

# EL PRE SUPUESTO



Amylkar David Acosta Medina

Miembro de Número de la ACCE

Cota, septiembre 2 de 2020

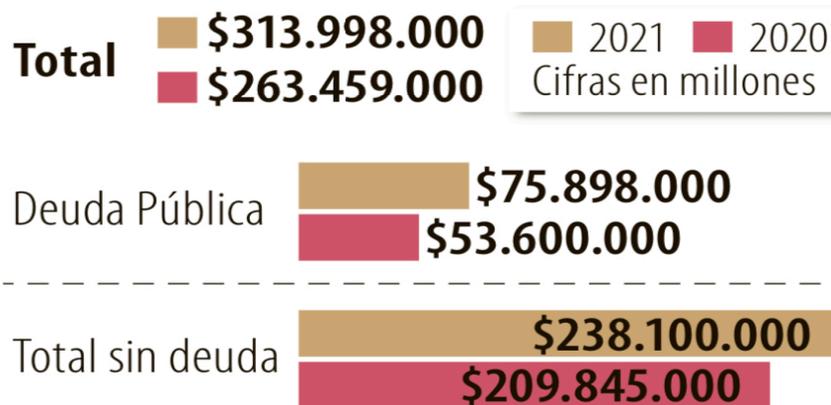
[www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)

## CRECE LA DEUDA Y EL ENDEUDAMIENTO

El proyecto de Presupuesto para la vigencia de 2021 tiene un monto de \$313.9 billones, un 15.5% mayor que los \$271.7 billones del 2020. Pero, si descontamos el rubro correspondiente al servicio de la deuda (\$75.9 billones), 6.7% del PIB, que es el que más crece (41.6%) y el que más pesa con el 24.1% de la totalidad de los recursos, *el crecimiento del Presupuesto es de sólo 0.3 puntos porcentuales*, al pasar del 20.7% del PIB al 21% (!). Esa preponderancia del servicio de la deuda la justifica el Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla diciendo que su monto y participación en el proyecto de presupuesto está “en consonancia con el perfil de vencimientos, la sustitución de pasivos por títulos de deuda pública y el mayor nivel de endeudamiento en el 2020”<sup>1</sup>. Se refiere a las tan criticadas prácticas, alejadas de la ortodoxia fiscal, que han caracterizado la gestión fiscal del Ministro Carrasquilla de “recontratar” la deuda pública<sup>2</sup> y de hacer pasar el gasto público por financiamiento para hurtarle el cuerpo a la Regla fiscal<sup>3</sup>.

A ello se viene a sumar el hecho que, en concepto del Observatorio Fiscal de la Universidad Pontificia Javeriana, “la falta de detalle parece ser la nota predominante en el proyecto de Presupuesto General para el próximo año. *Este nivel de opacidad se asemeja mucho a la forma vaga en que se ha detallado la utilización* –y en muchos casos, la fuente y el destino– de los recursos dispuestos para la atención de la emergencia provocada por la pandemia”<sup>4</sup>.

### ASÍ QUEDÓ EL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN PARA 2021



Fuente: Minhacienda/ Gráfico: LR-AL

Esos polvos tenían que traer estos lodos, el endeudamiento de la Nación es cada día mayor y el servicio de la deuda también. Como lo había sostenido ANIF antes de la pandemia, “la deuda del Gobierno Nacional Central, como porcentaje del PIB, *“estará pasando del 44% en 2014 hacia el 54.2% del PIB en 2022* (o a niveles superiores), el tener en cuenta la

