

Bogotá, 29 de septiembre de 2020

Presidente

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara De Representantes

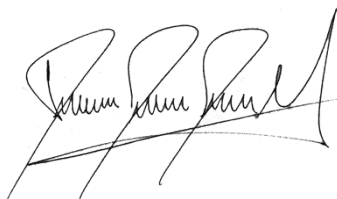
Ciudad

REF: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 285 De 2020 Cámara, "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

En cumplimiento a la honrosa designación que me hizo la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, procedo a presentar el correspondiente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 285 De 2020 Cámara, "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,



David Racero Mayorca

Argumentos de la ponencia negativa

Este proyecto de ley busca ampliar el cupo de endeudamiento del Gobierno Nacional en \$14.000 millones de dólares o su equivalente en otras monedas (\$51

billones de pesos). A su vez se quiere que el cupo de garantías del Gobierno Nacional ascienda a \$3.000 millones de dólares o su equivalente en otras monedas (\$11 billones de pesos).

El fundamento de este proyecto, según el autor, es que el cupo de endeudamiento del Gobierno se agota y hay nuevas necesidades presupuestales producto de la crisis económica. En la siguiente tabla se observa que al país le quedan \$2.694 millones de dólares de cupo de endeudamiento lo que representa alrededor de \$9 billones de pesos.

Tabla. Cupo disponible de endeudamiento en dólares.

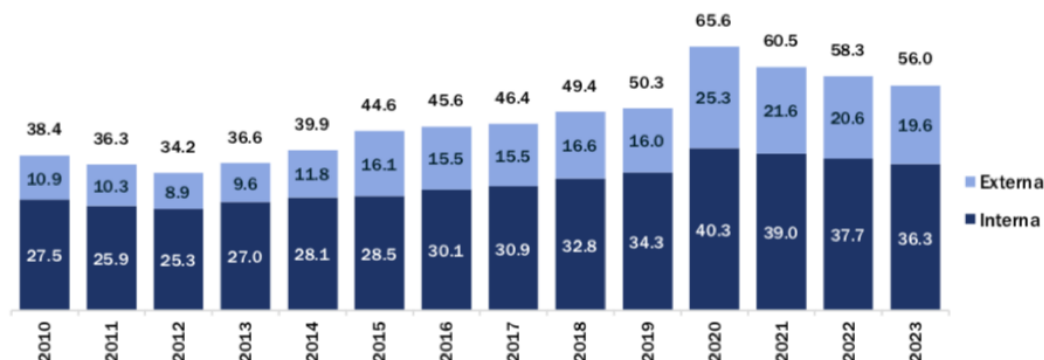
Cupo Disponible para Endeudamiento de la Nación Leyes 533 de 1999, 781 de 2002, 1366 de 2009, 1624 de 2013 y 1771 de 2015	
A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12,000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16,500
C. Cupo autorizado por la Ley 1366 de 2009	4,500
D. Cupo autorizado por la Ley 1624 de 2013	10,000
E. Cupo autorizado por la Ley 1771 de 2015	13,000
F. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E)	56,000
G. Afectaciones Bonos	43,779
H. Afectaciones Multilaterales y Otros	36,589
I. Afectaciones Totales (G + H)	80,368
J. Amortizaciones Bonos	13,849
K. Amortizaciones Multilaterales y Otros	12,441
L. Amortizaciones Totales (J + K)	26,290
M. Cancelaciones por montos no utilizados	771
N. Afectaciones Netas (I - L - M)	53,306
CUPO DISPONIBLE PARA ENDEUDAMIENTO DE LA NACIÓN (F - N)	2,694

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – MHCP. Corte a 30 de junio de 2020

Lo primero que se debe resaltar es que la deuda no es mal en sí misma, endeudarse puede ser benéfico para el país si es estos recursos se invierten en sectores estratégicos.

La situación de la deuda en Colombia es preocupante porque desde el 2010 la participación de la deuda como proporción del PIB ha estado al alza sin que esto haya significado un gasto público capaz de hacer frente a las necesidades económicas del país. Preocupa además que entre 2019 y 2020, la deuda externa tuvo un incremento en 9 puntos porcentuales.

Gráfica. Participación de la deuda como % del PIB en Colombia 2010-2023.



