



## ¿EL PRESUPUESTO 2020 CUBRE LAS NECESIDADES DEL PAÍS?

### Contenido

¿Cómo quedó el Presupuesto General de la Nación para 2020? 1	1
Las decisiones de la Corte Constitucional, ¿impactan el presupuesto aprobado para 2020? .....	2
¿Cómo será destinado el presupuesto 2020 por sectores?... 4	4
¿Cómo impacta la situación de seguridad en el PGN 2020?.....	6
El sector salud, ¿podrá ser sostenible?.....	7
Para tener en cuenta .....	8

### Fuentes:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE
- Banco Mundial
- Diversos medios de prensa locales.

### Contactos:

Andrés Felipe Buelvas Porto  
[andres.buelvas@vriskr.com](mailto:andres.buelvas@vriskr.com)

Luis Fernando Guevara Otálora  
[luisfguevara@vriskr.com](mailto:luisfguevara@vriskr.com)

PBX: (571) 526 5977  
Bogotá D.C., Colombia

En el presente informe, **Value and Risk** hace un análisis del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para 2020, así como sus principales cambios, y cómo estos incidirían en el desempeño fiscal del País, para el próximo año.

### ¿Cómo quedó el Presupuesto General de la Nación para 2020?

El Congreso aprobó el Presupuesto General de la Nación por \$271,7 billones, con un incremento anual de 4,8%. A continuación, se resumen los rubros que fueron propuestos en el debate:

TOTAL PRESUPUESTO 2020		271.714	
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>173.114</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>217.181</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>158.523</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>169.633</b>
Renta y Complementarios	69.780	Gastos de personal	33.433
IVA	68.853	Transferencias	124.474
GMF (4x1.000)	8.713	Generales y otros	11.726
Impuesto al Patrimonio y Riqueza	853		
Impuesto al Consumo	3.088	<b>INVERSIÓN</b>	<b>47.548</b>
Imp. Nal. a la gasolina y ACPM	1.748		
Impuestos indirectos externos	4.931		
Otros ingresos tributarios	557		
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>844</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>54.533</b>
Multas y contribuciones	844	Intereses	29.907
Otros	0	Deuda interna	21.407
		Deuda externa	8.500
<b>RENTAS PARAFISCALES</b>	<b>2.247</b>	Amortizaciones	24.626
		Deuda interna	19.026
<b>FONDOS ESPECIALES</b>	<b>11.500</b>	Deuda externa	5.600
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>81.284</b>		
Recursos de crédito interno	37.106		
Recursos de crédito externo	10.482		
Otros recursos de capital	33.696		
<b>INGRESOS ESTAPUBLICOS</b>	<b>17.316</b>		

Cifras en Miles de Millones  
Fuente: Ministerio de Hacienda



*Value and Risk considera que el nuevo PGN privilegia la inversión, pero incrementa la dependencia a recursos de capital diferentes de deuda. Dicha situación podría evidenciar la dificultad que ha tenido el Gobierno para financiarlo, ya que ahora estos recursos representarán el 12,4% del total presupuestado.*

*En opinión de Value and Risk, no habrá impactos en la nueva reforma tributaria ni en el PGN 2020 por cuenta de las decisiones de la Corte Constitucional.*

Al respecto, se observan algunas modificaciones dentro de lo aprobado finalmente para los grandes grupos de gastos. En el primer debate se hicieron algunos cambios a la propuesta inicial, entre estos:

- 1) La inversión subió \$7,2 billones, hasta alcanzar \$47,5 billones.
- 2) Se redujo el monto inicial de las transferencias en \$1,5 billones, a \$124,6 billones. Pese a dicha disminución, crecerán 7,2%.
- 3) La amortización de la deuda se redujo en \$5,8 billones, mientras que el pago de intereses subió \$1,0 billón, rubros que totalizan \$54,4 billones y \$30,9 billones, respectivamente.

