

Aumentar el PGN no reactiva la economía, causaría inflación y más deuda pública



**Ministerio de Hacienda
y Crédito Público**

**Aumentar el PGN no reactiva la economía,
causaría inflación y más deuda pública**

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director ejecutivo

Alba Isabel García Giraldo

Directora Observatorio Económico

Katherine Flórez Pinilla

Directora de investigaciones

Paula Onzaga Vergara

Directora Observatorio Legislativo

Edición y corrección de estilo

Katherinn Cuervo Rojas

Directora de comunicaciones estratégicas

Diseño y diagramación

Luisa Fernanda Peña Guevara

Profesional en comunicaciones

Myriam Alexandra Romero Montilla

Diseñadora

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP

Calle 70 #7a - 29

(+57) 313 431 20 95

www.icpcolombia.org

Agosto, 2024

Bogotá, Colombia

Contenido

Introducción.....	4
1. Un mayor PGN no genera crecimiento económico ni reactivación.....	5
2. Un mayor PGN provocaría inflación	8
3. Un mayor PGN generaría carga fiscal y deuda	9
Referencias	12

Introducción

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento para la planificación económica de Colombia, que determina cómo se asignarán los recursos del Estado para el próximo año. El PGN para 2025, presentado por el Gobierno del presidente Gustavo Petro, **es el más alto de la última década, con un total de 523 billones de pesos**. Este presupuesto representa un crecimiento nominal del 3,9% en comparación con 2024 y un 23,6% frente al primer año de su mandato en 2023. **Del total del PGN de 2025, el 62,7% se destinaría a cubrir gastos de funcionamiento, el 21,5% al servicio de la deuda, y el 15,8% a inversión.**

Este incremento significativo plantea importantes retos para la economía colombiana, especialmente en un contexto macroeconómico desfavorable de alta inflación, bajo crecimiento y alto desempleo, lo que contrasta con la caída en indicadores económicos como gasto de [consumo de los hogares](#), inversión bruta de capital fijo, comercio minorista, producción industrial y construcción.

El Gobierno actual sostiene que un incremento en el gasto público es necesario para la reactivación económica. Sin embargo, **a pesar de contar con los presupuestos más elevados de los últimos años, esta reactivación no se ha concretado**. Por el contrario, se han evidenciado ineficiencias en la planificación financiera y la ejecución presupuestal.

La propuesta de aumentar nuevamente el gasto público se sustentaría con una segunda reforma tributaria, cuyo objetivo es recaudar 12 billones de pesos, desconociendo los efectos adversos que ha tenido la que se aprobó en 2022. No obstante, en el 2023 **se dejaron sin ejecutar 17,5 billones de pesos al cierre del año**. Esto sugiere que, antes de considerar mayor gasto público o reformas tributarias adicionales, se requiere mejorar la capacidad del Gobierno para ejecutar adecuadamente los recursos ya asignados, bajando el gasto en funcionamiento y resolviendo las ineficiencias.

Para el **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)**, resulta fundamental contribuir al debate político y técnico sobre los efectos que tendrá para la economía y los hogares colombianos un aumento del gasto público que sea financiado con una nueva reforma tributaria. Es por ello que desde el ICP, nos concentramos en las consecuencias que traería para el país la aprobación de un aumento significativo del PGN.

Más allá de los aumentos presupuestales y una nueva reforma tributaria, desde el ICP se recomienda no depender del gasto público para reactivar la economía colombiana, por el contrario, es necesario implementar medidas de austeridad, resolver las ineficiencias del gasto público, generar confianza en los mercados,

fomentar la inversión privada, disminuir la carga tributaria y burocrática, y proteger el valor de la moneda.

Las Comisiones Cuartas del Senado y la Cámara de Representantes, tendrán la responsabilidad de debatir el PGN para el 2025 considerando que **más gasto público no aumenta el crecimiento económico** y por el contrario conlleva riesgos como **inflación, carga tributaria y la deuda pública**.

