Imprimir

El proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2025, con un total de $523 billones en gastos y $511 billones en ingresos proyectados, evidencia un déficit de $12 billones. Esta brecha obliga al Gobierno a buscar recursos a través de una nueva reforma tributaria, denominada “ley de financiamiento”[i]., que ya ha sido presentada al Congreso de la Republica.

El análisis del presupuesto de 2025 revela una marcada tendencia hacia el gasto corriente. El 63,7% del presupuesto se destina a gastos de funcionamiento, mientras que el servicio de la deuda pública absorbe el 21,5%. Si bien el presupuesto total experimenta un crecimiento nominal del 3,9%, este incremento se concentra principalmente en los gastos de funcionamiento (6,2%) y el servicio de la deuda (19,1%). En contraposición, la inversión pública sufre una contracción del 17,4%, lo que representa una disminución de $17,4 billones respecto al año 2024. En relación con el PIB, los gastos de funcionamiento y de personal registran un crecimiento marginal, mientras que el servicio de la deuda aumenta del 5,6% al 6,3%, y la inversión se contrae del 5,9% al 4,6. %.[ii]

Presupuesto General de la Nación 2024-2025

Miles de millones de pesos

Concepto	2024*	2025 Proyecto	Variación porcentual 25/24	Porcentaje del PIB 2024	Porcentaje del PIB 2025	%Part. Total gastos	%Part. G. Func.
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)		
FUNCIONAMIENTO	**308.855**	**327.938**	**6,2**	**18,3**	**18,4**	**62,7%**	
Gastos de personal	55.013	60.156	9,3	3,3	3,4	11,5%	18,3%
Adquisición de Bienes y Servicios	14.314	15.477	8,1	0,8	0,9	3,0%	4,7%
Transferencias	235.278	247.892	5,4	14,0	13,9	47,4%	75,6%
Gastos de Comercialización y Producción	1.941	2.047	5,4	0,1	0,1	0,4%	0,6%
Adquisición de Activos Financieros	730	759	3,9	0,0	0,0	0,1%	0,2%
Disminución de Pasivos	353	339	(4,0)	0,0	0,0	0,1%	0,1%
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	1.226	1.269	3,5	0,1	0,1	0,2%	0,4%
SERVICIO DE LA DEUDA	**94.522**	**112.605**	**19,1**	**5,6**	**6,3**	**21,5%**	
Principal	**39.932**	**50.766**	**27,1**	**2,4**	**2,9**	9,7%	
Acuerdos Marco de Retribución	634	762	20,2	0,0	0,0	0,1%	
Resto de gasto del Principal de la Deuda	39.297	50.004	27,2	2,3	2,8	9,6%	
Intereses	**52.639**	**59.485**	**13,0**	**3,1**	**3,3**	11,4%	
Comisiones y otros gastos	**525**	**447**	**(14,7)**	**0,0**	**0,0**	0,1%	
Fondo de Contingencias	**1.427**	**1.907**	**33,6**	**0,1**	**0,1**	0,4%	
INVERSIÓN	**99.867**	**82.464**	**(17,4)**	**5,9**	**4,6**	**15,8%**	
TOTAL	**503.244**	**523.007**	**3,9**	**29,9**	**29,4**		
TOTAL SIN DEUDA	**408.722**	**410.402**	**0,4**	**24,3**	**23,1**		

*Apropiación vigente a 30 de junio

** Contiene inversión por $12 billones sujetos a proyectos de Ley de Financiamiento

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

La mayor parte del gasto de funcionamiento, un 75,6%, se destina a transferencias a

entidades territoriales (principalmente para educación, salud y saneamiento básico a través del Sistema General de Participación) y en gastos para la educación superior, pensiones, etc. Los gastos de personal, por su parte, representan el 18,3% del total

Dado que los gastos de funcionamiento son inflexibles y la posibilidad de hacer recortes es mínima, el rubro que se sacrifica para garantizar el creciente servicio de la deuda es la inversión pública. Esta reducción, especialmente en sectores estratégicos como infraestructura y ciencia y tecnología, es alarmante, ya que estos son esenciales para impulsar la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleo a largo plazo. La disminución de la inversión en estas áreas podría limitar gravemente el potencial de desarrollo del país, además de comprometer su competitividad en el escenario internacional.

