

## Presupuesto General de la Nación 2019 y Ley de Financiamiento

Hacia finales de octubre de 2018, el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación de 2019 (PGN-2019) por un valor de \$259 billones (24.5% del PIB). Este Presupuesto de la Administración Duque representa un significativo incremento del gasto público en 1% del PIB frente al de 2018, después de las reducciones promedio del -0.6% del PIB del período 2014-2018. La opinión pública está bastante confundida sobre si la reducción del déficit fiscal debe entonces hacerse por el lado de compresión del gasto o por el de un incremento estructural en el recaudo; siendo la opción más viable esta última.

Ya la Comisión de Gasto y Anif habían advertido que la idea de hacer cumplir la Regla Fiscal “a la fuerza” por la vía de continuar comprimiendo el gasto, era no solo inconveniente desde la óptica pública, sino legalmente imposible de realizar por cuenta de la elevada inflexibilidad presupuestal (tan alta como un 85%) y su indexación a ritmos del IPC+4% anual. De hecho, la idea de continuar comprimiendo el gasto del 19% del PIB en 2015 hacia el 18% del PIB en 2020 del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP-2018) está siendo “derrotada” por las protestas sociales de sectores como la educación y la justicia.

El cuadro 1 ilustra la distribución sectorial del PGN-2019, donde cabe destacar una reducción marginal (-0.2% del PIB) del gasto operativo (personal y generales). Sin embargo, se ve un preocupante incremento de las transferencias territoriales-SGP (+0.2% del PIB) y de salud (+0.5%), donde el total de ese rubro sube del 10.6% al 11.1% del PIB. En el rubro de salud, ya se siente la presión estructural del desfinanciamiento de la mayor cobertura y de la expansión cuasi-ilimitada de los servicios, agravada por la presión de los inmigrantes venezolanos, donde

el propio gobierno ha estimado valores hasta de \$5 billones en el total de servicios.

Sorprende que el rubro de pensiones caiga en -0.3% del PIB, lo cual solo puede explicarse por la mayor disponibilidad de caja a favor de Colpensiones, ante los masivos traslados desde las AFPs, agravando seriamente la problemática pensional estructural pública. Como es bien sabido, Colombia gasta actualmente cerca del 5.4% del PIB en faltantes pensionales del sector público. Por su parte, el rubro de inversión se incrementa en +0.5% del PIB para 2019, pero el componente de Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) continúa en niveles históricamente bajos cercanos al 1.1% del PIB.

Para abrir espacio a todo este gasto, el MHCP tuvo que recurrir a realizar operaciones de canje de deuda y así postergar amortizaciones por valor

**Cuadro 1. Presupuesto General de la Nación 2019**

	(% del PIB)		(Var. en pp)	
	2018	2019	2018/17	2019/18
<b>Gastos de personal y generales</b>	<b>3.9</b>	<b>3.7</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.2</b>
<b>Transferencias de Ley</b>	<b>10.6</b>	<b>11.1</b>	<b>-0.6</b>	<b>0.5</b>
SGP (Salud, educación, agua, otros)	3.7	3.9	-0.3	0.2
Pensiones	4.0	3.7	-0.1	-0.3
Salud	1.4	1.9	0.0	0.5
Otros	1.5	1.6	-0.2	0.1
<b>Inversión</b>	<b>3.9</b>	<b>4.4</b>	<b>-0.3</b>	<b>0.5</b>
donde FBKF*	1.0	1.1	-0.1	-0.1
<b>Otros</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.1</b>
<b>Total sin Deuda</b>	<b>18.7</b>	<b>19.5</b>	<b>-1.2</b>	<b>0.8</b>
<b>Total</b>	<b>23.5</b>	<b>24.5</b>	<b>-2.0</b>	<b>1.0</b>
<b>Memo line:</b>				
<b>Deuda</b>	<b>4.8</b>	<b>4.9</b>	<b>-0.7</b>	<b>0.1</b>
Amortizaciones	1.9	2.1	-0.3	0.2
Intereses	2.9	2.7	-0.3	-0.2

\*estimación realizada a partir de los cálculos del FMI.  
Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dane.

de \$14.5 billones. Sin embargo, aún hay un faltante fiscal del 1.5% del PIB, el cual seguramente se estará financiando con mayores transferencias de utilidades desde Ecopetrol (alcanzando probablemente un 0.6% del PIB) y con el mayor recaudo esperado de la Ley de Financiamiento que se radicó en el Congreso. El grave problema es que la relación Recaudo/PIB viene tan baja como un 13.5% para 2019, cayendo desde los niveles del 14.5% del PIB de los buenos años de 2014-2015, a pesar de los logros de la Ley 1819 de 2016 en materia de IVA, tras elevar la tasa general del 16% al 19%.

