del PIB y se divide entre gastos corrientes y gastos de capital. Los gastos no financieros corresponden a los gastos corrientes sin intereses y gastos de capital. Los primeros, corresponden al 87.2%% del gasto no financiero y al 13.3% del PIB e incluyen el pago de remuneraciones, la compra de bienes y servicios, los gastos por obligaciones previsionales y las transferencias a los gobiernos locales, las cargas sociales y otros gastos corrientes. Sobresalen las remuneraciones y los recursos dirigidos a honrar las obligaciones pensionales y se denota su importancia dentro del total de gastos de la Administración Central en la medida en que ascienden a 20.8% del gasto total y a 2% del PIB.

**Cuadro 4.4. Gastos no financieros de la Administración Central**

Concepto	Millones de NEP	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
<b>Gastos corrientes</b>	27,988	87.2%	13.3%
Remuneraciones	9,620	30.0%	4.6%
Bienes y Servicios	7,431	23.1%	3.5%
Obligaciones Previsionales	6,671	20.8%	3.2%
Transferencias	4,267	13.3%	2.0%
<b>Gastos de capital</b>	4,113	12.8%	1.9%
Formación Bruta de Capital	3,565	11.1%	1.7%
Otros	548	1.7%	0.3%
<b>Total</b>	<b>32,101</b>	<b>100.0%</b>	<b>15.2%</b>

Fuente: Vice Ministerio de Economía. Boletín de Transparencia Fiscal, Número 30, Enero de 2004.

De manera complementaria, se presentan los gastos ejecutados identificando el gasto público social, el cual corresponde a más del 57% del gasto total y a 10.8% del PIB. Dentro del gasto social se encuentran los recursos dirigidos proveer servicios en nutrición, salud, educación, ciencia y cultura, y justicia básica, así como aquellos que favorezcan el acceso a la vivienda, energía y saneamiento básicos, (Véase Cuadro 4.5).

#### Cuadro 4.5. Finalidad del gasto público

Concepto	Millones de NEP	Porcentaje del gasto total	Porcentaje del PIB
<b>Gasto Social Total</b>	22,775.4	57.4%	10.8%
Obligaciones Previsionales	6,664.1	16.8%	3.2%
Administrativos	3,679.9	9.3%	1.7%
Gasto Social Directo	12,431.5	31.4%	5.9%
<b>Gasto No Social</b>	16,876.6	42.6%	8.0%
<b>Total Gastos</b>	39,652	100.0%	18.8%

Fuente: Vice Ministerio de Economía. Boletín de Transparencia Fiscal, Número 30, Enero de 2004.

Así mismo, el gasto social directo, representa el 54.6% del gasto social total y el 31.4% de la ejecución presupuestal total. El gasto social directo permite identificar la capacidad que tiene el Estado en la producción de bienes y servicios sociales dirigidos a la formación de capacidades y la reducción de la pobreza. Dentro del total del gasto social directo se destacan las obligaciones previsionales (53.7% del gasto social directo), y la adquisición de bienes y servicios (8.3% del gasto social directo).

La descripción realizada en esta sección sobre el proceso presupuestal y la estructura presupuestal de la Administración Central en 2003 sirve como punto de partida para el análisis de las inflexibilidades o rigideces presupuestales. El proceso actual de toma de decisiones para la elaboración del presupuesto genera inflexibilidades presupuestarias en la medida en que contempla rubros inerciales, y otros que si bien son por el ejecutivo, no se discuten dentro del proceso presupuestario y que se convierten en compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional. Así mismo, la naturaleza de ciertos gastos, como por ejemplo los gastos sociales, y en especial los pensionales, implica que un gran porcentaje de las erogaciones son inflexibles puesto que su inclusión dentro del presupuesto tampoco se discute. Estos elementos serán utilizados en la siguiente sección para identificar el origen de las inflexibilidades y discutir una taxonomía que permita cuantificar y analizar las inflexibilidades.

#### 4.3. Inflexibilidades y rigideces en el presupuesto

##### Análisis y cuantificación de las inflexibilidades presupuestales en 2003

Esta sección describe y cuantifica tres tipos de inflexibilidades que son contemplados en este documento. Por inflexibles se entienden todos aquellos componentes del presupuesto que no se someten a la discusión presupuestaria en un determinado año o periodo de tiempo. Como en los otros casos, la magnitud de las inflexibilidades varía entonces de acuerdo con el horizonte de tiempo que se esté analizando. En el corto

plazo el presupuesto será altamente inflexible mientras que en el largo plazo el margen de maniobra es mayor y, como resultado, las inflexibilidades son menores. El análisis desarrollado en esta sección identifica y analiza las inflexibilidades en el corto plazo, específicamente las que aparecen en el presupuesto de la Administración Central Peruana en 2003, de acuerdo con la información suministrada por los funcionarios de la DNPP.

De acuerdo con la metodología descrita, se identifican tres tipos de inflexibilidades: las inflexibilidades que surgen de la naturaleza del gasto, las inflexibilidades en el ingreso o rentas de destinación específica, que surgen como consecuencia de las afectaciones de ciertos recursos a determinados gastos, y las inflexibilidades por los gastos tributarios (exenciones). En el caso de Perú, no se analizan los recursos parafiscales puesto que no fue posible identificarlos a partir de la información suministrada por los funcionarios DNPP que fueron entrevistados.

#### **4.3.1. Inflexibilidades en el gasto**

Tal como se ha realizado en los casos anteriores, el gasto se dividió de acuerdo con su grado de inflexibilidad. El criterio para discriminar los rubros por grado de inflexibilidad se basó en un estudio de uso interno sobre las inflexibilidades en el gasto en el presupuesto de 2002 y 2003 desarrollado por la DNPP.

En dicho estudio, el gasto se clasificó en obligaciones estructurales y funcionamiento de las entidades públicas. El gasto estructural comprende el gasto en pensiones y servicio de la deuda. En la medida en que estos dos rubros no pueden ser reestructurados en el corto plazo e involucran derechos adquiridos de los ciudadanos y obligaciones impostergables de mediano y largo plazo, se considera el gasto estructural como un rubro inflexible. No honrar los compromisos previsionales y de deuda pública generaría un alto costo social, económico y político.

El gasto de funcionamiento, por su parte, es aquel que permite atender los servicios del Estado y consta de un componente flexible y otro inercial o rígido. Este último es aquel que no es posible reducir sin afectar el funcionamiento mínimo de las instituciones del Estado y cuyo reajuste implicaría una reestructuración y una reforma integral del Estado. El componente inercial del gasto de funcionamiento también incluye el pago de salarios ya que ciertas disposiciones legales, como las relacionadas con la estabilidad laboral, convierten al personal en una carga inercial.

El gasto inflexible comprende entonces a las obligaciones estructurales y al componente inercial del gasto de funcionamiento. El gasto flexible es, por ende, aquel que se puede reducir en el corto plazo ya que no afecta el servicio mínimo que presta

el Estado y tampoco implica desconocer ciertos derechos adquiridos con anterioridad. No obstante, como lo reconoce la DNPP, la eliminación permanente de algunos de los rubros flexibles afectaría en el futuro la calidad de los servicios que brinda el Estado y la oportunidad misma de brindarlos.

De acuerdo con el análisis de la DNPP y con la metodología descrita en este documento, el gasto en Bienes y Servicios, Personal y Obligaciones Sociales, Gasto Financiero y el Gasto Previsional exhiben un grado de inflexibilidad alto. Dentro de los rubros con grado inflexibilidad medio, se identificó a la Reserva de Contingencia y a los Otros Gastos Corrientes. El gasto flexible, por su parte, corresponde a los rubros de Inversión y Otros Gastos de Capital.

El Cuadro 4.6 presenta la estructura del gasto incluida en el presupuesto para el año fiscal 2003, de acuerdo el grado de inflexibilidad. Como se puede observar, el 87.4% del gasto es inflexible, porcentaje similar al encontrado por el estudio de la DNPP para 2003 (86.8%). Este resultado está explicado por la naturaleza inflexible del gasto en pensiones y obligaciones de deuda, como también por la naturaleza inercial de una gran parte del gasto en funcionamiento cuyo monto asciende al 44.9% del total de gastos. Si sólo se analizan los gastos financiados con recursos ordinarios, el panorama es aún más crítico ya que el 93.7% de los gastos está explicado por las obligaciones estructurales y por el componente inercial del gasto en funcionamiento.

**Cuadro 4.6. Gasto según grado de rigidez**

<b>Estructura del Gasto <sup>1</sup></b>	<b>Grado de Inflexibilidad</b>	<b>Millones de NEP</b>	<b>Gasto Inflexible (Porcentaje del Gasto Total)</b>
<b>Gasto de Funcionamiento</b>		<b>22,690</b>	
Bienes y Servicios	Alto	5,448	14.0%
Personal y Obligaciones Sociales	Alto	10,124	26.0%
Reserva de Contingencia	Medio	81	0.2%
Otros Gastos Corrientes	Medio	2,118	5.4%
Inversiones	Bajo	4,360	-
Inversiones Financieras	Bajo	248	-
Otros Gasto de Capital	Bajo	312	-
<b>Obligaciones Estructurales</b>		<b>16,321</b>	
Gasto Financiero	Alto	9,944	25.5%
Gasto Previsional	Alto	6,287	16.2%
<b>Total</b>		<b>38,921</b>	
<b>Grado de Inflexibilidad (porcentaje del gasto total)</b>			<b>87.4%</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en la información proporcionada por la DNPP.

### 4.3.2. Inflexibilidades en los ingresos

Por otra parte, se analizan y cuantifican las inflexibilidades que surgen por la afectación de recursos a partir su fuente de financiamiento. Estas inflexibilidades surgen por normas que destinan un determinado ingreso a una destinación específica (Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004). También, por el fenómeno de los recursos propios y por las transferencias internas y externas. Toda vez que ciertos ingresos se destinan a un objeto específico, y no son discutidos dentro del ámbito presupuestario, se consideran como inflexibles. Como se mencionó, su inclusión en el presupuesto es, entonces, sólo un asunto de contabilidad.

A diferencia de lo que ocurre en Argentina y en Colombia, en Perú no hay una gran cantidad de disposiciones legales que atan determinados recursos a un objeto de gasto específico. Del total de recursos ordinarios<sup>64</sup> sólo se destacan seis regulaciones que dan origen a rentas de destinación específica. Estas regulaciones afectan los siguientes recursos hacia fines específicos: impuesto de solidaridad en favor de la niñez desamparada, impuesto extraordinario para la promoción y desarrollo turístico nacional, las multas a empresas mineras privatizadas, la monetización de productos, el dinero obtenido ilícitamente en perjuicio del Estado y, por último, los ingresos por venta de empresas del Estado.

El monto de recursos afectados es, entonces, mínimo y estas rentas de destinación específica sólo representan 1.6% de los recursos ordinarios, y 0.2% del PIB, (Véase Cuadro 4.7). En la medida en que todos los componentes de los recursos ordinarios son de libre programación, se consideran como completamente flexibles y se clasifican con un grado de afectación bajo. Por lo tanto, en el caso Peruano no hay mayores inflexibilidades por el lado de los ingresos de la Administración Central y la Unidad de Caja se cumple casi con total rigurosidad.

---

<sup>64</sup> Los recursos ordinarios corresponden a los ingresos obtenidos en la recaudación tributaria y otros conceptos, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen recursos disponibles de libre programación. Estos recursos incluyen tanto los recursos provenientes de la venta de Empresas del Estado, como los recursos por operaciones oficiales de crédito para el Tesoro Público, DGEAS (2004).



**Cuadro 4.7. Afectaciones a los recursos ordinarios de la Administración Central**

Recursos Ordinarios	Millones de NEP	Rentas de Destinación Específica (Millones de NEP)	Porcentaje de los recursos ordinarios	Porcentaje del PIB
<b>Ingresos Corrientes</b>	26,366.8			
Impuestos	25,176.8			
<i>Impuesto de Solidaridad en Favor de la Niñez Desamparada</i>		41.7	0.2%	0.0%
<i>Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional</i>		34.7	0.1%	0.0%
Tasas	26.8			
Prestación de Servicios	0.2			
Rentas de la Propiedad	581.8			
Multas, Sanciones y Otros	148.7			
<i>Multas a empresas</i>		0.0	0.0%	0.0%
Otros Ingresos Corrientes	432.5			
<i>Monetización de Productos</i>		45.98	0.2%	0.0%
<i>Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado</i>		300.81	1.1%	0.1%
<b>Ingresos de Capital</b>	358.3			
Venta de Activos	9.3			
<i>Venta de Empresas del Estado</i>		0.0	0.0%	0.0%
Reembolsos	218.3			
Otros Ingresos de Capital	130.7			
<b>Transferencias</b>	-442.7			
<b>Financiamiento</b>	331.8			
<b>Total</b>	<b>26,614.2</b>	<b>423.2</b>	<b>1.6%</b>	<b>0.2%</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en la información proporcionada por la DNPP.

De otra parte, una proporción importante de los ingresos del Gobierno Central no hace parte del Presupuesto Público puesto que ha sido preasignada o transferida automáticamente a ciertos entes del Gobierno Central de acuerdo con diversas disposiciones legales. La destinación de estos recursos está íntimamente relacionada con la organización y funcionamiento del Estado y con el proceso de descentralización implementado en Perú. Por ende, es un tema que desborda el análisis de este documento. Por ende, no se clasificaran como rentas de destinación específica ni como rubros inflexibles. Sin embargo, vale la pena mencionar y cuantificar el monto de estos recursos puesto que permite observar la proporción de los ingresos que se destina al Tesoro Público y el monto de recursos que hacen parte del ingreso del Gobierno Central, pero que no son incluidos dentro del presupuesto de la Administración Central.

Los recursos del Gobierno Central que no hacen parte del Tesoro Nacional incluyen los recursos que se transfieren automáticamente recursos por concepto de las

comisiones de la SUNAT y el Banco de la Nación. Así mismo se transfieren de forma automática recursos por concepto de los Cánones y Sobrecanones, las rentas de Aduanas y el Fondo de Compensación Municipal. Por último, se encuentran los recursos directamente recaudados por las Entidades Públicas que son administrados directamente por éstas.

En primera medida, las comisiones corresponden a los recursos propios de la SUNAT y del Banco de la Nación, respectivamente, las cuales se debitan automáticamente con cargo a la recaudación efectuada. Estos recursos corresponden a los montos aprobados como comisiones por la recaudación de impuestos y servicios bancarios, de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el año fiscal 2003. El pago por estas comisiones corresponde a NEP \$751 millones, que representan 2.4% del total de ingresos recaudados, (Véase Cuadro 4.8).

Por su parte, 5% de los ingresos recaudados corresponden al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Este fondo, establecido bajo mandato Constitucional, tiene como objetivo promover la inversión en las diferentes municipalidades del país con criterios redistributivos de tal manera que los recursos favorezcan a las zonas más atrasadas y deprimidas del país.<sup>65</sup> Los recursos del Fondo provienen de un cobro adicional al 17% que se cobra por concepto del el IGV.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Si bien el fondo debe favorecer a las zonas más deprimidas, la totalidad de los municipios del país reciben recursos por el FONCOMUN. Estos recursos en ningún momento pueden ser inferiores a las 6 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Cada UIT corresponde a 3,300 Nuevos Soles.

<sup>66</sup> En la práctica el IGV se cobra con una tasa del 19 por ciento. Esta incluye tanto los recursos propios recaudados por el IGV como el 2 por ciento del FONCOMUN.

**Cuadro 4.8. Ingresos del Gobierno Central por fuente de financiamiento en Millones de Nuevos Soles**

	Total Recaudación	Tesoro Público	Comisiones	Canon y Sobre Canon	Renta de Aduanas	FONCOMUN	Recursos Directamente Recaudados
<b>Ingresos Tributarios del Gobierno Central</b>	27,519	25,176	751	295	150	1,597	-
Impuesto a la Renta	7,972	7,666	-	295	-	-	-
A la producción y consumo	18,726	16,785	-	-	107	1,438	-
A la Importación	2,550	2,500	-	-	44	-	-
Otros Ingresos	1,449	1,088	-	-	-	159	-
Devoluciones	-3,178	-2,863	-	-	-	-	-
<b>Otros Ingresos del Gobierno Central</b>	4,032	1,191	-	479	-	-	2,342
<b>Total ingresos</b>	31,551	26,367	751	774	150	1,597	2,342

Fuente: Cálculos de los autores con base en la información proporcionada por la DNPP.

De igual forma 2% de los recursos se destinan al Canon y Sobre Canon respectivamente. Estos recursos corresponden a los ingresos que deben recibir las Entidades del Sector Público y las Municipalidades Provinciales y Distritales, por concepto de la explotación de recursos naturales que son extraídos de su territorio.<sup>67</sup> Así mismo, el 0.5% de los ingresos del Gobierno Central corresponden a las transferencias por concepto del 2% de los recursos recaudados por concepto de Rentas de Aduanas.

Por último, el 7% de los ingresos que percibe el Gobierno Central corresponde a recursos directamente recaudados; es decir a los ingresos generados por las Entidades Públicas que son administrados directamente por éstas y que no se incluyen dentro del Presupuesto Público. Dentro de estos recursos se encuentran las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Servicios, entre otros.

En la medida en que cerca del 18% de los ingresos del Gobierno Central son transferidos automáticamente a Entidades Públicas o las Municipalidades y Regiones que se encuentran por fuera del presupuesto, se está en presencia de otra fuente importante de rigideces presupuestarias. No obstante, su consideración implica un análisis de la estructura y organización del Estado así como del proceso de descentralización, lo cual excede el propósito de este documento.

<sup>67</sup> Los ingresos del Canon y Sobrecanon incluyen Canon Minero, Canon Gasífero, Canon y Sobrecanon, Petrolero, Canon Hidroenergético, Canon Pesquero y Canon Forestal; y las regalías.

### 4.3.3. Gasto tributario

La estimación del gasto tributario en Perú para el año fiscal 2003 parte del ejercicio realizado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES, 2003) en donde se efectúa una estimación de los gastos tributarios considerando sólo las principales desviaciones al sistema tributario base. El análisis se realizó a partir de la cuantificación de las exenciones, deducciones, créditos, devoluciones, diferimientos, tasas reducidas y regímenes de promoción económica de los principales impuestos: el Impuesto a la Renta de personas naturales y jurídicas, el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el Impuesto de Solidaridad a la Niñez Desamparada; y otros gastos tributarios no imputables a un impuesto específico. El anexo 4.1 presenta los gastos tributarios para cada uno de los impuestos mencionados por tipo de beneficio.

De acuerdo con el análisis desarrollado por DGAES (2003), el gasto tributario en 2003 para el Perú equivale a 1.9% del PIB y a 15.6% del total de ingresos tributarios (Véase Cuadro 4.9). Del total de gastos tributarios, el 84.4% está explicado por el IGV, el cual representa el 1.62% del PIB.<sup>68</sup> Por su parte, el impuesto a la renta representa el 10.12% del total de gastos tributarios y tanto sólo 0.09% del PIB.<sup>69</sup> El Impuesto Selectivo al Consumo, por su parte, representa el 5,2% de los gastos tributarios totales para el 2003, lo que equivale al 0,1% del PIB.<sup>70</sup> Por su último, el impuesto AD-Valorem y los otros impuestos, representan el 0,1% de los Gastos Tributarios.

---

<sup>68</sup> Los mayores gastos por este concepto se originan por la exoneración de los bienes agrícolas comprendidos en el apéndice 1 de la Ley del IGV (43,90%), tratamientos especiales a la región de la Amazonía (12.61%), y el restante, a exoneración a las instituciones educativas, culturales o deportivas, a la construcción en la amazonía, a las empresas que otorguen servicios de crédito, a la devolución por recuperación anticipada, entre otros, que en conjunto suman 43,49% del total de gastos tributarios por IGV, (DGEAS, 2003).

<sup>69</sup> Los gastos tributarios que sobresalen para este impuesto son: las exoneraciones a los intereses por depósitos en el sistema financiero, la depreciación acelerada, las devoluciones por donaciones del exterior y las exoneraciones a productores agrarios, (DGEAS, 2003).

<sup>70</sup> Dentro del ISC se destacan las exoneraciones a vehículos usados y reacondicionados en CETICOS y la exoneración aplicable a la venta de combustibles en la Amazonía.

**Cuadro 4.9. Gasto tributario. En millones de Nuevos Soles y como Porcentaje del PIB**

Tributo	Tipo de Gasto Tributario	Sector	Costo Anual	Porcentaje del PIB
AD-Valorem	Diferimiento	Minería	44.40	0.02%
AD-Valorem	Exoneración	Educación	4.80	0.00%
IGV	Crédito	Agrario	146.50	0.07%
IGV	Crédito	Amazonía	15.10	0.01%
IGV	Devoluciones	Amazonía	82.90	0.04%
IGV	Devoluciones	De aplicación General	198.40	0.09%
IGV	Exoneración	Agrario	1,500.00	0.71%
IGV	Exoneración	Amazonía	807.90	0.38%
IGV	Exoneración	Educación	243.20	0.12%
IGV	Exoneración	Energía	3.60	0.00%
IGV	Exoneración	Financiero	379.30	0.18%
IGV	Exoneración	Minería	4.50	0.00%
IGV	Tasa Reducida	Céticos	34.90	0.02%
ISC	Exoneración	Energía	20.00	0.01%
ISC	Tasa Reducida	Céticos	193.70	0.09%
Otros	Devoluciones	Manufactura	3.00	0.00%
Renta	Crédito	Amazonía	0.03	0.00%
Renta	Crédito	Educación	2.80	0.00%
Renta	Diferimiento	Agrario	33.80	0.02%
Renta	Diferimiento	De aplicación General	40.00	0.02%
Renta	Diferimiento	Turismo	6.60	0.00%
Renta	Exoneración	Agrario	17.60	0.01%
Renta	Exoneración	De aplicación General	184.90	0.09%
Renta	Exoneración	Financiero	39.50	0.02%
Renta	Tasa Reducida	Agrario	20.20	0.01%
Renta	Tasa Reducida	Amazonía	19.90	0.01%
<b>Total</b>			<b>4,047.5</b>	<b>1.92%</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en DGAES, 2003.