El texto definitivo será publicado una vez sea conciliado en el Congreso. Sin embargo, en opinión de la Calificadora uno de los puntos más llamativos está relacionado con el monto aprobado en “otros recursos de capital” que ascienden a \$33,7 billones, con un crecimiento de 64,5% (\$13 billones adicionales), los cuales principalmente corresponderían a la enajenación de activos del Estado. Al respecto, **Value and Risk** considera que el continuo incremento de esta fuente parece marcar una tendencia incremental (aumentó 51,7% en 2019), lo cual evidenciaría las debilidades existentes en la financiación plena del PGN, considerando el carácter temporal de esta partida.

## **Las decisiones de la Corte Constitucional, ¿impactan el presupuesto aprobado para 2020?**

En octubre de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley de Financiamiento aprobada en 2018, con aplicación a partir del 1° de enero de 2020. En ese sentido, el Gobierno cuenta hasta antes de esa fecha para presentar otra Ley que corrija los vicios de trámite que implicaron dicha decisión por parte de la Corte.

En opinión de **Value and Risk** este evento no afectará en gran medida el presupuesto actual, dado que existe el tiempo suficiente para llevar a cabo su trámite. No obstante, dicha situación retrasaría la agenda relacionada con otros temas de importancia, como la reforma laboral y pensional.

La “nueva” reforma tributaria mantendrá prácticamente todo el texto de la Ley de Financiamiento (aunque eliminó todos los artículos de normalización tributaria que ya expiraron). Los beneficios presentados desde la aprobación de dicha norma fueron tenidos en cuenta por el Gobierno para repetir (y no cambiar) la propuesta de Ley. Al respecto, la Calificadora hizo una evaluación a junio y septiembre de 2019 en la que encontró que:

- Para 2019 el Gobierno esperaba que la reducción en la carga tributaria a las empresas y el menor recaudo del sector petrolero se compensara con el crecimiento de la economía y las mayores tasas marginales en el impuesto de renta a personas naturales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La base a octubre subió de 2,4 millones a 3,2 millones de afiliados.



*Si bien a la fecha la Ley de Financiamiento ha tenido efectos positivos en el recaudo de renta y el crecimiento de la economía, para Value and Risk es un reto para Colombia lograr escenarios de expansión por encima de los observados en los últimos períodos, más aun teniendo en cuenta la reducción de las tarifas tributarias para las empresas que iniciarán en 2020.*

Al respecto, **Value and Risk** observó que a junio 2019 el recaudo del impuesto de renta creció interanualmente 19,6%, cifra superior al incremento esperado para el año (12,5%), por lo que podría considerarse que este punto de la Ley parece estar funcionando.

- En contraste, el impuesto al consumo no muestra los resultados esperados: si bien se amplió la aplicación a los servicios de *catering* y la venta de vivienda usada<sup>2</sup>, la ejecución a junio apenas fue de 29,3%. De mantener dicha tendencia, la Calificadora cree que el faltante al cierre del año sería cercano a los \$1,7 billones.
- El impuesto de normalización tributaria tuvo los efectos deseados al recaudar \$1,1 billones (111,5% de ejecución), producto de 5.400 personas que regularizaron \$13,4 billones. Sin embargo, ya no operará en próximas vigencias, aunque hay propuestas del Congreso para extenderlo por un año más.
- El impuesto al patrimonio creado para el período 2019-2021 sumó \$0,2 billones a septiembre, nivel inferior al último observado en 2017 (\$3,8 billones<sup>3</sup>) y al presupuestado para 2020 (\$0,8 billones).

Con base en lo anterior, **Value and Risk** considera que es importante que la Ley sea aprobada sin modificaciones que impacten los beneficios generados por su implementación, además de la inestabilidad jurídica y reducción del atractivo para la inversión extranjera que generaría cambiar el texto sustancialmente.