La ley de financiamiento

El proyecto de Ley de Financiamiento se propone aumentar el recaudo, incentivar la inversión, en especial en energías renovables y flexibilizar la regla fiscal. Los principales puntos del proyecto de ley son los siguientes:

1.Impuesto de renta a empresas:

a. Reducción gradual de las tasas para empresas de distintos tamaños mediante la implementación de una tarifa progresiva basada en la renta líquida gravable de las empresas.

b. Aumento de la tasa mínima de tributación.

2. Impuesto al patrimonio:

a. Ampliación de la base gravable al reducir el umbral mínimo para pagar este impuesto.

b. Aumento de la tasa para personas con patrimonios muy altos.

3. Impuesto de renta a personas naturales:

a. Aumento de la tarifa marginal más alta.

b. Cambios en las deducciones por dependientes y facturas electrónicas.

4. IVA:

a. Impuesto al 19% para juegos de azar en línea y vehículos híbridos.

b. Incentivos para la inversión en energías renovables.

c. Exención de IVA para servicios hoteleros en municipios pequeños.

5. Impuesto al carbono:

a. Aumento de la tarifa del impuesto al carbono.

b. Modificación de la destinación de los recursos obtenidos.

6. Fortalecimiento de la DIAN:

a. Recompensas por denuncias de delitos tributarios.

b. Calibración de la retención en la fuente.

c. Limitación de pagos en efectivo.

7. Flexibilidad en la regla fiscal

a. Para aumentar el gasto público con el propósito de potenciar la reactivación de la economía ya sea con la inversión o el gasto social.

b. Para financiar la transición energética, incorporando criterios ambientales en la regla fiscal que permitan destinar mayores recursos a proyectos sostenibles.

En resumen, la Ley de Financiamiento 2024 busca reorientar la carga tributaria hacia sectores con mayor capacidad de pago, promover la sostenibilidad ambiental, flexibilizar la regla fiscal y fortalecer la administración tributaria. Sin embargo, su implementación puede generar debates y desafíos en términos de su impacto en la economía y en diferentes sectores productivos. A continuación, se presenta el efecto estimado del proyecto de ley de financiamiento radicado por el Gobierno ante la Cámara de Representantes del Congreso de la República.

Resumen del efecto estimado del Proyecto de Ley de financiamiento, $miles de millones

Concepto		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Reactivación económica sostenible	IRPJ	$ 75	-$ 3.115	-$ 5.236	-$ 5.962	-$ 6.761	-$ 7.630
	IRPN	$ 900	$ 1.037	$ 1.200	$ 1.378	$ 1.517	$ 1.610
	Patrimonio	$ 875	$ 928	$ 985	$ 1.044	$ 1.108	$ 1.176
	Juegos de Suerte y Azar	$ 2.077	$ 2.202	$ 2.336	$ 2.477	$ 2.628	$ 2.789
Acción climatica y desarrollo sostenible	IRPJ	-$ 415	-$ 278	-$ 507	-$ 245	-$ 202	-$ 210
	FNCE/Vehículos	$ 37	$ 38	$ 42	$ 46	$ 50	$ 55
	Impuesto al Carbono	$ 1.302	$ 938	$ 1.155	$ 1.184	$ 1.281	$ 1.365
	Anticipación RF	$ 5.340					
Mejoras operatividad Tributaria		$ 1.637	$ 1.106	$ 1.172	$ 1.243	$ 1.319	$ 1.400
Total Ley de Financiamiento		**$ 11.828**	**$ 2.858**	**$ 1.146**	**$ 1.166**	**$ 941**	**$ 555**

Fuente: MHCP con cálculos DIAN.

Reflexiones sobre la ley de financiamiento y el presupuesto general

La ley de financiamiento para el presupuesto de 2025 es una iniciativa multifacética que busca equilibrar las finanzas públicas. Sin embargo, esta propuesta presenta un escenario complejo, con aspectos positivos y negativos que deben ser analizados en detalle