<sup>1</sup> Forbes Colombia. Julio, 29 de 2020

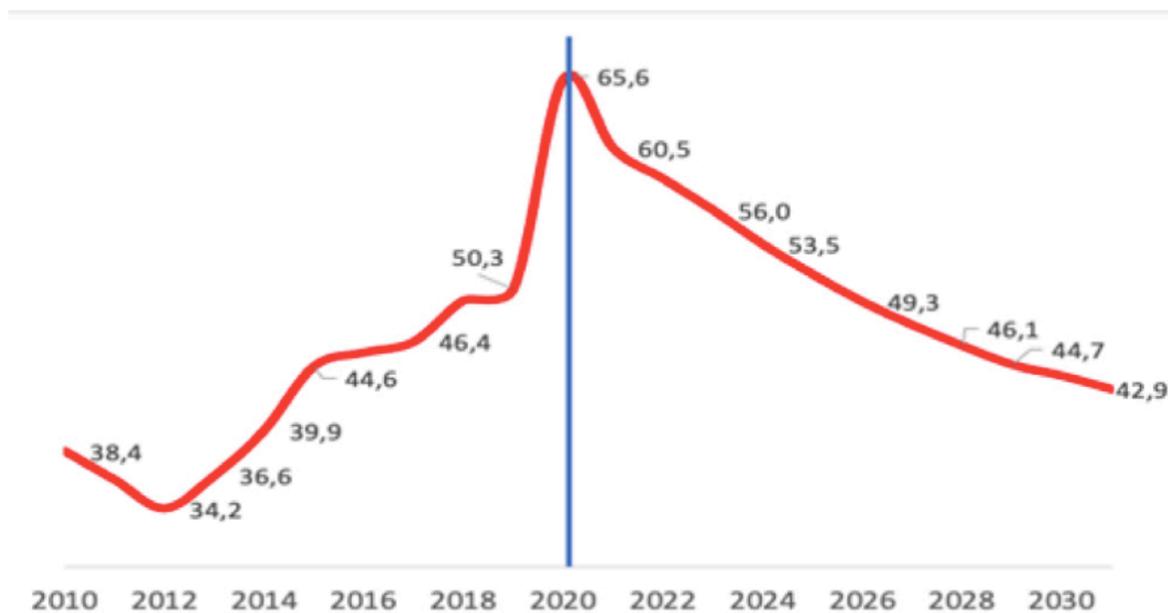
<sup>2</sup> El Nuevo Siglo. Septiembre, 12 de 2019

<sup>3</sup> Amylkar D. Acosta M. La jugadita de Carrasquilla. Septiembre, 14 de 2019

<sup>4</sup> Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Julio, 31 de 2020

emisión de TES para pagar deudas flotantes de la salud y de demandas a la Nación”<sup>5</sup> incluso sin contar las novedades del Presupuesto del 2020. La crisis de la pandemia sólo ha exacerbado esta acuciante realidad, la misma que condujo, *antes de la pandemia*, a la rebaja de la calificación de la deuda soberana de la Nación por parte de tres firmas calificadoras de riesgo, que está al borde de perder la calificación inversionista<sup>6</sup>. Riesgo este inminente ante el sólo anuncio del Ministro carrasquilla de llevar la deuda hasta el 65.6% del PIB en 2020, así anuncie, pensando con el deseo, que a partir del 2022 empezaría a caer hasta el 53.5% al final del mandato del Presidente Iván Duque. Ya lo advirtió Fitch Ratings, según esta firma calificadora de riesgo, “las métricas soberanas de Colombia se han deteriorado aún más desde la rebaja de abril a BBB-”<sup>7</sup>.

### PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN EL PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020) – Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, pp. 227 y 279

### EL RECORTE EN RUBROS CLAVES

Es de destacar que rubros tan importantes como el de la agricultura, ciencia y tecnología, el Ministerio del trabajo, tan importantes de cara a la reactivación de la economía en la postpandemia tienen importantes recortes con respecto al Presupuesto de 2020, del orden de -7.7%, -30% y -7.4%, respectivamente. Es muy llamativo que la reducción del 45% y el 14% de las partidas para la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y para la Agencia Nacional de Tierras (ANT), respectivamente, no obstante que las mismas están en el corazón del Acuerdo Final con las FARC que el Estado debe honrar. Además, llama poderosamente la atención que el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)

<sup>5</sup> Portafolio. Septiembre, 4 de 2019

<sup>6</sup> Amylkar D. Acosta M. Bajan la calificación de la deuda soberana de Colombia. Abril, 10 de 2020

