

Las verdades sobre la Ley de Financiamiento

No se dejó ningún faltante de 14 billones

Contexto

1. Como lo ha reiterado el Fondo Monetario Internacional en sus evaluaciones periódicas, la economía colombiana enfrentó con éxito uno de los choques externos más fuertes en toda su historia. El último reporte de esta entidad hace énfasis en que la Administración Santos lideró un proceso de ajuste con excelentes resultados que requirió medidas audaces e impopulares de reducción del gasto y aumento de los ingresos fiscales.
2. El presupuesto de funcionamiento e inversión del gobierno se redujo de 20,4% del PIB en 2014 a 18,7% del PIB en 2018. Esto se logró gracias a medidas adoptadas en los presupuestos aprobados, así como a los recortes que fueron necesarios para asegurar el cumplimiento de las metas en materia de déficit. Para ese efecto fueron indispensables las medidas adoptadas por medio de Directivas Presidenciales, así como las normas que prohibieron cierto tipo de gastos, como la compra de sedes y vehículos, que fueron incluidas una vez más, sin modificación, en ley de presupuesto para 2019, recientemente aprobada.
3. El manejo de las finanzas públicas se enmarcó en la Regla Fiscal, que se ha cumplido cabalmente como lo ordena la ley y como lo acaba de constatar su Comité Consultivo en informe enviado al Congreso de la República el 5 de noviembre de 2018. El cumplimiento de esta normatividad, adoptada durante la Administración Santos, ha sido fundamental para la generación de confianza por parte de los inversionistas y las calificadoras de riesgo.
4. La regla fiscal impone un techo al nivel de déficit, definido anualmente por dicho Comité. Este comité está integrado por personas independientes del gobierno y autónomas en sus decisiones. Es decir, el déficit fiscal no lo escoge el gobierno. Lo dicta una ley cuya interpretación corre por cuenta de un órgano en el que el gobierno no vota, ni tiene poder de veto. Ese es el arreglo institucional que introdujo

la Administración Santos como muestra de su compromiso con la responsabilidad fiscal y que ha fortalecido el manejo macroeconómico del país.

5. La Regla Fiscal, con buen criterio, reconoce que el máximo nivel de déficit autorizado debe tener en cuenta la situación de los precios del petróleo. Cuando estos precios caen frente a su promedio histórico, la Regla Fiscal permite que el déficit del gobierno nacional aumente moderadamente con el fin de estimular la economía y evitar una recesión. Esto es lo que se conoce como una política fiscal anticíclica. Los números exactos sobre cuanto más déficit permitir ante una caída en los precios del petróleo los define el Comité Consultivo.
6. Con este criterio, el déficit fiscal aumentó de 2,4% del PIB en 2014 a 3% del PIB en 2015 y 4% del PIB en 2016. Este manejo permitió acomodar una parte de la significativa pérdida de ingresos petroleros del gobierno que cayeron de 2,6% del PIB en 2014 a 0,1% del PIB en 2016. Dado que el mayor espacio fiscal que permitió la Regla fue estrictamente temporal, el déficit del gobierno se ha reducido desde 2016. En 2017 fue 3,6% del PIB y en 2018 debe ubicarse en 3,1% del PIB.
7. Otro de los efectos de la drástica caída en los precios del petróleo fue la devaluación del peso. Gracias al aumento en la tasa de cambio, la economía colombiana logró acomodarse a una disminución de 44% en el valor de sus exportaciones entre 2013 y 2016 (de 60 mil millones de dólares a 34 mil millones de dólares). La devaluación estimuló las exportaciones no petroleras y encareció las importaciones, lo que fue vital para el ajuste macroeconómico. Por ello, el déficit externo, que superó el 6% del PIB en 2016, se redujo a cerca de 3% en 2018.
8. Sin embargo, como efecto colateral, la devaluación producida para amortiguar el peor golpe externo que ha sufrido el país desde la época de la gran recesión de los años treinta (según Fedesarrollo), y que superó el 80% entre finales de 2014 y comienzos de 2016, aumentó el valor en pesos de las obligaciones en moneda extranjera del país. Para el gobierno nacional esto representó un incremento de la relación Deuda/PIB, que pasó de 35,4% en 2014 a 42,5% en 2016. Más del 70% de este incremento lo explica la devaluación del peso. Si la tasa de cambio se hubiera mantenido en los niveles observados en 2014

(aproximadamente 1.850 pesos por dólar) la relación deuda pública a PIB de hoy sería muy similar a la observada ese año. **No es cierto entonces que se haya acudido al fácil camino de aumentar la deuda para financiar los gastos.**

9. La deuda del gobierno nacional se ha estabilizado desde 2016 en 43% del PIB, nivel inferior al de las economías de mayor tamaño en América Latina como Argentina, Brasil y México.