1. Un mayor PGN no genera crecimiento económico ni reactivación

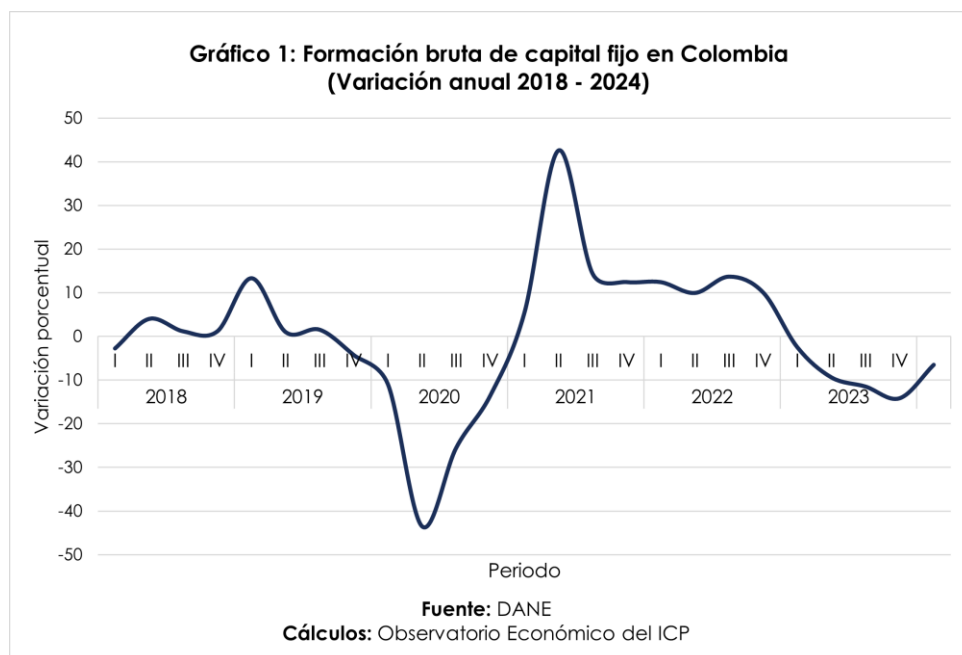
Se ha demostrado que la fórmula *keynesiana* de expandir **la política fiscal para generar crecimiento económico con amplios presupuestos públicos no reactiva las economías** sino que, por el contrario, acentúa el ciclo económico e inestabiliza el proceso de crecimiento (Hayek, 1983; Huerta de Soto, 2009; Garrison, 2013).

La expansión del gasto público distorsiona la señales del mercado, aumenta los [impuestos](#) y reduce el ahorro o excedentes privados para inversión, redistribuye esos ingresos hacia otros sectores que no necesariamente generan valor económico o social para garantizar una reactivación y sobrevalora sus precios con el fin de reactivarlos pero a mediano plazo los convierte en insostenibles para el consumidor y el inversionista acelerando su recesión.

Esta premisa se ha evidenciado en las economías después de la expansión del gasto para mitigar los efectos de las políticas de aislamiento obligatorio con problemas inflacionarios y de estancamiento económico (Castañeda y Congdon, 2020).

En Colombia se ha demostrado que el mayor PGN del presidente Gustavo Petro no ha logrado reactivar la economía, ni el consumo de los hogares, la inversión, el comercio minorista, la producción industrial, ni la vivienda. Incluso la expansión fiscal en anteriores gobiernos han generado efectos fugaces en el crecimiento que pronto impulsan dificultades para la reactivación sostenida de los sectores económicos más capital-intensivos.

Un indicador de éste fenómeno es el comportamiento de la formación bruta de capital fijo en Colombia, en la época de aislamiento por COVID sufrió la más fuerte recesión, con las medidas de activación se generó un crecimiento inusual (boom), pero rápidamente empezó a decrecer y contraerse hasta alcanzar tasas negativas en los trimestres de 2023.