<sup>7</sup> Dinero. Julio, 23 de 2020

prácticamente desaparece, pues los recursos asignados al mismo caen el - 87.6%, al pasar de \$25 billones a sólo \$3.1 billones. Es como si se asumiera que el impacto de la pandemia y sus secuelas desaparecieran como por arte de birlibirloque el 31 de diciembre de este año. Según el Ministro Carrasquilla el choque de la pandemia “se irá mitigando en los próximos meses”<sup>8</sup> y por ello “para 2021 se proyecta un retiro parcial y equilibrado de los mayores gastos incurridos en el presente año”<sup>9</sup>.

### EL DESFINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO

Al determinar las fuentes de financiamiento quedan muchas dudas. Según estimativos del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, que dirige el investigador Luis Carlos Reyes, este proyecto de presupuesto está desfinanciado en \$39.1 billones, aproximadamente. Según el Ministerio de Hacienda dicho hueco se cubriría apelando a la enajenación de activos por valor de \$12 billones y los otros \$27.1 provendrían de algo tan difuso como son los “otros recursos de capitales”, sin especificar cuáles. Aunque se plantea, como alternativa, la refinanciación de \$22.2 billones, pagando deuda con más deuda, como se ha venido haciendo con la deuda por parte del Ministro Carrasquilla, haciendo pasar gasto por financiamiento, aún quedarían por cubrir \$16.9 billones.

Es muy importante señalar, hablando de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), que se aspira a recaudar \$152 billones, apenas \$6 billones menos de lo que se esperaba recaudar en 2020 antes de la pandemia, *sobreestimando el recaudo esperado*. Como afirma José Ignacio López, Director de Investigaciones Económicas de Corficolombiana, desde el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) se advertía que las cuentas lucían relativamente optimistas. Afirma él que “se espera un crecimiento importante de ingresos corrientes para una recuperación muy importante de la economía. Los ingresos tributarios crecerían 13% y eso nos parece ambicioso, porque sabemos que hay sectores que se van a seguir viendo afectados y por lo tanto, pensamos que la recuperación será lenta”<sup>10</sup>. Tanto más si se tiene en cuenta que el año entrante se tendrá el efecto combinado del costo fiscal de la reciente reforma tributaria, que le abrió una tronera a las finanzas del Gobierno Central y el efecto sobre el recaudo del impuesto de renta que deberán pagar las empresas el año entrante después de un ejercicio fatal en 2020.

Además, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) se aprobó un déficit fiscal del - 8% compatible con una caída del PIB del - 5.5%, pero todo indica que va a estar más cerca de la previsión del Banco de la República que está en un rango entre - 10% y - 6%, con un escenario central del - 8.5% o de la del FMI de -7.8%. El Ministro Carrasquilla, con su optimismo panglosiano, aspira y espera un raudito y fuerte rebote del crecimiento de la economía en 2021 con un ritmo de 6.6%, estabilizándose en una tasa de crecimiento de 4.77% en los tres años subsiguientes. Sin embargo, para FEDESARROLLO “el panorama

---

<sup>8</sup> Portafolio. Julio, 29 de 2020

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> Dinero. Agosto, 7 de 2020

de crecimiento económico para 2020 – 2030 luce desalentador, con un ritmo proyectado de 2.5% anual”<sup>11</sup>.

Como lo afirma el analista Eduardo Lora, “dos puntos porcentuales del PIB se necesitan para estabilizar la situación fiscal, antes de pensar en cualquier aumento del gasto”<sup>12</sup>. De manera que el Gobierno tiene muy poco margen de maniobra en materia fiscal. Con razón el investigador de FEDESARROLLO Mauricio Reina afirma que “si el ejecutivo no da señales claras de pretender un ajuste fiscal próximamente, que no ha dado hasta el momento... es muy probable que el próximo año Colombia pierda su grado de inversión”<sup>13</sup>. Tampoco explica el Ministro Carrasquilla cómo y qué va a hacer para lograr bajar el déficit fiscal hasta el - 1.9% el año entrante, a no ser que esté pensando en recortar el gasto, lo cual es prácticamente imposible, primero por el crecimiento inercial del mismo del 4%<sup>14</sup> y segundo porque el Presupuesto nacional tiene una inflexibilidad de más del 85%.