Colombia goza hoy de la calificación BBB por parte de dos de las principales firmas calificadoras. Esta calificación, que es la más alta de toda nuestra historia, fue obtenida durante la Administración Santos en 2013 por las medidas que se tomaron como la reforma constitucional sobre responsabilidad fiscal y la adopción de la regla fiscal y cuando los precios del petróleo estaban en sus máximos históricos. Esta calificación se mantuvo, pese a la caída en los precios del crudo, lo que significa que las firmas calificadoras y los mercados respaldaron el manejo macroeconómico del país en tan difícil situación. En los primeros ocho meses de este año Colombia fue el **único** país de América Latina que logró reducir su prima de riesgo en los mercados internacionales. **Eso no le sucede a países derrochones.**

Ahora bien, el por qué de la Ley de Financiamiento:

1. En abril pasado, el Comité de la Regla Fiscal conceptuó que para 2019 el déficit fiscal debería reducirse a 2,4% del PIB. Esto equivale a una reducción del déficit de 0,7% del PIB frente al nivel de 2018 (3,1% del PIB). Para lograr ese ajuste, los mayores ingresos fiscales esperados en 2019 aportarían 0,2% del PIB, por lo que se requería una reducción del gasto de 0,5% del PIB.

Por ello, el gobierno nacional presentó a consideración del Congreso en julio pasado un presupuesto para la vigencia de 2019 con gastos

de funcionamiento e inversión que pasaban de 18,7% del PIB en 2018 a 18,2% del PIB en 2019; es decir, una disminución de 0,5% del PIB, cercana a \$5 billones. Dada la exigencia de la regla fiscal y en virtud de la mejora en los indicadores sociales de los últimos años, que mostraban que más de 5 millones de personas habían salido de la pobreza, la Administración Santos consideró responsable presentar esa reducción en el presupuesto radicado ante el Congreso, que implicaba, entre otras, recortar subsidios de energía eléctrica para el estrato 3 y reducir el número de familias beneficiarias de Familias en Acción.

2. El nuevo gobierno, por su parte, consideró que esa reducción en el gasto era inconveniente por el costo político, y dio marcha atrás. Lo grave es que no consideró hacer recorte en otras áreas, lo que automáticamente aumentó las necesidades de más recursos.
3. En su modificación al presupuesto, el nuevo gobierno fue inclusive más allá y propuso un incremento en los gastos de funcionamiento e inversión no de \$5 billones, sino de \$25 billones inicialmente y, posteriormente de \$14 billones. El nuevo gobierno tomó deliberadamente la decisión de incrementar el presupuesto en \$14 billones, que fue aprobado por el Congreso. **Esa fue una decisión política deliberada del nuevo gobierno y no producto de un “faltante” que le dejó el gobierno anterior.**
4. Con la inclusión de **nuevas** partidas por \$14 billones, el presupuesto total de gastos de funcionamiento e inversión para 2019 será de \$206,6 billones, equivalentes a 19,5% del PIB. Este porcentaje es el más alto desde 2015; el presupuesto correspondiente para 2018, por ejemplo, es equivalente a 18,7% del PIB. Cabe entonces la pregunta por qué se necesitan más recursos en 2019 para atender las necesidades que hoy se cubren con menos. La respuesta es clara: **se están incluyendo nuevos gastos.**
5. ¿Cuáles son esas nuevas partidas que se incluyeron en el presupuesto?

- a. \$2,1 billones en Minhacienda para financiar “nuevos programas del plan de desarrollo 2018-2022”. (¿Mermelada?)
- b. Una nueva partida para infraestructura educativa (construcción de aulas), deseable pero no previamente comprometida, por \$500 mil millones.
- c. \$1 billón para el Mintransporte para la construcción, entre otras, de vías terciarias y otras de carácter regional. (¿Mermelada?) Estos proyectos pueden financiarse con recursos de regalías, como se ha hecho desde 2015, sin presionar el Presupuesto General de la Nación.⁸
- d. \$565 mil millones para nuevos programas del Minvivienda.
- e. \$550 mil millones para “mayor capacidad de las fuerzas militares”. (Se les acaba de dar un billón en vigencia futuras.)

Solo estas partidas suman \$4,7 billones.

