

Imprimir

El Presupuesto General de la Nación PGN para la vigencia del 2027, que hoy se discute en el Congreso de la República, inició su trámite de formulación desde febrero de 2026, con los anteproyectos de cada una de las entidades de gobierno, 163 secciones presupuestales, desde la 0101, Congreso de la República, hasta la 4604, Instituto Nacional para Ciegos INCI, su consolidación por la dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito público MHCP, y su radicación, como Anteproyecto, en las respectivas secretarías de las Comisiones Tercera y Cuarta, de Senado y Cámara, el 14 de abril del presente año.

De acuerdo con los procedimientos establecidos, una vez presentado el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP, se determina el límite presupuestal de gasto asimilable al cumplimiento de metas, así como las fuentes de financiamiento. Hasta aquí es un ejercicio gubernamental de definición de prioridades, acorde con el límite presupuestal financiable con recursos ciertos, la expectativa de recursos adicionales, provenientes de leyes de financiamiento, y en función del Plan Nacional de Desarrollo, vigente hasta mediados de 2027. Ese fue el Proyecto de Presupuesto radicado el 29 de julio, por la suma de \$575,7 billones, de los cuales se calcularon recursos ciertos por \$545,5 billones y se dejó pendiente por financiar \$30,1 billones.

Por efecto cambio de gobierno, se tiene la expectativa de que el gobierno entrante formule ajustes y modificaciones, en función del programa de gobierno con el que llegó, lo que puede hacer abiertamente a partir del 7 de agosto. Fue, efectivamente, lo que hizo y le solicitó a las Comisiones Económicas devolver el Proyecto, bajo el argumento de que se encontraba desfinanciado, y proceder a presentar su propia versión, lo que sucedió entre los plazos previstos, sigue afrontar las tres discusiones reglamentarias, la de monto, antes del 15 de septiembre, el primer debate, antes del 25 de septiembre, y el debate de plenarias, antes del 20 de octubre.

La versión radicada por el gobierno entrante fue por \$635 billones, con una solicitud por \$59.3 billones superior a la radicada por el gobierno saliente. Esta nueva versión modifica las fuentes de financiamiento, no presenta proyecto de recursos adicionales e introduce modificaciones en el gasto, con acusaciones de descalce en varios rubros, pago de deuda,

pensiones y déficit del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles FEPC, entre otros. Veamos los ajustes en el presupuesto de ingresos y las supuestas inconsistencias en el presupuesto de gastos.

1. Ajustes en el presupuesto de ingresos

El proyecto de presupuesto, radicado por el gobierno Petro, tiene tres aspectos claramente definidos, en materia de fuentes de financiamiento: i) los recursos ciertos se originan en ingresos tributarios de la Nación, provenientes de reformas tributarias consolidadas y alguna declaratoria de emergencia, ii) en los recursos de capital hay un proceso de “roll over” o refinanciamiento de la deuda, cambiando plazos y condiciones, evitando incrementar el consolidado bruto y neto de la misma, y iii) el mayor gasto previsto se espera financiar con recursos adicionales provenientes de una Ley de Financiamiento, a debatir complementariamente.

La distribución propuesta se encuentra en el cuadro No 1, columna Petro, con ingresos corrientes acumulados por \$325,9 billones, de los cuales los ICN de la Nación fueron \$309,8 billones, en el 99,9% de origen tributario, distribuido en directos, \$150,8 billones, e indirectos, \$158,1 billones, siendo la principal y sana fuente de financiamiento, mientras en los recursos de capital, por \$187,6 billones, predomina el refinanciamiento de la deuda, \$181,2 billones, con un 73% interna y 27% externa, en tanto, el resto son excedentes financieros, recursos del balance y otros. En el proyecto radicado se dejaron \$30,1 billones no financiados, para obtener en proyecto complementario. La estructura del gasto, bastante real, superaba las fuentes de financiamiento y exigían búsqueda de recursos adicionales, de origen tributario.

Cuadro No 1. Proyecto PGN 2027 (\$miles de millones corrientes)

Presupuesto 2027	Petro	Milagro	Diferencia
Ingresos Corrientes	325.864	315.149	- 10.715
Recursos de Capital	187.509	287.673	100.164
Fondos Especiales	20.679	20.696	17
Contribuciones Parafiscales	11.434	11.434	-
Total Ingresos del PGN	545.487	634.952	89.465
Total Gasto del PGN	575.699	634.952	59.253
Por Financiar	- 30.212	-	30.212

El gobierno “Milagro” gestionó en el Congreso la devolución del Proyecto de PGN 2027, radicado por el ministro Ávila, con el argumento de que no estaba financiado y que había que recortar el gasto, luego procedió a radicar su propia versión, esta vez por un total de \$635 billones, es decir, \$59,3 billones por encima del PGN devuelto y superando en \$89,5 billones los recursos ciertos identificados en el proyecto Petro, es decir, incrementando la falta de fuentes de financiación.

