

EFFECTOS DEL COVID-19 EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN EN COLOMBIA

Sara Milena Acero Váquiro¹

Resumen

El Presupuesto General de la Nación (PNG) para el año 2020 fue aprobado por 271 billones de pesos, a escasos meses de haber iniciado su ejecución, surge una situación inesperada, una nueva enfermedad azota al mundo, la OMS declara oficialmente al COVID-19 como una pandemia mundial, esta circunstancia trajo consigo problemas de salud pública que obligaron al Gobierno Nacional a declarar emergencia sanitaria y estado de emergencia económica; a causa de ello, el PNG se vio afectado, ya que fue necesario realizar adiciones presupuestales por 28,77 billones y buscar fuentes de financiación para cubrir tales adiciones que conllevan a aumentar el déficit fiscal previsto para el año 2020 y como consecuencia, se verá afectado el desarrollo económico y social en el corto y mediano plazo.

Palabras Claves: Efectos, COVID-19, Presupuesto general, Nación, Colombia

Abstract

The General Budget of the nation for 2020 was approved for 271 billions, just few months after starting its execution, suddenly an unexpected situation appears, a new disease plagues the world, The OMS declares COVID-19 like a global pandemic. This circumstance brought with it public health problems that forced the national government to declare health emergency and state of economy emergency, because of that the general Budget result affected, since it was necessary to make Budget additions for \$28,77 billions and seek financial sources in order to cover this adds what would increase the fiscal deficit preview for 2020, as a result of this the economy and social development will be affected.

Key words: Effects, COVID-19, General Budget, Nation, Colombia.

¹ Sara Milena Acero Váquiro: Contadora Pública, Especialista en estándares internacionales de contabilidad, estudiante del programa Especialización en auditoría y control fiscal de la Universidad Antonio Nariño.

Email:sami2712@gmail.com

Introducción

La Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el pasado 11 de marzo que la enfermedad del COVID-19 era considerada como una pandemia (OMS , 2020), desde allí, en todo el planeta al interior de cada país los gobernantes y dirigentes se vieron en la obligación de tomar medidas para contener la propagación o evitar la llegada del virus en aquellos donde no estaba aún presente. Como estrategias principales, las naciones optaron por interrumpir total o parcialmente el libre tránsito por sus territorios, lo cual conllevó al cierre de fronteras y con ello la restricción de ingreso y salida de los países, así mismo, en Colombia tras la llegada y propagación de la enfermedad, el Gobierno Nacional, decide cerrar sus fronteras y entrar en un periodo de cuarentena obligatoria con el fin de evitar los contagios al interior del país y poder preparar el sistema de salud.

Las medidas adoptadas para evitar el contagio de la enfermedad, sin duda van a tener un impacto socio-económico y ambiental, en el corto, mediano y largo plazo a nivel global, cuyos efectos se reflejarán tanto en las finanzas privadas como en las del sector público; haciendo referencia a este último, el presente artículo abordará de manera general cada uno de los componentes del presupuesto general de la nación (ingresos corrientes, recursos de capital y gasto público) para determinar si: ¿El COVID-19 ha tenido o tendrá efectos sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN) en nuestro país?.

Objetivo general

Determinar los efectos que puede generar la pandemia del COVID-19 sobre los componentes del presupuesto general de la nación.

Objetivos específicos

- Examinar la presencia de posibles cambios en los ingresos originados por emergencia económica a causa de la pandemia por COVID-19.
- Identificar las principales modificaciones en el gasto público consecuencia del manejo de la pandemia por COVID-19
- Reconocer los efectos de los cambios en el Presupuesto General de la Nación frente al desarrollo económico nacional.

Metodología

Para la elaboración del presente artículo se ha realizado una investigación teórica y documental, tomando como principal fuente de información aquella que ha sido expedida por el Gobierno Nacional Colombiano, específicamente leyes y decretos que guardan relación con el Presupuesto General de la Nación – PGN y con la emergencia económica, social y ambiental decretada a causa de la pandemia del COVID-19. A través de procesos analíticos y de asociación de los documentos tomados como referencia, se pretende dar respuesta a la pregunta objeto de este escrito.