#### 4.4. Consideraciones Finales

En el caso peruano, las fuentes de las inflexibilidades presupuestarias se remontan a la naturaleza de ciertos gastos, la inercia en la elaboración del presupuesto, la duplicación presupuestal y a la interacción de ciertos agentes dentro del proceso presupuestal.

En primer lugar, la naturaleza de ciertos rubros, como por ejemplo el gasto en pensiones y salarios, y su importancia dentro del total de erogaciones, plasman un alto grado de inflexibilidad en el gasto de la Administración Central. Además, la inclusión inercial de rubros y erogaciones que se encuentran en presupuestos de ejercicios fiscales pasados y la tendencia a favorecer a las entidades que presenten un mayor nivel de gasto y un mayor nivel de endeudamiento refuerzan las rigideces

presupuestarias e impiden priorizar la asignación de recursos entre los sectores y rubros más apremiantes.

No obstante, mediante el uso de los Decretos de Urgencia del Poder Ejecutivo, el gobierno ha encontrado una forma para modificar el presupuesto durante la etapa de ejecución del mismo, ampliando el margen de maniobra que éste tiene para elaborar la política económica y definir las prioridades del gasto. Sin embargo, la experiencia en Perú demuestra que esta mayor discrecionalidad no se ha traducido en mejores prácticas y resultados presupuestarios. Por el contrario, la discrecionalidad que goza el ejecutivo ha sido utilizada para satisfacer intereses políticos y económicos del ejecutivo, en especial del Presidente, y no para priorizar el gasto público.

De otra parte, la duplicación del ámbito presupuestario y la existencia de una cantidad importante de tratamientos impositivos diferenciales se traducen también en inflexibilidades presupuestales. En la medida en que ciertas entidades gozan de presupuestos propios, que impiden la discusión unificada e inteligente del presupuesto y lo toma de decisiones de acuerdo con criterios de priorización y asignación de los recursos. Así mismo, los tratamientos tributarios diferenciales comprometen un monto importante de recursos que el Estado deja de recibir.

Estos elementos provocan, entonces, inflexibilidades presupuestarias en la medida en que dan lugar a la inercia presupuestal, originan la creación organismos por fuera del presupuesto con recursos públicos sobre los cuales el ejecutivo no tiene mayor discreción y suponen tratamientos impositivos especiales para ciertos sectores, regiones o actividades por lo cual el Estado deja de percibir recursos importantes. Como resultado, el 87.4 por ciento del gasto de la Administración Central en Perú tiene un grado de inflexibilidad alto y el Estado deja de percibir 1.92% del PIB por concepto del gasto tributario, el cual corresponde a 14.7% de todos los ingresos tributarios. Sin embargo, en Perú, tal como ocurre en el caso mexicano, no hay mayores inflexibilidades por el lado del ingreso y no se identificaron fondos o recursos parafiscales.

Para mitigar el fenómeno de las inflexibilidades se han llevado a cabo una serie de medidas y sancionado algunas Leyes. En primer lugar, para el año 2003 se introdujeron cambios importantes en la estructura del presupuesto público, uno de los cuales resultó en la incorporación de los ingresos destinados a los gobiernos locales por Canon y Sobrecanon y Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) a los recursos del Gobierno Central. La ampliación del ámbito presupuestal permite entonces avanzar en una discusión cada vez más unificada de las prioridades del

gasto público y la asignación y ejecución de los recursos. De otra parte, se han implementado medidas legales tales como la Ley de Racionalización del Gato Público y la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, en la cual se establecieron metas macroeconómicas, de déficit fiscal, endeudamiento y gasto no financiero. Si bien estas medidas apuntan a reducir las cargas salariales y pensionales dentro del total de gastos corrientes, los ajustes que se han llevado a cabo consisten en eliminar nuevas partidas de inversión y cargar el costo del ajuste a los sectores y grupos de la población que no cuentan con una importante fuerza social. Por último, se ha hecho explícita la necesidad de cuantificar los gastos tributarios para cada ejercicio fiscal pero no se ha realizado un esfuerzo por eliminar algunos de los tratamientos tributarios especiales puesto que esto implica un alto costo político.

#### **IV. Evaluación de las inflexibilidades en las partidas presupuestales de Colombia y propuestas de flexibilización**

##### **1. Introducción y Metodología**

Este estudio de campo de las inflexibilidades del Presupuesto General de la Nación de Colombia (PGNC) se adelantó con base en entrevistas a los funcionarios encargados de la elaboración del presupuesto, quienes trabajan en la Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Ahora bien, las conclusiones y recomendaciones de este estudio no comprometen a ninguno de ellos ni a la DGP, ni coinciden necesariamente con las opiniones expresadas por ellos en las entrevistas. La metodología parte del conocimiento específico de los funcionarios que han estado directamente involucrados por espacio de sucesivas vigencias fiscales y varias administraciones, tanto del Ministerio como del Gobierno Nacional. En este sentido, el conocimiento que estos funcionarios comandan es prácticamente exclusivo, pues resulta de la práctica misma con las distintas partidas presupuestales, y ha sido sometido al escrutinio de distintos equipos técnicos y de gobierno.

Este capítulo sección se basa en el trabajo adelantado con tres Subdirecciones de la DGP: la Subdirección de Desarrollo Social, la Subdirección Infraestructura y Desarrollo Económico y la Subdirección Administración General del Estado. De un presupuesto de COP 105.4 billones de pesos para la vigencia de 2006, estas tres subdirecciones engloban respectivamente, COP 6 billones (bn), 32.7 bn y COP 60 bn (en adelante todas las cifras se refieren a la vigencia fiscal de 2006).

La motivación de esta metodología radica en que la identificación de las partidas “inflexibles”, su grado de inflexibilidad, el origen político o administrativo, los intentos previos de flexibilizarlas, y el estado actual de las mismas sólo es conocido apropiadamente por las personas que año tras año consideran su inclusión en el presupuesto, las discuten con los sectores respectivos del Gobierno colombiano, así como con sus superiores jerárquicos, y las contemplan dentro de las restricciones impuestas por la situación fiscal, así como las directrices de políticas públicas y política económica recibidas. Por esta razón, este tipo de “conocimiento privado” de los funcionarios es irremplazable en el momento de hacer una evaluación de la inflexibilidad relativa del presupuesto y de sus partidas.

La metodología utilizada consistió en discusiones con los encargados de las subdirecciones mencionadas, en las cuales se les planteó que evaluaran aspectos como: 1) la relevancia relativa de las partidas de las cuales sus subdirecciones son



responsables; 2) el grado en el cual cada partida puede y debe ser modificada con el objeto de aumentar el grado de flexibilidad del PGN; 3) sobre aquellas partidas que se consideraron propensas a flexibilización (en el sentido de que “debieran” y “pudieran” ser afectadas dentro de este tipo de iniciativa), se les interrogó sobre la forma más apropiada en la cual se podía adelantar dicha flexibilización; 4) el origen y la “economía política” (en el sentido de los intereses políticos y regionales que las sustentan) de las partidas eventualmente sujetas a modificación; 5) los aspectos sobresalientes de su evolución desde su creación hasta el presente; 6) su opinión sobre el curso esperado de estas partidas hacia el futuro.

Como es natural, el curso de las entrevistas a los funcionarios lleva a seguir los énfasis propios de éstos, y a resaltar en diferentes partidas distintos de los aspectos 1) a 6) mencionados en el párrafo anterior. Así pues, una característica de esta metodología de evaluación basada en el conocimiento privado (personal) de las partidas presupuestales incurre en la limitación de que no se da una importancia pareja a todas las partidas del presupuesto, sino que la discusión se centra en aquellas privilegiadas por los funcionarios entrevistados. Adicionalmente, no se cubren todos los aspectos para cada una de las partidas escogidas, sino que en cada caso se “sigue” al funcionario en los elementos que ella o él considera más relevantes de esta partida. Finalmente, se plantea el tipo de recomendaciones derivadas de su conocimiento personal (aunque no necesariamente acordes con el mismo, en la medida que las prescripciones de este documento pueden diferir de sus opiniones).

Este documento parte del trabajo realizado por Echeverry, Fergusson y Querubín (2004) donde se hace una discusión de la historia y la taxonomía actual de las partidas inflexibles del PGNC. Por esta razón, el alcance y en enfoque es más preciso. Se busca, en cada sector económico del PGN identificar aquellos rubros específicos sobre los que se puede adelantar una labor de flexibilización o racionalización, con base en el conocimiento de los técnicos de la DGP y acudiendo a las herramientas de análisis económico. Así pues, no se hará una exposición exhaustiva de cada sector, e incluso en algunos casos se dejan de lado rubros altamente inflexibles pero que requerirían del desarrollo de reformas constitucionales y leyes de orden jerárquico superior, como es el caso de pensiones, Sistema General de Participaciones, transferencias a universidades, etc. Se procederá directamente a discutir los rubros que los técnicos consideran más proclives de afectar en el corto plazo y con base en una legislación directamente ligada a la elaboración de PGN. El orden de la presentación se divide según las tres subdirecciones mencionadas arriba.

## **2. Subdirección de Desarrollo Social**

Esta dirección está a cargo de los sectores de educación (donde se halla un rubro tan considerable como el Sistema General de Participaciones, protegido constitucionalmente), protección social, (que contempla, entre otros, los pagos pensionales) y el sector de justicia (que comprende la denominada Rama Jurisdiccional, y entidades como la fiscalía y el INPEC, entre otras).

De manera general, los tipos de inflexibilidades presentes en estos sectores son de varios tipos. A) Fondos Especiales, en los cuales hay rentas destinadas no necesariamente para el mismo sector (p. ej. Ley 55 de Notariado que define recursos destinados a la financiación del sector Justicia, sin que haya una relación evidente entre el tipo de fuente y de uso). B) Rentas parafiscales, definidas como las aquellas que se extraen de un sector para su propio beneficio. Y C) partidas cubiertas con Aportes de la Nación (recursos de crédito e impuestos), como es el caso de la descentralización, protocolizada en las normas constitucionales que definen el Sistema General de Participaciones, y las normas de constitución y legales que reglamentan el pago de pensiones por parte del estado, entre otras.

El Cuadro 5.1 presenta una discriminación preparada por la Subdirección sobre el porcentaje de las inflexibilidades de los tres tipos mencionados. Del total de COP 105.4 bn del PGN, esta subdirección está responsabilizada de COP 36.1 bn. En particular, de las partidas solventadas con recursos de la nación 87.9% son inflexibles (constituyen el 27.9% del presupuesto total del GNG para 2006), de las rentas parafiscales el 100% es inflexible y las de esta Subdirección constituyen la totalidad de este tipo de rentas en el PGN. De los Fondos Especiales la totalidad es inflexible (y son el 47.7% de los incluidos en el PGN); y de los ingresos de los Establecimientos públicos también hay completa inflexibilidad, y engloban el 52.7% de este tipo de ítems del PGN.

**Cuadro 5.1. Apropiaciones para desarrollo social en 2006**

	Billones de COP	% de la apropiación para desarrollo social	% del PIB
<b>Desarrollo Social</b>	<b>36.08</b>	<b>100%</b>	<b>12%</b>
<b>Educación</b>	<b>13.82</b>	<b>38%</b>	<b>5%</b>
Archivo General de la Nación	0.01	0.03%	0.0%
COLDEPORTES	0.10	0.3%	0.0%
ICETEX	0.30	0.8%	0.1%
ICFES	0.06	0.2%	0.0%
Ministerio de Educación	13.13	36%	4.3%
SGP - Educación	9.2	25%	3.0%
Aportes a universidades públicas	1.47	4%	0.5%
Colegio Boyacá	0.003	0%	0.0%
Colegio Mayor de San Bartolomé	0.003	0%	0.0%
Aportes al Conservatorio del Tolima	0.0005	0%	0.0%
<i>Resto</i>	2.48	7%	0.8%
Ministerio de Cultura	0.11	0%	0.0%
<i>Resto</i>	0.22	1%	0.1%
<b>Interior y justicia</b>	<b>3.44</b>	<b>10%</b>	<b>1%</b>
INPEC	0.61	2%	0.2%
Fiscalía General de la Nación	0.81	2%	0.3%
Ministerio de Justicia	0.36	1%	0.1%
Rama judicial	1.16	3%	0.4%
Consejo de Estado	0.03	0.1%	0.0%
Consejo Superior de la Judicatura	0.20	0.5%	0.1%
Corte Constitucional	0.01	0.0%	0.0%
Corte Suprema de Justicia	0.03	0.1%	0.0%
Tribunales y juzgados	0.90	2.5%	0.3%
<i>Resto</i>	0.50	1.4%	0.2%
<b>Protección social</b>	<b>18.82</b>	<b>52%</b>	<b>6%</b>
Instituto Nacional de Salud	0.02	0.0%	0.0%
INVIMA	0.03	0.1%	0.0%
Ministerio de Protección Social	15.38	43%	5%
Gestión general	0.04	0.1%	0%
FOPEP	4.38	12.1%	1%
CAJANAL	3.62	10.0%	1%
Caja de Crédito Agrario	0.19	0.5%	0%
<i>Resto</i>	3.39	9.4%	1%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006.

## 2.1. Sector Educación

A continuación, el análisis se centra en los rubros y fuentes de gasto más significativas, y sobre aquellos que se podría llevar una labor de flexibilización, de acuerdo con el trabajo conjunto realizado con los funcionarios del Ministerio.

En la Cuadro 5.1, en la sección de educación, el rubro más sobresaliente se encuentra en la primera fila del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y corresponde a COP 8.4 bn con recursos nación, destinados por constitución al Sistema General de

Participaciones (SGP) y distribuidos a departamentos y municipios a través de la Ley 715, y de la metodología aplicada anualmente por el Departamento Nacional de Planeación, protocolizada en un Documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) (la suma de COP 8.4 bn corresponde a las once doceavas partes de la asignación para educación de 2006, con la onceava restante, correspondiente a diciembre, la asignación para el SGP es de COP 9.2 bn). Una de las mayores inflexibilidades presupuestales en Colombia por décadas era la distribución de los maestros entre municipios, y su discrepancia con la población objetivo; esto es los niños atendidos y por atender. Las reformas a la descentralización adelantadas entre 2000 y 2002 buscaron introducir en la constitución el mandato de transferir los recursos de educación en función de la población objetivo, y desarrollar este precepto en la ley mencionada. Así mismo, se premiaba a los municipios que avanzaran en un grupo de indicadores de eficiencia y cobertura. La práctica hasta ese entonces había sido transferir recursos en función del costo de los maestros existentes en cada localidad.

Es natural que la distribución histórica de maestros hubiese seguido patrones definidos por criterios como el poder político, el deseo de los maestros de estar en las capitales y alejados de sitios inhóspitos y violentos, etc. La ley buscaba confrontar esta inflexibilidad y estaba abocada a trasladar maestros desde municipios con defecto de niños hacia aquellos con exceso relativo. Como es obvio, la eficacia de estos traslados podía enfrentar problemas logísticos, laborales y políticos.

En efecto, un reporte de los encargados de aplicar esta nueva regulación del sector acusa a los diseñadores de la ley de falta de realismo. Dice Alejandro Gaviria, Subdirector del DNP al principio del Gobierno Uribe, “Además de los problemas de información, que obligan a ajustes permanentes en las transferencias, la intención de transferir recursos con base en la población atendida se vio frustrada por la incapacidad institucional y política de las entidades territoriales para reducir sus nóminas o disminuir los costos laborales. En educación, aún después de culminada la transición, los valores transferidos siguen teniendo como referente principal los costos históricos. ... Lo dictaminado por la Ley ha resultado infructuoso para resolver un problema que, en el fondo, es de carácter político.” (2005, pp. 149 a 151).

Así las cosas, el grado de inflexibilidad de estos recursos es ALTO. **La propuesta:** ¿Cuál debe ser entonces el curso de acción hacia el futuro? ¿Reconocer la preeminencia de los factores políticos que inflexibilizan la distribución de recursos en función de los maestros, y dejar con ellos desatendidos o pobremente atendidos de un número grande de localidades? La introducción de estos nuevos principios en la

constitución y la ley debe servir como marco rector. La velocidad con la cual se los ponga en práctica depende del equilibrio político y de la eficacia en modificar contratos laborales y asignaciones geográficas. Estos pueden ser procesos lentos, pero ya se iniciaron, lo cual no es poco. No creemos que el resultado fallido de los primeros años de aplicación demuestre lo equivocado de la nueva normatividad del sector público en educación, sino que revela justamente la dificultad de flexibilizar y racionalizar la prestación de este servicio. En nuestra opinión, este es el primer paso obligado para cualquier proceso de reforma. Entre más difícil sea realizarlo en la práctica, tal vez más claro es que era imperioso empezar pronto.

Como parte de la asignación para Fondos Especiales se encuentra un rubro de COP 103.7 mm, correspondiente a aportes al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET). La fuente es el SGP y otros recursos de la Ley 549 que van para pensiones de maestros territoriales. Estos, por supuesto, son recursos completamente inflexibles, dado que los faltantes del Fondo del Magisterio terminan repitiendo contra la Nación. Inclusive, el mayor riesgo no es su monto actual, sino su dinámica en la medida que depende de los ascensos en el escalafón docente de miles de maestros. Grado de inflexibilidad ALTO. **La propuesta** en este sentido consiste en revelar, a través de un modelo actuarial, y con base en escenarios de evolución en el escalafón, la dinámica que puede tener este rubro hacia el futuro, para poder cuantificar esta contingencia. Una complicación adicional es el hecho de que existen unos cien mil docentes con retroactividad, lo cual estimula retiros de cesantías con un costo considerable para el Estado. Es necesario ponerse al día en aproximadamente COP 800 mm fondeados por la Nación. Esta es otra contingencia que debe ser objeto de estudio. Este debate se dio en la Ley 344/96, donde se buscó que al pedir retiros parciales de cesantías se les actualizara con el IPC. Esto ahorraría recursos.

Una serie de partidas interesantes aparece en los rubros subsiguientes de I Cuadro 5.1: Colegio Mayor de San Bartolomé: 3.5 mm, Colegio Boyacá (Decreto 3175 de 2005 y 790) y Aportes a Conservatorio del Tolima (nótese que no mencionamos otros dos como Centro de Rehabilitación para Adultos Ciegos o Educación de Niñas y Niños en situaciones especiales, por considerarlos por fuera de una revisión estrictamente fiscalista). En el caso del Colegio Boyacá, estos aportes aparecen enteramente ad-hoc, y conducen a una asignación anual a un establecimiento público del orden Nacional que atiende en Tunja a unos 5 mil estudiantes. Si bien este colegio ya fue traspasado al Departamento de Boyacá, aún el fondeo anual corresponde a la Nación. (Grado de Inflexibilidad: MEDIO). **Propuesta:** Junto con otros establecimientos similares que aparecen en el Cuadro 1.1 (v.gr. Pascual Bravo, Ley 790) la suma total

de este tipo de transferencia ad-hoc asciende a 41 mm para 2006. La economía política de este tipo de establecimientos, defendidos por la tradición y por intereses políticos regionales hace probablemente inviable la eliminación de un tajo de la transferencia. Se debe entonces buscar su marchitamiento en el tiempo. Una forma razonable puede ser el congelamiento de esta transferencia en términos nominales, y la suscripción de un compromiso con los entes territoriales de que paulatinamente irán haciéndose cargo de una mayor porción de su presupuesto. Dado que la inflación actual y esperada es cercana al 5%, esta sería una tasa anual de traspaso razonable.

Aportes a Universidades públicas, COP 1.47 bn (Ley 30 de 1992), uno de los rubros con mayor defensa política, y a juicio de los técnicos, menor posibilidad de modificación. (Grado de Inflexibilidad: ALTO)

En las partidas del Ministerio de Cultura se encuentra COP 18.8 mm Recursos IVA (Ley 780 2002) con destino específico para cultura y deporte. Así mismo, Coldeportes cuenta con recursos propios para inversión, que se derivan del 30% del impuesto a los cigarrillos, lo que asciende a COP 19.9 mm, en adición a aportes de la Nación para inversión por COP 62.1 mm. La historia reciente se deriva de la Ley 181/95, "Ley del deporte", que en su Art. 75 destinó un IVA para el deporte. Este fue demandado por constitucionalidad y eliminado por que no constituía "gasto social". Se emitió posteriormente un acto legislativo (modificación de la constitución) en el que se incluyó las erogaciones de deporte como gasto social. En otra ley se han incluido los juegos importantes que estaban pro realizarse: nacionales, bolivarianos y centroamericanos y del Caribe.