Cabe anotar que la Corte también declaró inexecutable parcialmente el Artículo 80 de la misma Ley, que hace alusión a la sobretasa del impuesto de renta al sector financiero, también por vicios de forma. Al respecto, es importante mencionar que aún existen demandas vigentes contra la actual Ley de Financiamiento, lo cual plantea varios escenarios:

- 1) Una posible respuesta de la Corte como “cosa juzgada”, ya que toda la Ley se declaró inexecutable por vicios de forma. En ese caso, las demandas pendientes se resolverían automáticamente al quedar sin piso, y ello no afectaría la “nueva” reforma tributaria.
- 2) Si la “cosa juzgada” procede, los demandantes tendrían que demandar la nueva Ley (cuyo contenido sería prácticamente igual), ya que la Corte no se pronunció sobre el contenido de la misma. Entonces, es probable que señalen algunos artículos como inconstitucionales, aunque esa decisión tomaría tiempo.

Por las premisas anteriores, para **Value and Risk** la reforma tributaria no se verá afectada en el corto plazo, manteniendo lo aprobado en materia impositiva a la fecha, y no se esperan cambios al PGN 2020.

<sup>2</sup> A sep-19 el impositoconsumo por venta de inmuebles solo había recaudado \$81,3 mil millones.

<sup>3</sup> Ambos impuestos presentan diferencias pese a su denominación: el anterior “impuesto a la riqueza” tenía una tarifa marginal ente 0,05% y 0,4% para todo tipo de patrimonio, mientras que el actual, tiene una tarifa de 1% para patrimonios superiores a \$5.000 millones.

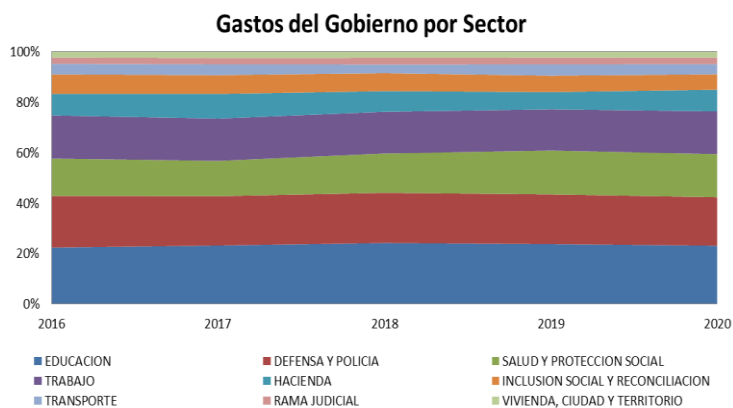
De otra parte, **Value and Risk** cree que los beneficios derivados de la Ley de Financiamiento (o la nueva reforma tributaria) se podrán ver en la ejecución del PGN 2020 en la medida que el crecimiento económico logre mínimos de 3,6% y 4% para 2019 y 2020, respectivamente (metas establecidas por el Ejecutivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019) que impulsaría el recaudo de renta. Si ello no ocurre, podría enfrentar dificultades para cumplir la Regla Fiscal, ya que la evolución actual en los otros impuestos, definidos en la Ley, aún no están dentro de las expectativas de recaudo del Gobierno.

### ¿Cómo será destinado el presupuesto 2020 por sectores?

En los últimos años la inversión por sectores (medida como proporción del total) no ha sufrido cambios significativos, aunque han habido leves modificaciones a través del tiempo para adaptarse a las necesidades del País.

*La utilización de recursos no ha sufrido cambios abruptos en los últimos años, por lo que Value and Risk anticipa que esa tendencia se mantendrá en los próximos años*

*La inversión en los sectores de educación y salud son los que más recibirán recursos, acorde con lo establecido por el PND y con las necesidades del País.*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Cálculos: Value and Risk Rating S.A.

Así, el 65,8% del PGN 2020 se concentrará en cuatro sectores: Educación, Defensa, Salud y Trabajo, que en su conjunto alcanzarán la segunda mayor participación en este siglo (superada por 2019, cuando representaron el 66,5%), al considerar que en 2014 contribuyeron con el 58,2%.