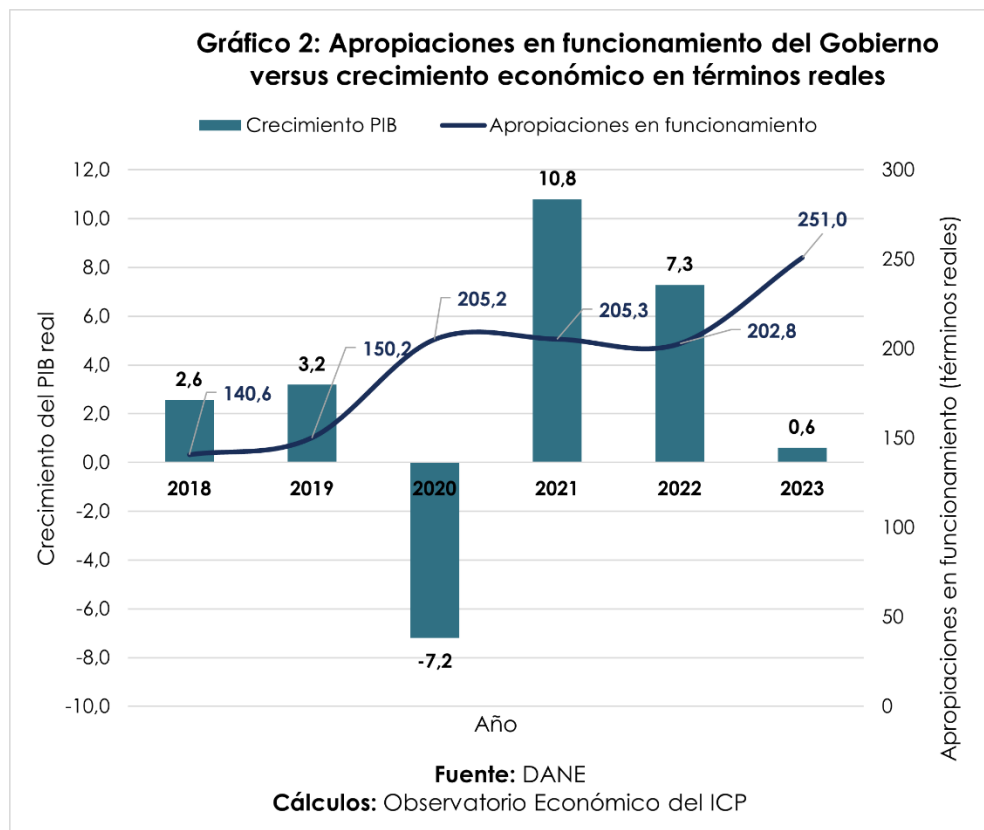


Otro indicador son las apropiaciones en funcionamiento, las cuales incluyen principalmente gastos de personal, adquisiciones en bienes y servicios y transferencias. Las apropiaciones en funcionamiento son un indicador relevante del gasto del Gobierno, representado históricamente cerca del 60% del PGN.

Para el periodo prepandemia comprendidos entre 2018 y 2019 las apropiaciones del Gobierno para el gasto en funcionamiento se ubicaron en promedio en 145,4 billones de pesos, y el crecimiento promedio de la economía para este periodo fue de 2,9%.

Para 2023 y 2024 las apropiaciones del Gobierno para el gasto en funcionamiento se ubicaron en promedio en 273,3 billones de pesos, siendo éstas 87,9% superiores a las de 2018 y 2019. Sin embargo, para 2023 la economía solo creció 0,6%, y según los datos disponibles al 2024 correspondientes al primer trimestre, la economía sólo ha crecido 0,7%, y según estimaciones de ANIF podría llegar a crecer máximo 1,7% a finales de año.