La economía política de estas partidas se deriva del apoyo que tiene en el Congreso de la República el dinero para deportes, en parte justificado por el hecho de que las inversiones regionales en escenarios deportivos se convierten en una bandera política. Por esto se puede decir que su modificación no es fácil. (Grado de Inflexibilidad: ALTO). **Propuesta:** En el caso de este tipo de recursos de destinación específica se debe pensar en introducirlos en el PGN y que sean solventado con Recursos Nación, y que la parte de destinación específica sea marginal, en la medida que haya recursos excedentarios, siguiendo el ejemplo de México. Es decir, la validez de las nuevas leyes que creen rentas de destinación específica debe ser en el margen. Como criterio de asignación de presupuesto es más razonable. Los montos de IVA y otras fuentes tributarias que hoy alimentan los fondos de Coldeportes deben pasar simplemente al PGN. Implícito en la adopción de este criterio estaría una nueva concepción tributaria que es deseable adoptar. Echeverry et al. (2004) documenta las dificultades de este tipo de rentas manifestadas por los ministros de Hacienda desde hace cien años. Por

ende, esta sería una iniciativa profunda en el esquema tributario y presupuestal colombiano.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) recibe COP 47 mm por virtud de la Ley 21 de 1982 que creó dentro de las rentas parafiscales una de 0.5% de la nómina destinada a subsidiar matrículas de estudiantes de administración pública. De los recursos de la ESAP, COP 13 mm no son de dicha Ley, sino que provienen de convenios de entidades territoriales para adelantar concursos para llenar cargos. La ESAP tiene excedentes en TES pues tradicionalmente no se le presupuesta todo lo que se recauda. La economía política se deriva de que esta entidad educativa tiene regionales que son un atractivo foco para intereses políticos (Grado de Inflexibilidad: MEDIO). **Propuesta:** Hay varios elementos que se pueden modificar. No tiene mucho sentido que este tipo de entidades tengan excedentes por una ley ad-hoc, cuando hay dificultades financieras en otros sitios del presupuesto. Ya hubo un intento por parte del MHCP de tomar por ley parte de estos recursos y distribuirlos por parte del MEN para la educación superior. La Corte Constitucional echó para atrás esa iniciativa. Una solución debe pasar por asignar a la ESAP por funcionamiento e inversión estrictamente lo que necesita. Ahora bien, una solución más de fondo es canalizar los recursos no a través de subsidios de oferta como es ahora, sino a través de la demanda, direccionando estos dineros a por el ICETEX. El número de estudiantes que vayan a la ESAP lo debe definir el mercado con base en la calidad de su educación. Adicional a esto se puede adoptar una alternativa similar a la propuesta para todas las rentas parafiscales, como es convertirlas en marginales. Esto en la práctica es lo que se hace hoy de forma administrativa, cuando se le congelan recursos excedentarios. Pero se debe poner en una norma.

## 2.2. Sector Protección Social

Al confrontar este sector el principal rubro son las pensiones, las cuales tienen un grado de inflexibilidad ALTO, y requieren de medidas constitucionales y legales para su modificación. Aparte de esto, las pensiones constituyen un “contrato profundo” de una sociedad, cuya modificación debe ser paulatina. En los últimos tres años se han aprobado una reforma de ley y una reforma constitucional, con el objeto de mejorar el código pensional colombiano, unificar el régimen de pensiones públicas y reducir el pasivo pensional (excepción hecha de los militares), eliminación de los subsidios implícitos en el sistema de prima media administrado por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, entre otros.

Parte de la modificación de ley fue declarada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, lo cual forzó al Gobierno a adelantar una reforma constitucional que ahora está siendo evaluada por la Corte. Para ilustrar el proceso político y la evaluación de la Corte, el Recuadro 1 presenta un artículo de prensa publicado por el diario El Tiempo, en el cual se analiza este fallo de la Corte. Este artículo de prensa ilustra tanto la economía política como el fenómeno de inflexibilidad asociado con las pensiones, así como la dificultad para su reforma.



## **Recuadro 1.**

---

### **La Corte Kamikaze**

Juan Carlos Echeverry, Agosto de 2004

La Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos claves de la reforma pensional con dos aumentos: primero, a su parecer no hubo “suficiente discusión” en las comisiones séptimas conjuntas de senado y cámara. Segundo, no se pueden afectar los “derechos adquiridos” por las personas que se encuentran amparadas por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Con respecto al primer argumento la Corte tiene un concepto limitado de lo que es el debate. Esta es tal vez la reforma legal más debatida dentro y fuera del congreso, y no por espacio de un período de sesiones en el seno del parlamento, sino a todo lo largo y ancho del país con el legislativo, la academia, los sindicatos, las uniones de pensionados y los gremios, en dos gobiernos sucesivos.

Me permito refrescar la memoria de la Corte a este respecto. En el año 1999 en Planeación Nacional escribimos un documento en el que se hacía el balance ampliado del Estado Colombiano, incluyendo todas las contingencias legales y contractuales, que normalmente la Contaduría Nacional no contempla en su balance contable. La Nación, que en las cuentas de la Contaduría tenía un patrimonio positivo de cerca de 70% del PIB, resultaba en un patrimonio negativo de 60% del PIB, una vez se incluían todos los pasivos ocultos o implícitos, y en particular el pasivo pensional, el cual estaban muy subestimado por la Contaduría. En lenguaje llano, el Estado estaba quebrado por un pasivo que bien calculado llegaba a pesar 2 veces el PIB colombiano. Esta era una circunstancia nueva en la historia del país. En algún momento esta situación contable se iba a manifestar en la imposibilidad de pagar esas deudas contraídas irresponsablemente por dos generaciones de colombianos, para ser pagadas por las dos generaciones siguientes.

A lo largo de los siguientes tres años abrimos el debate sobre este tema incluyendo a la academia colombiana, y, en las mesas de concertación convocadas por el Gobierno Pastrana en el año 2000, a los sindicatos, los partidos políticos, los gremios y las bancadas parlamentarias. Los sucesivos equipos económicos del gobierno pasado nos propusimos diseñar una reforma que viabilizara las finanzas estatales, para así alejar el escenario más sombrío de una eventual cesación de pagos a los pensionados o a la deuda pública.

Al interior del gobierno Pastrana hubo un encendido debate de un año entre el entonces ministro de trabajo, Angelino Garzón, el titular de hacienda, Juan Manuel Santos y el suscrito, a la sazón director de Planeación. Luego de una año de deliberaciones, que incluyeron citaciones de las comisiones séptima de la cámara y el senado en distintas ciudades del país, hubo humo blanco al interior del ejecutivo, en un acuerdo de filigrana sobre una reforma económicamente indispensable, socialmente equilibrada y políticamente viable.

Solo en ese momento, luego de dos años y medio de debate nacional, empezó el vía crucis a través del congreso. Un congreso que ya estaba consciente hasta la saciedad de lo impostergable de esta reforma, pues las miles de de páginas escritas por expertos y legos, de transparencias de power point y las innumerables horas de discusión en todos los escenarios pensables habían llevado prácticamente a la “suficiente ilustración”. Se necesitaba ahora llegar a un acuerdo entre legislativo y ejecutivo sobre las modificación definitiva de los parámetros tanto de la transición como del período posterior a 2014.

En el Gobierno pasado aprobamos el proyecto en la comisión primera de la Cámara. Al hacer el empalme, el equipo del nuevo gobierno, en contra de nuestro consejo, decidió introducirle unas modificaciones, retiró el texto que ya hacía trámite por el congreso y presentó uno nuevo, básicamente con los mismos lineamientos. La reforma aprobada finalmente se asemeja mucho a aquella que nosotros promovíamos, salvo algunas adiciones menores. Pero este no es el punto, lo central fue el acuerdo de dos gobiernos sucesivos, elegidos democráticamente, sobre tal vez el tema más medular de las finanzas públicas en los próximos veinte años, así como de dos congresos sucesivos, en los cuales hubo una cambio de composición importante, también sobre la urgencia de aprobar una reforma en la que se modificaran los parámetros de un sistema insostenible que otorgaba irresponsablemente beneficios excesivos. La ironía del asunto es que la meta era y es, poder pagarle sus pensiones justamente a aquellos que se han beneficiado en exceso del sistema pensional.

Por esta razón, el concepto de “insuficiente debate” esgrimido ahora por esta Corte para declarar inexecutable parte de la reforma es infantil. El país no puede aguantar la liviandad de estas nueve personas (o las seis que aprobaron este fallo) con el pretexto de defender un texto cuyos alcances parecen no entender.

Sobre la imposibilidad de modificar supuestos “derechos adquiridos”, en contra de la cual salvaron voto algunos magistrados, cálculos preliminares indican que puede tener un costo directo cercano a los 15 mil millones de dólares! El costo de desencadenar un

impago de la deuda pensional y pública a la vuelta de un par de años es insospechado. Recordemos que Argentina perdió dos terceras partes de su PIB en dólares a raíz de una crisis fiscal. Por pulir el verso del control constitucional en manos de las persona equivocadas, podríamos estar abocados a una crisis fiscal y social del innombrables proporciones.

La Corte debe tener claridad sobre una cosa: la Constitución Política que la corte busca defender fue escrita a la sombra de los descubrimientos petrolíferos de Caño Limón y Cusiana, por una asamblea constituyente que creía contar con recursos que este país jamás había presenciado. Fue una constitución para un país nuevo rico, que se repartió de mil maneras en las leyes posteriores. Pero la transitoria fortuna duró seis años, y ya se esfumó. Aún más, el mismo gasto mandado por la constitución contribuyó al descalabro económico del país en 1999, e hizo más irreal cumplir con aquellas promesas al pueblo colombiano.

Una Corte madura estaría en la tarea de interpretar ese texto a la luz de las actuales circunstancias: post-recesión, abultada deuda pública, dificultad de subir impuestos, inflexibilidad del gasto público, recuperación incipiente, etc. A la economía de hoy no le es posible pagar todo lo que allí está prometido. La única forma de que algunas de esas promesas tengan respaldo real es devolviéndole a los hogares y empresas del país la capacidad de crear riqueza, empeño en el cual se han empleado a fondo dos gobiernos sucesivos. Esta labor requiere un trabajo de titánico, pues los beneficiaros de las prebendas de la constitución se aferran a ellas con los dientes, y sólo lentamente, después de enconados debates, se convencen de que son promesas vacías hasta tanto el Estado colombiano no vuelva a ser viable fiscalmente.

La visión de la Corte Constitucional parece ser otra. Ellos quieren osificar al país en los mandatos de un texto que la realidad fiscal ya declaró obsoleto. En esa labor tienen una actitud similar a la de los pilotos japoneses, que sin importar las consecuencias se inmolaban por un mandato íntimo. Estos kamikazees constitucionales sin embargo tienen en sus manos el timón de la nación, que se lo han arrebatado a un ejecutivo y un legislativo democráticamente elegidos y cuyas actuaciones están sujetas a constante escrutinio. Con el curso que llevan van a estrellar a este país contra el mar.

---

Dadas las condiciones actuales y teniendo en cuenta que el sistema pensional ha sido objeto de dos reformas sucesivas, consideramos que de forma realista el ejecutivo no debe involucrarse en una tercera reforma en el mediano plazo (5 años). Por esta razón, estas partidas que están repartidas en varios puntos del PGN (p.ej. COP 4.3 bn en la partida Financiación de pensiones Art. 138 Ley 100 de 1993, entre otras) tienen un grado de inflexibilidad ALTO, y que lo más razonable es esperar que el crecimiento económico y los eventuales descubrimientos petrolíferos provean los recursos tributarios necesarios para solventar estos gastos.

Un rubro interesante es la Cuota de Auditaje de la Contraloría General de la República (CGR). La misma se deriva de la obligación de cada entidad del Gobierno a aportar a la GGR un porcentaje del presupuesto que será destinado a los costos de auditaje que adelanta esta entidad. Este tipo de cobro tiene varios problemas, como por ejemplo que en el caso de las Regalías indirectas se lo puede estar cobrando dos veces, una en cabeza de Fondo Nacional de Regalías, y otra en la de los entes territoriales. De otro lado, la pregunta pertinente es por qué asignarle una renta específica a la CGR si de cualquier manera la Nación tiene que cubrir sus costos de funcionamiento e inversión. Este esquema resulta redundante. Ahora bien, esto se descuenta de lo que la Nación le transfiere para gastos, pero resulta en una organización presupuestal innecesariamente compleja. Grado de inflexibilidad: BAJO. **Propuesta:** eliminarla.

CEADS (COP 1.98 mm) era entidad pública y ahora esta partida consiste en un convenio del Ministerio de Protección Social para traspasar estos recursos. Es una entidad "privada", una especie de ESAP de la salud. **Propuesta:** se debe eliminar esta transferencia y liquidar este convenio.

En el Cuadro 5.1 aparecen varios ítems con el nombre FOPEP, el más voluminoso de los cuales es de COP 3.6 bn que corresponde a pensiones de Cajanal (sistema de pensiones público). Allí se han recogido también los funcionarios públicos de las entidades liquidadas por el Estado. Si bien, tal como se dijo arriba, en este frente no es razonable actuar en el corto plazo para modificar el código pensional, en el caso de Cajanal existe una labor substancial para mejorar la eficiencia del Estado. Cajanal tiene 38 regímenes que se debieran unificar, se estima que hay 80 mil expedientes represados esperando liquidación, y los jueces fallan tutelas en contra de las liquidaciones, lo cual complica aún más el proceso de liquidar pensiones. Como resultado, las revisiones de pensiones de Cajanal se encuentran actualmente en un estado de alta ineficiencia que puede promover la aparición de corrupción. Grado de

inflexibilidad: ALTO. **Propuesta:** un proyecto especial dedicado a una reingeniería de este proceso puede generar ahorros importantes de pagos, hacer más expedita la liquidación de pensiones, descongestionar los procedimientos. Esto debe ser subcontratado con el sector privado.

La Red pública hospitalaria recibe COP 69.4 mm para el año 2006. Naturalmente en este caso como en muchos de los que se revisan en este documento, sería necesario un estudio específico, y tal vez las entidades directamente encargadas (Ministerio de protección Social y DNP) son más apropiadas que el MHCP para determinar la viabilidad y eficacia de estos recursos. Se han suscrito convenios de crédito con un número de hospitales, y se ha invertido en diferentes vigencias, según una estimación gruesa, un monto cercano a los COP 700 mm. Hay varias dudas sobre si este proceso es sostenible, pero naturalmente, la economía política es altamente sensible a titulares de prensa y presiones regionales. Grado de inflexibilidad: BAJO. Propuesta: evaluación de la eficacia de esta financiación.

Finalmente, este sector contempla dos entidades con inmensos presupuestos derivados de rentas parafiscales a la nómina, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA, COP 990 mm) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, COP 1.575 mm). Sobrepassa el alcance de este estudio la discusión de problemas que enfrentan estas dos entidades. De acuerdo con los técnicos la urgencia de adoptar acciones en pos de la eficiencia y la eficacia de los programas está en el SENA más que en el ICBF. Cualquier ahorro y mejoramiento puede tener un efecto substancial, bien sea en el entrenamiento de la fuerza laboral colombiana o en la eficiencia del uso de estos recursos parafiscales. La economía política del SENA es una de las más difíciles de solucionar del sector público colombiano, dado que tiene una red importante de regionales que emplea un número importante de funcionarios e instructores, con lo cual es objeto permanente de atención de los políticos nacionales y regionales. Su grado de inflexibilidad es ALTO. **Propuesta:** considerar las dos estrategias presentadas en distintos puntos de este informe, relacionadas con hacer marginal la renta de asignación específica, y transferir a la Nación la distribución de estos recursos.

### **2.3. Sector Justicia**

Ha habido en distintos gobiernos la intención de transformar la estructura organizativa de la Rama Judicial. Particular atención ha recibido el Consejo Superior de la Judicatura, pues se argumenta que su sala administrativa duplica las labores del director administrativo de la rama, y las actividades de las regionales. Ahora bien, la

economía política es tremendamente difícil, pues hay una imbricación entre el Congreso con la rama judicial, que hace tortuoso cualquier intento de modificación a través de ley o reforma constitucional. El grado de inflexibilidad es ALTO. **Propuesta:** estudiar una reingeniería de la Rama y su nivel descentralizado.

### **3. Subdirección de Infraestructura y Desarrollo Económico**

Esta subdirección tiene a su cargo la asignación del presupuesto del GNC entre los sectores Minero-energético, Agropecuario, Comunicaciones y Transporte, y Comercio exterior. El presupuesto conjunto de los mismos asciende a COP 6 bn. Los rubros agregados de los sectores de la Subdirección comprenden COP 1.3 bn para funcionamiento de las entidades del Gobierno Central relacionadas con estos sectores, COP 4.3 bn de inversión y COP 0.4 bn de servicio de deuda.

Este sector tiene un grupo importante de empresas vinculadas, como Ecopetrol, un grupo de electrificadoras, Colombia Telecomunicaciones, Corelca, Urrá, Artesanías de Colombia, entre otras 70 entidades. De acuerdo con la evaluación de los expertos, las principales inflexibilidades se pueden encontrar en el sector Minero-energético y están en los denominados Fondos Especiales y de Regalías.

Antes de entrar en el detalle de estas inflexibilidades se debe aclarar el concepto de "Situación de Fondos", importante en lo que sigue del documento. La situación de fondos hace referencia a la fuente de los recursos que se asignan a un fondo o partida determinados. Si es "Con Situación de Fondos", indica que los recursos deben salir de la bolsa común proveída de recaudos tributarios o deuda pública. Si es "Sin Situación de Fondos", los recursos que se especifiquen en el PGN provienen de otras fuentes, como son rentas de destinación específica o rentas parafiscales, distintas a la bolsa común administrada por MHCP.

**Cuadro 5.2. Apropiaciones para infraestructura y desarrollo económico en 2006**

	Billones de COP	% de la apropiación para infraestructura y desarrollo	% del PIB
<b>Infraestructura y desarrollo económico</b>	<b>6.02</b>	<b>100%</b>	1.99%
<b>Comunicaciones y transporte</b>	<b>3.54</b>	<b>59%</b>	1.17%
Aeronáutica civil	0.38	6%	0.13%
Invías	2.08	35%	0.69%
Ministerio de Comunicaciones	0.05	1%	0.02%
Ministerio de Transporte	0.13	2%	0.04%
<i>Resto</i>	0.91	15%	0.30%
<b>Desarrollo económico</b>	<b>1.14</b>	<b>19%</b>	0.38%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	0.18	3%	0.06%
Superintendencia de Sociedades	0.06	1%	0.02%
<i>Agropecuario</i>	0.90	15%	0.30%
ICA	0.11	2%	0.04%
INAT	0.01	0.1%	0.00%
INCODER	0.25	4%	0.08%
INCORA	0.06	1%	0.02%
Ministerio de Agricultura	0.47	8%	0.16%
<b>Minas y energía</b>	<b>1.33</b>	<b>22%</b>	0.44%
Agencia Nacional de Hidrocarburos	0.29	5%	0.10%
INGEOMINAS	0.07	1%	0.02%
Ministerio de Minas y Energía	0.76	13%	0.25%
<i>Resto</i>	0.22	4%	0.07%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006.

### 3.1. Sector Minero-energético

Los “Fondos cuenta” que hay en este sector han sido creados por ley y autorizados en el presupuesto de inversión del Ministerio de Minas y Energía. Tienen vigencia en el tiempo en función de la ley que los creó. Se les ha asignado una fuente específica y están destinados a un grupo definido de agentes o de gasto. El monto agregado de los mismos, en el subsector Minero-energético, asciende a COP 500 mil millones (mm). Los siguientes son Sin Situación de Fondos:

1) Fondo de Apoyo Financiero a Zonas no Interconectadas (COP 29.5 mm, FAZNI, Ley 633 de 2000): la fuente del mismo son los generadores de energía eléctrica. Su origen se debió a la dificultad para hacer inversiones discrecionales del sector, por ejemplo en Zonas no Interconectadas (ZNI) al sistema nacional de interconexión eléctrica. En dicha ley se surtió de recursos a este fondo con base en la creación de una destinación específica de recursos del propio sector económico. El FAZNI es administrado por el Ministerio de Minas y Energía y se le impide la compra de TES.

Por diseño el fondo desembolsa para proyectos presentados por las localidades, esto es, por demanda de los municipios. Esto ha creado problemas de ejecución. Si bien el mecanismo de demanda es razonable, en la práctica faltan proyectos por escasez de

iniciativas de los alcaldes. El fondo ha acumulado un excedente considerable a través de los años el cual en la actualidad es de COP 600 mm. A raíz de esto se modificó la normatividad para permitir al Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas (IPSE) que promueva y ejecute iniciativas. Esto cambia el diseño de demanda hacia oferta, y busca ejecutar los recursos. Ahora bien, incluso con el nuevo esquema no se logra un número suficiente de proyectos lo cual hace recomendable pensar en nuevos esquemas.

Hay dos dificultades para un nuevo diseño, la primera es que de acuerdo con la normatividad contable del Fondo Monetario Internacional (FMI) en cada vigencia fiscal los recursos del FAZNI son ingresos corrientes (“por encima de la línea”, en la nomenclatura FMI). La situación cambia en la medida que se acumulan en activos en un fondo que contiene recursos de sucesivas vigencias. En efecto, al desacumularlos son contabilizados como recursos de financiación, y contabilizados “por debajo de la línea”. Este tratamiento contable es perverso en la medida que recursos que se acumulan aumentan el déficit de vigencias posteriores. Por consiguiente, si bien por diseño los recursos Sin Situación de Fondos no debe afectar ni el déficit ni los requerimientos de financiación del GNC (dado que justamente no necesitan dinero del Gobierno Nacional), una vez un peso pasa de una vigencia otra sí empieza a sumar al déficit. De allí en adelante su utilización se ve dificultada por las políticas de ajuste fiscal.

La segunda dificultad son los intereses políticos alrededor del fondo. El núcleo de la economía política FAZNI consiste en un número de parlamentarios de aquellas regiones del país consideradas ZNI (aproximadamente 18 congresistas) para quienes este es un logro político y un monto de recursos en el que deben poder influir. Ahora bien, en un giro de la administración pública que desafía la lógica, esto no ha sido suficiente para que promuevan a los municipios en los que tienen influencia, o de los cuales derivan su poder político, para que presenten proyectos a ser financiados por el FAZNI. Esto es contradictorio, pues pareciera que los que estos políticos estuviesen interesados es en la existencia del fondo, y no en su uso efectivo a favor de sus electorados. Bien sea que haya algo que no entendemos aún, esto constituye en un punto que se debe aclarar. Otros fondos de este subsector se encuentran a continuación.

2) Fondo Especial de Energía Social (COP 320 mm, FOES, Art. 118, Ley 812 de 2003, año de expiración: 2011). Este fondo obtiene sus recursos de los excedentes del Sistema Contribución de Cambios Comerciales (ASIC). Una ventaja de este y el siguiente fondo es que tienen una vigencia definida desde su creación.



3) Fondo de Apoyo Financiero a Zonas Rurales Interconectadas (COP 30 mm, FAER, Ley 788 de 2002, año de expiración: 2009). La fuente de este fondo es el Sistema de Transmisión Nacional.

4) Fondo de Solidaridad para Subsidio y Redistribución de Ingresos Sector Eléctrico (COP 85.2 mm, FSOLID). Este fondo se alimenta de dichos excedentes, y no tiene una vigencia definida.

