

La difícil situación fiscal de Colombia

El análisis de la política fiscal de un país debe tener en cuenta sus dos componentes: los ingresos del Estado, que están determinados básicamente por la estructura tributaria existente, y el gasto público, que conforma el Presupuesto General de la Nación. Los dos elementos los formula y diseña el Ministerio de Hacienda, su aprobación le corresponde al Congreso, debido a que son leyes de la república.

Actualmente, la estructura tributaria está definida por la Ley 2277 de 2022. En 2024, el monto de los ingresos tributarios recaudados fue insuficiente a causa de, entre otros factores, el bajo crecimiento económico en el 2023, que apenas fue del 0,6 %; los altos anticipos de los impuestos de renta de 2024 que se pagaron en 2023; los insuficientes recursos que se iban a captar, derivados de la resolución de litigios entre los contribuyentes y la DIAN; y la decisión de la Corte Constitucional sobre la deducibilidad de las regalías de las empresas mineras. Dado que los ingresos tributarios en 2024 fueron insuficientes por las razones mencionadas, el 27 de noviembre del mismo año el Gobierno nacional realizó un recorte al presupuesto de gastos de dicho año por 28,4 billones de pesos.

El recorte del gasto en 2024 se hizo con la finalidad de cubrir los compromisos adquiridos, y, además, de cumplir con la Regla Fiscal, debido a que el Gobierno ha manifestado que acatará lo allí pactado. Además, por las declaraciones dadas tanto por el ministro de Hacienda, Diego Guevara, como por el director de Crédito Público, José Roberto Acosta, queda claro que el país atenderá el servicio de la deuda, es decir, que el país cumplirá con sus obligaciones crediticias, ya que, no hacerlo, sería perjudicial para el país, puesto que los costos de adquirir nuevos créditos serían demasiados altos.

Para completar la financiación del Presupuesto General de la Nación de 2025, el Gobierno nacional presentó el 10 de septiembre de 2024 un proyecto de ley ante la Cámara de Representantes, nueva propuesta de reforma tributaria que denominó Ley de Financiamiento, con la que se espera cubrir el faltante de 12 billones del presupuesto de 2025, que asciende a un total de 523 billones. En líneas generales, en dicha propuesta se plantea un IVA de 19 %, tanto para los juegos de suerte y azar en línea como para los vehículos híbridos; mejoras en el funcionamiento de la DIAN, para reducir la evasión y elusión tributaria; modificación del impuesto al carbono; reajustes en el impuesto a la renta de personas naturales; cambios del impuesto al patrimonio y reducción de tarifa de renta a empresas. Además, la cuantía más elevada de recursos (5,4 billones,

aproximadamente) se obtendrían de anticipar la implementación de la Regla Fiscal de 2026 a 2025.

A juicio del exministro de Hacienda, Ricardo Bonilla, la Ley de Financiamiento no gravará los ingresos de estratos bajos, medios y medio alto. El alto funcionario advirtió en su momento que “las personas naturales que ganen, que tengan ingresos inferiores a 1.500 millones de pesos en el año, no van a pagar nada más. Las que van a pagar algo más son las que tienen ingresos por encima de 120 millones de pesos mensuales”, y enfatizó que “esta reforma es para los superricos, quienes ganen más de 120 millones de pesos mensuales”.

Desde un principio, la propuesta de reforma tributaria fue criticada y objetada por las diferentes bancadas de la oposición, tanto de la Cámara como del Senado. En las comisiones económicas se alegaba que no era oportuna, en el sentido de que la reactivación económica del país era muy lenta, y, además, que el Gobierno nacional no había ejecutado los recursos asignados a diversas dependencias. Sobre el particular, la senadora Angélica Lozano, presidenta de la Comisión Cuarta de Asuntos Presupuestales del Senado, afirmó: “uno, en austeridad y no estamos para comprarlos carros a los embajadores ni para despilfarrar la plata en tanto evento. Dos, ejecuten lo que tienen guardado”. Y agregó: “hay mucha plata guardada en fiducias, en patrimonios autónomos o en las cuentas de la entidad sin ejecutar. Y es un pecado cuando la economía está contraída, que usted deje la plata quieta”.

El 11 de diciembre, sin un debate a fondo por parte de los congresistas, la iniciativa fue rechazada por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. Según algunos de ellos, no era oportuno aprobar una reforma como la planteada, en razón a que el más beneficiado sería el Gobierno nacional, al cual, se presume, solo le interesa tener más recursos para incrementar el gasto público y mantener así su potencial electoral con miras a las elecciones de 2026.