El Ministro carrasquilla está conteniendo el gasto y maniobrando para tratar de cerrar este año con “recursos del balance” por valor de \$12 billones, en contraste con los \$3.2 billones con los que se contaron este año, que contribuirían al financiamiento del Presupuesto del próximo año, son los mismos recursos que le hicieron falta a muchas empresas que se fueron a la quiebra y a muchos trabajadores que perdieron el empleo, que se quedaron esperando la ayuda del Estado.

### **INCONSISTENCIAS DEL PRESUPUESTO CON EL MFMP Y EL PND**

Bien dijo el Director de FEDESARROLLO Luis Fernando Mejía, al poner en duda la apuesta del Ministro Carrasquilla de un crecimiento del PIB en 2021 de 6.6% que dice “luce alto”<sup>15</sup>, afirma también que el Plan de enajenaciones por \$12 billones “luce muy ambicioso”<sup>16</sup>. Y no es para menos, dado que su meta volante de crecimiento del PIB para el 2020 de - 5.5% también luce alta, pues para alcanzarla, después del mediocre registro del primer semestre de una contracción de - 7.4%, la del segundo semestre tendría que ser menor del - 3.5%. Asaz difícil que pueda darse este escenario, habida cuenta que la recuperación de la economía será muy lenta, no “vamos a tener una buena y rápida recuperación”<sup>17</sup>, como lo augura el Presidente de la República Iván Duque. Todo indica que, como lo sostienen las expertas María Camila González y María Camila Pérez, con el ritmo de la recuperación hasta el momento habrá que esperar hasta finales de 2022 para volver a los niveles que se registraron en la prepandemia<sup>18</sup>. En ello habrá de influir el cierre

<sup>11</sup> [www.fedesarrollo.org.co](http://www.fedesarrollo.org.co). Julio, 27 de 2020

<sup>12</sup> Dinero. Agosto, 21 de 2020

<sup>13</sup> Portafolio. Agosto, 11 de 2020

<sup>14</sup> Amylkar D. Acosta M. Vuelve la fiebre privatizadora. Agosto, 20 de 2020

<sup>15</sup> Portafolio. Julio, 29 de 2020

<sup>16</sup> Idem

<sup>17</sup> El Tiempo. Agosto, 1 de 2020

<sup>18</sup> Portafolio. Agosto, 14 de 202

temprano de la economía para contrarrestar la pandemia, lo cual ha significado la prolongación de las medidas de aislamiento más allá de lo previsto inicialmente.

Y obviamente un menor crecimiento se traduce en menor recaudo de impuesto, pues se calcula que por cada punto porcentual de crecimiento de la economía se recaudan \$2 billones. Lo propio puede afirmarse con respecto al Plan de enajenaciones, pues no hay un ambiente propicio para que ello pueda adelantarse y menos con la celeridad con la que lo pretende el Ministro Carrasquilla<sup>19</sup>.

En síntesis, las bases y los supuestos sobre los cuales descansa el proyecto de Presupuesto para el año entrante radicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su trámite en el Congreso de la República están muy alejados de la realidad, puede decirse que no es realista, es aspiracional. Al fin y al cabo, como se dice coloquialmente, el papel puede con todo.