**Propuesta:** un uso más racional de estos fondos debe partir de responder algunas preguntas como ¿Quién paga por estos fondos? El doliente último de estos recursos es el usuario de energía eléctrica, pues de su bolsillo salen estos recursos. Las compañías del sector eléctrico, que directamente aportan los recursos, transfieren a la tarifa el cargo de estos fondos. El usuario provee un subsidio cruzado hacia los diferentes usos, bien sea zonas no interconectadas, zonas rurales interconectadas, solidaridad social, etc. No es evidente la justificación desde el punto de vista de carga fiscal por la cual sean específicamente los usuarios de energía los que deben sufragar los costos de ese tipo de iniciativas, y no el PGN. La distorsión que se suma al precio de la energía afecta incluso la demanda misma de ese servicio, en contra de lo que es el mejor interés del sector.

Aparte de la dudosa justificación fiscal, el “principal”, el usuario final, no tiene ninguna información ni forma de monitoreo o rendición de cuentas de las acciones de su “agente”, constituido por la red de instancias públicas ligadas con la ejecución de estos fondos. Naturalmente, ante la alternativa más clara que sería dejar en cabeza del PGN estas obligaciones, y que sean sufragadas directamente con recursos de impuestos o deuda pública, los actores del sector se oponen pues en ese caso entraría a competir directamente con todos los demás sectores económicos y sociales representados en el PGN. Posiblemente esta sea la justificación efectiva por la cual los legisladores y el propio ministro del sector admiten crear este tipo de rentas.

5) Fondo Nacional de Regalías (COP 315.2 MM, de creación constitucional). Se alimenta de las regalías indirectas. Ha sido objeto de estudio por parte del gobierno y se ha contemplado su utilización a otros destinos distintos de la inversión municipal y departamental. Su economía política es complicada, pues tiene acumulados montos considerables. Presenta problemas similares a los del FAZNI mencionados arriba, y se le pueden aplicar recomendaciones que aparecen adelante.

Las propuestas específicas que se pueden evaluar por parte de la DGP hacia el futuro son:

- i. Revisar la filosofía misma de los fondos cuenta para crear y administrar subsidios cruzados, y cuya motivación real parece ser la baja capacidad de negociación del sector eléctrico dentro del GNC para conseguir recursos del presupuesto ordinario (Con Situación de Fondos). Las distorsiones al precio al usuario de energía afectan el comportamiento de la demanda y el desarrollo de largo plazo del sector.
- ii. Reevaluar la metodología de contabilización de partidas Sin Situación de Fondos por parte del FMI. Si en la vigencia no afectan el déficit por encima o debajo de la línea, se puede argumentar que no tiene sentido que por una definición metodológica los recursos no gastados sí influyan en el déficit del GNC en las siguientes vigencias. Esto crea una dificultad adicional al desembolso de los recursos acumulados, pues los agentes encargados de la disciplina fiscal estarán en contra de su utilización.
- iii. Permitir que más entidades presenten iniciativas, como el IPSE o electrificadotas, e incluso contemplar un sistema de incentivos tanto por la positiva y por la negativa. Los primeros aumentarían el cupo de aquellos municipios que usen el fondo y los segundos podrían disminuir el monto del fondo al final del año si no se usa. Este diseño es difícil de adoptar políticamente, pero puede hacer que los actores claves internalicen los beneficios y costos de estos recursos. Una ventaja de esta alternativa es evitar la creación de un portafolio ocioso.
- iv. Revertir al principal los recursos en vigencias posteriores en caso de no uso del fondo. Se debe tener en cuenta que si estos recursos no se utilizan, su principal, el usuario de energía que los pagó, debiera ser resarcido por la falta de eficacia del Estado. Al usuario final no se le debe quitar lo que no va a encontrar un uso eficaz (esto es, que responda a unas prioridades de la labor estatal) y eficiente (que se haga con el menor desperdicio de recursos). Por lo tanto una propuesta es descontar de la tarifa el monto no utilizado de los fondos, de tal forma que sea el principal quien se beneficie de la ineficacia del agente. Para esto se requiere cambiar la normatividad sobre el recaudo, de tal forma que no se cobre un porcentaje fijo en la tarifa (v.gr. uno por ciento del consumo facturado), sino variable (v.gr. “hasta” uno por ciento del consumo facturado). De esta manera, si en la vigencia anterior no se usaron los recursos, se pueda llegar al caso de que no se recaude más del usuario final hasta tanto el fondo no se encuentre en necesidad de fuentes nuevas.

- v. Reglamentar las fuentes y usos del fondo y establecer reglas del juego para el generador deben ser claves y para usuario.
- vi. Una manera informal pero efectiva que se ha utilizado hasta el presente para desacumular los considerables recursos de algunos de estos fondos es incluir en la Ley General de Presupuesto de cada vigencia la posibilidad de utilizarlos para proveer por otros tipos de gasto del mismo sector. De esta manera, si bien son contabilizados como financiación, al menos reducen la presión fiscal total. Esta es una solución ad-hoc, discrecional de la DGP y de los técnicos, que de hecho flexibiliza sensiblemente estas partidas. Si bien no corrige ninguna de las fallas señaladas, soluciona el problema directo y más apremiante, como es la no utilización de recursos escasos.

### 3.2. Sector Transporte

A juicio de los expertos, las dos principales inflexibilidades de este sector son paridas Con Situación de Fondos, constituidas por dos Fondos presentados en el Cuadro 5.3.

**Cuadro 5.3. Fondos del Sector Transporte**

Fondo	Administrado por	Presupuesto para 2006 COP mm	Disposición en Ley 488 de 1998	Portafolio actual COP mm	Objeto
Sobre Tasa de gasolina	Ministerio de Transporte	12.5	Art. 130	25	Territorios Nacionales
Sobre Tasa de ACPM (Diesel)	Instituto Nacional de Vías INVIAS	100	Art. 117	100	Mantenimiento de la Red Vial Nacional

Fuente: DGP – MHCP.

De nuevo se trata de recursos recaudados a los usuarios de energía, destinados en este caso a las redes que usan estos mismos usuarios, por lo que su diseño económico no sufre de los problemas señalados en los fondos discutidos en la sección anterior. Ahora bien, a juicio de los expertos persiste un problema de asignación de fuentes y responsabilidades, pues se mantiene en cabeza de la Nación compromisos que deben ser asumidos por los entes territoriales. Es el caso de las denominadas redes viales secundaria y terciaria, cuyo mantenimiento fue asignado a dichos niveles de gobierno, pero que a raíz de estos fondos sigue en parte en cabeza del Gobierno Nacional. El Invías debería poder definir claramente las competencias y reasignar el uso de estos recursos. En ese caso se puede considerar entregarlos a las regiones.

¿Quién es la autoridad rectora y conciliadora para optimizar el empleo de estos fondos? Son generados por el mismo sector y tienen destinación específica, aun cuando impliquen un traslape de competencias con niveles subnacionales de gobierno, involucran al ejecutivo representado en el Consejo de Ministros. Aquí se presenta el problema de economía política frente a los entes subnacionales y a la discusión en el congreso de estos recursos. Para solucionar este problema se necesita una redefinición de competencias sobre las redes viales; y la asignación de recursos, en particular los del Fondo de Sobre Tasa a la Gasolina, a los entes que deben enfrentar directamente el mantenimiento de las carreteras.

### **3.3. Sector Agropecuario**

Este sector ha hecho una reestructuración en la cual fueron eliminadas y fusionadas algunas de sus entidades, de tal manera que desaparecieron: IMPA, INCORA, DRI, INAT. En la actualidad se mantienen INCODER e ICA. Estos institutos se financian con recursos de la Nación y recursos propios. Ahora bien, a juicio de los expertos, el Ministerio de Agricultura tiene una serie de recursos que ameritan una consolidación al interior del estado. La razón es que se manejan al tiempo subsidios a sectores específicos, como el algodón, las flores y el banano; Subsidios de vivienda rural; Incentivos a la capitalización rural; Certificados de Incentivo forestal; Incentivos al riesgo cambiario; y apoyo al sector cafetero. La proliferación de instrumentos arroja la duda de si se está disipando esfuerzos en pequeños programas, en lugar de unificarlos en un número reducido con mayor probabilidad de éxito.

#### 4. Subdirección de Administración General del Estado

**Cuadro 5.4. Apropriaciones para la Administración General del Estado en 2006**

	Billones de COP	% de la apropiación para Adm. del Estado	% del PIB
<b>Administración del Estado</b>	<b>63.3</b>	<b>100%</b>	<b>21%</b>
<b>Administración General</b>	<b>3.1</b>	<b>5%</b>	<b>1.02%</b>
Presidencia	0.1	0.2%	0.04%
Acción Social	1.1	2%	0.37%
<i>Órganos Autónomos</i>	1.4	2%	0.47%
Defensoría del Pueblo	0.1	0.1%	0.03%
Procuraduría General de la Nación	0.2	0.4%	0.08%
Contraloría General de la República	0.2	0.4%	0.08%
Congreso de la República	0.3	0.5%	0.10%
Registraduría Nacional	0.6	1%	0.19%
<i>Resto</i>	0.4	1%	0.14%
<b>Defensa y seguridad</b>	<b>13.0</b>	<b>20%</b>	<b>4.28%</b>
Ministerio de Defensa	6.4	10%	2.13%
Policía Nacional	3.6	6%	1.20%
Cajas de retiro de la Policía y las FFAA	2.0	3%	0.65%
Fondos rotatorios	0.6	1%	0.21%
DAS	0.2	0.3%	0.07%
<i>Resto</i>	0.1	0.1%	0.03%
<b>Hacienda y planificación central</b>	<b>47.3</b>	<b>75%</b>	<b>15.62%</b>
<i>Hacienda</i>	45.5	72%	15.03%
Ministerio de Hacienda	6.9	11%	2.29%
Servicio de la deuda pública	38.6	61%	12.74%
<i>Planeación y estadística</i>	0.6	1%	0.19%
DNP	0.1	0.1%	0.02%
DANE	0.1	0.1%	0.02%
Fondo de Regalías	0.3	0.5%	0.10%
Colciencias	0.1	0.1%	0.03%
Superintendencia de Serv. Públicos	0.1	0.1%	0.02%
<i>Resto</i>	1.2	2%	0.40%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006.

##### 4.1. Sector Hacienda y Planeación

Los sectores incluidos son Hacienda, donde se encuentra el presupuesto del MHCP (COP 7.5 bn. Para 2006) y las partidas para el servicio de la Deuda Pública (Amortizaciones por COP 23 bn, e intereses por COP 15 bn). Así mismo, Planeación y Estadística, cuyas principales entidades son el DNP (COP 72 mm), DANE (COP 65 mm), Fondo de Regalías (CP 300 mm), Colciencias (COP 77 mm), y la Superintendencia de Servicios Públicos (COP 50 mm).

El presupuesto de la deuda pública es resorte de esta subdirección, por lo cual sus técnicos nos aportan una visión agregada del problema de inflexibilidades. Para ellos amerita pensar la inflexibilidades no sólo con un enfoque de solucionar problemas

puntuales heredados del pasado, sino previendo las inflexibilidades que se están creando hoy. Es el caso de los pasivos contingentes o escondidos, que van a aflorar como inflexibilidades en unos años. Este ejercicio debe formar parte de la labor recurrente de planificación del gasto y ser internalizado por los diferentes sectores a través de la imposición de una restricción de presupuesto transversal a todos los sectores.

Si bien en Colombia ya hay un manejo explícito y normado de las contingencias, dentro de las mismas no se incluyen normalmente rubros que forman parte del PGN actual, y cuya dinámica puede afectar seriamente la sostenibilidad fiscal futura. Es el caso de las denominadas “Vigencias Futuras”, que son prometidas fácilmente a sectores del gasto y en escenarios políticos, pero cuya consolidación no se realiza en tiempo real. Algo similar sucede con las eventuales modificaciones a la estructura salarials del estado, las cuales pueden depender de decisiones políticas o judiciales tomadas de forma inconsulta con la restricción presupuestal; y la contratación de militares y policías, en especial en la actual fase del conflicto, que a la vuelta de unos años, a raíz de los compromisos de pensión, subsidio de vivienda, costo de salud directo y familiar, tendrán efectos fiscales considerables. La **propuesta** consiste en hacer un inventario y un análisis actuarial que permita identificar los saldos en valor presente neto (“*stocks*”) y los flujos asociados año a año de un grupo de rubros con alta incidencia futura.

El mecanismo de las vigencias futuras requiere de particular atención, dado que no se ha establecido normas que lo regulen. Si bien existe un estudio al respecto, su creación sigue siendo una práctica continua para desconocer la restricción presupuestal intertemporal. Una vigencia futura es finalmente una especie de “Cheque posfechado” que se puede asimilar a un endeudamiento. En ese sentido se la debe enmarcar dentro de un marco plurianual, y someterla al escrutinio del Congreso. La misma no es siquiera una contingencia, pues representa un compromiso cierto. Si bien es claro que en el momento en que se la busque hacer efectiva se dependerá de la situación fiscal, lo cual la haría “flexible”, hay agentes del estado que la usan como respaldo para certificar el apoyo del Gobierno Central.

Hay dos ejemplos sobresalientes de vigencias futuras que permiten ilustrar lo dicho. El primero es el salvamento del sistema financiero posterior a la crisis de 1999. El monto total de esta operación ascendió a 6% del PIB del momento de la crisis, y la modalidad a través de la cual el Gobierno asumió el costo fue a través de vigencias futuras por COP 13 bn que se harían efectivas a lo largo de los siguientes 9 años. En cada año fiscal estas vigencias contabilizaban como “inversión”, y reducían el presupuesto del

Estado en este tipo de gastos. Así pues, las mismas constituían realmente una deuda de largo plazo.

Otro caso son los compromisos del Gobierno Central con Bogotá D.C. para la construcción de TransMilenio, el sistema de transporte masivo para la ciudad. Este tipo de vigencias cubren el 66% del costo de la obra de infraestructura y amoblamiento urbano. Ahora bien, como no hay un límite a este costo y no hay diseños preestablecidos para toda la obra de TransMilenio durante los 15 años de adopción del nuevo sistema, sino que el diseño de cada fase se hace en el momento que se vaya a sacar la licitación, la ciudad tiene el incentivo a aumentar el monto total de la inversión para apalancar más recursos del nivel central. Ese fue el caso de obras de infraestructura de la Fase II de TransMilenio. Puesto que el compromiso está a través de vigencias futuras, hay dos tipos de elementos involucrados, el de deuda ya señalado, y el de un monto variable en el cual los incentivos del agente (Bogotá D.C.) no están alineados con el del principal (la Nación). Es interesante anotar que en el momento del contrato con Bogotá el alcalde pidió que el estado le emitiera unos bonos, pues desconfiaba del mecanismo de vigencias futuras. De hecho, en ese momento, en medio de la crisis de 1999 el Gobierno Nacional había dejado de honrar algunas vigencias futuras.

Puesto que este tipo de compromisos son asimilables a deuda pública deben respetar, al igual que todos los otros rubros del presupuesto, una restricción de viabilidad financiera del Estado. Grado de inflexibilidad: MEDIO. **Propuesta:** las Vigencias Futuras deben hacer parte del cupo de endeudamiento. Se debe crear una contabilidad conjunta sobre crédito público que contemple los compromisos explícitos de deuda, y en adición estos otros compromisos casi igualmente exigibles.

El segundo rubro grande de este sector tiene que ver con la deuda pública misma. El manejo del endeudamiento del Gobierno nacional ha sido delegado a un grupo de técnicos que han gozado de una discrecionalidad excesiva. En efecto, la definición del monto anual, el costo y las condiciones de los bonos colocados, así como la deuda con multilaterales han estado en la práctica exenta de los controles y contrapesos normales de otro tipo de erogaciones. En particular, la deuda actual constituye un compromiso plurianual que será asumido a costa de los rubros más flexibles, a saber, la inversión.

De forma paralela, las negociaciones con los bancos multilaterales se llevan a cabo en el orden inverso a como sería deseable. Primero se programa el gasto, luego se consigue el financiamiento y por último se aceptan las condicionalidades. Estas última

se convierten muchas veces en frenos para el propio desembolso de los recursos, tal como ha sido evidenciado tanto en los organismos multilaterales como en las entidades del estado beneficiarias de estas fuentes. En el momento de negociar las condicionalidades ambas partes “piensan con el deseo” en términos de las reformas que se pueden aprobar en el congreso y los mejoramientos en eficiencia que se pueden lograr en los organismos estatales, y colocan esto como requisitos de desembolso. Esta estrategia ha resultado en muchos casos “auto-derrotada”.

Grado de inflexibilidad, BAJO. **Propuesta:** siguiendo los lineamientos del escenario macroeconómico, imponer una revisión de las transacciones de endeudamiento. Definir una política de endeudamiento y adoptar un sistema de chequeos, contrapesos y rendición de cuentas que la haga compatible, en tiempo real, con la restricción intertemporal del GNC.

#### **4.2. Sector de Administración General**

Los rubros más sobresalientes de este sector son los relacionados con la Presidencia, cuyo presupuesto es de COP 116 mm en cabeza del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), y la Acción Social (COP 1.1 bn). Dentro de ésta última se halla el Fondo de Inversiones Públicas (FIP) que contempla la Red de Apoyo Social (RAS), compuesta por los programas Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. También hay otros programas dentro de la iniciativa conocida como Plan Colombia. El punto de los técnicos sobre este tipo de iniciativas se refiere más a la eficacia del gasto estatal que a su flexibilidad. En particular, Familias en Acción ha demostrado ser un programa tan exitoso que los induce a pensar que podría recoger otros programas menos eficaces como los subsidios y política de vivienda o la política para la población desplazada.

Los rubros asignados a estos dos últimos programas tienen una eficacia y alcance mucho menor, y si bien son flexibles, merman la institucionalidad de la políticas sociales, en cuanto se caracterizan por no entregar a la población objetivo realmente los bienes y servicios que se prometen. Diseminar recursos escasos en una variedad de programas con niveles de eficacia y credibilidad disímiles merma la efectividad de cada peso marginal. Grado de inflexibilidad BAJO.

**Propuesta:** propender por un número de programas bajo y manejable que permita aprovechar economías de alcance y economías de aglomeración, en lugar de disgregar fuerzas en muchos programas difíciles de focalizar, propensos a la ineficiencia, y que merman la eficacia de las políticas sociales. Familias en Acción debía recoger los recursos de algunos de estos programas.



En lo que tiene que ver con la ACCI, la ejecución de recursos ha hecho uso frecuente de los denominados “bancos de gestión”. Estos son instituciones que se especializan en ejecutar proyectos. La gran ventaja desde el punto de vista presupuestal para las entidades es que en el momento que se le entrega los recursos a una de estas instituciones quedan desde el punto de vista presupuestal “ejecutados”. Esto sin perjuicio de que no se haya hecho en realidad nada para realmente realizar ese gasto de forma eficaz.

Este tipo de operación claramente inflexibiliza las partidas objeto de transferencia a los bancos de gestión. En teoría, partidas que no se ejecutaran apropiadamente debían volver al PGN, o quedar como “pérdidas de apropiación”. Este mecanismo impide esto y las separa del sistema de contrapesos y balances. Grado de inflexibilidad MEDIO.

**Propuesta:** limitar la utilización de los denominados “bancos de gestión” con una normatividad que impida separar los recursos así ejecutados del tipo de contrapesos y balances que enfrentan a las demás partidas del presupuesto.

Un grupo de partidas importante compete a los denominados “Órganos Autónomos”. El presupuesto de los Órganos Autónomos viene discriminado así: Defensoría del Pueblo (COP 85 mm), Procuraduría General de la Nación (COP 232 mm), Contraloría General de la República (COP 233 mm), Congreso de la República (COP 300 mm), Registraduría Nacional del Estado Civil (COP 569 mm para 2006, que incluyen el costo de las elecciones parlamentarias y presidenciales por aproximadamente COP 300 mm).

En cuanto a los denominados Órganos Autónomos los técnicos señalan más que presentan regímenes salariales cuya evolución futura puede implicar una considerable contingencia de gasto. Un ejemplo es la contingencia salarial de la rama judicial en la cual actualmente conviven los salarios de Magistrados Tribunal que son cercanos a COP 14 millones al mes con los de un Juez que es cercano a los COP 3 millones. Esta discrepancia surgió de programas de aumentos salariales focalizados en los niveles más altos de la administración de justicia. Es natural que los salarios altos sean inflexibles a la baja, lo cual hace esperar que en algún momento los jueces presionen para que sus salarios sean aumentados. Ligado a un eventual aumento de estos vendría el de los funcionarios de la fiscalía y la procuraduría, lo cual generaría una escalada alcista de proporciones considerables y desconocidas. Esto además deja en claro una complicada economía política en apoyo de esta contingencia.

Se necesita un estudio que revele el tamaño de la misma y la forma de evitarla. La Corte Constitucional definió en un fallo que no se puede pretender corregir problemas

de inequidad a través de la política de incrementos salariales. Grado de inflexibilidad MEDIO. **Propuesta:** Los técnicos mencionan la posibilidad de indemnizar a los funcionarios eventualmente beneficiarios de ese cambio salarial, y modificar la política salarial completa (v.gr. contemplar un salario integral que reemplace el sistema actual).

Un problema similar se presenta en el sector de Relaciones Exteriores, donde para los funcionarios del servicio exterior los salarios quedaron denominados en la moneda en que lo recibieron originalmente. De tal forma que sin importar que el destino final, luego de cumplir sus funciones, sea su retorno a Colombia, sus salarios queden atados a monedas extranjeras, lo cual crea un riesgo cambiario para este tipo de partidas. Grado de inflexibilidad ALTO. **Propuesta:** adelantar una reforma de carácter constitucional que modifique este fallo de la Corte.

Por último, el sector de Medio Ambiente y Vivienda presenta problemas de diseño del programa de subsidios, pues es normal que “se pierden la mitad de los subsidios presupuestados”. La focalización, el seguimiento a las familias sujetas del mismo presentan carencias que le hacen perder legitimidad a este programa. Grado de inflexibilidad BAJO. **Propuesta:** aprender de programas sociales exitosos como Familias en Acción, y ligarlo a ellos.