De manera que entre 2023 y 2024 **la tesis del Gobierno de a mayor gasto mayor crecimiento del PIB no se comprueba.**



De la misma forma, el gasto de consumo de los hogares para el 11-2024 creció apenas 0,6%, y la inversión bruta de capital cayó 13,4%, el crecimiento del gasto de los hogares más bajo y la mayor caída de la inversión bruta de capital al menos desde el periodo de referencia 2018.

Los sectores de comercio, industria y construcción han generado en promedio el 35% del PIB y del empleo desde 2018, sin embargo, a mayo de 2024 están cerca de completar 20 meses en terreno negativo, explicando la desaceleración económica que impide que el país recupere el ritmo de crecimiento de la prepandemia.

Un ejemplo de que **el sector privado está en capacidad de promover el crecimiento y no un mayor gasto público en funcionamiento**, es el caso del sector manufacturero durante la pospandemia como protagonista en la recuperación de los niveles de inversión perdidos durante el periodo de la pandemia. [Como lo ha resaltado el Instituto de Ciencia Política en diversas ocasiones](#), esta recuperación se logró gracias a mayores compras de maquinaria y equipo del sector para sustituir equipos depreciados y ampliar capacidad productiva.

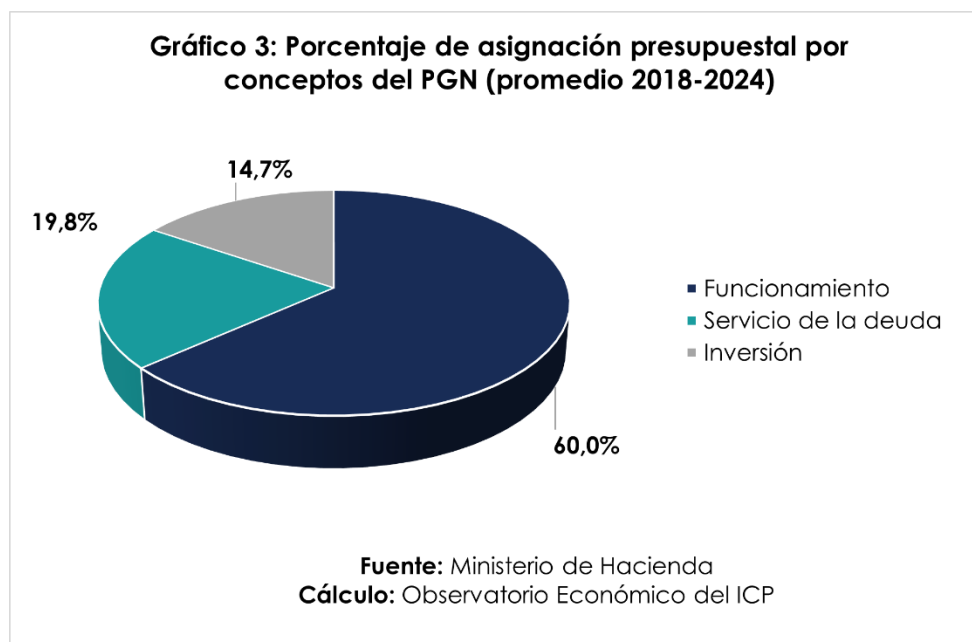
La inversión en maquinaria y equipo pasó de representar el 33,57% de la inversión total del país entre 2013 y 2019, a representar el 44,38% del total entre 2020 y 2022.

Esta recuperación se detuvo en 2023, pues mientras en 2021 y 2022 creció a un promedio anual de 14,09%, en 2023 cayó a 8,92% frente al año anterior pese al aumento del gasto público en ese año.

Este panorama demuestra que el aumento del gasto público, y su correlativo gasto en funcionamiento, no reactiva la economía sino por el contrario impone una mayor carga tributaria y castiga la actividad económica y el entorno empresarial. El aumento del PGN obligaría a incrementar los impuestos y la deuda; reduciría el ahorro y la inversión privada; y generaría inflación; lo que a su vez dificultará el crecimiento y la reactivación económica del país.