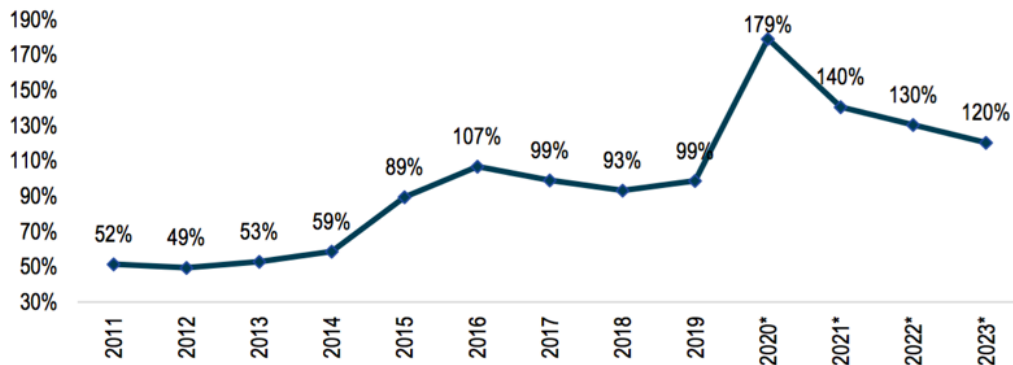
Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Valores estimados desde 2020

Esto implica, necesariamente, que para poder amortizar la deuda externa se necesita que las exportaciones crezcan mucho más, de lo contrario, no será posible obtener las divisas suficientes para pagar la deuda externa. Esto implica que Colombia debe reevaluar su estrategia de exportación. Primero, porque sigue existiendo una alta dependencia en los bienes primarios, especialmente en el petróleo y el carbón. Lo problemático de esta dependencia es que son recursos finitos y que hay un escenario global de sobre oferta de crudo desde el año 2016. Además, en el futuro habrá menor consumo de carbón por la transición global hacia energías más limpias. Si el mundo no está dispuesto a comprar petróleo ni carbón, las exportaciones colombianas se verán en aprietos hacia el futuro.

En la siguiente gráfica se observa la deuda externa como proporción de las exportaciones. Desde el año 2011 existe una tendencia al alza, es decir, el país tiene cada vez más deuda y menos exportaciones.

Gráfica. Deuda externa como % de las exportaciones 2011-2023





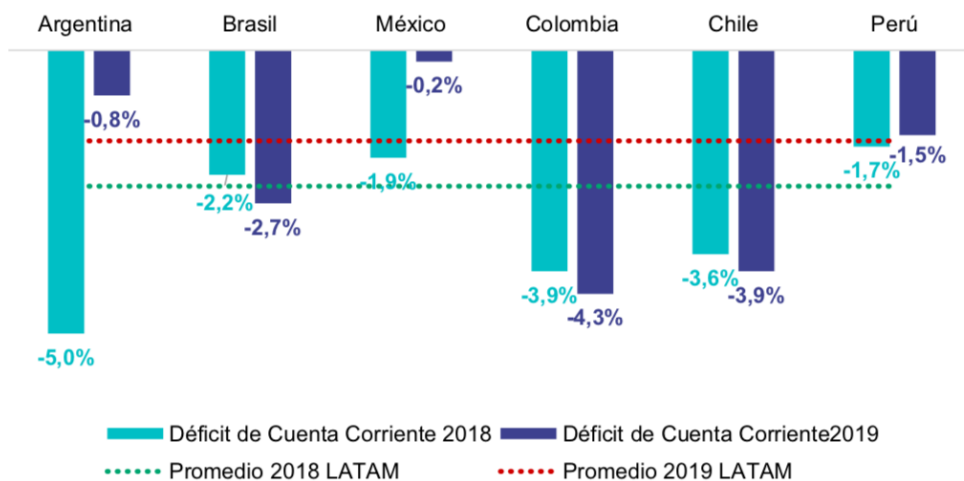
* Datos proyectados

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ahora bien, la reducción de este indicador a partir del año 2020 deberá responder a una reducción del endeudamiento en dólares y/o a un aumento de la exportación. Esto implica necesariamente tener que cambiar la estrategia de exportación en el país toda vez que en los últimos años la cuenta corriente ha venido empeorando.