#### **4.3. Sector Defensa y Seguridad**

El presupuesto de 2006 para este sector, COP 12.9 bn, está dividido entre Ministerio, COP 6.4 bn (costo de las tres Fuerzas y costos de salud y sanidad); Policía, 3.6 bn; Cajas de Retiro COP 881 mm para las tres Fuerzas y COP 1.07 bn para la policía; Fondos Rotatorios COP 570 mm; DAS COP 204 mm.

Tal como se dijo en otra parte de este informe, se debe traer a valor presente neto el flujo derivado de las decisiones de contratación de soldados o policías. p.ej. Al contratar un soldado se calcula y presupuesta su costo en la vigencia, pero no su eventual pensión, los costos de salud de él y su familia, de acuerdo con un modelo actuarial. **Propuesta:** El MHCP debe obligar a constituir provisiones de tal manera que en el tiempo presente se internalice los costos futuros, en los que actuarialmente se está incurriendo.

Cada batallón recibe recursos económicos y financieros de muchas entidades: locales y regionales, e incluso del sector privado. No hay un cocimiento detallado del monto total, o su financiamiento. Para una cuantificación del costo efectivo del mantenimiento de las Fuerzas Armadas es necesario contar con esta información.

Los fondos con los que cuenta el sector defensa son: Fondo Defensa Nacional (COP 54 mm), Fondos Internos de Defensa (COP 188 mm), Fondos Internos Policía Nacional (COP 93.8 mm), Fondo de Salud de las Fuerzas Militares (COP 300 mm) y Fondo de Salud de la policía Nacional (COP 307 mm; fuente: Tabla de Fondos Especiales, pag. 260, MHCP 2006). El total de los mismos asciende a COP 942.8 mm, que es una suma substancial al compararla con cualquier otro sector. Estos fondos, al sentir de los técnicos completan partidas consideradas insuficientes en el presupuesto de las Fuerzas. Ahora bien, se debe hacer transparente la cuantificación de los mismos y su manejo. La economía política de estos fondos es también compleja, dado que son en buena medida el factor de negociación del Gobierno Nacional con los militares. Grado de Inflexibilidad MEDIO. **Propuesta:** hacer un documento que aclare qué partidas insuficientes son complementadas por estos fondos, y cuál debe ser la manera de administrar de forma más eficiente estos recursos. Así mismo, definir cómo se los debe fondear cada año, de tal forma que no acumulen innecesariamente recursos escasos.

Otro rubro considerable y que ha sido objeto de controversia son los Fondos Rotatorios, los cuales aparecen en el PGN como: Fondo Rotatorio del Ejército (COP 219 mm), Fondo Rotatorio de la Armada Nacional (COP 71.5 mm), y Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea (40.6 mm). Estos fondos son una especie de Bancos de proyectos, como los mencionados más arriba, pero específicos de las Fuerzas. Recientemente se unificaron en la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas. Si bien esto buscaba aprovechar economías de escala y alcance, se mantiene una duplicidad en la presupuestación, pues los recursos se presupuestan en las fuentes, y una vez son transferidos a los Fondos Rotatorios, o en adelante a la Agencia, vuelven a ser presupuestados.

La economía política es supremamente interesante, pues en buen parte se deriva del hecho de que los militares no deben estar en su función misional, defender a la Patria, sino una parte del año, por la carga anímica y psicológica que esto representa. Así pues, las labores administrativas que se derivan de estos fondos son su ocupación cuando no están en el frente. No es por tanto una labor fácil la de quitarle a los militares. Grado de inflexibilidad MEDIO. **Propuesta:** eliminar la doble presupuestación, quitándole la primera en cabeza de las fuerzas, y asignándolos exclusivamente en los fondos. Se debe pensar en una reforma de fondo que mantenga a los militares dentro de su misión y alejados de labores administrativas y de manejo de recursos, que no es el campo de su experticia. Esto se debe hacer gradualmente por ser un tema complicado.

## 5. Conclusiones

Tal vez donde se manifiesta de manera más dramática el problema de inflexibilidad del presupuesto es en los sectores sociales analizados. Pensiones, participaciones regionales para educación y salud, Rama Judicial, SENA e ICBF, sintetizan los contratos profundos de una economía y un Estado. Esto lleva a que las acciones propuestas puedan encontrar de entrada enormes dificultades de aplicación. Se han propuesto una serie de acciones que pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- i. Revelar, a través de un modelo actuarial, y con base en escenarios de evolución en el escalafón de los docentes, la dinámica que puede tener este rubro hacia el futuro y su impacto sobre obligaciones salariales.
- ii. Marchitar lentamente el aporte de la Nación a institutos educativos específicos a través de su congelación en términos nominales en el PGN. Los mismos deben ser reestructurados por parte del MEN y descentralizados en su administración y financiamiento, paulatinamente, lo cual requiere de una ley.
- iii. Para las rentas de destinación específica se debe pensar en introducirlas en el PGN, y que la parte de destinación específica sea marginal, en la medida que haya recursos excedentarios, siguiéndole ejemplo de México.
- iv. En el caso de la ESAP, técnicamente es mejor canalizar esos recursos a través de la demanda, con base en el ICETEX. Mientras eso se define, transferir a la institución sólo los recursos necesarios para su funcionamiento. Esto es compatible con la idea de una tesorería unificada del Gobierno Nacional.
- v. Se propone eliminar la Cuota de Auditaje de la Contraloría General de la Nación, y asignar al PGN el cubrimiento de los costos de esta entidad.
- vi. Con respecto a Cajanal, se debe adelantar un proyecto especial de reingeniería para hacer más expedita la liquidación de pensiones, descongestionar los procedimientos.
- vii. En lo que tiene que ver con el SENA, considerar las dos estrategias presentadas en distintos puntos de este informe, relacionadas con hacer marginal la renta de asignación específica, y transferir a la Nación la distribución de estos recursos.

- viii. Con respecto a la Rama Judicial, estudiar una reingeniería de la Rama y su nivel descentralizado.

Al problema de inflexibilidades que motiva este estudio se han adicionado varios aspectos del sector de infraestructura que merecen consideración: la proliferación de instrumentos y competencias, y la presencia de desperdicio de recursos escasos. Se han propuesto algunos principios para discutir, al interior de la DGP y del MHCP la persistencia de algunos de los fondos existentes. Los mismos aparecen en la siguiente lista:

- i. No fondear y no quitarle al contribuyente / usuario lo que no se va a usar.
- ii. Una vez se le extrae la renta, tener cláusulas de qué hacer con los recursos si no se usan
- iii. Contemplar la posibilidad de “devolver” recursos al usuario a través de abonar a su favor para la vigencia del año siguiente por medio de disminuir (flexibilizar) la tarifa.
- iv. Adoptar mecanismos de premio/castigo al uso/no uso por parte de los destinatarios finales, como son los municipios.
- v. Poder usar esos mismos fondos para otros usos si hay disponibilidad y si en ese año ya se cumplió con la expectativa del gasto de ese fondo.
- vi. Compensar con menos uso de otros recursos nacionales solicitados por los entes territoriales.
- vii. Rendir cuentas al denominado “principal”, esto es, al sujeto que aporta los recursos (comprador de energía o usuario de las vías)
- viii. Redireccionamiento al usuario del fondo: v.gr el municipio
- ix. Evitar duplicación, v.gr. INVIAS y el fondo Ministerio de Transporte
- x. Unificar tesorería de esos fondos e identificar cuáles liquidar definitivamente

En el sector de Administración General del estado las principales acciones deben estar dirigidas a:

- i. hacer un inventario y un análisis actuarial que permita identificar los saldos en valor presente neto (“stocks”) y los flujos asociados año a año de un grupo de rubros con alta incidencia futura.

- ii. Hacer que las Vigencias Futuras sena parte del cupo de endeudamiento.
- iii. Imponer una revisión de las transacciones de endeudamiento y adoptar un sistema de chequeos, contrapesos y rendición de cuentas que la haga compatible, en tiempo real, con la restricción intertemporal del GNC.
- iv. Propender por un número de programas bajo y manejable que permita aprovechar economías de alcance y economías de aglomeración, en lugar de disgregar fuerzas en muchos programas difíciles de focalizar, propensos a la ineficiencia, y que merman la eficacia de las políticas sociales. Familias en Acción debía recoger los recursos de algunos de estos programas.
- v. Limitar la utilización de los denominados “bancos de gestión” con una normatividad que impida separar los recursos así ejecutados del tipo de contrapesos y balances que enfrentan a las demás partidas del presupuesto.
- vi. Adoptar un censo de los militares y sus familiares que permita eliminar duplicaciones.
- vii. El MHCP debe obligar a constituir provisiones por el valor actuarial de las nuevas contrataciones de soldados.
- viii. hacer un documento que aclare qué partidas insuficientes son complementadas por estos fondos, y cuál debe ser la manera de administrar de forma más eficiente estos recursos. Así mismo, definir cómo se los debe fondear cada año, de tal forma que no acumulen innecesariamente recursos escasos.

## V. Conclusiones

Cada vez toma más auge la discusión frente a la magnitud de los compromisos de tipo legal y contractual en el presupuesto que los gobiernos deben cubrir para cada ejercicio fiscal. Estas obligaciones reducen el margen de maniobra de las autoridades de política para la priorización de acciones del Estado y la ejecución de programas sustantivos del gobierno. El fenómeno de las inflexibilidades compromete la capacidad del gobierno y de los representantes elegidos para llevar a cabo los planes de gobierno, definir las prioridades de gasto y asignar los recursos de acuerdo con estas prioridades. Así mismo, las inflexibilidades presupuestarias comprometen la estabilidad macroeconómica, por cuanto dificultan adecuar las magnitudes fiscales en función de las diferentes coyunturas y perspectivas macro, redundan en mayores compromisos de gasto hacia el futuro y, por ende, presionan al aumento persistente de la deuda pública.

Bajo ciertos criterios normativos, es posible que las inflexibilidades en presupuestarias puedan considerarse como un aspecto deseable en la medida en que hay un conjunto de rubros presupuestales que no deben estar sujetos a vaivenes de corto plazo. Las inflexibilidades se entenderían, entonces, como un mecanismo para aislar dichos rubros de la discusión anual del presupuesto y generar un compromiso sólido del Estado con dichas obligaciones.

No obstante, frente a un buen número de inflexibilidades presupuestarias, se presentan diversas objeciones a este argumento. En primer lugar, es factible que algunos de los rubros inflexibles no sean prioritarios, y que su inclusión en el presupuesto sea el resultado del “atrapamiento” de rentas por parte de grupos de interés. De esta manera, el problema de las inflexibilidades puede entenderse como un caso particular de lo que en la literatura se conoce como la “Tragedia de los Comunes”. De otra parte, si se trata de rubros prioritarios que no deben dejarse al vaivén de los presupuestos anuales, existen situaciones imprevistas que pueden justificar el abandono de los compromisos en aras de objetivos más generales, como por ejemplo el de la viabilidad financiera del Estado. Por último, la gran cantidad de rentas de destinación específica, transferencias y fondos especiales genera una considerable complejidad en el presupuesto, da lugar a la superposición de funciones, dificulta establecer con claridad las prioridades de las políticas públicas, así como los recursos destinados cada año a los distintos sectores de la sociedad.

En este documento se analizó el fenómeno de las inflexibilidades presupuestales a partir de una discusión teórica, sobre las razones que dan origen a la presencia de

este fenómeno, y adelantar cuatro estudios de caso: Argentina, Colombia, México y Perú. En cada uno de estos se analizaron las fuentes de las inflexibilidades presupuestales, su origen y magnitud, así como las posibles soluciones o tratamientos que se han implementado para superarlas.

Se definió como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeto a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo. Las inflexibilidades se concentran en un grupo de partidas presupuestales fijadas por leyes, decretos, o artículos constitucionales que ordenan gasto estatal y que no son discrecionales del gobierno.

La metodología adoptada siguió la taxonomía de inflexibilidades sugerida por Echeverry et al. (2004). De acuerdo con este enfoque se distinguen tres grupos de rubros dentro del conjunto de “inflexibilidades”. El primero se origina en normas que dictan un gasto de obligatorio cumplimiento (inflexibilidades en el gasto); el segundo ata alguna fuente de ingreso y la destina por Ley a un uso específico (inflexibilidades del ingreso o Rentas de Destinación Específica); y el tercero se refiere a “otras inflexibilidades”, las cuales constituyen los recursos parafiscales y las exenciones tributarias, los cuales se encuentran por fuera del presupuesto, pero reflejan decisiones presupuestales implícitas o explícitas. Los recursos parafiscales son recursos que perciben algunas entidades privadas o de propiedad mixta, con un fin específico y que al no pasar por el presupuesto no están sujetos a la discreción del Ejecutivo. Para el caso de Colombia y Argentina, en algunos casos se consolidan en Fondos Especiales y Organismos Extrapresupuestarios. Por otro lado, las exenciones tributarias se circunscriben como una renta cedida a particulares que las convierte en elementos importantes de la política fiscal.

De otra parte, el análisis clasificó los rubros por el nivel de inflexibilidad: alta, media y baja. Una partida es considerada de inflexibilidad “alta” si el ejecutivo y el legislativo no tienen discreción sobre su valor nominal durante una vigencia fiscal. La inflexibilidad es “media” cuando existe algún margen de maniobra de la autoridad política sobre el monto nominal de ese rubro en el corto plazo. Por último, un componente presenta “baja” inflexibilidad si el ejecutivo tiene amplia discrecionalidad en los ajustes nominales de las asignaciones o afectaciones presupuestales, o si la magnitud ineludible de esa partida es poco significativa. Bajo esta metodología si un rubro es clasificado en alguna de las dos primeras categorías se considera exclusivamente inflexible. Este análisis es usado para las asignaciones de gasto y afectaciones de ingreso.

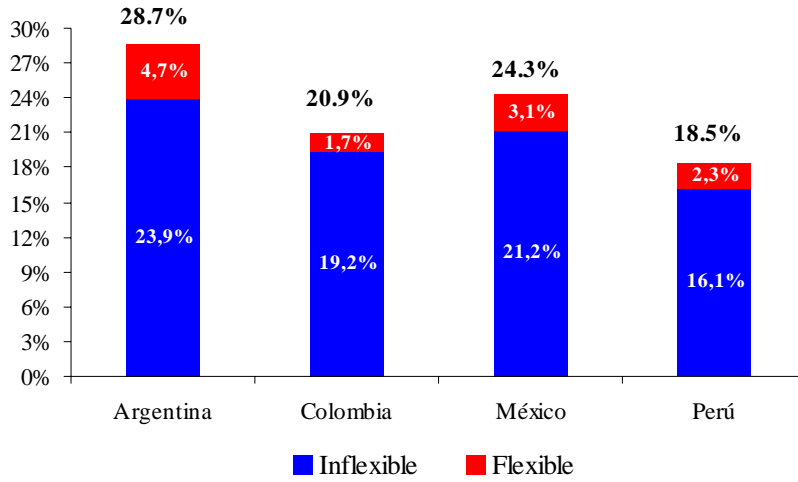


Vale la pena mencionar que la definición de inflexibilidad se refiere a una temporalidad de corto plazo, pues es posible que el margen de maniobra del ejecutivo y el legislativo aumente en el mediano y largo plazo. Si bien existen algunos rubros de naturaleza inflexible o con alto grado de inflexibilidad, bajo circunstancias especiales, como por ejemplo durante una recesión económica, el Gobierno puede tener discrecionalidad sobre algunos de estos rubros considerados como inflexibles. Por ejemplo, en Argentina, durante la coyuntura de económica de 2002, el país convirtió en “flexibles” los pagos de intereses y amortizaciones de deuda pública a través del *default* y posterior proceso de renegociación de la deuda del Gobierno.

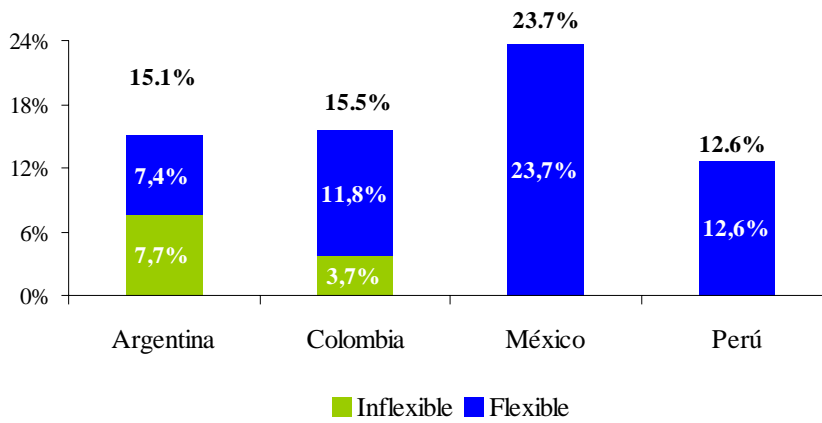
En cada país se presentaron las características y generalidades del presupuesto para el ejercicio fiscal de 2003. El análisis se centró en el presupuesto de los niveles nacionales o federales de gobierno: Administración Nacional en Argentina, Administración Nacional Central en Colombia y Perú, y el Sector Público Federal en México. Como primera medida, se efectuó una breve introducción sobre el origen y economía política de la rigidez del presupuesto de cada país. Así mismo, se presentaron y analizaron las inflexibilidades en el gasto e ingreso, la magnitud de las exenciones tributarias y recursos parafiscales, y se mencionan algunas de las medidas implementadas para superar el problema de la rigidez presupuestaria.

Así mismo, se realizó un análisis comparativo entre Argentina, Colombia, México y Perú respecto a la cuantificación de las inflexibilidades en el presupuesto, y se exponen algunas recomendaciones extractadas de los modelos usados por cada país que pueden ser aplicables a otras naciones del mismo grupo de estudio. Las siguientes cuatro gráficas muestran en un mismo plano el nivel de gasto e ingreso inflexible y flexible, el gasto tributario y el recaudo de entes parafiscales como porcentaje del PIB que resumen el grado de rigidez presupuestaria.

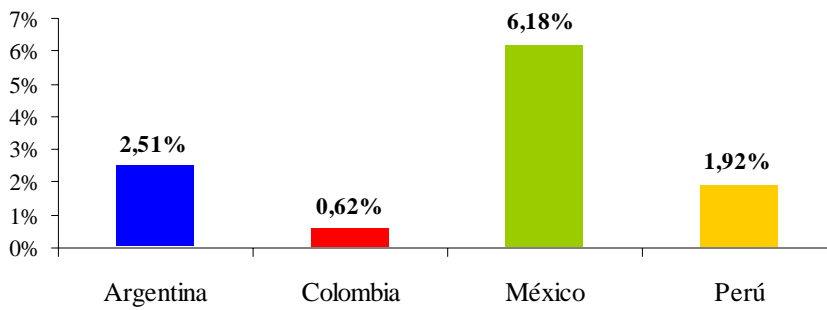
**Gasto flexible e inflexible  
% del PIB**



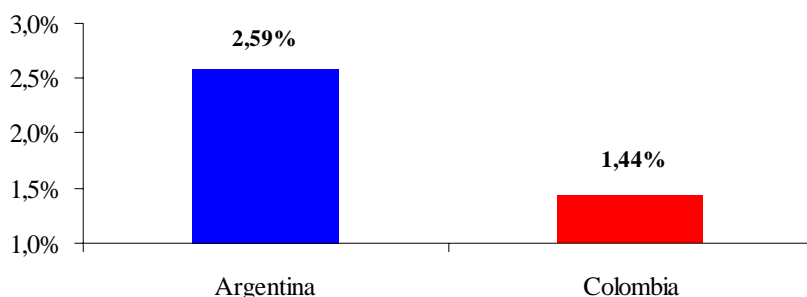
**Ingreso flexible e inflexible  
% del PIB**



**Gasto Tributario  
% del PIB**



### Recaudo de entes parafiscales % del PIB



Fuente: Ministerio de Economía y Producción de Argentina, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

En estas cuatro gráficas se puede observar que, con relación al PIB, Argentina tiene el monto más alto de gasto e ingreso inflexible, y cerca de la mitad de sus ingresos totales se encuentran afectados. Sin embargo, Colombia es el país con mayor grado de rigidez en el gasto, pues cerca del 92% de todas sus erogaciones se encuentran comprometidas. En general, la inflexibilidad en el gasto de estos países es explicada por las partidas asociadas a servicios personales y pensiones y a las obligaciones financieras.

Frente a los ingresos, México es un caso excepcional. Además de contar con recursos completamente flexibles, presenta la magnitud más alta de ingresos percibidos en términos del PIB. Perú también posee una flexibilidad total de sus ingresos. Tales resultados son el reflejo de la aplicación del principio de unidad de caja del presupuesto y la presencia de una magnitud poco significativa de rentas de destinación específica. Por otro lado, Colombia cuenta con la magnitud más baja de exenciones tributarias del grupo de estudio, mientras en México el valor de los tratamientos fiscales preferenciales alcanza 6.18% del PIB. Por último, en el caso de los fondos parafiscales identificados, tales recursos son notablemente mayores en Argentina (2.59% del PIB) que en Colombia (1.44% del PIB).

De los cuatro países, Argentina es tal vez el más crítico en materia de rigidez. Cuenta con una alta inflexibilidad en el gasto y el ingreso, sus recursos son apenas cerca de la mitad de los gastos y posee una porción apreciable de rentas parafiscales. México, aun cuando presenta rigidez en el gasto, sus ingresos prácticamente equiparan las erogaciones.

De los análisis efectuados para Argentina, Colombia, México y Perú pueden extraerse algunas conclusiones relacionadas con los temas más interesantes sobre la inflexibilidad presupuestaria. A continuación se presentan las similitudes y divergencias de los hallazgos de estas cuatro naciones latinoamericanas y algunas recomendaciones.