Dicha Ley de Financiamiento contenía en su versión inicial elementos positivos como: i) la expansión de la tasa general del IVA a casi la totalidad de la canasta básica (cubriendo el 80% vs. el 53% actual); y ii) el incremento del gravamen de los hogares más ricos en cerca de +3 puntos porcentuales (pasando sus tasas efectivas del 25% al 28%) y retomando el impuesto patrimonial para valores superiores a los \$3.000 millones. Sin embargo, todo ello ha venido revisándose en el informe de ponencia de los últimos días, abortando la ampliación de la tasa general del IVA a la canasta familiar y empezando a gravar los patrimonios solo a partir de \$5.000 millones.

El problema, a la hora de calcular el incremento neto en el recaudo total, aparecía cuando se contemplaba el efecto de reducción de la tasa corporativa (bajando al 32% en 2020 y al 30% en 2022) junto con el descuento del 50% de los pagos de ICA y GMF sobre la renta, y la devolución de la totalidad del IVA pagado en maquinaria-equipos. Los cálculos del propio gobierno mostraban que esa Ley tan solo incrementaba el recaudo total en un +0.2% del PIB en 2020, con pérdidas del -0.2% del PIB en 2022; pero la pérdida bien podría ser hasta del -0.7% del PIB (ver cuadro 2). La discusión reciente en este frente de recaudo venía centrándose en limitaciones al descuento del IVA pagado por insumos, aunque ello también se abortó a última hora.

De hecho, la situación fiscal es algo más compleja, pues poco se ha mencionado el hecho de

que la Regla Fiscal del período 2019-2022 luce difícilmente cumplible por dos razones: i) las metas de convergencia del déficit del Gobierno Central (bajando del 3.1% del PIB en 2018 hacia el 1.4% del PIB en 2022) requieren precisamente generar un recaudo adicional mínimo del 1.5% del PIB (de forma recurrente); y ii) debería estarse generando un “colchón” adicional de ahorro fiscal, reduciendo aún más esos déficits, como resultado de los mayores precios del petróleo y el mayor crecimiento del PIB-real, como lo establece la Ley 1473 de 2011.

De esta manera, está por verse si en esta ocasión las calificadoras de riesgo mostrarán el mismo grado de complacencia-relativa, argumentando una vez más que Colombia no está tan emproblemada como los TABs (Turquía, Argentina y Brasil). Esto último es cierto, pero el tema de fondo es si Colombia todavía pertenece o no al grupo de privilegiados por encima del Grado de Inversión o, en realidad, estamos camino a perderlo hacia 2020-2022 por la falta de empuje gubernamental para aprobar cambios fundamentales a nivel de la tributación, el mercado laboral y el sistema pensional.

**Cuadro 2. Ley de Financiamiento original (% del PIB)**

	Gobierno 2020	Anif 2020
<b>A. Corporativo</b>	<b>-1.0</b>	<b>-1.0</b>
a. Disminución tarifa renta al 32%	-0.1	-0.1
b. Deducción IVA para bienes de capital sobre la renta	-0.6	-0.6
c. Descuento 50% ICA y GMF sobre la renta	-0.3	-0.3
<b>B. Hogares</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
a. Incremento tasas marginales Imporrenta (del 33% al 35%-37%), unificación cédulas y reducción topes deducciones-exenciones	0.2	0.2
b. Impopatrimonio (desde \$3.000 millones)	0.1	0.1
<b>C. IVA</b>	<b>0.9</b>	<b>0.6</b>
a. Reducción tasa general del 19% al 18% y ampliación base al 80% de la canasta familiar	1.1	0.8
b. Devolución IVA a hogares vulnerables ( <i>ex ante</i> )	-0.2	-0.2
<b>Total (A+B+C)</b>	<b>0.2</b>	<b>-0.1</b>

Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dane.