Es importante mencionar que del total de inversiones del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo – PND por \$1.096 billones, el 46% estará destinado a financiar uno de los tres pilares (Pacto por la Equidad). Como se evidencia, este requerirá mayores inversiones, pues incluye los programas destinados a la Educación y Salud, situación que guarda coherencia con lo aprobado en el PGN 2020.



## ¿Hay recursos suficientes para atender las necesidades en Educación?

*Aunque se valora el esfuerzo de los últimos Gobiernos por invertir en Educación, cubrir el gasto de funcionamiento y alinearse a los estándares internacionales, aún persisten retos en infraestructura y mejora en la calidad para las diferentes zonas del País. De igual forma, los compromisos en materia de nivelación salarial será un tema a enfrentar.*

Si bien la Educación ha perdido participación en el total de gastos en los últimos dos años (20,3% para 2020), continúa como el sector más representativo, pues asciende a \$43,1 billones, con un crecimiento anual de 6,8% (más de dos veces la inflación de 2018), de los cuales \$39,2 billones (90,9%) se destinarán a funcionamiento.

No obstante, este sector ha tenido una característica particular: el nivel más alto de contribución frente al gasto total fue en 2003 cuando se situó en 25,2%, para luego ubicarse en 17,3% en 2014 (el más bajo del siglo). Posteriormente, su participación subió a 20,6% en 2018 y desde entonces, ha perdido terreno frente a otros segmentos.

En complemento, se observan algunas limitantes respecto a su distribución:

- El 58,1% está ligado al Sistema General de Participaciones, principalmente para la nómina de 360 mil docentes y directivos por \$22,7 Billones<sup>4</sup>. Se espera que tanto en 2019 como los siguientes años se lleven a cabo nivelaciones salariales y bonificaciones derivadas de la negociación con la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode), lo que requerirá mayores esfuerzos presupuestales por parte del Estado en próximas vigencias.
- El 23,2% se dirigirá al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fomag<sup>5</sup> para atender cerca de 222 mil pensionados, sus beneficiarios y otras prestaciones.
- El 10,1% será destinado a las Universidades Públicas. De ese presupuesto, el 76,6% se concentra en el financiamiento de matrículas y el 12,8% para cumplir los acuerdos negociados en lo referente a la educación superior.

También se destaca que la relación de gasto en educación respecto al PIB llegó a la cifra más alta desde 2004 (3,92%), la cual se encuentra levemente por encima de sus pares<sup>6</sup> y se acerca al promedio mundial.

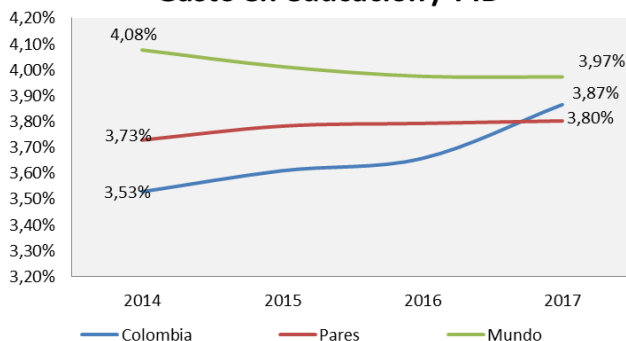
**Value and Risk** considera que los gastos de funcionamiento del sector Educación podrán ser medianamente cubiertos, pero no la inversión. El presupuesto asignado de \$343 mil millones para reforzamiento estructural a 662 instituciones y la construcción de 540 establecimientos (promedio individual de \$635 millones para la vigencia) parece bajo para las necesidades manifestadas en las diversas mesas de trabajo.

<sup>4</sup> Costo promedio mensual individual de \$5,4 millones.

<sup>5</sup> Creado en 1989 para centralizar los recursos utilizados para el pago de salud, pensión, ARL y cesantías de los docentes. Se fondea con aportes de las entidades territoriales, el descuento realizado a los docentes y recursos del Presupuesto General de la Nación.

