Imprimir

El Gobierno saliente de Juan Manuel Santos presentó el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PPGN) para el año 2019, el cual debe ser negociado por el Presidente entrante, Ivan Duque, con el nuevo Congreso de la República con quien lo debe discutir y se lo debe aprobar. Este será el primer Presupuesto que ejecutará la nueva administración y, se espera que en él se esbocen los elementos fundamentales de su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022.
En otras palabras, el PPGN 2019 debe de presentar cambios sustanciales en las próximas semanas, pues el Proyecto que le deja el Gobierno saliente al Presidente Duque, no parece reflejar sus propuestas de campaña. Claro está, una cosa es estar en campaña y otra encontrarse con un presupuesto altamente inflexible; pues de un PPGN que asciende a 258 billones 997 mil millones de pesos (24.5% del PIB) el 25.7% es para pagar el servicio de la deuda pública interna y externa; el 15.9% para transferir a las regiones para la provisión de bienes públicos esenciales (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, en lo fundamental); a través del Sistema General de Participaciones (SGP); el 15.2% para el pago de las mesadas pensionales; y el 12% para pagar la nómina de los funcionarios públicos. Este sólo conjunto de rubros suman aproximadamente el 69% del Presupuesto nacional.

Si a este monto se le suman los rubros que se le deben de transferir a las Universidades, al aseguramiento en salud, al Fondo de Pensiones del Magisterio, entonces la inflexibilidad asciende a cerca del 80% (Cuadro 1).

Este panorama no es reversible en el corto plazo, la nueva administración debe lidiar con esa restricción. Así pues, que su Plan de Desarrollo se debe limitar a gestionar, por el lado del gasto, tan sólo el 20% del Presupuesto nacional, es decir unos 50 billones de pesos.

En caso tal, que el nuevo gobierno desee aumentar el gasto en algún nuevo componente o adelantar una nueva estrategia debe buscar recursos frescos (una nueva reforma tributaria no neutra) o implementar una recomposición de los actuales rubros de gasto (reducción del gasto militar, por ejemplo).