1. Progresividad tributaria: La Ley de Financiamiento tiene como aspecto positivo la implementación de una política de equidad tributaria, reflejada en las tarifas diferenciales de impuestos para las empresas según sus ingresos, el aumento en el impuesto de renta para las personas naturales de altos ingresos y la reducción del umbral para el impuesto al patrimonio.
2. Límite a la ludopatía, una enfermedad social en crecimiento: El exagerado aumento de los juegos de azar en línea en el país representa un reto de salud pública que debe ser abordado mediante diversas políticas públicas integrales. La imposición de un IVA del 19% es un primer paso para enfrentar este problema desde la tributación, pero debe complementarse con políticas sociales, económicas, educativas y culturales.
3. Desafíos para la aprobación de la Ley de Financiamiento: La meta de recaudar $12 billones, para equilibrar el presupuesto, se enfrenta a una serie de obstáculos institucionales que dificultan su cumplimiento. Los escándalos de corrupción han erosionado la confianza en el manejo de los recursos públicos, mientras que la baja ejecución presupuestal de los ministerios ha puesto en duda la capacidad del Estado para invertir eficientemente. Además, el clima político polarizado y la falta de consenso en el Congreso dificultan la aprobación del proyecto de ley. La proyección optimista del gobierno sobre los ingresos tributarios, basada en la eficiencia de la DIAN y en un buen desempeño económico, también tiene incertidumbres.
4. Impacto de la ampliación del impuesto a los combustibles fósiles: El Ministerio de Hacienda señala que la ampliación del impuesto a los combustibles fósiles ejercerá una presión al alza sobre los precios. Sin embargo, sostiene que el incremento en la inversión pública, financiada por los mayores ingresos tributarios, podría mitigar este efecto inflacionario. No obstante, la baja ejecución del gasto público del gobierno genera dudas sobre la capacidad de éste para materializar esta promesa. Además, el impacto de esta inversión en el contexto de una fuerte contracción de la misma, aunque se aprobara la ley de financiamiento, genera interrogantes. La aprobación de la Ley de Financiamiento no resuelve todos los problemas, pero su rechazo profundizaría la incertidumbre fiscal.
5. La transición energética de Colombia en un contexto global: La política de transición energética de Colombia, que da prioridad a lo ambiental sobre lo económico, contrasta con las tendencias globales. A pesar de los esfuerzos nacionales, la demanda mundial de

combustibles fósiles sigue en aumento, y la participación de Colombia en la producción global es cada vez más marginal. El país contribuye con aproximadamente el 0,6% de la producción mundial de petróleo y el 0,2% de la de gas natural. Aunque las energías renovables han crecido a niveles récord, un informe del Instituto de Energía de Estados Unidos[iii] señala que la creciente demanda de energía a nivel mundial sigue siendo satisfecha, en su mayoría, por combustibles fósiles. En 2023, el consumo global de petróleo, carbón y gas aumentó un 1,5%, impulsado en gran parte por el crecimiento en la demanda de petróleo. Estados Unidos, como principal productor mundial, incrementó su producción petrolera en un 8% el año pasado. Como resultado, los combustibles fósiles continúan dominando la matriz energética global, representando el 81,5%.

6. La regla fiscal es un limite a la inversión pública: La regla fiscal fue concebida, desde la lógica neoliberal, para garantizar el servicio de la deuda al capital financiero mediante la imposición de restricciones al gasto público, lo que limita la capacidad del Estado para invertir en infraestructura y en el fortalecimiento productivo. Estas restricciones dificultan la ejecución de proyectos estratégicos clave para el desarrollo del país. Es fundamental flexibilizar la regla fiscal para otorgar al Estado un mayor margen de maniobra en la gestión de las finanzas públicas. Esto permitiría financiar proyectos de inversión que impulsen el crecimiento económico y la productividad.

    Aunque es necesario ampliar el espacio fiscal, el endeudamiento debe ser sostenible y estar orientado a proyectos que generen retornos económicos a largo plazo. Es esencial realizar una evaluación rigurosa de la viabilidad financiera de cada proyecto antes de incurrir en nueva deuda. Es importante distinguir entre el gasto social y la inversión pública. Si bien el gasto social es crucial, debería financiarse prioritariamente con una mayor recaudación tributaria. Por otro lado, la inversión en la transición energética, aunque necesaria, debe evaluarse en función de su rentabilidad y su contribución al desarrollo productivo del país.

7. La deuda es el problema, pero también la solución: Aunque se logre aumentar el recaudo tributario, este se verá consumido por una deuda pública que solo se puede atender con nuevo endeudamiento. Por lo tanto, la verdadera decisión está en si se prioriza el pago de la deuda financiera a los especuladores o se enfoca en saldar la deuda social con el pueblo.

Esta no es una decisión que Colombia pueda tomar de manera aislada. Para enfrentar este desafío, el país debe integrarse a espacios alternativos de cooperación, como los BRICS o la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Estos mecanismos podrían ofrecer financiamiento para proyectos de inversión que permitan superar la pobreza y el atraso.

_____

[i] https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-256788

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

[iii] https://cnnespanol.cnn.com/2024/06/20/emisiones-combustibles-fosiles-niveles-record-trax

Carlos Julio Diaz Lotero

Foto tomada de: Twitter Ricardo Bonilla