Gráfica. Cuenta corriente como % del PIB en diferentes países de América Latina 2018-2019





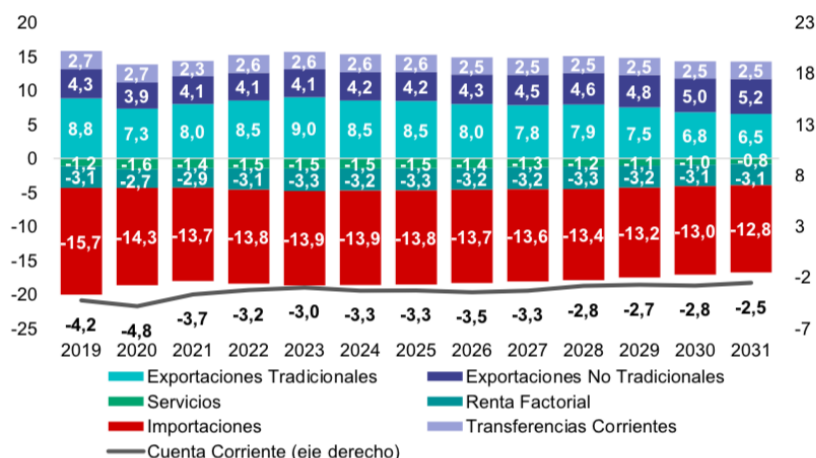
Fuente: LatinFocus. Cálculos MHCP – DGPM.

En la siguiente gráfica se observa que el déficit de cuenta corriente se desmejoró en 0,4 puntos porcentuales pasando de -3,9% del PIB a -4,3% del PIB. Si Colombia no transforma su estrategia de comercio internacional será imposible fortalecer las exportaciones y por tanto cumplir con las obligaciones externas.

En la siguiente gráfica se observa que se proyecta reducir el déficit de cuenta corriente a través de una reducción de importaciones y un leve incremento de las exportaciones no tradicionales.

Gráfica. Cuenta corriente como % del PIB en Colombia 2019-2031





Fuente: Banco de la República. Cálculos MHCP – DGPM.

Esto es muy importante, porque según las proyecciones del Gobierno se busca reducir el consumo de bienes importados y no se proyecta una mejora en la situación de exportación. Incluso, para el año 2019 las exportaciones tradicionales y no tradicionales representaban el 13,1% del PIB, este mismo valor representaría 11,7% en 2031. Es decir, se proyecta exportar menos como proporción del PIB. ¿Cómo va a pagar el Gobierno Nacional la deuda externa que se quiere contraer con el FMI si no se proyecta un aumento de las exportaciones?

Ahora bien, para analizar la sostenibilidad de la deuda y sus impactos en el desarrollo del país se deben analizar otras variables como ingreso y gasto público.

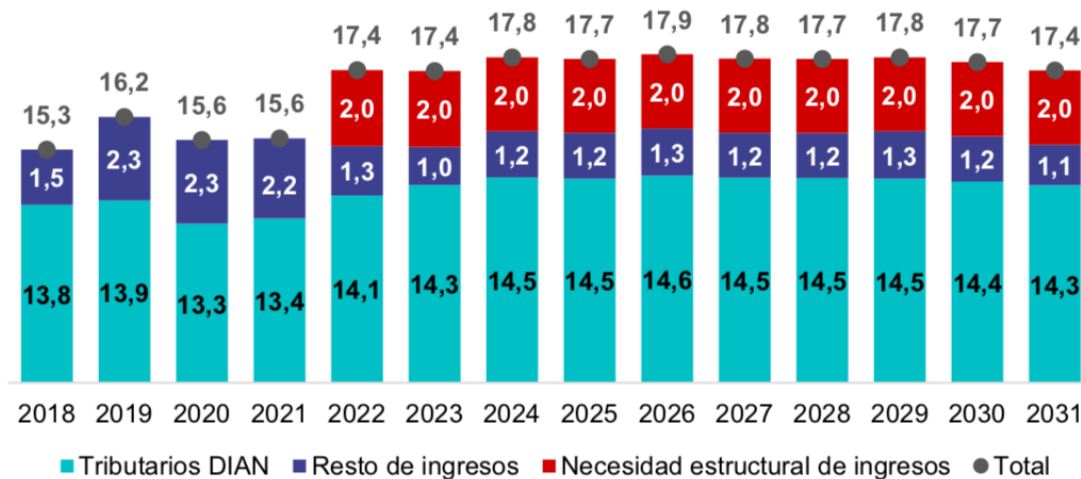
Cuadro. Proyección de ingresos y gastos entre 2019 y 2031