2. Un mayor PGN provocaría inflación

Tradicionalmente la mayor asignación del PGN se ha dirigido a financiar los gastos de funcionamiento, sin embargo, para el PGN de 2025 (a excepción del periodo de la pandemia), los gastos de funcionamiento obtendrán más del 60% del presupuesto total. Estos gastos de funcionamiento se traducen principalmente en **gastos de personal, compras de bienes y servicios y subsidios**, que por su misma naturaleza **no están destinados a generar valor agregado a la economía sino al consumo**. Es por este motivo que podrán ejercer presiones inflacionarias futuras: se incrementa la cantidad de dinero circulante promoviendo la demanda sin que existan bienes y servicios para contrabalancear desde la oferta.



Además de no generar valor agregado, exige recaudo extra que se convierte en una carga fiscal y en un desincentivo para el funcionamiento de la economía.

El país se ha negado a enfrentar este problema y a hacer un esfuerzo por racionalizar el gasto de funcionamiento del Gobierno Nacional Central.

En [análisis anteriores](#), el Instituto de Ciencia Política (2022) estudiando esta problemática y retomando conclusiones del estudio [“Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y Caribe puede hacer más con menos”](#) del Banco Interamericano de Desarrollo, ha advertido que **es justamente en estos gastos en funcionamiento donde existe una mayor ineficiencia en el gasto público** pues Colombia pierde cerca del 4,8% de su PIB como consecuencia de la ineficiencia técnica del gobierno en filtración de transferencias, compras públicas y remuneración a empleados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pág. 69).

3. Un mayor PGN generaría carga fiscal y deuda

Esta desaceleración económica se ha venido manifestando en una disminución del recaudo fiscal, haciendo difícil cumplir las ineficientes metas de gasto y empeorando las consecuencias de la reforma tributaria de 2022. Una reforma que excede las posibilidades de los colombianos unido a la desaceleración económica incidió en que, en términos nominales, el recaudo acumulado a junio de 2024 cayera 8,70% respecto al año anterior, una disminución del recaudo nominal solamente observada en septiembre de 2020 como periodo excepcional por la pandemia.

Pese a las consecuencias adversas, el Gobierno insiste en presentar una propuesta de PGN para 2025 mayor, desfinanciado en 12 billones de pesos. El PGN demanda 523 billones de pesos pero según el Proyecto de Ley las rentas del presupuesto general de la nación (ingresos y recursos de capital) equivalen a 511 billones de pesos. Estos 12 billones son los que el Gobierno del presidente Gustavo Petro pretendería recaudar con la segunda reforma tributaria de su Gobierno.

Evidencia adicional de la desaceleración económica que atraviesa el país, como consecuencia de una menor participación del sector empresarial se encuentra en una **tasa de creación de empresas históricamente baja en los últimos cuatro años**: para el primer trimestre de 2024 se crearon 51.827 nuevas empresas, en promedio, un 24% menos que en el primer trimestre del año en los últimos cuatro años.