Marco Contextual

Para entrar en contexto en lo referente al Presupuesto General de la Nación viene al caso, presentar aspectos teóricos y normativos.

Según el diccionario de la Real Academia Española, un presupuesto es una cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc. (Real Academia Española, 2019). Así mismo se puede precisar que el Presupuesto General de la Nación, es una herramienta que usa el Gobierno Nacional para calcular la cantidad de dinero o recursos necesarios para hacer frente al gasto público durante un periodo de tiempo determinado. En el PGN se determinan los presupuestos de rentas y recursos de capital, así como, los presupuestos de apropiaciones del gasto público social y de funcionamiento; los cuales se fundamentan en la constitución política de 1991 y están regulados por diversas leyes y decretos como se muestra en la tabla No1 expuesta a continuación:

Tabla 1. Marco Legal del Presupuesto General de la Nación

Norma	Fecha	Aspecto Principal
Art. 300, Numeral 5 de la Constitución Política	1991	Faculta a las Asambleas Departamentales para que, por medio de ordenanzas expida normas de presupuesto departamental y presupuesto anual de rentas y gastos.
Art. 313, Numeral 5 de la Constitución Política	1991	Faculta a los Concejos Municipales para expedir normas de presupuesto municipal y presupuesto anual de rentas y gastos.
Art. 352 de La Constitución Política	1991	Dispone que la ley orgánica del presupuesto regulará todo lo concerniente al PGN.
Art. 353 de a Constitución Política	1991	Hace precisión sobre los principios que deben tener en cuenta las entidades territoriales con respecto al PGN.
Decreto/Ley 111 (compila Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y 225 de 1995)	1996	Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional
Ley 617	2000	Consideraciones sobre racionalización del gasto público y categorización de los municipios y distritos.
Ley 715	2001	Sistema general de participaciones
Ley 2008	2019	Presupuesto general de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

Fuente: Elaboración propia

El estatuto orgánico del Presupuesto Nacional Decreto 111 de 1996, establece los lineamientos del sistema presupuestal colombiano para efectos de regular la programación, elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto, así como, la capacidad de contratación y definición del gasto público y social que deberá ser tenido en cuenta por los entes territoriales municipales y distritales y por los establecimientos públicos del orden nacional.

El sistema presupuestal está constituido por un plan financiero, un plan operativo de inversiones y el presupuesto general de la nación, en el plan financiero se establecen las previsiones de ingresos, gasto público, déficit y la financiación de dicho déficit.