<sup>6</sup> México, Perú, Chile y Panamá

### Gasto en educación / PIB



Fuente: Banco Mundial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Cálculos: Value and Risk Rating S.A

## ¿Cómo impacta la situación de seguridad en el PGN 2020?

*Los gastos en Defensa son mucho más altos frente a lo observado en países pares y a nivel mundial, a pesar de su tendencia decreciente dentro del total. Value and Risk considera que lograr mayores eficiencias en este sentido es el principal reto para el Gobierno, ya que le impide destinar recursos en otros sectores que generan una mayor competitividad y equidad*

El segundo sector con mayor participación es el de Defensa y Policía, el cual también ha mostrado un decrecimiento sostenido desde 2008: en ese entonces su contribución fue de 22,4% del total de gastos (su pico histórico), hasta caer a 16,3% en 2020, el más bajo del siglo.

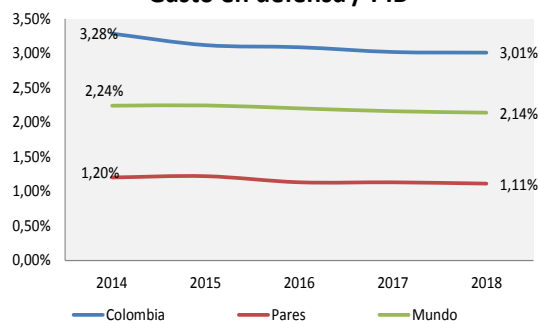
Dicho presupuesto, cuyo valor total es de \$35,3 billones (aumentó 5,3% anualmente), se concentra en un 96,0% en funcionamiento (lo cual lo hace poco flexible). Los principales rubros corresponden a:

- Operación y mantenimiento de la fuerza pública que representa el 57,2% del total. Se encuentra compuesta por más de 453.000 uniformados y más de 23.000 civiles (costo unitario promedio mensual de \$2,8 millones).
- Pensiones y obligaciones de retiro que abarcan el 24,4% para atender cerca de 242.000 personas.
- El porcentaje restante va dirigido a atender los servicios del sistema general de salud y la operación comercial.

Value and Risk observa que pese a la disminución en la contribución de los gastos de defensa, su participación como proporción del PIB casi triplica a lo observado en países pares durante la vigencia 2018 (3,01% vs 1,11%) y es superior al promedio mundial y de los países miembros la OCDE<sup>7</sup> (2,1% en ambos casos) según información del Banco Mundial. Incluso, los niveles son superiores a los de países como Irán e Iraq (2,7% en ambos casos) y muy cercanos a los de Estados Unidos y el promedio del Medio Oriente (3,1%).

<sup>7</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

### Gasto en defensa / PIB



Fuente: Banco Mundial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Cálculos: Value and Risk Rating S.A

En opinión de la Calificadora dicha situación impacta la competitividad del País con respecto al grupo de referencia, teniendo en cuenta que se destina un importante monto de recursos que son menos productivos. Por tal razón, y pese a que la destinación es en gran medida para funcionamiento, la Calificadora considera como positivo la contribución decreciente en los últimos Gobiernos, beneficiada en parte por el Acuerdo de Paz.

No obstante, es importante mencionar que los esfuerzos del Gobierno en esta materia podrían estar afectados por la situación de orden público en varias zonas del país. Por tal razón, será de vital importancia la gestión mancomunada del Ejecutivo con las entidades territoriales (especialmente Cauca, Nariño y Antioquia) para lograr un mejor desempeño en seguridad.

### El sector salud, ¿podrá ser sostenible?

La Salud y Protección Social es el tercer sector más importante del PGN 2020, con el 14,7% del total. A diferencia de Educación y Defensa, este segmento ha venido ganando mayor participación en el presupuesto desde 2014, cuando representaba el 8,0% del total.