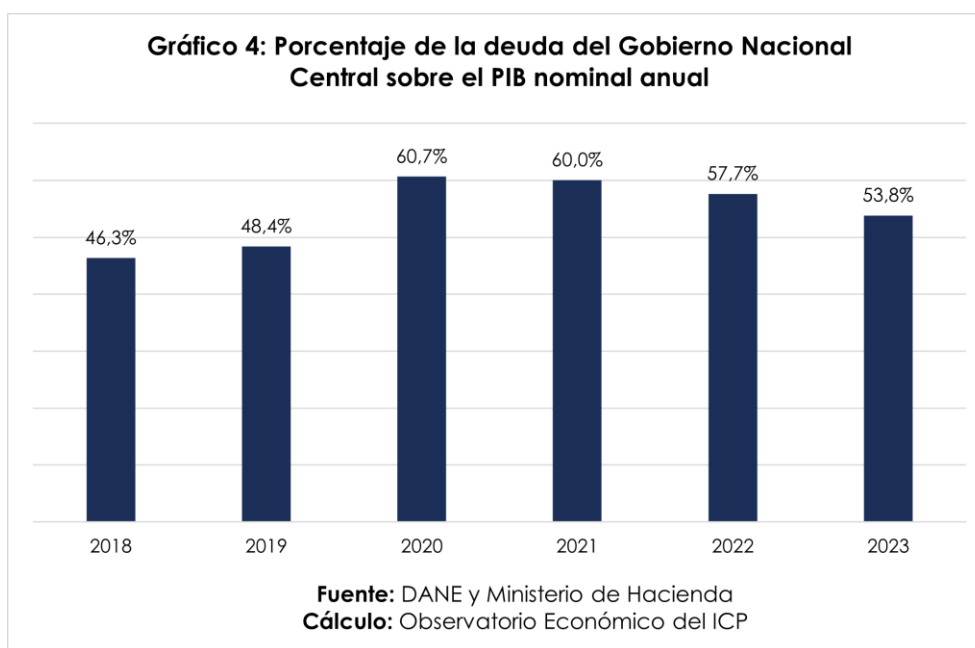
Si no se resuelve el problema de las ineficiencias del gasto público y no se adopta una política de austeridad burocrática, las otras medidas podrían agravar la crisis económica. Que el Gobierno pretenda resolver los temas de financiamiento mediante otra reforma tributaria, exigiendo al sector privado mayores esfuerzos en medio de una desaceleración económica, terminará por

agravar los problemas de la economía del país, del mismo modo que si busca financiar su gasto a través de deuda pública comprometiendo el recaudo futuro.

Mayores impuestos se traducen en una disminución de la capacidad de ahorro de los ciudadanos y en mayores costos para inversionistas y empresas, en consecuencia, en una inversión insuficiente para promover la productividad empresarial, la innovación y el crecimiento económico.

Por su parte, **mayores niveles de deuda deterioran la percepción que los acreedores tienen de la capacidad de pago de los gobiernos** para hacer frente a sus obligaciones, esto hace que los acreedores exijan tasas de interés más altas para compensar los riesgos, esta mayor tasa de interés se traducirá en la necesidad de mayor recaudo de impuestos en el futuro para pagar la nueva deuda adquirida dando origen un efecto de bola de nieve.

En 2023, **la deuda del Gobierno Nacional Central aumentó en promedio un 50% en comparación con el valor que tenía antes de la pandemia.** Aunque las proyecciones financieras del Gobierno del presidente Gustavo Petro incluyen el pago de deudas contraídas en períodos anteriores, especialmente durante la pandemia, cuando la deuda alcanzó el 61% del PIB nominal de ese año, una administración eficiente debería enfocarse en subsanar las cuentas fiscales mediante la reducción del gasto público, en lugar de buscar más recursos para pagar deudas previas y seguir endeudándose.



En Colombia, desde 2018 en promedio el 60% del Presupuesto General de la Nación se ha destinado a cubrir los gastos de funcionamiento del gobierno, este alto porcentaje refleja una carga significativa sobre los recursos fiscales. En el actual escenario económico del país resulta indispensable reducir el gasto público, sea en funcionamiento y en sus demás rubros, para evitar la búsqueda de nuevas fuentes de financiación a través de más impuestos y mayor deuda.

Tabla 1: Distribución porcentual de apropiaciones del PGN 2018 - 2024							
	Periodo						
Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Apropiaciones PGN, en billones COP	233,3	250,4	309,2	344,0	352,7	423,2	503,2
Funcionamiento, % del total	60,3%	60,0%	66,3%	59,7%	57,5%	59,3%	58,7%
Servicio de la deuda, % del total	20,5%	20,7%	17,3%	20,5%	20,3%	18,5%	18,8%
Inversión, % del total	13,3%	13,4%	11,5%	14,4%	16,8%	17,0%	17,2%

Los gobiernos, al enfrentarse a las limitaciones de los aumentos tributarios, tienden a recurrir al endeudamiento en nombre de los ciudadanos. En el corto plazo, la deuda no se refleja inmediatamente en la carga tributaria, lo que otorga beneficios políticos inmediatos. Sin embargo, esta práctica puede comprometer la estabilidad económica a largo plazo, intensificar los ciclos económicos y contribuir a presiones inflacionarias.