El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

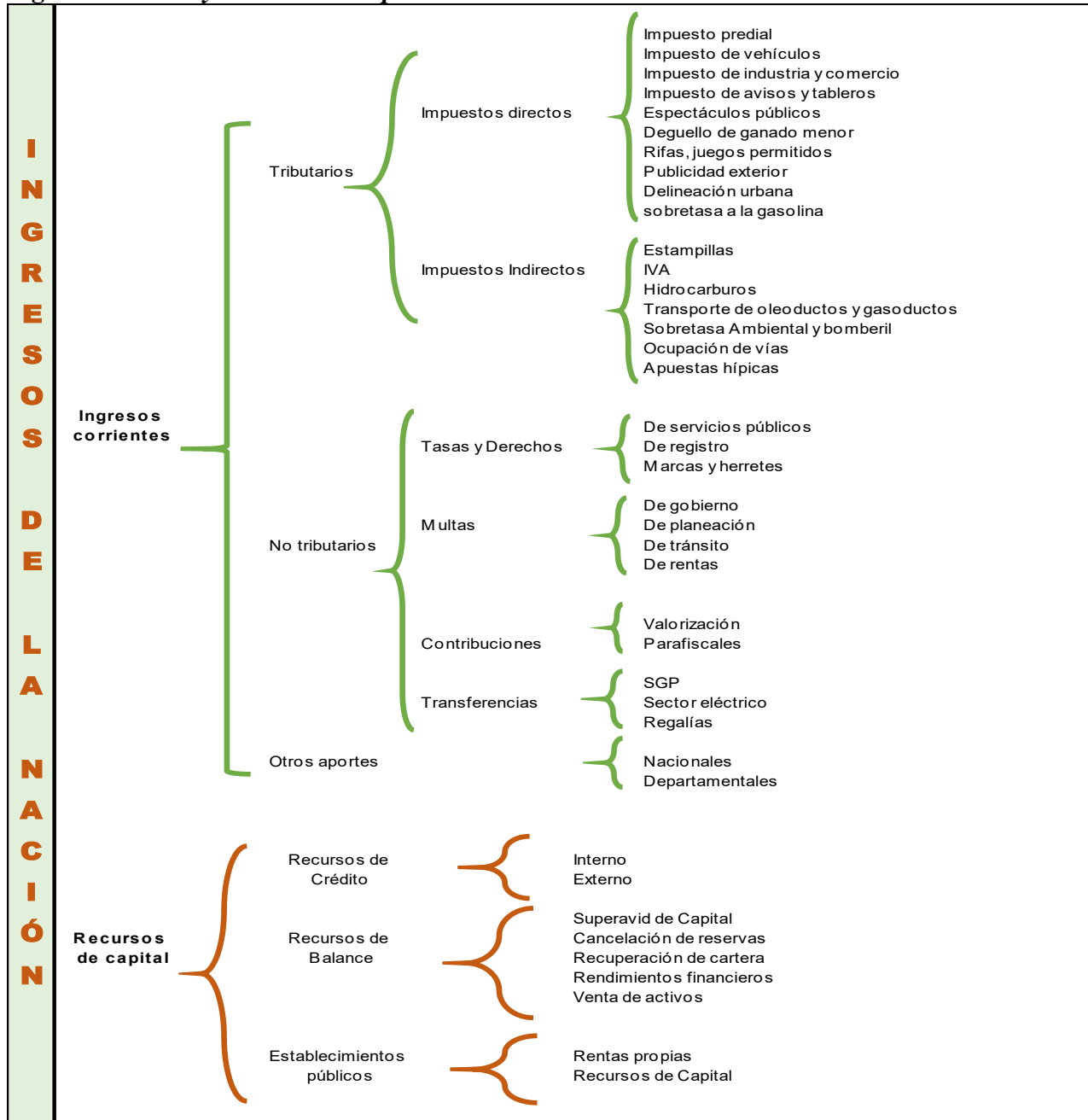
a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

El apartado a) del artículo traído a colación, hace referencia a las rentas y recursos de capital, es necesario detallar ¿Cuáles son las rentas y recursos de capital que se prevén en el PGN? para ilustrar de forma sencilla, en la figura 1 se presenta un esquema pormenorizado de los conceptos que forman parte de estas rentas y recursos que representan los ingresos de la Nación.