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Ingresos Totales	16,2	15,6	15,6	17,4	17,4	17,8	17,7	17,9	17,8	17,7	17,8	17,7	17,4
Ingresos Corrientes	14,1	13,5	13,6	16,3	16,6	16,7	16,7	16,8	16,7	16,7	16,7	16,6	16,5
Ingresos Tributarios	14,0	13,3	13,5	14,1	14,4	14,6	14,6	14,6	14,6	14,6	14,6	14,5	14,4
DIAN	13,9	13,3	13,4	14,1	14,3	14,5	14,5	14,6	14,5	14,5	14,5	14,4	14,3
No DIAN	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Necesidad de ingreso estructural				2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Fondos Especiales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	1,9	2,0	1,9	1,0	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,8
Gasto Total	18,6	23,8	20,7	19,9	19,2	19,0	18,9	19,0	18,8	18,8	18,8	18,7	18,5
Intereses	2,9	3,2	3,2	3,2	3,1	3,0	2,8	2,8	2,6	2,6	2,5	2,5	2,3
Funcionamiento	14,0	15,7	15,8	15,4	15,2	15,0	14,8	14,8	14,7	14,7	14,7	14,6	14,6
Gasto Emergencia Económica		2,5											
Capitalización FNG		0,3											
Inversión	1,7	1,9	1,7	1,3	1,0	1,0	1,3	1,4	1,5	1,5	1,7	1,6	1,6
Balance Primario	0,4	-5,0	-1,9	0,7	1,3	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
Balance Total	-2,5	-8,2	-5,1	-2,5	-1,8	-1,2	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0
Balance Estructural	-1,5			-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	0,0
Balance Cíclico	-0,4			-1,2	-0,6	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo económico	-0,6			-0,9	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo petrolero	0,1			-0,3	-0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Choque Migratorio	-0,5			-0,2	-0,1								

*Cifras proyectadas. ** Incluye pagos y deuda flotante. Fuente: MHCP – DGPM.

En esta tabla se aprecia que los ingresos totales de la Nación van a crecer a partir del año 2022. De la siguiente gráfica se deduce que desde el año 2022 habrá un incremento del recaudo de 15,6% a 17,4% como porcentaje del PIB. Esto puede darse por tres escenarios, primero por una recuperación económica excepcional que genere 20 billones de pesos adicionales de ingresos en el país. Segundo, por una reforma tributaria o tercero, por un mayor endeudamiento. Es poco probable, por no decir imposible, que de un año a otro se aumente el recaudo tributario en 1,8 puntos porcentuales del PIB, por lo que el aumento de ingresos del Gobierno deberá ser por una reforma tributaria y/o aumento de ingresos de capital vía deuda pública.

Gráfica. Ingresos del Gobierno 2018-2031.

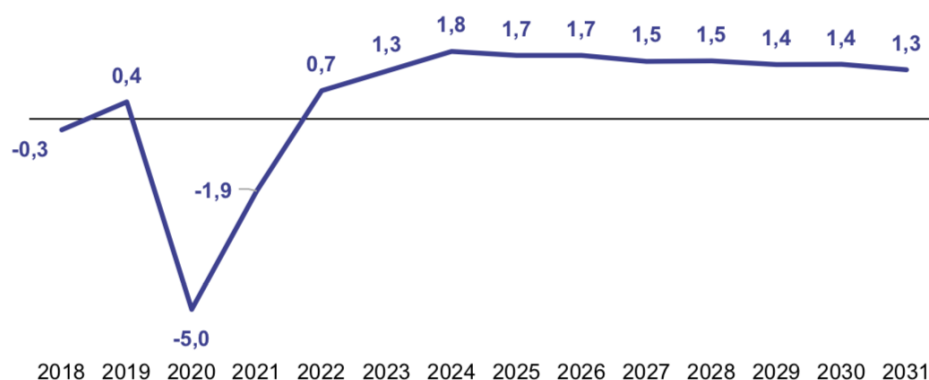


Fuente: Cálculos MHCP – DGPM.