El proyecto “milagro” tiene también tres características definidas: i) sus recursos ciertos provienen de ingresos tributarios identificados en los ICN, aunque disminuidos, ii) los recursos de capital implosionan los límites de las deudas bruta y neta, próximos al umbral del 70% del PIB, y iii) no hay propuesta de recursos adicionales. Esa distribución también se encuentra en el cuadro No 1, columna milagro, donde los Ingresos corrientes se reducen en \$10.7 billones, y los recursos de capital ascienden hasta los \$287,7 billones, con un incremento de \$100,2 billones respecto a la propuesta original, modificando fuertemente el perfil de la deuda colombiana y su composición.

Cuadro No 2, Ingresos Corrientes de la Nación ICN (\$miles de millones)

Presupuesto 2027	Petro	Milagro	Diferencia
Ingresos Corrientes Nación	309.789	299.070	- 10.719
Ingresos Tributarios	308.884	298.170	- 10.714
Impuestos Directos	150.786	143.948	- 6.838
Impuestos Indirectos internos	109.009	109.459	450
Impuestos Indirectos externos	49.090	44.763	- 4.327
Ingresos No Tributarios	905	900	- 5

Los recursos ciertos, en ambas propuestas, están ligados a los Ingresos Corrientes de la Nación ICN, componente eminentemente tributario, que pasa de los \$309,8 billones del proyecto Petro a solo \$299,1 billones en el milagrero, con reducción de \$10,7 billones, distribuidas en \$6,8 billones en impuestos directos, específicamente renta, y \$3,9 billones consolidados en los indirectos, con mayor retroceso en el IVA externo (cuadro No 2).

Cuadro No 3. Recursos de Capital Nación, crédito (\$miles de millones)

Recursos de Capital Nación	Petro	Milagro	Diferencia
Crédito Interno	92.001	150.884	58.883
Crédito Externo	33.572	87.724	54.152
Excedentes Financieros	20.742	20.741	- 1
Recursos del Balance	12.605		- 12.605
Demas recursos Capital	22.268	22.003	- 265
Total Recursos Capital Nación	181.188	281.352	100.164

Con menor recaudo y sin proyecto de recursos adicionales, solamente queda financiar con mayor deuda, eso se refleja en el cuadro No 3, donde los recursos de capital se concentran en crédito y desaparecen los recursos del balance, aun cuando se mantienen los excedentes financieros y otros. Los recursos de crédito se proyectan con incremento de \$113 billones, de los cuales \$58.8 son de crédito interno y \$54.2 de crédito externo, modificando su composición al aumentar la dependencia cambiaria y su distribución, en 63% interno y 37% externo.

Con esta proyección, el gobierno del milagro necesita tramitar una Ley que incremente el cupo del endeudamiento y le permita aproximarse al umbral máximo del 70% y superar, por tiempo indefinido, el umbral del 55%. Por supuesto, tiene las mayorías de gobierno, en las mayorías tradicionales, los partidos de extrema derecha, CD, CR y Salvación, y los siempre gobiernistas del Conservador, Liberal y de la U, a quienes interesa mantener el gobierno, no el interés nacional.

2. ¿Dónde están los nuevos gastos del PGN?

Para sustentar la demanda de mayores recursos de crédito, el gobierno del milagro recurre a

presionar el gasto y asumir cuentas no previstas y algunas de dudosa procedencia (cuadro No 4), por valor de \$59.3 billones. Distribuidos en mayor pago de deuda de corto plazo, por \$37,4 billones, nuevas transferencias, por \$20.3 billones, gastos de personal no previstos, por \$4,5 billones y un sacrificio de la inversión, por \$3 billones.