Figura 1. Rentas y recursos de capital del PGN

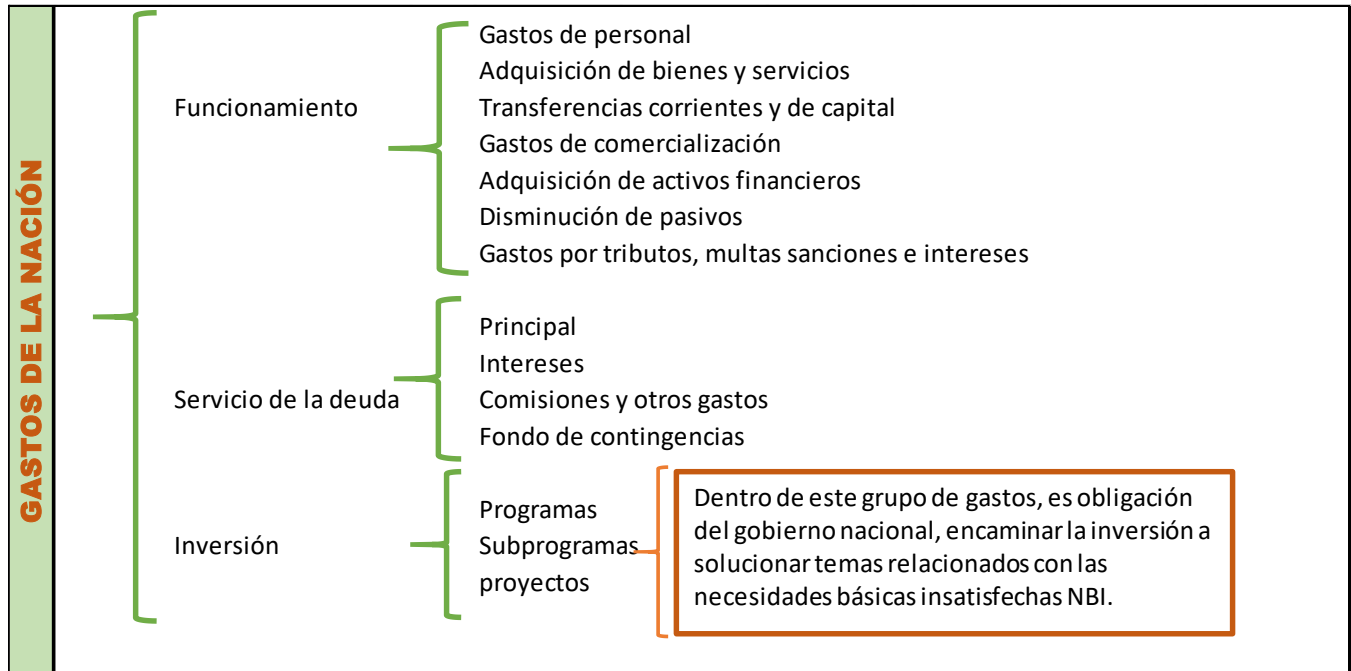


Fuente: elaboración propia

Es conveniente aclarar que las regalías aun siendo ingresos de la nación, no forman parte del presupuesto general que se establece anualmente.

En lo que concierne al gasto público mencionado en el apartado b) del artículo 11 del decreto 111 de 1996, en la figura 2 se presenta el detalle de los rubros que lo componen:

Figura 2. Gasto Público



Fuente: Elaboración propia

El Presupuesto General de la Nación abarcará un periodo anual comprendido entre el 1 de enero y 31 de diciembre que se aprobará a través de una ley de rentas, recursos de capital y ley de apropiaciones que será radicada como proyecto de ley ante el Congreso de la República y deberá ser aprobada antes del 20 de octubre, para luego ser sancionada por el presidente de la República antes del 31 de diciembre de cada año.

La ley estatutaria del Presupuesto General que se ha venido mencionando, considera adiciones presupuestales una vez sancionada y puesta en ejecución la ley de rentas, recursos de capital y también contempla apropiaciones en estados de excepción, dicho estatuto precisa lo siguiente:

ARTICULO 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

ARTICULO 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones. (Dec.111, 1996)

Un estado de excepción es una medida adoptada por los Gobiernos en situaciones especiales, en las cuales se ve amenazada la soberanía, la seguridad nacional o sobrevengan hechos diferentes a los mencionados anteriormente, que perturben o amenacen el orden económico, social o ecológico de un país.

En Colombia la constitución política de 1991 considera los estados de excepción en sus artículos 212 Estado de guerra exterior, 213 Estado de conmoción interior y 215 Estado de emergencia.

