

Vistazo al Presupuesto General de la Nación 2019

Mario Fernando Cruz Vargas, director Cámara Técnica de Seguridad Social
Fasecolda

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento de planeación financiera más importante con que cuenta el Gobierno para estimar los ingresos que percibirá el año siguiente y definir la distribución de los gastos a realizar.

Colombia no es un país que se caracterice por tener un sector público muy grande. Estimaciones realizadas por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública dan cuenta de que el tamaño del Gobierno general (GG), que incluye la seguridad social y el gasto realizado por las entidades territoriales¹, ha sido en promedio un 27.5% del producto interno bruto (PIB) en los últimos 15 años. En países como Finlandia, Francia y Bélgica esta proporción puede ser entre un 55% y un 60%².

A nivel latinoamericano, Colombia se sitúa en el promedio de la distribución. Por delante se encuentran países como Brasil, Argentina y Bolivia, donde el gasto se ha disparado a cerca de un 40% en las dos últimas décadas, y por detrás de países como Chile, Perú y Costa Rica, donde alcanza un 20% del PIB.

El Gobierno nacional central (GNC) es a su vez el componente más significativo, en cuanto a magnitud, del sector público en nuestro país; sus ingresos totales

representaron un 62% del GG y un 68% de sus gastos en los últimos 15 años. De allí que la evolución de las finanzas públicas del país y la estabilidad macroeconómica en buena medida dependan estrechamente de la evolución de las finanzas del Gobierno central.

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento de planeación financiera más importante con que cuenta el Gobierno³, aunque no el único⁴, para estimar los ingresos futuros que percibirá la nación en la vigencia del año siguiente⁵ y para decretar la autorización máxima de gastos que será permitida a través del llamado presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones.

La Constitución y la ley prevén que el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda, cuenta con los meses de enero a julio de cada año para elaborar y presentar el Presupuesto General de la Nación al Congreso de la República⁶; este a su vez cuenta con tres meses para estudiarlo y aprobarlo.



Por tanto, el presupuesto para el 2019 tiene unas consideraciones especiales por ser un año de transición entre gobiernos, lo que supone que fue preparado por el Gobierno saliente y podría ser objeto de modificaciones, tanto en los montos allí definidos, como en las destinaciones, por el Gobierno entrante en su tránsito por el Congreso de la República. A esto se suma el hecho de que, para la fecha de aprobación del presupuesto, el país no contará aún con el nuevo del Plan de Desarrollo para el periodo 2018-2022.

Características generales del PGN 2019

El tamaño del PGN se duplicó en términos reales entre los años 1991 y 1999, al pasar de un 8.5% a un 17.2% del PIB. Desde entonces, el presupuesto se

ha incrementado levemente un par de puntos, hasta rozar el 19% en 2016, en parte como consecuencia de la incorporación de los nuevos recursos fiscales que empezaron a financiar el ICBF, el Sena y los aportes a salud desde el 2012⁷.

Podríamos decir que estamos ante un presupuesto típico o muy en el promedio de lo que se ha visto en los últimos 16 años, ya que el monto para el próximo año será del 18.2% del PIB una vez descontado el servicio de la deuda.

El proyecto de ley del PGN 2019 contempla un monto de 259 billones de pesos. Nominalmente crece 25 billones con respecto al 2018, lo que implica un incremento a precios corrientes del 11% y del 8% real. La mayor

1. Esta medición no incluye a las empresas públicas del orden nacional y territorial.
2. Pareciera existir una relación positiva entre el ingreso por habitante y la proporción de gasto público/PIB como lo sugirió el economista alemán Adolph Wagner.
3. El presupuesto también comporta las fases de ejecución, seguimiento y evaluación
4. Existe además el plan financiero, el marco fiscal de mediano plazo, el marco de gasto de mediano plazo, la regla fiscal y el plan operativo anual de inversiones.
5. Contenida en el presupuesto de rentas y recursos de capital.
6. En el mes de abril se debe hacer envío de un «anteproyecto de presupuesto» al Congreso. El proyecto de la vigencia fiscal 2019 fue radicado el día 27 de Julio.

parte de este incremento se deriva de los mayores pagos por concepto de amortizaciones de deuda, que pasan de 18.5 billones en 2018 a cerca de 36.0 billones en 2019. El gasto de funcionamiento sube un 6.5% como consecuencia de incrementos en el Sistema General de Participaciones (SGP) y otras transferencias. Por su parte, la inversión cae cerca de un 14%.

Los recursos para financiar el presupuesto provendrán en su mayor parte de tributos y otros ingresos corrientes por 145 billones de pesos, así como de recursos de capital por 85 billones⁸. En el presupuesto se contabilizan 16 billones que provienen de los ingresos que generan los establecimientos públicos nacionales como recursos propios⁹ y fondos parafiscales por 11 billones de pesos.

El impuesto del que se espera un mayor recaudo es el de renta, que se estima en 65 billones, seguido del IVA con 62 millones¹⁰, el gravamen a los movimientos financieros por 8 billones y aduanas y recargos por 4.1 billones. Por el lado de los recursos de capital, la nación tomará créditos internos y externos por una suma histórica de 65.4 billones de pesos y utilidades financieras por 8.7 billones, que provienen en su mayoría de Ecopetrol. Así mismo, se espera incorporar recursos no ejecutados por 3.2 billones y poner en venta activos (hidroeléctricas) por 2.5 billones.

Presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones

El monto asociado a la Ley de Apropriaciones es de \$259 billones con la siguiente composición del gasto: funcionamiento, \$149,8 billones, que representa el 61,6% del total; servicio de la deuda, \$66,4 billones, que representa el 27,3%; e inversión, \$26,8 billones, que equivale al 11% restante.

Dentro del presupuesto de funcionamiento, el rubro más importante es el del Sistema General de Participaciones, que es una bolsa de 41.3 billones destinada a atender gastos en educación, salud, agua

potable, saneamiento básico y primera infancia a nivel descentralizado. Las transferencias para pensiones ascienden a \$39.4 billones. De estos recursos, 12.3 billones financian el faltante de Colpensiones, 8.9 billones el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep) y los restantes recursos a financiar regímenes especiales, dentro de los cuales sobresalen las pensiones de miembros de la fuerza pública y del magisterio, que sumados llegan a 15 billones de pesos.

Le siguen en su orden el pago de la nómina oficial, que asciende a 29.3 billones de pesos, de los cuales 15.5 financian el personal de la fuerza pública, y 4.2 el sector justicia; el aseguramiento de la población pobre del país al sistema de salud, que representa 16.7 billones; y otras transferencias al ICBF, Sena, programas de primera infancia y de apoyo a la educación superior, que suman 9.2 billones.

También se incluyen como gastos de funcionamiento 8.1 billones para adquisición de bienes y servicios, de los cuales el 57,5% se concentra en el sector de defensa y financia la adquisición de elementos como combustibles y lubricantes, repuestos, transporte de soldados, dotaciones, equipos y raciones de campaña, gastos asociados a la operación de los equipos, pago de recompensas e información, inteligencia y programas de cooperación ciudadana, entre otros.

Presupuesto de inversión

Cerca de 35.3 billones se destinarán a financiar la inversión pública¹¹. De estos, 9 billones van al sector inclusión social y reconciliación, que atiende los programas de primera infancia, Familias en Acción y componentes de la reparación a víctimas del conflicto.

Así mismo, se destinan 5.9 billones a infraestructura, de los cuales 3.8 son vigencias comprometidas en años anteriores para la construcción de infraestructura vial primaria¹². Otros 4.9 billones de pesos van para financiar el Sena y el programa Colombia Mayor. El sector hacienda cuenta con 2.1 billones para la construcción de sistemas

de transporte urbano, la atención de efectos de la ola invernal¹³ y el programa Todos Somos Pacífico.

También se contemplan recursos por 2.1 billones para financiar subsidios eléctricos y de gas natural de los estratos 1 y 2. En educación se incluyen 2.1 billones para el programa Ser Pilo Paga, el Programa Alimentación Escolar (PAE), infraestructura educativa, aportes a las universidades y créditos beca a través del Icetex. En el sector vivienda los recursos ascienden a 1.6 billones para financiar programas para la política de agua potable y saneamiento básico y subsidios para la adquisición de vivienda.


Déficit fiscal y sostenibilidad de la deuda

El proyecto de ley presentado estima un déficit fiscal del GNC equivalente a un -2.4% del PIB. Esto significa que, una vez sumados los ingresos totales de la nación y deducidos los gastos, se evidencia un faltante de 25.4 billones de pesos de 2019, que será cubierto con mayor endeudamiento¹⁴. Este déficit sin embargo es consistente con lo expresado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, que señaló en abril del presente año que este era el límite máximo permitido según lo contemplado en la ley.

La necesidad de cerrar el déficit, con el objetivo de hacer sostenible la relación deuda/PIB, que actualmente se sitúa en un nivel históricamente alto del 43.4%, impone al nuevo Gobierno la necesidad de adelantar una reforma tributaria que incorpore recursos y reduzca el gasto a pesar de su inflexibilidad. El Gobierno entrante ha plan-

→ El presupuesto para el 2019 tiene unas consideraciones especiales por ser un año de transición entre gobiernos, lo que supone que fue preparado por el Gobierno saliente y podría ser objeto de modificaciones.

teado la necesidad de reducir el impuesto de renta a personas jurídicas y aumentar el número de personas naturales que pagan renta por concepto de ingresos laborales.

Algunos analistas consideran que la reforma debería permitir recaudar recursos iguales o superiores al 1.5% del PIB y hacer recortes de gasto en programas sociales y subsidios que a su juicio no son prioritarios y que además son ineficientes. La política fiscal y la sostenibilidad de la deuda también dependerán de la evolución del crecimiento económico futuro y del costo del financiamiento, incluyendo el tipo de cambio. Mejoras en estas variables, aun sin ajustes de tipo fiscal, podrían despejar el panorama que hoy luce complicado para el nuevo Gobierno. 

7. Pasaron de ser financiados con recursos parafiscales que no se contabilizaban en el PGN, a ser financiados con impuestos generales que sí son contabilizados.
8. Crédito interno y externo, utilidades y excedentes financieros, rendimientos financieros, disposición de activos, recursos no apropiados, recuperación de cartera, entre otros.
9. Tasas cobradas por la prestación de un bien o servicio, ingresos provenientes de concesiones, contribuciones, depósitos judiciales, tarifas, excedentes financieros, entre otros.
10. Se suma el IVA a las importaciones.
11. Representa una caída del 9,4% frente a lo asignado en 2018, que era del orden de los 39 billones de pesos. Esta cifra incluye 8.2 billones que son administrados por establecimientos públicos descentralizados.
12. Las vigencias futuras del año 2019 ascienden a 7.8 billones de pesos.
13. Recursos administrados por el Fondo de Adaptación.
14. El incremento en las necesidades de financiamiento interno y externo es un reflejo de esta realidad.