Cuadro No 4, Presupuesto de Gastos del PGN 2027 (\$miles de millones)

Presupuesto 2027		Petro	Milagro	Diferencia
Funcionamiento		367.698	392.560	24.862
Personal		67.749	72.289	4.540
Bienes y Servicios		17.887	17.882	- 5
Transferencias		277.239	297.565	20.326
Comercialización y producción		2.303	2.302	- 1
Activos Financieros		807	807	-
Disminución Pasivos		359	360	1
Multas, intereses de mora		1.354	1.354	-
Servicio de la Deuda		118.041	155.432	37.391
Principal		27.604	58.272	30.668
Intereses		87.714	94.421	6.707
Comisiones		295	311	16
Fondo Contingencias		2.429	2.429	-
Inversión		89.960	86.960	- 3.000
Total Gastos del PGN		575.699	634.952	59.253

El gobierno del milagro argumenta que el proyecto Petro del PGN no incluyó todos los gastos previstos a pagar en el 2027, es decir que se subestimó la situación fiscal, mientras el debate de los PGN, entre los años 2024 y 2026 siempre fue de exceso de gasto y su inflexibilidad, para pedir reducirlo a los recursos ciertos. La característica principal de los PGN del gobierno Petro fue siempre sincerar el gasto, no ocultarlo, y buscar alternativas de financiarlo, especialmente en el gasto recurrente, así que ahora el milagro es sacar gasto de debajo de las piedras. El gasto no se ha inventado, siempre se puso de presente, fue transparente y proviene de los falsos cierres finales del pasado. Otra cosa es el debate de las deudas inciertas planteadas por algunos gremios y antiguos funcionarios.

Las previsiones de pago de la deuda se ajustan al perfil de vencimientos de esta, heredada del gran endeudamiento de la década del 2010 y la pandemia posterior, con vencimientos de corto y mediano plazo. Las deudas bruta y neta pública eran parejas en el año 2012, del 34%

y 33% del PIB, y crecieron a un ritmo de 1.8 anual, hasta el 2019, antes de pandemia, para llegar al 50% y 48%, respectivamente. En el 2020, subió aceleradamente, más de 12 puntos del PIB, dejando la deuda bruta en 65% y la neta en 60,7%.

Lo que hizo el gobierno Petro fue contener el crecimiento, pagar las obligaciones de corta y mediana duración y proceder a renegociar ese endeudamiento, por esa razón se entregó el gobierno con una deuda bruta del 61% y neta del 58.7%. El gobierno Petro no fue el que endeudó al país, al contrario, fue el muro de contención que evito continuar la senda inercial que venia de tres gobiernos anteriores, mientras creció 28 puntos del PIB en nueve años, del 33% al 61%, entre el 2012 y el 2020, en el cuatrienio Petro se contuvo y retrocedió dos puntos del PIB, al 58.7%.

Los PGN del cuatrienio así lo atestiguan, en el del 2023 se apropiaron \$78,5 billones, en el del 2024 subió hasta los \$94,5 billones, mientras que en el del 2025, que salió por Decreto, se apropiaron \$102 billones, para culminar en el del 2026 en \$112,6 billones, en todos los cuatro el pago de la deuda, compromisos de corto y mediano plazo e intereses, fueron prioridad. El proyecto radicado para PGN vigencia 2027 propuso \$118 billones, entre amortización e intereses. Lo que más ha crecido en el pago es lo destinado a intereses, consecuencia de la perdida de grado de inversión, acaecido en el 2021, con Duque y sus ministros Carrasquilla y Restrepo. El proyecto milagro lo que hace es presentar un anticipo de pagos, previsto para 2028 hacia adelante, y por eso propone \$38 billones adicionales. Que el gobierno milagro proponga anticipar no significa que el gobierno Petro haya informado mal.

Respecto a los nuevos gastos de personal del ejecutivo, es información que requiere transparencia y precisión, se concentra en el sector del ministerio de Justicia y del Derecho, presentado en el proyecto Petro con 20.283 funcionarios, que pasan en el proyecto milagro a 27.979 funcionarios, siempre de los mejor remunerados del país, que además son juez y parte en muchas de las discusiones laborales y jurisdiccionales, de las que, milagrosamente, se empezaron a desmontar derechos y derogar Decretos.