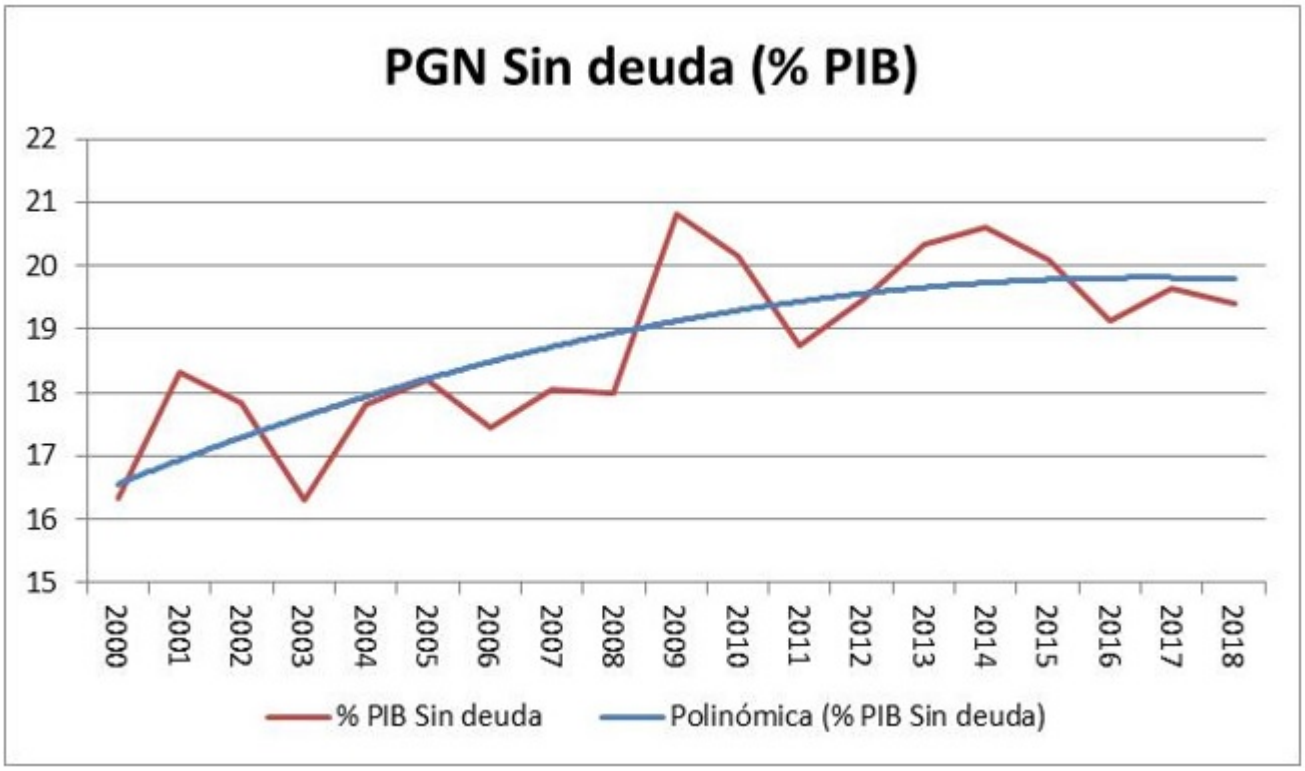
Cuadro 1. El PPGN 2019					
			Participación (%)		Incremento (%)
Miles de millones de pesos	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018-2019**
Funcionamiento	**146,634**	**157,189**	**62.8**	**60.7**	**7.2**
Gastos de Personal	**30,160**	**31,176**	**12.9**	**12.0**	**3.4**
Adquisición de bienes	**9,029**	**8,926**	**3.9**	**3.4**	**(1.1)**
Transferencias	**105,098**	**113,756**	**45.0**	**43.9**	**8.2**
SGP	36,748	41,257	15.7	15.9	**12.3**
Pago de Mesadas Pensionales	39,401	39,415	16.9	15.2	**0.0**
Aseguramiento en Salud	14,071	16,796	6.0	6.5	**19.4**
Universidades sin pensiones	3,114	3,250	1.3	1.3	**4.4**
Fondo de Pensiones Magisterio sin Pensiones	2,006	2,036	0.9	0.8	**1.5**
Resto de Transferencias	9,758	11,002	4.2	4.2	**12.7**
Gastos de Comercialización	**1,336**	**2,267**	**0.6**	**0.9**	**69.7**
Adquisición de Activos Financieros	**302**	**305**	**0.1**	**0.1**	**1.0**
Disminución de pasivos	**186**	**229**	**0.1**	**0.1**	**23.1**
Gastos por tributos, multas, sanciones e Intereses de mora	**523**	**530**	**0.2**	**0.2**	**1.3**
Servicio de la Deuda	47,930	66,435	20.5	25.7	**38.6**
Inversión	**39,037**	**35,374**	**16.7**	**13.7**	**(9.4)**
Total	**233,601**	**258,998**	**100.0**	**100.0**	**10.9**
Total (% PIB)	**23.5**	**24.5**			**4.3**

Fuente: PPGN 2019 www.minhacienda.gov.co. Cálculos propios.

Adicional a lo anterior, el Gobierno saliente, además de dejar un Proyecto de Presupuesto altamente comprometido, lo sobre ajusta: i) Los ingresos tributarios en 2017 fueron de 13.8% del PIB y, para 2019 se espera que sea del 13.5%; ii) el gasto primario en 2017 tuvo un valor cercano al 16% del PIB y se espera que para 2019 sea de 15.2%, el cual debe permitir una reducción del nivel de deuda pública; iii) el nivel de deuda que recibió el gobierno de Santos I fue de 38.8% del PIB y el que le entrega a la nueva Administración es de 46.8% del PIB, y esperan que el gobierno de Duque termine en 43.6%; y, iv) el rubro presupuestal de inversión, donde hay cierta discrecionalidad, lo redujeron en un 9.4% al pasar de $39.0 billones en 2018 a $35.4 billones en 2019.