El pasado 17 de marzo del presente año, el Gobierno Nacional decretó en Colombia el estado de emergencia económica, social y ecológica como consecuencia de la pandemia mundial generada por el COVID-19 a través del decreto 417, teniendo en cuenta que a esa fecha el país tenía 75 casos confirmados, el Ministerio de Salud y Protección Social había declarado desde el 12 de marzo hasta el 30 de mayo emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus COVID.19, que el 34,2% de la población nacional estaría en mayor riesgo y que según proyecciones y estimaciones de las diferentes entidades gubernamentales, los recursos necesarios para cubrir la emergencia sanitaria en lo referente a atención en salud e incapacidades originadas por la pandemia serían de \$4.961.885.951.600. Con el amparo del estado de excepción decretado, se expidieron 73 decretos más con diferentes medidas tendientes a minimizar la crisis y evitar su extensión:

Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. (Decreto 417, 2020)

El 6 de mayo de 2020, se expidió el decreto 637 en el cual nuevamente se declara en el territorio nacional el estado de emergencia económica, social y ecológica como respuesta a la crisis que se sigue presentando a causa de la pandemia por COVID-19, la cual ha tenido repercusiones no sólo en aspectos sanitarios, sino también económicos debido al confinamiento obligatorio adoptado como medida para evitar la propagación de contagios del coronavirus. Para esta fecha, ya existían 8.613 casos y 378 fallecidos:

Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. (Decreto 637, 2020)

Varios de los decretos sancionados por el presidente de la República y sus ministros corresponden a generación de subsidios, entregas de ayudas económicas y en especie para las personas más vulnerables, aplazamiento de impuestos, entre otros; que en conjunto con los requerimientos del sector salud han originado gran necesidad de recursos públicos que se han destinado y se continuarán destinando para atender la crisis económica, social y ambiental que enfrenta el país.

Sin duda alguna la necesidad de recursos para atender la situación actual en Colombia ha requerido que se decreten adiciones al Presupuesto General de la Nación del año 2020, así como la posibilidad de reorientar rentas de destinación específica necesarias para hacer frente a la emergencia.

Como consecuencia del manejo de la actual crisis, el PGN se ha afectado, para determinar cuáles son estos efectos que ha tenido, seguidamente se presentará una evaluación de los cambios surgidos en las rentas (ingresos) y en el gasto público.

Resultados

Cambios que se han generado en los Ingresos del PGN como consecuencia del COVID-19

Según el artículo 1 de la ley 2008 de 2019, el presupuesto general de la nación aprobado para el año 2020 fue de DOSCIENTOS SETENA Y UN BILLONES SETECIENTOS TRECE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS ONCE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL (\$271.713.994.711.741). En la Tabla 2 se discrimina el origen de los ingresos aprobados en el presupuesto de rentas y recursos de capital.

Tabla 2. Ingresos del Presupuesto General de la Nación 2020

DETALLE DEL INGRESO	VALOR ANUAL
Ingresos corrientes	\$ 159.366.960.000.000
Recursos de capital	\$ 81.265.594.647.948
Contribuciones parafiscales	\$ 2.246.823.131.586
Fondos especiales	\$ 12.351.401.246.435
Ingresos de los establecimientos públicos	\$ 16.483.215.685.772
Total rentas y recursos de capital	\$ 271.713.994.711.741

Fuente: Elaboración propia

A causa de la emergencia económica originada por la pandemia del COVID-19, se han presentado disminuciones en los recaudos así: Para el primer periodo de aislamiento de 2,3 billones de pesos, se espera cerrar mayo con 2,6 billones de pesos y se tiene estimado que para el final de año el recaudo habrá caído en 15,7 billones pesos. (Isabel Colonna, 2020). Como medidas de obtención de recursos y liquidez para conjurar la actual crisis, el Gobierno Nacional ha realizado adiciones presupuestales al PGN 2020, las cuales fueron aprobadas a través de los siguientes decretos:

- Decreto Legislativo 519 del 5 de abril de 2020: Adicionó 15,1 billones de pesos al PGN. (Gobierno Nacional, 2020).
- Decreto Legislativo 522 del 6 de abril de 2020: Adicionó 3,25 billones de pesos al PGN. (Gobierno Nacional, 2020).
- Decreto Legislativo 571 del 15 de abril de 2020: Adicionó 329 mil millones de pesos al PGN. (Gobierno Nacional, 2020)
- Decreto Legislativo 573 del 15 de abril de 2020: Adicionó 9,81 billones de pesos al PGN. (Gobierno Nacional, 2020).
- Decreto Legislativo 774 del 3 de junio de 2020: Adicionó 287 mil millones de pesos al PGN. (Gobierno Nacional, 2020)