Huelga decir que se presenta una seria inconsistencia entre lo planteado en el Proyecto, lo expuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Un ejemplo de ello es que, sin mediar explicaciones es notoria la diferencia en el monto del gasto y la inversión pública en el MFMP y en el proyecto de presupuesto. Mientras en el primero se prevé un gasto y la inversión pública equivalente al 20.7% y 1.7%, respectivamente, en el segundo se proyecta el 27.7% y el 4.3%, en su orden. Ello es tanto más incomprensible habida consideración de que se parte de las mismas bases. Y hablando de estas, tenemos que advertir que ellas están muy alejadas de la realidad, en la medida que no consulta la tendencia del comportamiento de la producción y de los precios de los dos renglones preponderantes de la economía y los que más ingresos generan a la Nación, el petróleo y el carbón, que vienen a la baja. De un ritmo de producción de 865.000 barriles/día en 2019 el promedio en los primeros 8 meses de este año oscila alrededor de los 730.000 barriles/día, entre tanto el precio ha caído desde los US \$67.45 el año anterior hasta los US \$41 de este año. En cuanto al carbón se refiere, de una producción de 80.3 millones de toneladas en 2019 hasta un estimado de 65 millones de toneladas para este año y su precio pasó de los US \$75 la tonelada en 2018 a los US \$42 actual.

### EL NUEVO COMPROMISO

En la instalación de las sesiones del Congreso de la República el pasado 20 de julio, el Presidente de la República Iván Duque anunció el *Nuevo compromiso con Colombia*, un Plan para la reactivación de la economía. Este comprometería recursos del orden de los \$109.4 billones, pero de ellos *sólo \$9.3 billones, menos del 1%, serían recursos públicos*, \$56.2 billones tendría fuentes privadas, \$18 billones provendrían de hipotéticas asociaciones público-privadas y se esperan \$26.9 billones más de inversión privada atribuible a su respuesta a nuevos estímulos tributarios. En su desesperado afán por atraer a las inversiones que superen los US \$282 millones, el Gobierno acaba de expedir el

---

<sup>19</sup> Amylkar D. Acosta M. Vuelve la fiebre privatizadora. Agosto, 20 de 2020

Decreto 1157 del 21 de agosto de 2020 reduciendo aún más, por si faltara, el impuesto a la renta hasta el 27%, depreciación acelerada en dos años, exención del impuesto sobre los dividendos y *blindaje legal de tales beneficios*. Pese a que el Ministro Carrasquilla habla de “un esfuerzo del Gobierno para implementar una política de inversión que facilite la reactivación de la economía”<sup>20</sup>, según el Gerente General de Cifras & Conceptos Cesar Caballero, la suma que se le asigna de \$4.3 billones<sup>21</sup> es ridícula!

Por aquí pasó recientemente el Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Trump Robert O’Brien, acompañado del candidato de este para reemplazar al colombiano Luis Alberto Moreno en la Presidencia del BID Mauricio Claver-Carón, que cuenta con el apoyo del Gobierno colombiano y al término de su fugaz visita anunciaron a los cuatro vientos la inversión de US \$5.000 millones por parte de empresas estadounidenses, en un programa que bautizaron con el llamativo nombre de *Colombia crece*. El publicitado programa se llegó a equiparar con el Plan Colombia y está basado en la estrategia de Trump de impulsar procesos de “nearshoring” hacia Latinoamérica, apostándole a la relocalización de empresas estadounidenses que operan en China. Esta no pasa de ser una promesa de campaña del ogro que tienen por Presidente los EEUU.

En concepto de la Secretaria ejecutiva de la CEPAL Alicia Bárcena, “salir de la crisis requiere un cambio radical en los modelos de desarrollo. Además de temas de urgencia como una *política fiscal expansiva*, usar medidas no convencionales...*una nueva estrategia de crecimiento y desarrollo*”<sup>22</sup>, para lo cual se va a requerir más Estado y no menos Estado, como lo plantea el Ministro Carrasquilla<sup>23</sup>.

Cota, septiembre 2 de 2020  
[www.amylkaracosta.net](http://www.amylkaracosta.net)

---

<sup>20</sup> El Espectador. Julio, 29 de 2020

<sup>21</sup> Portafolio. Agosto, 14 de 2020

<sup>22</sup> Portafolio. Agosto, 25 de 2020

<sup>23</sup> Amylkar D. Acosta M. Vuelve la fiebre privatizadora. Agosto, 20 de 2020