Cuadro No 5, Gastos por Transferencias (\$miles de millones)

Transferencias		Petro	Milagro	Diferencia
SGP		96.122	96.122	-
Pensiones		89.498	95.998	6.500
Colpensiones		35.057	34.057	- 1.000
Sin Colpensiones		53.435	60.935	7.500
Defensa y Policía		20.595	20.595	-
Educación		15.385	15.385	-
Trabajo		16.097	23.597	7.500
Salud		49.926	51.926	2.000
Educación (IES)		10.901	11.662	761
FOMAG		5.106	5.106	-
FEPC		-	9.600	9.600
Total transferencias		277.239	297.565	20.326

No hay nada oculto en las previsiones de gasto por transferencias (cuadro No 5), lo que si hay por parte del gobierno milagro es la aceptación de deudas inciertas, varias provenientes de cierres fallidos en el pasado. No hay diferencias entre los dos proyectos por las transferencias al SGP, ni al FOMAG, ni a las pensiones de regímenes exceptuados de FFMM, Policía y Magisterio, en cambio se presentan diferencias respecto a Pensiones del FOPEP, deudas en Salud, en Instituciones de Educación Superior y en el Fondo de Estabilización de Precios de las Combustibles FEPC.

La previsión de pago de pensiones desde el FGN corresponde al histórico, para el 2027 el 4.2% del PIB, y así se presentó en el proyecto Petro, corresponde al pago de los regímenes especiales, ya marchitos en el FOPEP, exceptuados por la Ley 100/93, FFMM, Policía y Magisterio, y el desfase de Colpensiones, la diferencia entre el valor de su nómina y lo que recauda por afiliados activos y por traslados desde RAIS. Al gobierno milagro le pareció que faltaba presupuestar \$6.5 billones y no explica en qué, en los cuadros radicados en el Congreso, aparece que no es Colpensiones ni los regímenes exceptuados, al contrario, para Colpensiones hay \$1 billón menos, mientras en el ministerio de Trabajo aparecen \$7,5 billones. Como el ministerio de Trabajo administra el FOPEP, queda pendiente por saber si se va a producir el milagro de recuperar mesadas suspendidas en exfuncionarios del gobierno nacional y el Congreso.

El supuesto faltante en Salud, \$2 billones, es altamente sospechoso que se relacione con cierres fallidos del pasado o el no probado déficit de la UPC. En este tema, el gobierno milagro tomó posición por solicitar el retiro de los proyectos de la administración Petro e incurre en conflicto de interés y puerta giratoria, con su ministra del ramo, antigua directora de Acemi. En ningún momento Acemi logró probar la insuficiencia de la UPC, la que creció por encima del índice de inflación en salud, sin poder explicar porque su estructura de costos no coincide con la construcción del índice de inflación del DANE, en salud, que se basa en información provista por sus actores principales, las IPS.

Lo de que se perdió la plata del FEPC requiere la misma carcajada conque las comisiones económicas recibieron al nuevo ministro de Hacienda, es un relato falso. En 2021, el presidente Duque y sus ministros Carrasquilla y Restrepo, rompieron con una tradición, de más de treinta años, la de ajustar mensualmente los precios de los combustibles, y los congelaron, creando un déficit en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles FEPC, la diferencia entre el precio interno y el internacional, al que vende ECOPETROL.

Ese déficit se consolidó en 2021 en \$11 billones y ascendió a \$36 billones en el 2022, convirtiéndose en una deuda no financiera entre la Nación y ECOPETROL, pagadera 12 meses después de causada. El hoy vicepresidente, dijo entonces que eso había quedado resuelto y que se pagara del presupuesto, lo que no dijo ni dejó arreglado fue la fuente de pago de esa transferencia. El gobierno Petro lo pagó, inicialmente del PGN, sin fuente cierta, y luego lo traslado a deuda financiera, mientras empezó a corregir el desfase, con ajustes parciales en el precio de la gasolina, lo que condujo a reducir el déficit anual del 2023 a solo \$20 billones, los que también se pagaron del PGN en el transcurso del 2024.

A partir de finales del 2024, el precio interno de la gasolina se encuentra ligeramente por encima del internacional, mientras en el ACPM solo fue posible hacer dos ajustes parciales, dado el paro patronal de los camioneros, promovido por quienes hoy son gobierno milagro, de tal manera que el déficit del FEPC no se ha podido cerrar, lo que se calcula en \$9,6 billones para el 2027. Los déficits del 2025 y 2026 fueron trasladados a deuda financiera y el gobierno sostuvo las transferencias a ECOPETROL, de lo contrario, se habría incurrido en una

declaratoria de “default”, lo que no ha sucedido. El gobierno milagro lo que piensa hacer es volverlo a pagar desde el PGN, nuevamente sin fuente cierta de recursos.

Ricardo Bonilla González, Ex ministro de Hacienda

Foto tomada de: Canal Institucional