Las adiciones al Presupuesto General de la Nación del año 2020 ascienden a 28,77 billones de pesos, cuyos ingresos se obtendrían de recursos de capital a través de deuda pública interna como lo indica el decreto 444 de abril de 2020, provista de la siguiente manera:

Artículo 1. Creación y naturaleza. Créase el Fondo de Mitigación Emergencias -FOME, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2. Objeto. FOME tendrá por objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el en el marco del Decreto 417 de 2020.

Artículo 3. Recursos. Los recursos del provendrán las siguientes fuentes:

1. recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización-FAE en los términos en el presente decreto legislativo.
2. Los recursos provenientes Fondo Pensiones -FONPET, en los términos señalados en el presente decreto legislativo.
3. recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.
4. Los rendimientos financieros generados por la administración los recursos.
5. Los determine el Gobierno nacional. (Gobierno Nacional, 2020)

También el Decreto 685 destina nuevos recursos de capital para el FOME así:

ARTÍCULO 1. Emisión de Títulos de Solidaridad - TDS. Ordénese la emisión, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de títulos de deuda pública interna denominados

Títulos de Solidaridad - TDS, hasta por la suma de NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS ONCE MIL Departamento Administrativo de la Función Pública Decreto 685 de 2020 2 EVA - Gestor Normativo TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$9.811.300.000.000) moneda legal colombiana, cuyos recursos, en virtud del Decreto Legislativo 562 de 2020, serán incorporados presupuestalmente como una fuente de recursos adicional del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado por el Decreto Legislativo 444 de 2020. (Decreto 685, 2020).

Como se detalló anteriormente, los recursos estimados para hacer frente a la emergencia generada por el COVID-19 que se adicionaron al presupuesto, serían provistos por deuda pública interna con dineros de diversos fondos del estado y adicionalmente por la emisión de títulos de solidaridad, “más deuda pública”.

Modificaciones realizadas en el gasto público aprobado en el PGN 2020, resultantes de las medidas adoptadas para afrontar el COVID-19

Las adiciones realizadas al PGN, administradas por el FOME, se han destinado y se seguirán destinando para proporcionar recursos adicionales al sistema de salud, líneas especiales de crédito para empresas de algunos sectores, subsidios para pago de nóminas y primas; mayores transferencias para los grupos más vulnerables de la población y ayudas alimentarias. (Banco Mundial, 2020).

“En materia social, la prioridad ha sido asegurar la alimentación y el acceso a los servicios públicos de los más pobres, que viven del “día a día” y carecían de ahorros para sobrevivir. Esto se ha hecho principalmente a través de los programas Familias en Acción, Adulto Mayor e Ingreso Solidario, complementados por la devolución del IVA y los alivios en el pago de servicios.” (Sastoque & Culma, 2020). Las modificaciones en el gasto público del Presupuesto General de la Nación del año 2020 han conllevado a búsqueda de recursos que en el plazo inmediato han solventado necesidades básicas de la población, pese a no haber llegado a todas las personas que requieren las ayudas o ser insuficientes, han contribuido a que las familias puedan cumplir con el aislamiento social.

Efectos del COVID-19 sobre los cambios generados en el PGN frente al desarrollo económico en Colombia

La necesidad de recursos para cubrir las adiciones presupuestales han sido financiadas a través de crédito público interno, adicionalmente se tiene aprobado un cupo de crédito flexible con el Banco Mundial por 11.000 USD para contar con la liquidez requerida para continuar haciendo frente a la pandemia COVID-19, por ello, uno de los principales efectos de los cambios realizados al PGN, es que el déficit fiscal se incrementa. Las políticas de balance estructural y regla fiscal definidas en el año 2011, establecían una meta en la cual se proyectaba para el año 2022 que el déficit fiscal estaría alrededor del 1% del PIB (BID, 2019). El déficit previsto para el año 2021 era de 2,2%, según publicación de Reuters (2020) emitida el mes de abril del presente año, el comité de normas fiscales de Colombia amplió el espacio de déficit a un 4,9% del PIB.