El sobre ajuste

Llama la atención que la Administración Santos la cual se destacó por los niveles de gasto sostenido durante toda su administración (Gráfico 1), hoy le deje un PPGN a la nueva administración ajustado, ¿Cuál es el mensaje político con ello?



¿Dónde propone la administración saliente el ajuste presupuestal? Como se señaló arriba, el principal ajuste que se propone en el Proyecto de Presupuesto se presenta en el rubro de inversión. Si se clasifica cada una de las Unidades Ejecutoras por sectores, se tiene que hay reducciones sustanciales en varios de ellos sin que exista una clara justificación en el Mensaje Presidencial (Cuadro 2).

Cuadro 2. Rubro de Inversión del PPGN 2019 por sectores					
	Miles de Millones $		Crecimiento (%)	Participación (%)	
	2019	2018	2019-2018	2019	2018
INFORMACION ESTADISTICA	180	457	-60.6	0.5	1.1
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	179	443	-59.6	0.5	1.1
ORGANISMOS DE CONTROL	127	237	-46.3	0.4	0.6
DEPORTE Y RECREACION	282	523	-46.1	0.8	1.3
RELACIONES EXTERIORES	43	78	-44.7	0.1	0.2
MINAS Y ENERGIA	2,063	3,656	-43.6	5.9	9.1
EDUCACION	2,058	3,445	-40.3	5.8	8.6
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	235	378	-37.8	0.7	0.9
CIENCIA Y TECNOLOGIA	203	314	-35.4	0.6	0.8
CULTURA	99	146	-32.1	0.3	0.4

Cuadro 2. Rubro de Inversión del PPGN 2019 por sectores					
	Miles de Millones $		Crecimiento (%)	Participación (%)	
	2019	2018	2019-2018	2019	2018
INTERIOR	92	118	-22.2	0.3	0.3
AGROPECUARIO	1,478	1,881	-21.4	4.2	4.7
PLANEACION	287	362	-20.6	0.8	0.9
HACIENDA	2,127	2,565	-17.1	6	6.4
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1,586	1,861	-14.8	4.5	4.6
DEFENSA Y POLICIA	803	936	-14.2	2.3	2.3
EMPLEO PUBLICO	425	471	-9.7	1.2	1.2
INCLUSION SOCIAL Y RECONCILIACION	9,015	9,813	-8.1	25.6	24.5
REGISTRADURIA	94	101	-6.6	0.3	0.3
JUSTICIA Y DEL DERECHO	423	433	-2.4	1.2	1.1
INTELIGENCIA	7	7	-0.5	0	0
TRABAJO	4,942	4,850	1.9	14	12.1
SALUD Y PROTECCION SOCIAL	531	521	2	1.5	1.3
FISCALIA	167	152	9.6	0.5	0.4
COMUNICACIONES	1,187	1,079	10.1	3.4	2.7
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	321	263	22.2	0.9	0.7
RAMA JUDICIAL	351	283	24.1	1	0.7
TRANSPORTE	5,900	4,620	27.7	16.8	11.5

Fuente: SIIF y Mensaje Presidencial PPGN 2019. Cálculos propios.

Si se evalúan los sectores con mayor cantidad de recursos en el Presupuesto de Inversión, se observa que el sector de Inclusión Social y Reconciliación reduce su presupuesto en un 8.1% al pasar de $9.8 billones en 2018 a 9.0 billones en 2019; Educación disminuye en un 40.3%; y, Agropecuario en un 21.4%. El sector que más gana en el PPGN de 2019 es el de transporte que aumenta su presupuesto en un 27.7%.Fuente: SIIF y Mensaje Presidencial PPGN 2019. Cálculos propios.

En el caso del sector de Inclusión Social y Reconciliación la reducción se da en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en casi un billón de pesos. En el sector agropecuario las reducciones propuestas se encuentran en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en cerca de medio billón de pesos; en la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Colombiano Agropecuario.

Así pues, no resulta difícil señalar que la política de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno, como la del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera para el año fiscal de 2019 de acuerdo con el PPGN continúa y/o profundiza el nivel de desfinanciación en que venían.