Adicionalmente el gobierno consideró conveniente apropiar más recursos para el Plan de Alimentación Escolar (\$1 billón por encima de lo presupuestado en 2018) y para el aseguramiento en salud, al reconocer un incremento de 7% en el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) (el gobierno anterior lo había fijado en 5%), lo que implica un costo adicional de cerca de \$1 billón de pesos. Además, se revisó al alza el ritmo de pago de los recobros de los procedimientos no incluidos en el POS. En total para la salud se incluyeron \$3 billones adicionales.

En resumen, los \$5 billones para nuevos gastos, \$4 billones adicionales para programas existentes en salud y educación, y \$5 billones para evitar el recorte que incluía el proyecto de ley original, explican por qué el gobierno requiere ahora \$14 billones en nuevos recursos.

6. Algunas ideas que planteó el gobierno anterior para evitar el recorte de \$5 billones en el proyecto de ley original:
 - a. En la preparación del presupuesto se proyectó un precio promedio del petróleo para 2018 de \$67 dólares por barril. Con esta cifra se construyeron los escenarios de utilidades de las empresas petroleras en 2018 y de ingresos fiscales petroleros que recibiría la Nación en 2019, tanto por impuesto de renta de

las empresas petroleras como por dividendos de Ecopetrol. El precio promedio ha sido durante este año, a la fecha, \$74 dólares por barril. Esto supone una renta petrolera adicional de cerca de \$3 billones frente a la que se tenía prevista.

- b. Gracias a los mayores precios del petróleo que se han observado en 2017 y 2018 (frente a los escenarios previstos durante la aprobación del presupuesto del Sistema General de Regalías para el presente bienio), así como a las exigencias en la calidad de los proyectos que impuso el gobierno y que han reducido el número de proyectos que se presentan para aprobación, los excedentes disponibles de recursos de regalías no ejecutados ascienden a la fecha a \$11 billones. Por medio de una reforma constitucional que ha debido presentarse, así se recomendó, es posible direccionar una parte de estos excedentes hacia la financiación de las universidades, el plan de alimentación escolar y el régimen subsidiado de salud.

Síntesis

La actual administración considera políticamente inconveniente continuar con la reducción del gasto público que exige la regla fiscal. Pero no solo no quiere continuar con la reducción del gasto sino que desea aumentar la financiación de programas existentes y la creación de nuevos programas de gasto. Por eso, le propuso al Congreso aumentar el presupuesto para 2019 primero en \$25 billones, para luego reducir esa aspiración a \$14 billones, que propone financiar con nuevos impuestos.

El gobierno Duque está en todo su derecho de aumentar el gasto, pero debe justificarlo con argumentos claros sobre la necesidad de aumentar el tamaño del estado y dar por concluido el proceso de reducción del gasto público que se inició en 2015. También debe conseguir los recursos adicionales para financiar los nuevos gastos. **Esa es una decisión política, es su responsabilidad, debe asumirla y defenderla, en lugar de seguir diciendo que el gobierno saliente le dejó un faltante de 14 billones porque no es cierto. El faltante que dejó el gobierno anterior no suma 5 billones** y para su financiación se dejaron planteadas alternativas durante el empalme relacionadas con los excedentes del Sistema General de Regalías y los mayores ingresos que recibirá el gobierno nacional provenientes del petróleo, entre otras.

Un problema puede surgir al proponer una reducción en los impuestos a las empresas que prácticamente anularía los mayores ingresos que se obtendría con el aumento en el IVA, si lo aprueba el Congreso. ¿Cómo piensan financiar entonces en el mediano plazo el aumento en el gasto que pretenden?

Conclusión

El gobierno anterior hizo grandes esfuerzos para obtener el grado de inversión y mantenerlo en circunstancias muy difíciles a través de una reducción del déficit fiscal compatible con la regla fiscal. Eso tuvo costos políticos, por supuesto, pero la economía salió fortalecida como bien lo reconocen todas las entidades multilaterales. Y le dejó al nuevo gobierno una hoja de ruta para continuar con el cumplimiento de la regla fiscal lo que por supuesto significaba seguir reduciendo el déficit fiscal.

El nuevo gobierno decidió dar marcha atrás y aumentar el gasto (en lugar de reducirlo) lo que lo obliga a conseguir nuevos recursos a través de una reforma tributaria o ley de financiamiento como la que se está discutiendo. No ese entonces que necesita tapar los huecos que dejó el gobierno anterior sino que quiere financiar los nuevos gastos que pretende hacer, y está en todo su derecho. Pero si no consigue la financiación tendrá que apretarse el cinturón.

Lo importante es que el resultado final no vaya a generar desconfianza en los mercados internacionales porque el palo no está para cucharas. **Por eso es tan importante cumplir con la regla fiscal.**