Ante el incremento del déficit fiscal generado por la actual emergencia, se afectan directamente el desarrollo económico y social, ya que el Gobierno Nacional debe reestructurar sus planes de desarrollo en

aras de: a) continuar apoyando a su población, b) impulsar la economía y c) atender las nuevas cargas financieras que se han contraído. En materia de desarrollo y bienestar, es posible que se reestructuren partidas presupuestales destinadas a infraestructura, investigación, tecnología, entre otras; lo cual conlleva a una desaceleración del desarrollo nacional.

Pese a lo anterior, los mandatarios hacen un gran esfuerzo para evitar que los efectos generados por la pandemia del COVID-19 sean menores en términos de pérdidas de vidas y de detrimento económico.

Conclusiones

Se concluye que los efectos de la pandemia originada por el COVID-19 en el Presupuesto General de la Nación son principalmente el incremento en los ingresos y en los gastos por un valor total decretado de 28,77 billones de pesos que se han adicionado a las partidas presupuestales destinadas específicamente para proveer los recursos requeridos por sector salud, para los planes de ayudas creados en pro de la población más vulnerable y para solventar a través de créditos y subsidios a las empresas nacionales. La demanda de mayores recursos trae como consecuencia el aumento del déficit fiscal que es y será financiado por deuda pública interna, generando a su vez desaceleramiento en el desarrollo económico y social del país en el corto y mediano plazo, muy posiblemente acompañado de nuevas reglas de tributación, pero tales efectos son necesarios para salvaguardar vidas y atenuar los efectos económicos recesivos.

Referencias

- Banco Mundial. (12 de Abril de 2020). *BANCO MUNDIAL*. Obtenido de BANCO MUNDIAL: <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview>
- Congreso de la República. (15 de Enero de 1996). Decreto 111 de 1996. *Decreto 111 de 1996*. Bogotá D.C., Colombia.
- Decreto 417. (17 de Abril de 2020). Decreto 417. *Decreto 417*. Bogotá D.C., Colombia.
- Decreto 519. (5 de abril de 2020). *Decreto 519*. Bogotá, Colombia.
- Decreto 637. (6 de mayo de 2020). Decreto 637. *Decreto 637*. Bogota D.C., Colombia.
- Decreto 685. (22 de Mayo de 2020). Decreto 685. *Decreto 685*. Bogotá D.C., Colombia.
- Gobierno Nacional. (21 de Marzo de 2020). Decreto 444. *Decreto 444*. Bogotá, Colombia.
- Gobierno Nacional. (5 de Abril de 2020). Decreto 519. *Decreto 519*. Bogotá, Colombia.
- Gobierno Nacional. (6 de Abril de 2020). Decreto 522. *Decreto 522*. Bogotá, Colombia.
- Gobierno Nacional. (15 de Abril de 2020). Decreto 571. *Decreto 571*. Bogotá, Colombia.
- Gobierno Nacional. (15 de Abril de 2020). Decreto 573. *Decreto 573*. Bogotá, Colombia.
- Gobierno Nacional. (3 de Junio de 2020). Decreto 777. Bogotá D.C., Colombia.

Isabel Colomna, L. G. (2020 de Mayo de 2020). *CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA*. Obtenido de CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: <http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1120-las-mipymes-tendran-alivios-tributarios-senador-richard-aguilar>

OMS . (11 de Marzo de 2020). *who.int*. Obtenido de who.int: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Real Academia Española. (2019). <https://dle.rae.es/presupuesto>. Obtenido de <https://dle.rae.es/presupuesto>.