El presupuesto de salud es de \$31,9 billones, de los cuales el 98,2% se concentra en funcionamiento. Esta cuantía aumentará anualmente en 7,8% y es el que más se ha incrementado desde 2014 (a una tasa compuesta anual de 16,9%).

De dicho total, \$18 billones (84,1%) se destinará para el aseguramiento en Salud de más de 45,6 millones de afiliados en el País, la atención de enfermedades de alto costo, acciones de promoción y prevención en el Sisben, recuperación en salud y atención hospitalaria hasta tercer nivel.

El Gobierno ha buscado mejorar las condiciones actuales del sector, y desde junio 2019 viene realizando pagos derivados del Acuerdo de Punto Final<sup>8</sup> por \$1,11 billones.

*Value and Risk opina que el Gobierno deberá enfocarse en enfrentar el desempleo y mejorar las condiciones laborales para aumentar el recaudo de parafiscales, lo cual podría garantizar la sostenibilidad del sector salud. Por tanto, la reforma laboral deberá ser un punto crucial en la agenda del Ejecutivo del próximo año.*

<sup>8</sup> A través del cual busca sanear diferencias y deudas históricas entre los agentes del sector salud, así como la aplicación de medidas para evitar que las deudas se vuelvan a generar.



Sin embargo, uno de los principales retos para las próximas vigencias será el identificar y valorar adecuadamente la gran mayoría de cuentas pendientes entre entidades del sector salud, lo que podría significar más recursos si las pretensiones de las IPS son válidas. Para 2020, se ha planteado seguir atendiendo estos compromisos mediante la emisión de títulos TES para responder por las contingencias y disminuir el costo financiero asociado a la mora, figura contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, el Ejecutivo deberá incrementar la vigilancia e inspección sobre las EPS, dado que varias están en “causal de disolución”. Si bien el riesgo de intervención es alto, la Calificadora considera que esta situación no exigirá recursos al Estado, pues en los últimos años no se ha evidenciado la estatización de entidades con problemas financieros.

Otro de los puntos que deberá gestionar el Gobierno es el desempleo, el cual llegó a 10,8% a agosto 2019, lo que aunado al alto nivel de informalidad (supera el 48%) no solo afecta la situación social de las familias, sino que también disminuye el recaudo por salud y pensión.

**Value and Risk** considera que la sostenibilidad del sector salud en Colombia aún no está del todo garantizada y presenta importantes desafíos, ya que los altos niveles de desempleo e informalidad observados no permiten mayores niveles de recaudo en parafiscales, que se destinarían a cubrir la atención de ambos regímenes, con mayor calidad y agilidad. En ese sentido, será vital hacer seguimiento a la reforma laboral que impulsará el Gobierno en los próximos meses, al igual que a los resultados del Acuerdo de Punto Final.

### *Para tener en cuenta*

- La Holding Financiera pública que creará el Gobierno, lo cual podría significar ahorros por \$2 billones en gastos de funcionamiento del Estado e ingresos por cerca de \$3 billones derivados de la potencial enajenación de activos de entidades en las que tiene participaciones minoritarias.
- El crecimiento del PIB en próximos trimestres, por encima de un 3,6% en 2019 y 4% a partir de 2020 (según proyecciones del gobierno), dará señales del funcionamiento de la Ley/Reforma.
- La decisión del Gobierno de llevar a cabo procesos de auditoría, para determinar si los montos asociados a servicios y tecnologías no financiados por las UPC de ambos regímenes son suficientes.
- La reforma laboral que se propondrá, la cual será vital para la sostenibilidad futura del sistema pensional y de salud.

---

Un concepto emitido por Value and Risk Rating S.A. Sociedad Calificadora de Valores es una opinión técnica independiente y en ningún momento pretende ser una recomendación. La información contenida en esta publicación ha sido obtenida de fuentes que se presumen confiables y precisas. Por ello, la Calificadora no asume responsabilidad por errores, omisiones o por resultados derivados del uso de esta información.

---