Respecto la normatividad requerida para aprobar el presupuesto, cabe mencionar que el proceso presupuestal de México separa los egresos del Sector Público Federal de los ingresos. Dos documentos legales cursan al Congreso para su aprobación (un Decreto para los gastos y una Ley para los ingresos), los cuales son discutidos por cuerpos legisladores distintos (la Cámara de Diputados para los gastos y el Congreso de la Unión para los ingresos). Algo similar ocurre en Perú. Por el contrario, en el caso de Colombia y Argentina una sola Ley contempla ingresos y gastos. Por diseño, ninguno de los dos esquemas es superior. Sin embargo, resulta interesante discutir si este esquema le da más flexibilidad al Sector Federal mexicano y a la Administración Central peruana, en la medida que evita que en la discusión de gastos se esté afectando simultáneamente los ingresos esperados, real o ficticiamente, por parte del Congreso. No obstante, aunque los gastos e ingresos se aprueban en escenarios distintos resulta crucial que estos últimos se aprueben con un tiempo prudencial previo al presupuesto de gastos de tal forma que le permita a los legisladores analizar mejor la propuesta.

Sobre la cronología y responsables del proceso presupuestal, en Colombia, Echeverry et al. (2004) propusieron una redefinición de las competencias del Ministerio de Hacienda para el trámite y la cronología del presupuesto, así como de quiénes deben ser los responsables dentro de la rama ejecutiva de las discusiones sobre el monto y distribución del mismo. El trámite, como se planteó anteriormente, es distinto en cada país, siendo de especial interés el caso de México y Perú, donde están separadas las leyes de ingresos y gastos. Si bien no hay un diseño "óptimo" o más eficiente ex-ante, desde el punto de vista político o de economía política, sí se quiere resaltar el hecho de que involucrar al Ministerio de Hacienda en todas las fases del proceso (esto es, definición del monto, discusión de su distribución sectorial y regional al interior del ejecutivo, discusión del monto y su distribución con el legislativo, y ejecución a lo largo de la vigencia), lleva a dicha entidad a internalizar elementos que pueden resultar nocivos para su función principal. Es decir, para la disciplina en el cumplimiento de la restricción de presupuesto.

La ampliación del presupuesto durante la vigencia es otro punto bastante relevante. Una vez aprobado el presupuesto e iniciada la ejecución durante la vigencia, existen

distintas modalidades para ampliarlo, en el caso que se considere necesario hacer más gastos, y se pueda justificar su fondeo vía mayores recaudos o deuda. En Colombia es necesario aprobar en el Congreso una Ley de adición presupuestal, mientras que en México la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede efectuar erogaciones y autorizaciones adicionales durante el ejercicio fiscal si éstas se ajustan a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente cuando se obtienen recursos o ingresos excedentes. A diferencia de lo que ocurre en Colombia, este procedimiento no requiere de una Ley de adición. En el caso Peruano, el ejecutivo puede promulgar los Decretos de Urgencia del Poder Ejecutivo con los cuales no necesita aprobación del Congreso para realizar modificaciones al presupuesto de gastos. Probablemente en aras de la flexibilidad, los casos de México y Perú resultan deseables, pero a un costo de escrutinio democrático que es bueno evaluar. Una limitación del proceso de Colombia, radica en que la aprobación de la ampliación del monto de gasto puede estar sujeta a nuevas demandas por parte del legislativo, las cuales serían prácticamente inexistentes siguiendo las metodologías mexicana o peruana. Sería interesante evaluar la aplicación de este tipo de procedimiento en Colombia.

Ante una ausencia de consenso frente al nuevo presupuesto, las constituciones políticas definen la forma en que éste se determinará en su conjunto y cómo se establecen ciertos rubros importantes. Esto es interesante, pues en caso de un desacuerdo entre el legislativo y el ejecutivo que impidiera la aprobación del presupuesto en el Congreso, el texto constitucional define, bien sea la continuidad del presupuesto vigente, y por ende, de su estructura económica-política, o la aprobación automática de aquel presentado por el Gobierno. En Colombia esto se especifica en el Art. 348 de la Constitución: “Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno ...; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.” Para México, el artículo 75 de la Constitución expresa algo similar, particularmente para el rubro crítico de la nómina estatal: “La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo”. Naturalmente, estas son provisiones para casos extremos, en las cuales probablemente la no aprobación del presupuesto sería tal vez un síntoma de problemas más profundos de falta de gobernabilidad. Por lo cual es posible que no

se deba dar mucha importancia a las mismas como normas “técnicas” que ameriten modificación.

En cuanto a las rentas de destinación específica, como se ilustra en Echeverry et al. (2004), para Colombia este ha sido uno de los dolores de cabeza de los ministros de Hacienda durante los últimos cien años. La violación de la Unidad de Caja a través de la definición de usos específicos a la totalidad o a parte de una renta de ingresos se ha convertido en el método más frecuente de crear inflexibilidades. Buena parte de la imaginación de los legisladores se dirige a crear usos específicos para rentas nuevas o existentes, sin un análisis de las distorsiones económicas y presupuestales asociadas a ello. En muchas ocasiones, el monto de los recursos recibidos por los beneficiarios no guarda relación con sus necesidades, y queda plasmado rígidamente, de tal forma que promueve que en adelante dichos beneficiarios presionen para defender ese destino de las rentas. Así mismo, no se especifica el seguimiento de su evolución a través del tiempo de las necesidades y los recursos, o su eventual modificación o marchitamiento. Este hecho también refleja la falta de conocimiento por parte de la Dirección de Presupuesto de las reales necesidades de algunas instituciones y fondos. Ignorancia que es reemplazada con el crecimiento vegetativo de un número de rubros presupuestales. Los ejemplos de un sistema más razonable se encuentran en México y Perú. En primer lugar, el monto de las rentas de destinación específica es muy pequeño en estos dos países. Se estima que en México cerca del 0,3% del ingreso presupuestario corresponde a rentas de destinación específica convencionales que se obtienen por derechos y aprovechamientos (0.07% del PIB), mientras que en Perú este monto asciende a 0.2% del PIB. Una de las iniciativas de la SHCP de México es plantear la temporalidad de las rentas nuevas que tengan esta característica, y especificar un esquema de *gradualidad menguante* para las mismas. En segundo lugar, México cuenta con un sistema de ingresos excedentes que representa el 8% del ingreso presupuestario (2% del PIB), sobre los cuales se especifica un uso. Este esquema es virtuoso, en la medida que respeta la unidad de caja sobre el monto considerado “normal” o “proyectado” de los ingresos estatales o de determinando sistema (v.gr. pensional), y adicionalmente plantea un uso específico en el caso de que se presenten sorpresas positivas en los recaudos. Esta sería una metodología interesante para el caso colombiano, que podría ser aprobada por el legislativo, ya que no significa eliminar de plano las rentas de destinación específica, sino hacerlas marginales. Un problema de este esquema en condiciones de déficit es que los ingresos excedentes deben simplemente reducir el déficit público y las necesidades de endeudamiento. Por lo cual se debe ser cuidadoso al aplicar este

mecanismo a Colombia, si bien su adopción en reemplazo del sistema actual de rentas de destinación específica haría un gran beneficio al proceso presupuestal de este país.

Una de las mayores fuentes de inflexibilidades en todos los países es, naturalmente, el pago de pensiones asociado con el régimen de beneficios definidos. Es imperante, entonces, realizar un cálculo actuarial acertado del pasivo pensional del Estado. En Colombia el mismo ascendía a 206% del PIB y a raíz de las reformas recientes, se ha reducido a 147% del PIB. En la actualidad, los pagos anuales a cargo del Presupuesto Nacional ascienden a 4.7% del PIB. En Argentina, el gasto en jubilaciones, pensiones y otras ayudas sociales representa el 5.4% del PIB y es, por ende, de gran importancia. Dentro de estos gastos se encuentra los recursos dirigidos al Régimen General de Jubilaciones y Pensiones y a los Regímenes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Si a este monto se suman los recursos que el gobierno debe girar para financiar los déficit de las cajas previsionales transferidas dentro de los Pactos Fiscales, se encuentra que el gasto previsional asciende a seis puntos del PIB. En Perú por su parte el gasto pensional representa 3.2% del PIB y sobre él se ha generado bastante controversia, pues se exhibe un sistema conocido como Cédula Viva, que resulta ser inequitativo y una carga cada vez más importante para el Estado. A pesar de la inconveniencia de mantener un régimen como éste, algunos congresistas motivados por intereses políticos y, en cierta medida, demagógicos, se han opuesto a la eliminación de este sistema. En México para 2003 las erogaciones por pensiones y jubilaciones alcanzaron el 2.1% del PIB. Las tendencias de este rubro indican que la cifra seguirá subiendo de tal forma que en 2008 estará alrededor del 2.4% del PIB. Algo característico de las remuneraciones de retiro es que mediante “el esquema de beneficios definidos la responsabilidad de la entidad pública termina hasta que se extinguen los derechos de los beneficiarios, por tanto, no se conoce de manera precisa el monto de la responsabilidad. (SHCP, 2005)”; adicionalmente, el Estado no conoce cuántos nuevos empleados del Estado se pensionarán, y dado que esta cifra es variable e incierta se presupuesta con base en estimaciones. Este frente es crítico, tanto en valor presente, como en los flujos anuales, por lo que la estimación de cálculos actuariales más precisos demanda una atención inmediata. La razón es que los cambios demográficos de unas décadas atrás (p.ej. el denominado *Baby boom* de los años sesenta, y el aumento en la participación femenina, con un sistema de pensiones que típicamente ha beneficiado a las mujeres con edades de jubilación más bajas), puede representar saltos importantes en el costo fiscal del pasivo pensional, y en el flujo de las erogaciones en cada vigencia. Estos pasivos son poco visibles, están dispersos en muchas entidades que aceptaron sistemas muy disímiles y costosos y que tienen muchas veces insuficientes provisiones.

Por otra parte, aunque se ha considerado que el pago de intereses y la amortización de la deuda del Gobierno es un componente rígido, el caso de Argentina revela que en circunstancias extraordinarias es posible no atender ciertos compromisos adquiridos. En especial, en la coyuntura de la crisis económica de 2002, la República Argentina se convirtió en modelo de “flexibilización” de los pagos de intereses y amortizaciones de deuda pública a través del *default* y posterior proceso de renegociación de la deuda.

Respecto a los gastos fiscales, gastos tributarios o exenciones tributarias, denominaciones usadas en México, Argentina, Perú y Colombia para las exenciones a determinados sectores o tipos de agentes económicos, sobresale el caso mexicano, puesto que el gasto tributario corresponde a 6.8% del PIB y es comparativamente mayor que los otros países del estudio. Se ha observado que eliminar exenciones es una tarea de un alto costo político. Ahora bien, aún cuando éstas se consideran como una dimensión de las inflexibilidades, eliminar la posibilidad de estos tratamientos fiscales preferenciales puede ser irreal, más aún cuando tienen claro correlato en la economía política de cada país. Nada puede asegurar que en años posteriores surjan una o más exenciones. Vale al respecto discutir que para nuevos gastos de esta naturaleza se considere ex-ante una evaluación técnica de su diseño y costo fiscal; así como la aplicación de esquemas de temporalidad y *gradualidad menguante*, que suelen ser útiles para las rentas de destinación específica. En Argentina, por su parte, los gastos tributarios ascienden a 22.10% de todos los ingresos tributarios y a 2.51% del PIB. A pesar de esto, no se evidencia un esfuerzo por reducir el gasto tributario y de hecho la tendencia apunta a generalizar algunas de las exenciones y tratamientos deferentes para cierto tipo de bienes de consumo básico. Por esta razón, se debe considerar la propuesta de ligar su aplicación a estudios precisos por parte del ejecutivo, y a un proceso de “cuarentena” para entender sus efectos fiscales y de distorsión de la economía.

De otra parte, Argentina tiene un monto considerable de partidas no incluidas en el presupuesto. El monto de estos recursos representa el 2.59% del PIB y al 16% de los ingresos corrientes y de capital de la Administración Nacional. Para superar las limitaciones en los ingresos de libre disponibilidad en Argentina se han aplicado una serie de medidas que imponen, a través de la Ley de Presupuesto, contribuciones de los Fondos al Tesoro Nacional. Así mismo se han transferido recursos hacia las rentas generales, en los años en los que los ingresos de estos organismos han superado los recursos previstos. De igual forma, se han establecido restricciones al gasto que se han traducido en excedentes presupuestarios, los cuales, a pesar de que no pueden ser apropiados por el Tesoro Nacional, han sido utilizados para compensar el déficit de



otros organismos o subsectores. Por último la Ley de Administración Financiera estableció la Cuenta Única del Tesoro, la cual centraliza los fondos públicos de los organismos nacionales, y alude a la necesidad de lograr la Unidad de Caja. En el caso argentino, se ha visto entonces, un esfuerzo por ampliar el ámbito presupuestal, incorporar a los Fondos dentro del Presupuesto y dar pasos hacia la unidad de Caja con el objetivo de disminuir algunas de las inflexibilidades presupuestarias.

En el caso de Colombia y Argentina existen una serie grande de Fondos Especiales para muy diversos tipos, que configuran tanto rentas de destinación específica como gasto determinado por leyes. Estos fondos crean mini-presupuestos apropiados por sectores (p. ej. militares, infraestructura, etc.) que impiden la discusión unificada e inteligente del presupuesto, y escapan a las decisiones de priorización y asignación de recursos escasos entre subsectores con necesidades apremiantes. Estos fondos debieran, al menos, producir completos informes anuales sobre el uso de sus recursos, de tal forma que paulatinamente puedan ser sometidos a evaluación del ejecutivo y el legislativo.

Todos estos análisis y discusiones ratifican que la inflexibilidad del presupuesto es un problema común en los países, algunas veces con características generalizadas y otras bajo distintos matices que las hacen más o menos estrictas. Se espera que este documento contribuya a la discusión reciente y a la necesidad de tomar atención en el manejo de las finanzas públicas y coadyuve a promover la gestión y transparencia de la política pública y la efectividad en el desarrollo de estos países latinoamericanos.

## VI. Referencias

- Abuelafia, E. et. al. (2005). "Who Decides On Public Spenditures? A Political Economy Análisis Of The Budget Process: The Case of Argentina" *Economic and Social Study Series*. Inter-American Development Bank
- Alesina A. y G. Tabellini (1990). "A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt", *Review of Economic Studies*, 57, 403-414.
- Alesina, A. y A. Drazen (1991). "Why are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, CXXXI, 1170-1188.
- Alesina, A. y R. Perotti (1994). "The Political Economy of Budget Deficits" *NBER Working Paper* No. 4637.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996). "Budget Deficits and Budget Institutions," *NBER Working Paper* No. 5556.
- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini (1997). "Political Cycles and the Macroeconomy". Cambridge, MA: MIT Press,
- Auerbach, A. (2002), "Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?" *NBER Working Paper* No. 9306.
- Ayala, U. y R. Perotti (2000), "The Colombian Budget Process," Fedesarrollo, *Working Paper Series*, No. 14.
- Barro, R. y Gordon, D. (1983). "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy," *Journal of Monetary Economics* 17, 3-20.
- Buchanan, J.M. y R.E. Wagner. (1977). "Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes". New York: Academic Press
- Casar M. (2001) "El proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin mayoría: Un estudio de caso". *Documento de Trabajo* 137. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica - CIDE. México
- Casar M. y Hernández F. (2001). "¿Qué es el Presupuesto Federal?". Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica - CIDE. México
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión – CEF. (2006). "Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS) 2006". México.
- CIPPEC. (2003). "Informe sobre El Presupuesto Nacional 2003". CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

- Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2004). "Cierre Fiscal del Gobierno Nacional Central, 2003". Bogotá.
- Dávila, D; Cepeda, J. y Romero J. (2005). "¿Cómo Fortalecer la Participación de la Cámara de Diputados en el Gasto Público? Agenda de Reformas Presupuestarias que modifican el papel del legislativo en las Finanzas Públicas". *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. (2003) "Boletín de Transparencia Fiscal - Informe Especial: Una aproximación a los gastos tributarios en el Perú". Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Lima, Perú
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. (2004). "Boletín de Transparencia Fiscal". Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Lima, Perú.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. (2005). "Estimación de los gastos tributarios en la República de Argentina: Años 2003-2005". *Documento de Trabajo*. Subsecretaría Ingresos Públicos. Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires, Argentina.
- Drazen, A. (2000). "Political Economy in Macroeconomics". New Jersey: Princeton University Press.
- Echeverry, J. C. (2002a). "La crisis de la quejadera," En Katarain, J.V. (ed.) *Quiénes nos Tienen Jodidos*, Bogotá: Oveja Negra.
- Echeverry, J. C. (2002b). "Las pensiones: ahora o nunca", En *Las Claves del Futuro*, Bogotá: Oveja Negra.
- Echeverry, J. C., Fergusson, L y Querubín, P. (2004). "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal". *Documento CEDE 01*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Edwards S. y G. Tabellini. (1991). "Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries," *Journal of International Money and Finance*, X (1991), S16-S48.
- Fatás, A. e I Mihov. (2003). "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion" *CEPR Discussion Papers* No. 3277.
- Feldstein, M. (2002), "The Role for Discretionary Fiscal Policy in a Low Interest Rate Environment," *NBER Working Paper* No. 9203.
- Ferrer, A (1996). "Uso y Abuso de la Parafiscalidad en Colombia", *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, N.6, junio

- Gaviria, A. (2005). "Del Romanticismo al realismo social". Ed. Norma y Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Hernández, G. A., Soto, C., Prada, S. y J. M. Ramírez. (2000). "Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia," Departamento Nacional de Planeación, *Archivos de Economía*, No. 141.
- Hombres, R. (1996). "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia", Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, *Working Paper Series* WP-317.
- Hombres, R. (1998). "Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia," *Coyuntura Económica* 28 (1), 93-118.
- Larraín F. y M. Selowski. (1991). "The Public Sector and the Latin American Crisis", San Francisco: ICS Press.
- Lleras de la Fuente, et al. (1992). "Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia". Cámara de Comercio de Bogotá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2002). "Marco Macroeconómico Multianual 2003-2005". Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Lima, Perú
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGP. (2003). "Ley Presupuesto General de la Nación, 2003". Bogotá
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGP. (2006). "Ley Presupuesto General de la Nación, 2006". Bogotá.
- Neut A. y A. Velasco. (2003). "Tough Policies, Incredible Policies," *NBER Working Paper* No. 9932.
- Roubini, N y J. Sachs. (1989). "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries," *Economic Policy* 8, 100-132.
- Roubini, N. (1991). "Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries," *Journal of International Money and Finance*, X, S49-S72.
- Sanguinés, M. y E. Fernández. (2003). "Instituciones presupuestales," En Giugale, M., O. Lafourcade y C. LUF (eds.), *Colombia: fundamentos económicos de la paz*, Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega
- Serna, J.G. (1988). Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886-1987 Bogotá: Ministerio de Hacienda.

- Serna, J.G. (1988). Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886-1987 Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público – SHCP. (2006). “Informe sobre Gastos Fiscales – Cuestionario BID”. México
- \_\_\_\_\_ (2005). “Balance Fiscal en México. Definición y Metodología”. México
- \_\_\_\_\_ (2004). “Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003”. México.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Presupuesto de Gastos Fiscales 2003”. México
- Sour L., Ortega I. y San Sebastián S. (2004). “¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?”. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica - CIDE. México.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Política Presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México: 1997-2003”. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica - CIDE. México
- Spiller, P. y Tomassi, M. (2003). “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”. *Journal of Law, Economics and Organization*. 19 (2). Oxford University Press
- Subsecretaría de Presupuesto. (2003). “Presupuesto Resumen 2003”. Subsecretaría de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires, Argentina.
- Taylor, J. (2000). “Reassessing Discretionary Fiscal Policy,” *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3), 21-36.
- Tommasi, M. (2006). “Fiscal Federalism and the reform of the 1990’s” en *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*. Wallack, J y Srinivasan T. N. (eds). Cambridge University Press.
- Tornell A. y A. Velasco. (1995). “Exchange Rate-Based and Money-Based Stabilization with Endogenous Fiscal Policy,” *NBER Working Paper* No. 5300, October 1995.
- Vega, S. (2005). “La Rigidez de financiamiento del Gasto Público: causas, consecuencias y sugerencias” Documento realizado para el XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público. Lima, Perú.
- Velasco, A. (1997). “Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking,” *NBER Working Paper* No. 6286.
- Weingast, B., K. Shepsle y C. Johnsen. (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics,” *Journal of Political Economy* CXXXIX, 642-664.

Wilkie, J. (1973). "The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910". University of California Press, 2a. Edición, 1973, pp. 18-19.

Wyplosz, C. (2002). "Fiscal Policy: Institutions vs. Rules" *HEI Working Paper* No 03/2002.