En el caso de la Ley de Víctimas, una de las intervenciones que presenta una mayor nivel de desfinanciación corresponde al de la indemnización administrativa; y en el PPGN se apropian $630 mil millones, un 0.4% menos, en términos reales, que en 2018.

En el caso del desarrollo rural integral, la Misión Rural recomienda que se realicen inversiones adicionales anuales en diferentes áreas de intervención (Cuadro 3), muchas de las cuales aparecen con la inercia presupuestal y otras con reducciones importantes en el PPGN.

Ahora bien, si se acepta que buena parte de esas intervenciones se corresponden con las del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la conclusión es que las asignaciones que aparecen en el PPGN son insuficientes para cumplir con el PMI y el desarrollo rural integral que requiere el país.

Cuadro 3. Misión para la Transformación del Campo. Presión fiscal (2016-2030) Millones de $ de 2018					
Estrategias	**Total**	**Existente**	**Nuevo**	**Total/Año**	**Nuevo/Año**
Inclusión social	55.198.953	14.789.258	40.409.695	3.679.930	2.693.980
Inclusión productiva	22.215.690	12.264.144	9.951.546	1.481.046	663.436
Vías terciarias	57.440.974	27.484.887	29.956.087	**3.829.398**	**1.997.072**
Adecuación de tierras	13.480.027	3.006.040	10.473.988	**898.668**	**698.266**
Ciencia y Tecnología	36.878.283	15.200.967	21.677.315	2.458.552	1.445.154
Incentivo a la Capitalización Rural	10.804.697	5.372.612	5.432.085	720.313	362.139
Ordenamiento de la propiedad	20.267.329	5.957.664	14.309.666	**1.351.155**	**953.978**
Sostenibilidad ambiental	7.731.683	1.031.156	6.700.527	515.446	446.702
Total	224.017.636	85.106.728	138.910.908	14.934.509	9.260.727

Fuente: Misión para la Transformación del Campo.

El panorama macro-fiscal

Un elemento a destacar del PPGN 2019, está asociado con los clasificadores presupuestales. Esta es la primera vez que el Presupuesto General de la Nación se presenta con base en el nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal (Resolución 0010 de 2018), el cual cumple con los estándares internacionales (Manual de Estadísticas Fiscales del FMI 2014) tal y como lo recomendó la OCDE.

Respecto al panorama macro fiscal que presenta el PPGN, cabe señalar que está acorde con el del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). A continuación, se presentan la evolución histórica periodizado por años de mandato o gobierno: 2002: año base; 2003-2006, Uribe I; 2007-2010, Uribe II; 2011-2014, Santos I; 2015-2018, Santos II; y, 2019-2022, Duque (Gráficos 2 y 3); entre los cual cabe señalar:

Gráfico 2. Evolución de los niveles de las Variables Fiscales

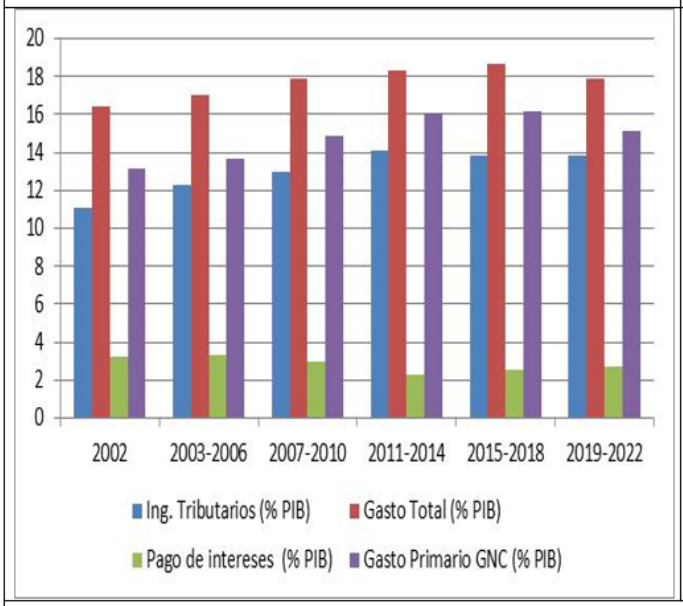
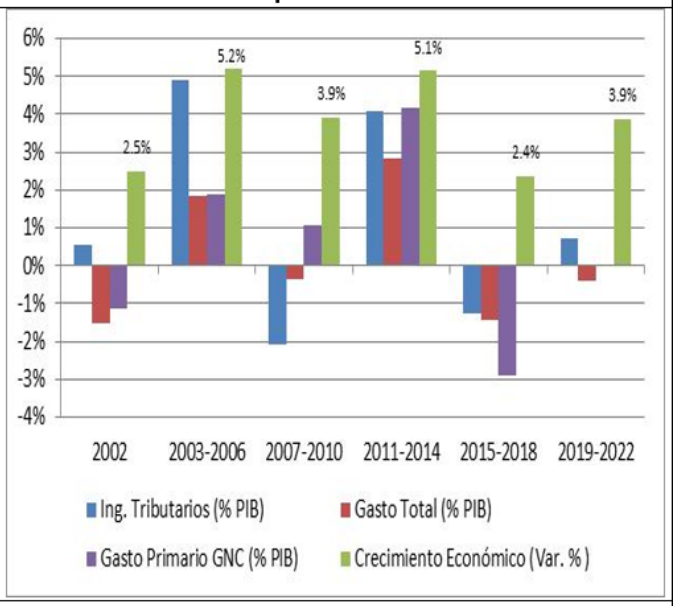


Gráfico 3. Evolución de las tasas de crecimiento promedio



Fuente: DANE, MFMP 2018, Minhacienda

El crecimiento del PIB o del PIB por habitante es uno de los principales fundamentales económicos. Los niveles históricos del crecimiento de la economía se ubicaron dentro del valor de su potencial (3.8%). El último periodo, 2015-2018 presentó la mayor desviación respecto al potencial, de ahí que muchos de los analistas afirmen que la economía colombiana durante este periodo fue menos que mediocre[1], pues el PIB, tan sólo, creció un 2.4% y el PIB por habitante un 1.2% mucho menos al obtenido entre 2003-2006 y 2011-2014 cuando alcanzaron un valor cercano al 5.1% y 3.9%, respectivamente.

Cuadro 4. Variables macro-fiscal	2000-2017			2018-2022		
	Promedio	Desviación Típica	Volatilidad	Promedio	Desviación Típica	Volatilidad
Crecimiento PIB/HAB	2.77%	1.86%	67%	2.5%	0.7%	26.5%
Crecimiento Económico	3.99%	1.88%	47%	3.6%	0.7%	18.1%
Balance Efectivo GNC (% PIB)	(3.50)	0.91	-26%	(2.18)	0.64	-29.4%
Ing. Tributarios - Gasto Primario GNC (%PIB)	(1.93)	0.75	-39%	(1.46)	0.23	-15.8%
Deuda GNC (%PIB)	41	4	10%	45.44	1.27	2.8%
Ing. Tributarios (% PIB)	13	1	9%	13.76	0.21	1.5%
Gasto Total (% PIB)	18	1	6%	17.92	0.13	0.7%
Pago de intereses(% PIB)	3	0	17%	2.76	0.11	4.1%
Gasto Primario GNC (% PIB)	15	1	9%	15.16	0.055	0.4%
Crecimiento Gasto Primario	1.9%	5.4%	292%	-1.4%	3.1%	-226.3%
Crecimiento Ing. Tributarios	2.4%	5.6%	234%	0.33%	1.38%	419.0%
Crecimiento Gasto Total	1.3%	4.4%	338%	-1.2%	1.7%	-145.9%

Si se calculan los índices de volatilidad (Desviación Estándar/Media) de las tasas de crecimiento para las variables fiscales, se concluye que éstas presentaron valores mucho más volátiles que los del crecimiento económico (Gráfico 3, Cuadro 4).

Los valores esperados de las variables fiscales, para el periodo 2018-2022, presentan niveles bajos de crecimiento, casi nulo en los ingresos y de ajuste en los gastos, mientras que en el PIB los niveles esperados corresponden al valor medio (Cuadro 4); en otras palabras, un crecimiento mediocre con ajuste fiscal.

