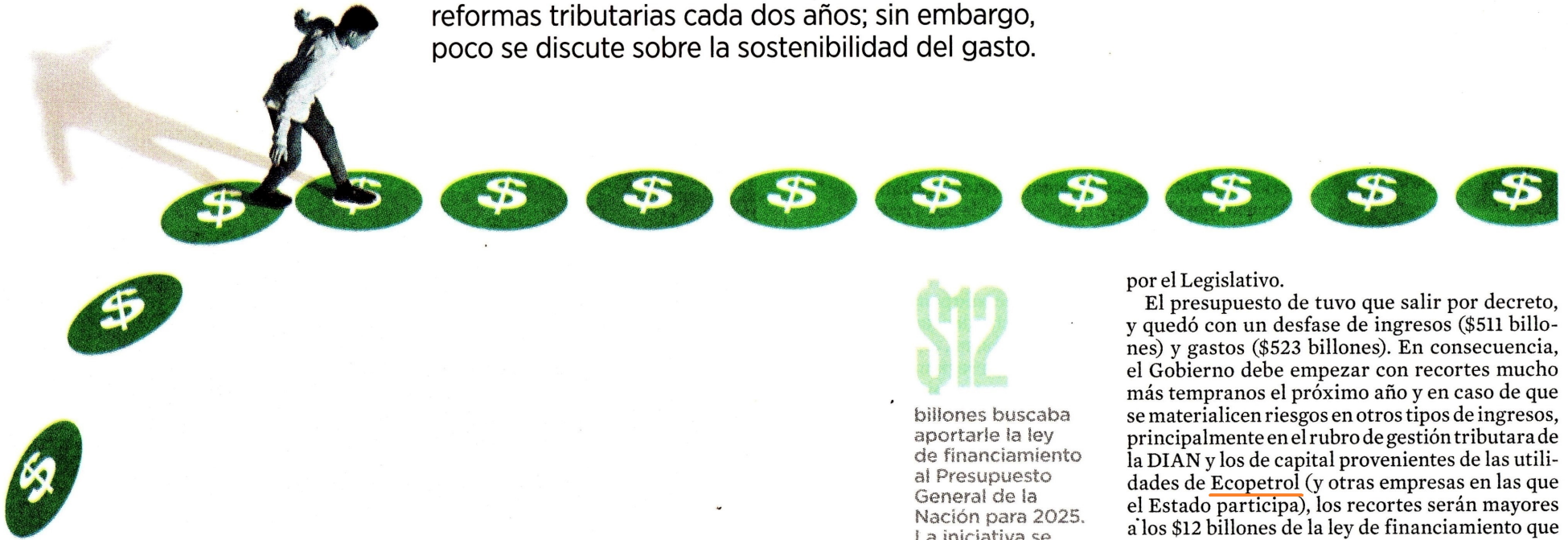


PROYECCIONES 2025

Es momento de hablar del gasto público

En Colombia nos hemos acostumbrado a hablar de reformas tributarias cada dos años; sin embargo, poco se discute sobre la sostenibilidad del gasto.



MAURICIO SALAZAR SÁENZ *

El gasto público en el país ha crecido sistemáticamente durante las dos últimas décadas, sostenido por el esfuerzo de incrementar el recaudo tributario. En Colombia nos hemos acostumbrado a hablar de reformas tributarias cada dos años; sin embargo, poco se discute sobre la sostenibilidad del gasto. Es el momento de hablar sobre esto, pues el derroche y endeudamiento de hoy son los impuestos y recortes del mañana, y, además, las constantes reformas tributarias no han aumentado significativa el recaudo como porcentaje del PIB, mientras que el gasto sí se ha incrementado.

La Constitución Política de 1991 establece una amplia gama de bienes y servicios públicos en diversos sectores como educación, salud, infraestructura, saneamiento básico y seguridad social financiados a través de impuestos y contribuciones. Esto, sumado a las abundantes necesidades sociales del país, rentas capturadas, el desperdicio de recursos públicos, la indisciplina fiscal del Congreso y la visión de corto plazo de los gobiernos de turno nos han traído a la delicada situación fiscal en la que estamos.

Mirando la historia más reciente, durante 2020 y 2021, el gasto social se incrementó considerablemente, producto de la pandemia. Este fue financiado a través de deuda pública principalmente, y nunca disminuyó. Cuando el Gobierno actual asumió, las cuentas del país no estaban en el mejor estado; sin embargo, en el afán natural de implementar su programa de gobierno la situación fiscal para lo que queda de este año y el próximo es aún más delicada.

Cada cuatro años, cuando cambiamos de presidente, el gobierno entrante tiene que trabajar con el presupuesto que el saliente ha dejado preparado. En septiembre de 2022 se confirmó que el Gobierno actual adicionó \$14,1 billones al presupuesto para 2023 que había sido radicado ante el Congreso por la anterior administración.

Seguidamente fue aprobada la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social, cuyos \$20 billones de potencial recaudo fueron adicionados también al presupuesto aprobado para 2023 mediante ley. A pesar de esto, el efecto sobre el recaudo de la reforma fue mucho menor al esperado, producto de algunas decisiones de la Corte Constitucional, la desaceleración económica y

cambios comportamentales en el consumo ante nuevos tributos.