## **Anexo 1.1 Listado de Empresas Públicas, Fondos Financieros y Otros Entes en Argentina**

### **1. Empresas Públicas no Financieras**

- Administración General de Puertos
- Casa de Moneda
- Construcción de Viviendas para la Armada
- Correo Oficial de la República Argentina S.A.
- DIOXITEK S.A.
- Editorial de la Universidad de Buenos Aires
- Educar S.E.
- Energía Argentina S.A.
- Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud S.A.
- Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A.
- Ferrocarril General Belgrano S.A.
- INTERCARGO S.A.C.
- Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A.
- Líneas Aéreas Federales S.A.
- Lotería Nacional S.E.
- LT-10 Universidad Nacional del Litoral
- Nucleoeléctrica Argentina S.A.
- Polo Tecnológico Constituyentes S.A.
- Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba S.A.
- Sistema Nacional de Medios Públicos
- TELAM S.E.
- Yacimiento Carbonífero de Río Turbio – Inter.. Dto. 1034/02
- Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio

### **2. Entes Públicos no Integrantes de la Administración Nacional**

- Administración Federal de Ingresos Públicos
- Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
- Instituto Nacional de yerba Mate
- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
- Unidad Especial Sistema de Transmisión yacryretá
- Superintendencia de Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
- Universidades Nacionales

### **3. Empresas Públicas Financieras**

- Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
- Nación Bursátil Sociedad de Bolsa
- Nación Factoring S.A.
- Nación Fidecomisos S.A.
- Nación Leasing S.A.
- Nación Seguros de Retiro S.A.
- Nación Seguros de Vida
- Pellegrini S.A. Gerente de Fondos Comunes de Inversión

### **4. Fondos Fiduciarios**

- Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte
- Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica
- Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial
- Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal
- Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- Fondos de Garantías para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica
- Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de gas
- Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional
- Fondo Fiduciario para la Promoción de la Ganadería Bovina
- Fondo Fiduciario de Hacienda
- Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas

- Fondo Fiduciario de Capital Social
- Programas de Fideicomisos
- Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria
- Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria de Software



## Anexo 1.2 Fundamento Legal de los Gastos Tributarios en Argentina

### 1. Impuesto a las ganancias.

GASTO TRIBUTARIO <sup>1</sup>	NORMA LEGAL <sup>2</sup>
<b>IMPUESTO A LAS GANANCIAS</b>	<b>Ley 20.628</b>
<b>- Exenciones</b>	
1. Intereses de títulos públicos, excepto para sociedades constituidas en el país	art. 20 inc. K)
2. Intereses de los préstamos de fomento otorgados por organismos internacionales o instituciones oficiales extranjeras	art. 20 inc. S)
3. Intereses de depósitos en entidades financieras y de Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas	art. 20 inc .h) y ley 23962
4. Ganancias de las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de asistencia social, caridad y beneficencia	art. 20 inc. F)
5. Utilidades de las sociedades cooperativas	art. 20 inc. D)
6. Ingresos por reintegros a la exportación (3)	art. 20 inc. L)
7. Ganancias de las asociaciones deportivas y de cultura física	art. 20 inc. M)
8. Ingresos por Factor de Convergencia	art. 20 inc. X)
9. Ganancias de las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de educación, instrucción, científicas, literarias y artísticas	art. 20 inc. F) y ley 16656
10. Ganancias de las asociaciones, fundaciones y entidades civiles de salud pública	art. 20 inc. F) y ley 16656
11. Intereses originados en créditos obtenidos en el exterior, en bancos comerciales, por los Estados nacional, provincial o municipal	art. 20 inc. T)
12. Ganancias provenientes de la explotación de derechos de autor y las restantes ganancias derivadas de derechos amparados por la ley 11.723	art. 20 inc. J)
13. Ganancias de las instituciones internacionales sin fines de lucro	art. 20 inc. R)
14. Ganancias de las asociaciones, fundaciones y entidades civiles gremiales	art. 20 inc. F)
15. Ganancias de las asociaciones mutuales	art. 20 inc. G) y ley 20.321
16. Ganancias obtenidas por personas físicas residentes en el país, provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores	art. 20 inc. W)
17. Ganancias obtenidas por beneficiarios del exterior provenientes de la compraventa de acciones, títulos públicos y otros valores, excepto las obtenidas en los casos especificados en el art. 20, inc.w, 2° párrafo de la ley	art. 20 inc. w) y dto. 2284/91 art. 78

**- Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales**

Acordada Corte Sup. De Justicia de la Nación nro. 20/96

**- Deducciones**

1. Deducción de intereses de préstamos hipotecarios pagados por personas físicas (hasta \$ 20.000 por año)

art. 81 inc. A)

**2. Impuesto al valor agregado**

<b>GASTO TRIBUTARIO<sup>1</sup></b>	<b>NORMA LEGAL<sup>2</sup></b>
<b>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO</b>	<b>Ley 20.631</b>
<b>- Exenciones</b>	
1. Prestaciones médicas a Obras sociales y al INSSJYP	art 7 inc h) pto 7
2. Servicios educativos	art 7º inc h) punto 3
3. Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	art 7º inc h) punto 16 ap. 9
4. Intereses de préstamos para vivienda	art 7º inc h) punto 16 ap. 8
5. Medicamentos de uso humano	
5.1. Importación (sólo productos seleccionados)	Ley 25590
5.2. Venta mayorista y minorista	art 7º inc f)
6. Ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones sin fines de lucro de : - Pan común - Leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos	art 7º inc f)
7. Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	art 7º inc h) punto 6
8. Libros, folletos e impresos	art 7º inc a)
9. Servicios de sepelio pagados por obras sociales y el INSSJYP	art 7º inc h) punto 24
10. Espectáculos teatrales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro	art 7º inc h) punto 10 y 21
11. Locación de inmuebles para vivienda y rurales o efectuados por el Estado y los restantes menores a \$ 1.500 mensuales	art 7º inc h) pto. 22
12. Venta de embarcaciones y artefactos navales cuando el comprador sea el Estado Nacional	art 7º inc g)
13. Servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado	art. 7º inc h) punto 15
<b>- Alícuotas reducidas</b>	
1. Construcción de viviendas	art 28 inc c)

2. Carnes vacunas, ovinas y otras; frutas, legumbres y hortalizas frescas	art 28 inc a)
3. Transporte de pasajeros	art 28 inc h)
4. Medicina prepaga y sus prestadores	art 28 inc i)
5. Edición y venta mayorista de diarios, revistas y publicaciones periódicas	art 28 inc g)
6. Espacios publicitarios en diarios Pymes vendidos a consumidores finales	art 28 inc g)
7. Obras de arte	dto 279/97
8. Bienes de capital adquiridos por sujetos exentos o consumidores finales	art 28 inc e)
- Financiación IVA incluido en compras de bienes de capital	Ley 24402
- Devolución parcial IVA incluido en compras con tarjetas de débito y crédito	Dec 1548/01, Res. ME 207/03

### 3. Otros impuestos

GASTO TRIBUTARIO <sup>1</sup>	NORMA LEGAL <sup>2</sup>
<b>IMPUESTO SOBRE LOS COMBUSTIBLES</b>	<b>Ley 23.966 Título III</b>
1. Diferencia entre impuestos a las naftas y al GNC	
2. Diferencia entre impuestos a las naftas y al gasoil aplicada al consumo de automóviles gasoleros	art. 4
3. Exención del impuesto para los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país	art. 7 inc d)
<b>CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>Ley 24.241</b>
1. Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal)	Dec 814/01
2. Reducción Contribuciones Patronales de 33% y 50% por incremento neto de la nómina de trabajadores	Leyes 25250 art. 2° y 25877, art. 6°
<b>IMPUESTOS INTERNOS</b>	<b>Ley 24.674</b>
1. Diferencia de la alícuota sobre las bebidas analcohólicas y jarabes, según incluyan o no un contenido mínimo de jugo de frutas	art. 26
<b>IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES</b>	<b>Ley 23966. Título VI</b>

1. Exención de depósitos en entidades financieras	art. 21 inc. H)
2. Exención de los títulos públicos y certificados de depósitos reprogramados	art. 21 inc. G)
3. Exención de las cuotas sociales de cooperativas	art. 21 inc. C)

---

Fuente: Cálculos de los autores con base en DNIAF, 2005.

(1): No incluye los regimenes de promoción económica

(2): Cuando no se hace referencia a ley o decreto se trata de la ley del impuesto.

## Anexo 2.1. Fundamento legal de las principales inflexibilidades

CONCEPTO	FUNDAMENTO LEGAL
<b>Territoriales</b>	
SITUADO FISCAL	LEY 60/93
TRANSFERENCIAS TERRITORIALES	LEY 715/01 Y CP
ANTIGUAS INTENDENCIAS Y COMISARIAS	LEY 12/86
FONDO N. DE REGALÍAS	LEY 141/95
GASTOS ASOCIADOS AL IMPUESTO AL ORO Y AL PLATINO	DECRETO 2173/92
FONDO DE DESARROLLO PARA LA GUAJIRA	LEY 677/2001
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	LEY 1/72
<b>Seguridad social y aseguramiento</b>	
PENSIONES	LEY 100/93
SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA EN SALUD	LEY 100/93
FONDO DE RIESGOS PROFESIONALES	LEY 100/93
FONDO SOLIDARIDAD EN SALUD-DEFENSA Y POLICIA	LEY 100/93
FONDO DE RIESGOS PROFESIONALES	DECRETO 1295/94
FONDO DE SALUD MILITARES	LEY 352/98
SUBSIDIO ENFERMOS DE LEPROA	LEY 148/61
FONDO PENSIONAL TERRITORIAL	LEY 549/99
SEGURO DE DESEMPLEO DEUDORES VIVIENDA DE INTERES SOCIAL	LEY 549/99
FONDO DE PENSIONES SOLDADOS PROFESIONALES	LEY 1793/00
FONDO DE SALUD POLICÍA	LEY 352/98
PROGRAMAS DE APOYO EN SALUD	LEY 10/90
FONDO DE INVESTIGACIÓN EN SALUD	ARTICULO 335 CP Y LEY 643/2001
CESANTIAS	DECRETO 2837/1986
PENSIONES CVC	LEY 1275/94
FONDO CESANTIAS SOLDADOS PROFESIONALES	LEY 1794/00
FONDO DE PENSIONES SUPERINTENDENCIAS (FOPEP)	DECRETO 3116/97
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	LEY 91/89
SERVICIOS MEDICOS FERROCARRILES - PUERTOS -INVIAS	DECRETO 1951 DE 1989
A SEGUARAMIENTO VEHICULOS DEL SERVICIO PUBLICO	DECRETO 1828/1992
PRESTACIONES SOCIALES SECTOR SALUD	LEY 715/01
PRESTACIONES SOCIALES Y SERV. MEDICOS MILITARES	DECRETO 1211/90
<b>Militares</b>	
FONDO DE DEFENSA NACIONAL	LEY 1/45
GASTOS ASOCIADOS A LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	DECRETO /03
FONDO DE PROGRAMAS ESPECIALES PARA LA PAZ	LEY 368 / 97
FONDOS INTERNOS MINISTERIO DE DEFENSA	DECRETO 2350/71
FONDOS INTERNOS POLICÍA NACIONAL	DECRETO 2350/71
PROGRAMA DE REINSECCION A LA VIDA CIVIL	LEY 418/97
FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	LEY 418/97
TRANSFERENCIA AL HOSPITAL MILITAR CENTRAL	LEY 352/97
<b>Control y justicia</b>	
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	LEY 106/93
SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	ART. 346 DE C.P.
FINANCIACIÓN SECTOR JUSTICIA	LEY 86/93
PROTECCION A PERSONAS EN SITUACION DE RIESGO CONTRA SU VIDA	LEY 418/97
GARANTIZAR DERECHOS DE LOS PROCESADOS	Decreto 1837 de 2002
INPEC - ALIMENTACION PARA INTERNOS	LEY 65/93

Fuente: Ministerio de Hacienda

**Anexo 2.1. (continua). Fundamento legal de las principales inflexibilidades**

CONCEPTO	FUNDAMENTO LEGAL
<b>Infraestructura y combustible</b>	
FONDO ROTATORIO DE MINAS Y ENERGÍA	LEY 141/94
FONDO DE SUBSIDIO DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA	LEY 488/99
FONDO DE APOYO FINANCIERO EN ZONAS NO INTERCONECTADAS	LEY 633/2000
PROVISION PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO ENERGIA EN ZNI	Decreto 3152 /2002
FONDO SOBRETASA AL ACPM	LEY 488/98
FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL	LEY 344/96
FONDO DE SOLIDARIDAD DEL SECTOR ELÉCTRICO	LEY 142/94
<b>Educación y Deporte</b>	
ESCUELAS INDUSTRIALES E INSTITUTOS TÉCNICOS	LEY 21/82
INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL M. PÚBLICO	LEY 201/95
FONDO CONSERVACIÓN DE MUSEOS Y TEATROS	LEY 397/97
UNIVERSIDADES	LEY 30/1992
<b>Financieros</b>	
FOGAFIN CONTRIBUCIONES SOBRE TRANSACCIONES FINANCIERAS	DECRETO 2331/98
GASTO ASOCIADO AL IMPUESTO DEL ENCAJE (FRECH)	LEY 546/2000
CARTERA HIPOTECARIA	LEY 546/99
<b>Social</b>	
PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A DESPLAZADOS (10% DEL PUNTO ADICIONAL DEL IVA)	LEY 633/00 ARTÍCULO 108
PROGRAMAS DE INVERSIÓN SOCIAL (20% DEL PUNTO ADICIONAL DEL IVA)	LEY 633/00 ARTÍCULO 113
ATENCIÓN DE DESASTRES Y EMERGENCIAS-FONDO NAL DE CALAMIDADES	Decreto 1547/1984,
PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO	LEY 16/93
<b>Contribuciones</b>	
CONTRIBUCIÓN SUPER SUBSIDIO FAMILIAR	LEY 21/81
CONTRIBUCIÓN SUPERINDUSTRIA Y COMERCIO	DECRETO 297/68
CONTRIBUCIÓN SUPERPUERTOS	LEY 1/91
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES	LEY 142/94
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE	LEY 142/96
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS	LEY 142/95
CONTRIBUCIÓN SUPERNACIONAL DE VALORES	LEY 32/79
<b>Ministerio de Hacienda</b>	
FONDO INTERMINISTERIAL	LEY 38/89
CRUCE DE CUENTAS MINHA CIENDA Y OTROS	LEY 780/03
<b>Otros</b>	
JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	LEY 43/90
FONDO DE ESTUPEFACIENTES	LEY 30/86
CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERIA Y SUS PROFESIONES AUXILIARES	LEY 435/98
DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR	DECRETO 2553/99
FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS	LEY 472/98
FONDEC	LEY 677 DE 2001
APORTES CAMPAÑAS DIRECTAS	DECRETO 1525/94
FINANCIACION PARTIDOS POLITICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES	LEY 130/94
ORGANISMOS INTERNACIONALES	LEY 318/96

Fuente: Ministerio de Hacienda

## Anexo 3.1. Rentas Convencionales de Destinación Específica Vigentes Hasta el 2006

### 1. Derechos Con Destino Específico

DERECHOS CON DESTINO ESPECÍFICO	ORDENAMIENTO QUE LOS ESTABLECE	PORCENTAJE (BENEFICIARIO)
(1) Artículo 5°, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos- LFD	Artículo 5°, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos	100% (Unidad generadora de los ingresos, excepto cuando los mismos se encuentren presupuestados en el ejercicio que corresponda)
(2) Artículo 8°, fracción 1, de la LFD	Artículo 18-A de la LFD	100% (50% al Instituto Nacional de Migración – INAMI, 50% al Consejo de Promoción Turística de México)
(3) Artículo 19-A de la LFD	Artículo 19-A de la LFD	100% (Diario Oficial de la Federación - DOF)
(4) Artículo 19-C, fracción 1, incisos a), b) y c) de la LFD	Artículo 19-C, fracción 1, de la LFD	100% (Fondo de Inversión y Estímulos al Cine)
(5) Artículo 20 de la LFD, con excepción de los prestados en territorio nacional	Artículo 20 de la LFD	100% (Fondo a que se refiere la fracción XI del artículo 2do. de la Ley del Servicio Exterior Mexicano)
(6) Artículo 22 de la LFD, con excepción de los prestados en territorio nacional	Artículo 22 de la LFD	100% (Fondo a que se refiere la fracción XI del artículo 2do. de la Ley del Servicio Exterior Mexicano)
(Id.) Artículo 23 de la LFD	Artículo 23 de la LFD	100% (Fondo a que se refiere la fracción XI del artículo 2do. de la Ley del Servicio Exterior Mexicano)
(7) Artículos 29, 29-A, 29-B, 29-C, 29-0, 29-E, 29-F, 29-G y 29-H de la LFD	Artículo 29-J de la LFD	100% (Comisión Nacional Bancaria y de Valores - CNBV)
(8) Artículos 30, 30-A, 30-B, 30-C, 31, 31-A Y 31-A-1 de la LFD	Artículo 31-A-2 de la LFD	100% (Comisión Nacional de Seguros y Fianzas - CONASEFI)
(9) Artículos 31-B, 32, 33 Y 34 de la LFD	Artículo 35 de la LFD	100% (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro - CONSAR)
(10) Artículo 40 de la LFD	Artículo 40 de la LFD	100% (Servicio de Administración Tributaria - SAT)
(11) Artículo 49 de la LFD	Artículo 49 de la LFD	100% (SHCP) (Gobierno del Estado de Nuevo León - NL, los que se recauden en Colombia, NL)
(12) Artículo 53-1 de la LFD	Artículo 53-J de la LFD	100% (Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP)
(13) Artículos 84 a 86-H de la LFD	Artículo 86-H de la LFD	100% (Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria - SENASICA)
(14) Artículo 191 de la LFD	Artículo 191 de la LFD	100% (Entidades Federativas si hay Convenio; SFP si no lo hay)
(15) Artículo 194-U, fracciones 1, 11, 111, VI, VII Y VIII, de la LFD	Artículo 194-U de la LFD	60% (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente- PROFEPA)

**Anexo 3.1 (continua). Rentas Convencionales de Destinación Específica Vigentes Hasta el 2006.**

<b>DERECHOS CON DESTINO ESPECÍFICO</b>	<b>ORDENAMIENTO QUE LOS ESTABLECE</b>	<b>PORCENTAJE (BENEFICIARIO)</b>
(16) Artículos 194-D a 194-T-3 de la LFD	Artículo 194-W de la LFD	100% (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - SEMARNAT) (Estado o D.F. que haya prestado el servicio o realizado el trámite; sólo cuando los servicios o trámites estén descentralizados por medio de convenios específicos)
(17) Artículos 195 a 195-L-4 de la LFD	Artículo 195-L -4 de la LFD	100% (Secretaría de Salud - SSA)
(18) Artículo 195-Y de la LFD	Artículo 195- Y de la LFD	100% (Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles)
(19) Artículo 196 de la LFD	Artículo 196 de la LFD	100% (Comisión Nacional Forestal - CONAFOR)
(20) Artículo 197 -A de la LFD	Artículo 197 -A de la LFD	100% (CONAFOR)
(21) Artículo 198 de la LFD	Artículo 198 de la LFD	100% (Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas - CNANP)
(22) Artículo 198-A de la LFD	Artículo 198-A de la LFD	100% (CNANP)
(23) Artículo 198-B de la LFD	Artículo 198-B de la LFD	100% (CNANP)
(24) Artículos 200 a 204 de la LFD	Artículo 204-A de la LFD	100% (Fondo de Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana)
(25) Artículo 223, apartado A	Artículo 223, apartado A	300 millones de pesos (Fondo Forestal Mexicano)
(26) Artículo 223, apartado B, fracción I	Artículo 223, apartado B, fracción 1; y artículo 231-A de la LFD	100% (Comisión Nacional de Agua - CNA)
(27) Artículo 223, apartado C, de la LFD	Artículo 223, apartado C, de la LFD	100% (CNA)
(28) Artículo 232-D-1 de la LFD	Artículo 232-D-1 de la LFD	100% (SEMARNAT)
(29) Artículo 232-D-2 de la LFD	Artículo 232-D-2 de la LFD	100% (SEMARNAT)
(30) Artículo 238 de la LFD	Artículo 238 de la LFD	100% (SEMARNAT)
(31) Artículo 238-A de la LFD	Artículo 238-A de la LFD	100% (SEMARNAT)
(32) Artículo 238-C de la LFD	Artículo 238-C de la LFD	100% (SEMARNAT)
(33) Artículos 239 a 253-A de la LFD	Artículo 253-A de la LFD	35% (Comisión Federal de Telecomunicaciones - COFETEL)
(34) Artículo 278-C de la LFD	Artículo 278-C de la LFD	100% (CNA)
(35) Artículo 288 a 288-G de la LFD	Artículo 288-G de la LFD	100% (Instituto Nacional de Antropología e Historia - INAH y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura- INBA, según corresponda)



**Anexo 3.1 (continua). Rentas Convencionales de Destinación Específica Vigentes Hasta el 2006.**

**2. Aprovechamientos Con Destino Específico**

<b>APROVECHAMIENTOS CON DESTINO ESPECÍFICO</b>	<b>ORDENAMIENTO QUE LOS ESTABLECE</b>	<b>PORCENTAJE (BENEFICIARIO)</b>
(36) Artículo 16-A de la Ley Aduanera	Artículo 16-A de la Ley Aduanera	100% (Mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras)
(37) Artículo 16-B de la Ley Aduanera	Artículo 16-B de la Ley Aduanera	100%(Mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras)
(38) Multas aplicadas por el Instituto Federal Electoral	Artículo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006	100% (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología)

Fuente: Unidad de Análisis Económico de Derechos de la Subsecretaría de Ingresos de de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Anexo 3.2. Ingresos Presupuestarios Programados e Ingresos Excedentes.  
2003\*. (Millones De Pesos)**

Concepto**	Presupuesto 2003		Ingresos excedentes
	Original <sup>1/</sup>	Ejercido	
<b>Total</b>	<b>1,473,556.9</b>	<b>1,600,589.8</b>	<b>127,032.9</b>
<b>Incisos (a) y (b)</b>	<b>411,555.5</b>	<b>467,604.7</b>	<b>56,049.2</b>
PEMEX	152,127.0	175,776.6	23,649.6
CFE	121,511.1	140,078.3	18,567.2
LFC	4,142.9	4,221.6	78.7
CAPUFE	2,587.6	4,010.8	1,423.2
LOTENAL	1,089.3	1,477.9	388.6
IMSS	104,648.9	115,819.4	11,170.5
ISSSTE	25,448.7	26,220.1	771.4
<b>Inciso (c)</b>	<b>13,819.7</b>	<b>19,188.0</b>	<b>5,368.3</b>
Derechos <sup>2/</sup>	13,819.7	19,188.0	5,368.3
<b>Inciso (d)</b>	<b>3,744.8</b>	<b>3,575.7</b>	<b>-169.1</b>
Productos <sup>3/</sup>	3,744.8	3,575.7	-169.1
<b>Inciso (e)</b>	<b>99.5</b>	<b>302.2</b>	<b>202.7</b>
Productos <sup>4/</sup>	99.5	302.2	202.7
<b>Inciso (f)</b>	<b>300.2</b>	<b>887.7</b>	<b>587.5</b>
Aprovechamientos <sup>5/</sup>	300.2	887.7	587.5
<b>Inciso (g)</b>	<b>22,941.3</b>	<b>37,367.4</b>	<b>14,426.1</b>
Aprovechamientos <sup>6/</sup>	22,941.3	37,367.4	14,426.1
<b>Inciso (h)</b>	<b>21,150.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-21,150.0</b>
Aprovechamientos <sup>7/</sup>	21,150.0	0.0	-21,150.0
<b>Inciso (i)</b>	<b>33.2</b>	<b>50.4</b>	<b>17.2</b>
Derechos <sup>8/</sup>	33.2	50.4	17.2
Productos <sup>9/</sup>	0.0	0.0	0.0
Aprovechamientos	0.0	0.0	0.0
<b>Inciso (j)</b>	<b>999,912.7</b>	<b>1,071,613.7</b>	<b>71,701.0</b>
<b>Tributarios</b>	<b>790,309.5</b>	<b>768,045.3</b>	<b>-22,264.2</b>
ISR <sup>10/</sup>	364,447.3	337,015.4	-27,431.9
IVA	225,154.3	254,433.4	29,279.1
IEPS	148,412.2	117,758.2	-30,654.0
Bienes y servicios suntuarios	250.0	264.6	14.6
Importación	25,538.7	26,897.8	1,359.1
Otros <sup>11/</sup>	26,507.0	31,675.9	5,168.9
<b>No Tributarios</b>	<b>209,603.2</b>	<b>303,568.4</b>	<b>93,965.2</b>
<b>Derechos</b>	<b>184,992.1</b>	<b>250,744.3</b>	<b>65,752.2</b>
Sobre extracción de petróleo	126,801.4	170,097.8	43,296.4
Extraordinario sobre la extracción de petróleo	55,768.1	77,480.7	21,712.6
Adicional sobre la extracción de petróleo	2,422.6	3,165.8	743.2
<b>Aprovechamientos</b>	<b>23,184.8</b>	<b>51,519.7</b>	<b>28,334.9</b>
Rendimientos Excedentes de PEMEX	6,061.1	17,857.5	11,796.4
Remanente de Operación de BANXICO	0.0	15,920.8	15,920.8
Otros <sup>12/</sup>	17,123.7	17,741.4	617.7

**Anexo 3.2 (continua). Ingresos Presupuestarios Programados e Ingresos Excedentes. 2003\*. (Millones De Pesos).**

Concepto**	Presupuesto 2003		Ingresos excedentes
	Original <sup>1/</sup>	Ejercido	
Otros <sup>13/</sup>	1,426.3	1,304.4	-121.9

\*La clasificación que se muestra corresponde a la establecida en el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

\*\* Petróleos Mexicanos – PEMEX, Comisión Federal de Electricidad – CFE, Luz y Fuerza del Centro – LFC, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos – CAPUFE, Lotería Nacional para Asistencia Pública – LOTENAL, Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – ISSSTE, Impuesto sobre la Renta – ISR, Impuesto al Valor Agregado – IVA, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios – IEPS, Banco de México – BANXICO.