Resultado fiscal implícito

A pesar del ajuste que presenta el PPGN 2019, el resultado fiscal implícito es deficitario en cerca de $36.7 billones (3.5% del PIB) el cual se financia básicamente con deuda pública (Cuadro 5). Para llegar a este resultado se reclasifica cada una de las cuentas del PPGN 2019 bajo el marco metodológico del Manual de Finanzas Públicas del FMI.

Esta organización de los rubros presupuestales permite observar cuan dependiente es el Presupuesto nacional de la deuda pública y cuan pequeños son los ingresos fiscales para financiar el componente del gasto público social, como el gasto complementario a la inversión privada.

Cuadro 5. Resultado fiscal implícito del PPGN 2019 (Miles de millones de pesos)	
INGRESOS PGN	**186,348.9**
INGRESOS CORRIENTES	**153,774.6**
INGRESOS TRIBUTARIOS	**143,465.3**
IMPUESTOS DIRECTOS	**64,670.1**
IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS	64,670.1
IMPUESTOS INDIRECTOS	**78,795.2**
IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS	61,750.7
IVA INTERNO	44,680.0
IVA EXTERNO	17,070.7
GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS	8,079.9
MPUESTO SOBRE ADUANAS Y RECARGOS	4,094.6
IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO	2,438.3
IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM	1,582.5
IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO	291.8
IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL SOBRE SALIDAS AL EXTERIOR	291.2
IMPUESTO AL TURISMO	140.2
IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL	92.6
IMPUESTO A LA EXPLOTACION DE ORO, PLATA Y PLATINO	33.5
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	**10,309.3**
RECURSOS DE CAPITAL	**32,574.4**
EXCEDENTES FINANCIEROS	11,118.2
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	3,565.8
RECUPERACION DE CARTERA – PRESTAMOS	330.7
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	99.7
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA NACION	**5,856.9**
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	2,058.4
CONTRIBUCION ESPECTACULOS PUBLICOS (ART. 7 LEY 1493 DE 2011)	27.0
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	3,771
FONDOS ESPECIALES	**11,603.1**
GASTOS	**222,910**
FUNCIONAMIENTO	**157,189**
INTERESES	30,347
INVERSION	**35,374**
RESULTADO FISCAL	**- 36,561**
FINANCIAMIENTO	**36,561**
RECURSOS DE CREDITO INTERNO	48,940
RECURSOS DE CREDITO EXTERNO	16,506
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	2,882
DISPOSICION DE ACTIVOS	2,500
REINTEGROS Y OTROS RECURSOS NO APROPIADOS	1,820
AMORTIZACIONES	36,087

Fuente: PPGN 2019. Cálculos propios.

En suma…

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación que la administración saliente presentó al Congreso de la República no refleja las políticas propuestas del Presidente Duque ni sus políticas de Desarrollo; por lo tanto, se espera que el Presupuesto General de la Nación que apruebe este Congreso de la República para el año 2019, refleje las políticas de intervención de la Nueva Administración, este presupuesto debería de presentar cambios sustanciales en los próximos días; de lo contrario estaríamos frente, no sólo a una inercia presupuestal, sino programática también: ¿las mismas políticas públicas con diferente ropaje?.

Ahora bien, hay grandes restricciones en el componente fiscal que no tienen solución en el corto plazo, tal como lo son las inflexibilidades presupuestales y el monto reducido de ingresos fiscales para su financiación. Para enfrentar este último aspecto, es posible que la nueva administración presente un presupuesto complementario supeditado a la aprobación de una nueva reforma tributaria no neutral, es decir que si busque la obtención de nuevos recursos para financiar sus promesas electorales con el sector rural y el sector productivo.

Jorge Enrique Espitia

---

[1] La palabra mediocre proviene del latín *mediocris* que significa “medio” o “común”. Etimológicamente está compuesto por el vocablo *medius* que expresa “medio o intermedio” y *ocris* que significa “montaña o peñasco escarpado”. Tomado de https://www.significados.com/mediocre/.