Los gobiernos a menudo evitan asumir el costo político de implementar reformas estructurales que mejorarían la eficiencia del gasto público. Como resultado, la deuda se convierte en una carga financiera que hereda el siguiente gobierno, perpetuando un ciclo de dependencia fiscal.

La reducción del gasto gubernamental permitiría aliviar la presión fiscal sobre los contribuyentes, haciendo innecesarias las reformas tributarias frecuentes¹. Esto liberaría recursos para fomentar la actividad empresarial y atraer inversión privada nacional y extranjera, ésta última disminuyó 10,55% en el segundo semestre de 2024 teniendo la mayor caída desde 2018.

Junto con un entorno propicio para la inversión y la seguridad jurídica, estas medidas facilitarían el retorno al crecimiento económico sostenido. Además, **disminuir el gasto público contribuiría a la reducción de la deuda gubernamental**, asegurando la solvencia de las finanzas públicas y de los ciudadanos.

¹ Colombia se destaca a nivel mundial por su **inseguridad tributaria** con 22 reformas tributarias en 30 años, un promedio de una reforma tributaria por cada 18 meses. Comprometiendo más ingresos de los colombianos y dificultando la planificación de sus proyectos y el cumplimiento frente al Estado. También se destaca como altamente inconveniente en materia tributaria para la empresas y la inversión, ocupando el último lugar en el [International Tax Competitiveness Index Rankings de 2023](#).

Referencias

Castañeda, J., & Congdon, T. (2020). Inflation: The Next Threat? Institute of Economic Affairs, Briefing 7. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3851979

Banco Mundial. (s.f.). Grupo Banco Mundial: datos. Recuperado el 31 de Julio de 2024, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). Producto Interno Bruto (PIB) nacional trimestral. Obtenido de PIB a precios constantes - I trimestre 2024: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

Garrison, R. W. (2013). Tiempo y dinero. La macroeconomía de la estructura del capital. [Trad. M.A. Alonso et. al.; primera edición, 2001]. Nueva biblioteca de la libertad, 31. Madrid: Unión editorial.

Hayek, F. A. (1983). La desnacionalización del dinero. Edición original 1978. Madrid: Instituto de Economía de Mercado-Unión editorial.

Huerta de Soto, J. (2009). Dinero, crédito bancario y ciclos económicos. (Cuarta edición). Madrid: Unión Editorial.

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (31 de Julio de 2024). Nueva reforma tributaria: puntos álgidos y desafíos. Obtenido de <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2024/01/VF.-08.09.22.RECOMENDACIONES-DE-LA-NUEVA-REFORMA-TRIBUTARIA-2022.pdf>

International Tax Competitiveness Index. Rankings 2023. Disponible en <https://taxfoundation.org/research/all/global/2023-international-tax-competitiveness-index/>

Keynes, J.M. (1965). Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. (Edición en español, 1965). México: Fondo de Cultura económica.

Ministerio de Hacienda. (2023). Presupuesto General de la Nación. Obtenido de Ejecución Presupuestal: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pr esupuestogralnacion/presupuestogeneralde la nacin2023/ejecucionpresupuestal/diciembre

Observatorio Económico del ICP. (2024). Estado de la Economía Colombiana. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá. Recuperado el 31 de Julio de 2024, de <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2024/03/Estado-de-la-economica-colombiana-Boletin-economico-N-2.pdf>



Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Contacto: info@icpcolombia.org / Cel. +57 313 4312095
Calle 70 # 7ª – 29 Bogotá, Colombia
www.icpcolombia.org