1\_/ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2003.

2\_/ Incluye Derechos por la Comisión Nacional del Agua, CAPUFE, ASA y los que cobran las Secretarías de Estado (migración, trámite aduanero, expedición de pasaportes, verificación de pesas y medidas, etc.).

3\_/ Incluye todos los productos con excepción de la enajenación de bienes inmuebles y las utilidades.

4\_/ Incluye productos por enajenación de bienes inmuebles.

5\_/ Incluye Indemnizaciones.

6\_/ Incluye los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica y las aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, los incisos b) y e) de la Ley de Ingresos por recuperaciones de capital y de la misma Ley el inciso d) de otros Aprovechamientos.

7\_/ Incluye desincorporaciones.

8\_/ Incluye los excedentes provenientes de Derechos de las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y Presidencia de la República.

9\_/ Incluye los excedentes provenientes de Productos de las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y Presidencia de la República.

10\_/ Incluye el Impuesto al Activo

11\_/ Incluye los impuestos: sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Automóviles Nuevos, a la Exportación, Sustitutivo del Crédito al Salario, Accesorios y otros.

12\_/ Incluye Aprovechamientos por multas federales no fiscales y los provenientes de concesiones por bienes del dominio público.

13\_/ Incluye el resto de Productos y Contribución de Mejoras.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003.

### Anexo 3.3. Magnitud de los Tratamientos Fiscales Preferenciales de 2003.

Concepto	Millones de pesos*	Porcentaje del PIB*
<b>Exenciones</b>		
<b>Impuesto sobre la renta empresarial</b>		
Contribuyentes del sector de autotransporte		
a. Exención del ISR en el esquema de transición al reinvertir la utilidad pendiente de gravamen por el cambio de régimen	26.3	0.0004
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura		
a. Exención de 20 S.M.A. por cada socio o integrante con un límite de 200 veces el S.M.G. del D.F.	1,097.8	0.0167
b. Exención del ISR en el esquema de transición al reinvertir la utilidad pendiente de gravamen por el cambio de régimen	335.2	0.0051
<b>Impuesto sobre la renta de personas físicas</b>		
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura		
a. Exención hasta por 40 S.M.A.	1,380.4	0.0210
Ingresos exentos por salarios		
Horas extras	3,781.0	0.0575
Prima dominical	530.0	0.0081
De cajas de ahorro y fondos de ahorro	14,989.0	0.2280
Cuotas de seguridad social de los trabajadores pagadas por los patrones	97.7	0.0015
Primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones	2,280.0	0.0347
Gratificación anual (aguinaldo)	3,883.0	0.0591
a. Exención de 30 días de S.M.	3,883.0	0.0591
b. Exención sin límite a los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo de la Federación y de las Entidades Federativas	N.D.	N.D.
c. Efecto legal en las gratificaciones de los empleados del sector privado	N.D.	N.D.
Prima vacacional	1,440.0	0.0219
Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas	1,032.0	0.0157
Prestaciones de previsión social	16,212.0	0.2466
Indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades	N.D.	N.D.
Jubilaciones, pensiones y haberes de retiro	2,082.0	0.0317
Reembolso de gastos médicos, dentales, hospitalarios y de funeral	261.0	0.0040
Prestaciones de seguridad social	N.D.	N.D.
Entrega de aportaciones al Infonavit o institutos de seguridad social	N.D.	N.D.
Retiros por gastos de matrimonio de la subcuenta de retiro	N.D.	N.D.
Rentas congeladas	N.D.	N.D.
Enajenación de casa habitación	N.D.	N.D.
Intereses		
a. Pagados por instituciones de crédito por cuentas de cheques, para el pago de sueldos, pensiones y haberes de retiro, siempre que el saldo promedio diario de la inversión no exceda de 5 S.M.A. del D.F.	135.5	0.0021
b. Pagados por sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares, siempre que el saldo promedio diario de la inversión no exceda de 5 S.M.A. del D.F.	N.D.	N.D.
Premios por concursos científicos, literarios o artísticos o que promuevan los valores cívicos	N.D.	N.D.

**Anexo 3.3 (continua). Magnitud de los Tratamientos Fiscales Preferenciales de 2003.**

<b>Concepto</b>	<b>Millones de pesos*</b>	<b>Porcentaje del PIB*</b>
Enajenación de derechos parcelarios o comuneros	N.D.	N.D.
Enajenación de acciones en bolsa de valores	N.D.	N.D.
Derechos de autor hasta por 20 S.M.	N.D.	N.D.
Ingresos derivados de instituciones de seguros	N.D.	N.D.
a. Indemnizaciones pagadas por instituciones de seguros cuando el riesgo amparado sea el de supervivencia, y se pague cuando el asegurado tenga 60 años y hayan transcurrido al menos 5 años de la contratación, cuando la prima sea pagada por el asegurado	N.D.	N.D.
<b>Impuesto al valor agregado</b>		
Exentos	25,636.7	0.3900
<b>Impuestos especiales</b>		
Exención de la telefonía en todas sus modalidades	12,016.4	0.1828
Exención a los servicios de radiotelefonía celular cuando la renta mensual no exceda de \$350.00; el costo del minuto de tiempo aire no exceda de \$3.00 y la renta mensual incluya por lo menos 100 minutos de tiempo aire	680.5	0.0104
Exención a la radiolocalización	86.1	0.0013
Exención a los refrescos	12,303.8	0.1872
Exención a vehículos de consumo popular	282.6	0.0043
Exención a la importación de vehículos en franquicia diplomática	1.5	0.00002
Estímulos fiscales		
Transporte aéreo		
a. Reducción de la base del IMPAC	98.6	0.0015
Transporte marítimo		
a. Reducción de la base del IMPAC	19.7	0.0003
Almacenes generales de depósito: reducción de la base del IMPAC	8.5	0.0001
Pequeños contribuyentes: exención del IMPAC que causen	N.D.	N.D.
Exención del IMPAC para contribuyentes con ingresos y activos de hasta 14.7 mdp	N.D.	N.D.
Estímulos para inversiones en el Centro Histórico de la Ciudad de México:	230.1	0.0035
a. Reducción (por 5 años) de 90% en la base del IMPAC de los inmuebles restaurados o rehabilitados	N.D.	N.D.
Estímulo equivalente al total del ISAN causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías eléctricas recargables	0.2	0.000003
<b>Deducciones</b>		
Impuesto sobre la renta empresarial		
Contribuyentes del sector de autotransporte	5,173.4	0.0787
a. Deducción de compras y gastos	N.D.	N.D.
b. Deducción inmediata de inversiones de activo fijo	4,601.5	0.0700
c. Deducción de inversiones en el régimen intermedio	545.6	0.0083
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura	13,472.4	0.2050
a. Deducción de compras y gastos	N.D.	N.D.
b. Deducción inmediata de inversiones de activo fijo	802.0	0.0122
c. Deducción de inversiones en el régimen intermedio	124.9	0.0019
d. Deducción anticipada de terrenos dedicados a actividades agropecuarias	144.6	0.0022

**Anexo 3.3 (continua). Magnitud de los Tratamientos Fiscales Preferenciales de 2003.**

<b>Concepto</b>	<b>Millones de pesos*</b>	<b>Porcentaje del PIB*</b>
Sector de autotransporte de carga federal	N.D.	N.D.
a. Deducción sin requisitos fiscales de gastos por concepto de:		
1) Maniobras:	N.D.	N.D.
i. Por tonelada de carga o metro cúbico \$66.95		
ii. Por tonelada en paquetería \$111.65		
iii. Por tonelada en objetos voluminosos y/o de gran peso \$268.00		
2) Viáticos de la tripulación por día \$167.50	N.D.	N.D.
3) Refacciones y reparaciones menores \$0.90 por km recorrido.	N.D.	N.D.
Sector de autotransporte terrestre foráneo de pasaje y turismo	N.D.	N.D.
a. Deducción de 15% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de gastos de viaje, gastos de imagen y limpieza, compras de refacciones de medio uso y reparaciones menores	N.D.	N.D.
Sector de autotransporte de carga federal y terrestre foráneo de pasaje y turismo	4,404.2	0.0670
a. Deducción de 10% de los ingresos propios sin requisitos fiscales, con una retención de 16% por ISR	4,404.2	0.0670
Sector de autotransporte terrestre de carga de materiales y terrestre de pasajeros urbano y suburbano	N.D.	N.D.
a. Deducción de 30% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de trabajadores eventuales, sueldos o salarios del operador del vehículo, personal de tripulación y macheteros, gastos por maniobras, refacciones de medio uso y reparaciones menores	N.D.	N.D.
Sector primario	1,610.5	0.0245
a. Deducción de 30% del total de ingresos propios, sin requisitos fiscales por concepto de mano de obra de trabajadores eventuales del campo, alimentación de ganado y gastos menores	1,610.5	0.0245
Compras y gastos	10,846.3	0.1650
Deducción inmediata de inversiones en activos fijos	21,607.7	0.3287
a. De las inversiones realizadas en 2002	15,973.7	0.2430
b. De las inversiones realizadas en el segundo semestre de 2003	5,634.0	0.0857
Aportaciones a los fondos de pensiones y jubilaciones	4,844.7	0.0737
25% del consumo en restaurantes	3,753.5	0.0571
Automóviles hasta por \$300,000.00	2,012.5	0.0306
Pagos por el uso o goce de automóviles hasta por \$250.00 diarios por vehículo	N.D.	N.D.
Cuotas obreras pagadas por los patrones al IMSS	1,129.7	0.0172
Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas	1,663.1	0.0253
Compra de bienes y servicios a cámaras y asociaciones	N.D.	N.D.
<b>Impuesto sobre la renta de personas físicas</b>		
Gastos de transportación escolar	0.0	0.0000
Honorarios médicos, dentales y otros gastos hospitalarios	5,766.6	0.0877
Gastos de funerales	108.3	0.0016
Donativos no onerosos ni remunerativos	2,064.9	0.0314
Depósitos en las cuentas especiales para el ahorro, así como primas de contratos de seguros de planes de pensiones y acciones de sociedades de inversión sin que excedan de \$152,000.00	122.8	0.0020
Aportaciones complementarias de retiro a la subcuenta de aportaciones de retiro, o a las cuentas de planes personales de retiro, así como las aportaciones voluntarias realizadas a la subcuenta de aportaciones voluntarias, sin que excedan de 5 S.M.A.	16.2	0.0002

### Anexo 3.3 (continua). Magnitud de los Tratamientos Fiscales Preferenciales de 2003.

Concepto	Millones de pesos*	Porcentaje del PIB*
Primas de seguros de gastos médicos	1,689.4	0.0257
<b>Estímulos fiscales</b>		
Estímulos para inversiones en el Centro Histórico de la Ciudad de México:	230.1	0.0035
a. Deducción inmediata al 100% en inversiones en bienes inmuebles	230.1	0.0035
<b>Acreditamientos</b>		
Impuesto sobre la renta empresarial		
Acreditamiento contra el impuesto a cargo de 20% del salario de trabajadores discapacitados	N.D.	N.D.
Crédito al salario	33,646.0	0.5118
<b>Estímulos fiscales</b>		
Sector agropecuario y forestal: acreditamiento contra el IMPAC de la inversión	N.D.	N.D.
Transporte aéreo		
a. Acreditamiento contra el IMPAC del ISR retenido por arrendamiento	N.D.	N.D.
Transporte marítimo		
a. Acreditamiento contra el IMPAC del ISR retenido por arrendamiento	N.D.	N.D.
Acreditamiento del IEPS de diesel a:		
a. Sector agrícola, ganadero y pesquero	8,970.0	0.1364
b. Sector silvícola	1,817.0	0.0276
c. Otros sectores	N.D.	N.D.
Acreditamiento del IEPS del diesel para los autotransportistas	7,153.0	0.1088
Acreditamiento del IEPS de diesel marino especial para consumo final, utilizado como combustible en embarcaciones destinadas para actividades de marina mercante	5,428.0	0.0826
Acreditamiento del IEPS de gasolinas de vehículos del autotransporte público federal de pasajeros o de carga, y el transporte privado de carga, a través de carreteras o caminos	780.7	0.0119
Acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera	0.0	0.0000
Estímulo para la adquisición de agave	1,459.3	0.0222
Investigación y desarrollo de tecnología	379.4	0.0058
	500.0	0.0076
<b>Tasas reducidas</b>		
<b>Impuesto al valor agregado</b>		
Tasa cero	90,648.6	1.3790
Tasa de 10% en la región fronteriza	8,019.6	0.1220
<b>Impuestos especiales</b>		
Tabacos labrados: transición del nivel de tasa	1,115.1	0.0170
Reducción de 60% a 50% de la tasa de bebidas alcohólicas	689.7	0.0105
Tasa reducida para automóviles eléctricos	1.6	0.00002
<b>Reducciones en el impuesto a pagar</b>		
Impuesto sobre la renta empresarial		
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura		
a. Reducción de 50% del ISR	10,967.9	0.1669
Contribuyentes dedicados a la edición de libros: reducción de 30% del ISR para 2003	348.4	0.0053

### Anexo 3.3 (continua). Magnitud de los Tratamientos Fiscales Preferenciales de 2003.

Concepto	Millones de pesos*	Porcentaje del PIB*
<b>Impuestos diferidos</b>		
Impuesto sobre la renta empresarial		
Régimen de consolidación fiscal	-2,235.0	-0.0340
<b>Otros</b>		
Impuesto sobre la renta empresarial		
Contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca o silvicultura		
a. Opción de pagos provisionales semestrales	N.D.	N.D.
Régimen fiscal de maquiladoras. No se consideran establecimiento permanente	N.D.	N.D.
<b>Impuesto sobre la renta de personas físicas</b>		
Régimen de flujo de efectivo para personas físicas con actividades empresariales y profesionales	N.D.	N.D.
Régimen intermedio	N.D.	N.D.
Régimen de pequeños contribuyentes		
a. Cuadro con tasa máxima de 2%	N.D.	N.D.
Premios tasa de 1%	512.7	0.0078
Retención de 0.5% anual del ISR sobre el capital para personas físicas que no presentan declaración anual	4,355.8	0.0663
Subsidio fiscal	50,134.2	0.7627
<b>Impuestos especiales</b>		
No gravamen al gas L.P.	26,464.0	0.4026
No gravamen al gas natural para combustión automotriz	0.0	0.0000
<b>Estímulos fiscales</b>		
Opción de determinar el IMPAC con los datos del ejercicio de 2002 y posteriores, en lugar de los del cuarto ejercicio inmediato anterior	N.D.	N.D.
Condonación de actualización, recargos y multas en el pago extemporáneo del ISTUV de años anteriores a 2003 y prórroga del de 2003	881.2	0.0134
a. Prórroga de dos meses	41.2	0.0006
b. Condonación de actualización, recargos y multas	840.0	0.0128
Condonación de hasta 50% de los recargos generados de enero de 2001 a marzo de 2003, por la omisión del pago de derechos o impuestos federales propios o de terceros (excepto ISTUV y comercio exterior), causados antes del 1 de marzo de 2003 y que sean pagados a más tardar el 30 de septiembre de 2003	N.D.	N.D.
Estímulos para inversiones en el Centro Histórico de la Ciudad de México:		
a. Costo de al menos 40% del precio del inmueble enajenado para su restauración o rehabilitación	N.D.	N.D.
Condonación potencial de adeudos propios de impuestos federales, incluyendo sus accesorios, generados antes del 1 de enero de 2002 a contribuyentes dedicados a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas	5,243.4	0.0798
Estímulo fiscal a las Entidades Federativas y Municipios por las retenciones del ISR a cargo de sus trabajadores, incluyendo las plazas federalizadas del sector educativo y salud, así como el ISCAS	N.D.	N.D.
Condonación de créditos derivados de contribuciones o aprovechamientos, cuyo cobro tenga encomendado el SAT, cuando el importe del crédito antes del 31 de diciembre de 2002 no exceda de 2,500 UDI'S.	251.1	0.0038

Fuente: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Gastos Fiscales 2003.

\* N.D.: No disponible.



## Anexo 4.1 Gastos Tributarios por impuesto y tipo de beneficio en Perú

Impuesto	Tipo de Beneficio	Concepto
Impuesto a la renta de personas naturales	Exoneraciones e inafectaciones.	Indemnizaciones laborales, CTS, intereses por depósitos en el sistema financiero.
	Deducciones.	Las personas que inviertan en la Selva pueden deducir el monto invertido hasta el 20% de su renta neta
	Créditos	Las personas naturales que realicen donaciones a instituciones educativas tienen derecho a un crédito contra el impuesto a la renta.
Impuesto a la renta de personas jurídicas	Exoneraciones e inafectaciones.	Las rentas generadas por comunidades campesinas, instituciones religiosas, y depósitos en el sistema financiero.
	Deducciones.	Las inversiones en infraestructura de servicio público son deducibles de renta neta.
	Diferimientos	Depreciación acelerada, con lo que se difiere el pago de Impuesto a la Renta.
	Tasas reducidas	La inversión en la Amazonía y en el Sector Agrario otorga tasas reducidas.
	Créditos	Se otorga por reinversión en ciertas actividades o regiones, y por donaciones a instituciones calificadas.
	Régimen Especial	El Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER)
IGV e IPM	Exoneraciones e inafectaciones.	Existen bienes y servicios inafectos al IGV/IPM, se diferencian de los grabados a "tasa cero" porque dichos bienes no pueden obtener crédito fiscal. Entre los bienes exonerados se encuentran productos agrícolas, viviendas con un valor de venta inferior a 35 UIT, el expendio de comidas a comedores populares, etc.
	Devoluciones	Es el derecho que tienen algunos sectores o regiones geográficas de solicitar la devolución de una parte del IGV pagado por los insumos, ejemplo: la que obtienen los agentes que realizan adquisiciones con fondos donados desde el exterior por Gobiernos u Organismos de Cooperación Técnica Internacional.
	Créditos	Los contribuyentes situados en la amazonía y determinadas actividades gozan de un crédito fiscal especial para las ventas realizadas fuera de la amazonía.
	Otros	Régimen de recuperación anticipada del IGV.
ISC	Exoneraciones e inafectaciones.	Entre los bienes exonerados se encuentran la venta de combustibles realizadas en la amazonía, las operaciones inafectas incluyen la importación de bienes donados a entidades religiosas.
	Devoluciones	Actualmente, el único caso es el de las empresas ubicadas en Madre de Dios, que pueden recuperar el ISC pagado por las compras de combustibles y derivados.
	Tasas reducidas	Cuando un mismo producto tiene una tasa del impuesto menor por su localización geográfica (CETICOS) o por el sujeto que adquiere el bien.
Impuesto de solidaridad a la Niñez Desamparada	Exoneraciones e inafectaciones.	Se refiere a la exoneración a la expedición o revalidación de pasaportes al exterior.
Otros gastos tributarios no imputables a un impuesto específico		Entre los principales se encuentran el RUS y el Crédito Tributario a las Empresas Productoras de Maquinarias y Equipos.

Fuente: Construcción de los autores con base en DGAES, 2003.