La situación se agravó cuando el año pasado se desatendieron las advertencias que hicimos varios analistas sobre los riesgos que se generaban al seguir apalancando el crecimiento del gasto para 2024 con la iniciativa que permitirían el recaudo adicional de \$15 billones en litigios pendientes de algunos contribuyentes con la DIAN que nunca se materializaron y otros supuestos de ingresos que generaban dudas. En total, en el lapso de dos años el gasto público había crecido casi \$50 billones.

Todas estas decisiones, sumadas a la caída estrepitosa en el recaudo tributario en 2024 y las restricciones presupuestales impuestas por la regla fiscal, empezaron a pasar factura desde mitad de este año. Tal como se advirtió, el Gobierno anunció que disminuiría el nivel de gasto en \$43 billones para este año en su Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) (el principal instrumento de planeación financiera pública del país) para cumplir la regla fiscal.

En efecto, el Gobierno recortó \$28,3 billones del presupuesto de 2024 después de dos decretos de aplazamiento. A pesar de esto, la disminución en el gasto es insuficiente por dos razones. La primera es simple, el recorte es inferior al ajuste del propio Gobierno en su MFMP. La segunda es un poco más compleja: el recorte, para la contabilidad fiscal, es en realidad de \$20 billones.

Esta segunda razón refleja prácticas de contabilidad creativa dentro del Ministerio de Hacienda: \$8,3 billones de los \$28,3 recortados mediante decreto corresponden a un recurso que estaba destinado al pago de la deuda con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Ahora esta deuda no se pagará con recursos del presupuesto, sino a través de la emisión de bonos de tesorería, es decir, se adquirirá más deuda para el pago de una deuda no financiera, aplazando el problema para los siguientes años.

La coyuntura fiscal en el país ha sido tal, que por primera vez en la historia el Congreso de la República no aprobó el presupuesto (de 2025) debido a que la suma de \$523 billones que se proponía estaba completamente desconectada con la realidad fiscal del país y se encontraba desfinanciada. De entrada, el presupuesto dependía de la aprobación de una ley de financiamiento (un eufemismo para referirse a una reforma tributaria) por \$12 billones adicionales que finalmente fue negada

\$12

billones buscaba aportar la ley de financiamiento al Presupuesto General de la Nación para 2025. La iniciativa se hundió en el Congreso.

50

billones de pesos fue el crecimiento que tuvo el gasto público en Colombia en los últimos dos años.

26

por ciento caería la inversión pública en términos reales (en comparación con las cifras de 2024) debido a los problemas con el presupuesto de 2025.

por el Legislativo.

El presupuesto de tuvo que salir por decreto, y quedó con un desfase de ingresos (\$511 billones) y gastos (\$523 billones). En consecuencia, el Gobierno debe empezar con recortes mucho más tempranos el próximo año y en caso de que se materialicen riesgos en otros tipos de ingresos, principalmente en el rubro de gestión tributaria de la DIAN y los de capital provenientes de las utilidades de Ecopetrol (y otras empresas en las que el Estado participa), los recortes serán mayores a los \$12 billones de la ley de financiamiento que se hundió.

En este contexto, la inversión pública (que prácticamente es la parte del presupuesto que se puede recortar) se verá notablemente afectada e inicialmente podría caer hasta 26 % en términos reales, en comparación con el presupuesto de 2024. De presentarse nuevos recortes, la inversión caería aún más.

El principal reto que tiene el Gobierno el próximo año será el de hacer recortes y ajustes fiscales sin afectar los programas sociales que están vigentes. De esto ya hemos visto un poco en los últimos días, como la caja del Estado está en mínimos históricos, se ha decidido no honrar los compromisos de programas como Mi Casa Ya y los créditos educativos del Icetex.

Este será el pan de cada día el próximo año. Mientras tanto, se han justificado estos problemas por la no aprobación de la ley de financiamiento; sin embargo, es extraño excusar la culpa de los problemas de 2024 con una medida que buscaba generar recursos para 2025. Que los gobiernos les incumplan a los ciudadanos solo sirve para debilitar la confianza en nuestras instituciones.

Lamentablemente, el actual Gobierno, así como cualquier otro, no tiene incentivos para la austeridad y la solución a todo este enredo fiscal debe ser estructural: las finanzas públicas en el país requieren una revisión profunda pensando en la sostenibilidad en el largo plazo y la eficiencia, para hacer y recaudar más y obtener mejores resultados con menos recursos, sin quebrar el Estado.

Está claro que la actual contienda política no tiene este tema dentro de sus prioridades. De otro modo, no se hubiese aprobado en el Congreso la propuesta de autonomía territorial. Esta es la reforma constitucional más importante en términos fiscales de los últimos años y se aprobó pasando por encima de las recomendaciones de expertos y sin siquiera la presencia del Ministerio de Hacienda en los debates cruciales.

El Banco de la República, por su parte, deberá mantener su independencia y resistir las presiones políticas en un país donde la mayoría de los gobiernos siempre han buscado que el Banco les siga el juego. Afortunadamente, tenemos independencia monetaria y ojalá los dos nuevos miembros de la junta directiva escuchen más al equipo técnico que a las necesidades de corto plazo.

Una de las respuestas está en la sociedad civil, una ciudadanía activa preocupada por conocer el fin último de cada peso público puede combatir la corrupción, el desperdicio de los recursos e impulsar los cambios que requiere nuestra sociedad a través del voto informado: es momento de hablar sobre el gasto público para evitar crisis fiscales y económicas futuras.

* Director del Observatorio Fiscal, U. Javeriana.