Por otra parte, el ministro de Hacienda radicó el 29 de julio de 2024 el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para 2025, cuyo monto total asciende a 523 billones y se distribuye así: 327 billones (62,5 %) para funcionamiento; 112,6 billones (21,5 %) para el pago de la deuda pública, y 82,4 billones (15,7 %) para inversión. Al igual que la propuesta de reforma tributaria, esta iniciativa ocasionó un intenso debate no solo en el Congreso, sino también en la opinión pública.

Los cuestionamientos al proyecto de presupuesto proceden de los congresistas de la oposición, quienes argumentan que el faltante no es de 12 billones, como sostiene el Gobierno nacional, sino que esta cifra es mayor. Para la senadora Angélica Lozano, el presupuesto está desfinanciado en 56 billones, por lo que insiste en sincerar las cuentas. Así lo planteaba el 15 de septiembre 2024: “el gobierno tiene supuestos que no son reales, supone que el recaudo va a saltar de 250 billones, que es el estimado real hasta el próximo 31 de diciembre. Hasta el 31 de agosto se recaudaron 167 billones. Esos son ocho meses, ocho meses. Pues bien, faltan cuatro meses del año. Usted no puede suponer un salto cuántico hasta de 314 billones porque la economía está contraída”.

Asimismo, centros de investigación como Fedesarrollo o agremiaciones financieras como ANIF, entre otras, también argumentaban que el presupuesto estaba desfinanciado. Según Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo: “Lo prudente desde el punto de vista fiscal y de recuperación de la actividad productiva sería reducir el monto del presupuesto en 26.6 billones (1.5% del PIB)”, mientras que, para José Ignacio López, presidente del gremio, ante la imposibilidad de subir más la carga impositiva, “la única solución viable es poner en cintura el gasto y eso significa priorizar cuál es el que genera mayor impacto positivo”.

El presidente Petro, en vista de la falta de concertación entre el Congreso y el Gobierno sobre la aprobación del Presupuesto General de la Nación, decidió expedirlo por decreto el 29 de diciembre del año pasado. Al respecto, manifestó lo siguiente: “he firmado el presupuesto desfinanciado en 12 billones de pesos tal como se presentó al Congreso de la República y tal como lo ordena la Constitución Nacional. En el decreto de liquidación se expresará cuáles partidas de funcionamiento se aplazarán en 2025, mientras se consiga la financiación necesaria que no fue posible por la acción oscura de los dueños de los juegos de suerte y azar ilegales dentro de las comisiones económicas del Congreso”.

Es pertinente subrayar que en 2025 el Gobierno dispone de un presupuesto de renta y recursos de capital de tan solo 511 billones, por lo que en los próximos días tendrá que realizar un recorte de 12 billones, cuantía que se esperaba obtener con la Ley de Financiamiento, que no fue aprobada por el Congreso.

No cabe duda de que el Gobierno nacional tendrá que recortar el gasto o incrementar la deuda pública; empero, la segunda opción no es viable por las restricciones de la Regla Fiscal, ya que no debe sobrepasar el 55 % del cociente entre la deuda y el PIB. De los tres componentes del gasto, solo puede afectar los rubros de funcionamiento e inversión. Es decir, si decide reducir el gasto de funcionamiento, lo hará, en particular, sobre viáticos, contratación y publicidad, pero de estos últimos el que mayores efectos socioeconómicos ocasiona es la reducción del gasto correspondiente a los contratos de prestación de servicios. El Ministerio de Hacienda ha pedido a todas las entidades públicas que solo celebren contratos que sean imprescindibles para cumplir con las funciones fundamentales de cada entidad.

Por otra parte, si el Gobierno decide reducir el monto de la inversión –el cual ha descendido con respecto a 2024–, se afectará la reactivación económica y, por ende, el crecimiento económico y la generación de empleo. Por ello, la decisión de recortar el gasto es difícil para el Gobierno y solo es viable en aquellos sectores donde los efectos sean menos gravosos desde el punto de vista social y económico.

Luis Eudoro Vallejo Zamudio
Director de la Revista Apuntes del CENES

Cómo citar:

Vallejo Zamudio, L. E. (2025). La difícil situación fiscal de Colombia. *Apuntes del Cenes*, 44 (79). Págs. 7 - 9. <https://doi.org/10.19053/uptc.01203053.v44.n79.2025.18975>