Respecto al gasto público, existe una tendencia decreciente pasando de 20,7% del PIB en 2021 a 18,5% en 2031. Es decir, se espera una contracción del gasto lo que se traduce en menos inversión en educación, salud, vías entre otros. Esta situación es preocupante toda vez que la crisis tendrá efectos en el mediano plazo que solo se podrán revertir por medio de gasto público. Por ejemplo, el aumento en la pobreza solo podrá atenuarse por medio de políticas públicas financiadas con gasto público.

Consecuencia de una reducción del gasto y aumento del ingreso por medio de impuestos como el IVA, se genera un balance primario en el país.

Gráfica. Balance primario como porcentaje del PIB. 2018-2031



Fuente: Cálculos MHCP – DGPM.

Este balance primario, desde la perspectiva ortodoxa, es muy importante porque es la diferencia entre ingresos y gastos sin contar la deuda. Un balance primario positivo genera recursos para el pago de obligaciones financieras.

Ahora bien, el escenario fundamental para que la deuda tenga tendencia decreciente, como es la proyección del Gobierno, es que la tasa de interés sea menor al crecimiento económico observado. En las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en ningún año la tasa de interés es menor que el crecimiento observado. Además, el crecimiento económico debe estar en sectores con pocas exenciones o deducciones tributarias y que a su vez tenga alta participación laboral para así aumentar el recaudo tributario y con esto amortizar las obligaciones financieras.

Tabla. Variables de proyección por el Gobierno Nacional año 2020-2031.

Variable	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
PIB Real (% variación anual)	-5,5	6,6	5,5	5,0	4,6	4,2	3,9	3,6	3,4	3,3	3,3	3,3
PIB Nominal (% variación anual)	-4,5	11,8	8,7	8,2	7,7	7,3	7,0	6,7	6,5	6,4	6,4	6,4
Tipo de cambio (\$ fin año)	4.100	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
Tipo de cambio (\$ promedio año)	3.960	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
Tasa de interés local (% promedio año)	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Tasa de interés ext. (% promedio año)	5,4	4,5	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4
Inflación (% fin año)	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Balance primario (% acumulado año)	-5,0	-1,9	0,7	1,3	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3

Fuente: MHCP – DGPM.

En la tabla anterior se observa que el Gobierno Nacional espera una tasa de crecimiento por encima del PIB potencial (Promedio de crecimiento de los últimos años) hasta el año 2028. Respecto a este elemento, el Banco de la República y la Contraloría general de la Nación aseguraron en el debate del Presupuesto General de la Nación que estas proyecciones eran demasiado optimistas. En la siguiente tabla se observan diferentes proyecciones de crecimiento para el año 2020.

Tabla. Proyección económica para 2020.

Institución	Proyección económica 2020
Ocde	-6,1%
FMI	-7,8%
Banco de la República	Entre -2% y -7%
Ministerio de Hacienda	-5,5%

Fuente: Base estadística de cada institución

Sobre el gasto de la deuda

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la deuda no es negativa per sé. Un elemento fundamental sobre la deuda pública es que los recursos invertidos deberían gastarse en infraestructura núcleo (Educación, salud, carreteras etc) con

lo que se podrá generar desarrollo en el país lo que permitirá amortizar las obligaciones financieras. Sin embargo, los recursos del cupo de endeudamiento no desarrollarán la estructura productiva del país. Como se observa en la siguiente tabla, el pago de la deuda es el rubro que más crece en el presupuesto general del año 2021. Es decir, los recursos de endeudamiento que solicita el Gobierno son para pagar más deuda.

Tabla. Gastos PGN 2021.

Concepto	2020	2021	Variación
FUNCIONAMIENTO	166,714	184,651	10,76%
DEUDA	53,614	72,559	35,34%
INVERSIÓN	43,132	56,788	31,66%
TOTAL	263,459	313,998	19,18%
TOTAL SIN DEUDA	209,845	241,439	15,06%

Fuente: Min Hacienda (2020)

Preocupa que en el plan de reactivación económica para el año 2021 se contemplen 4 billones de pesos de gasto mientras que para el pago deuda se quiera gastar 72 billones de pesos

Cuadro 1. Plan de inversiones para la reactivación de la economía - 2021-2024
Miles de millones y porcentaje del PIB

Concepto	Miles de millones de pesos				Como porcentaje del PIB			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
FUNCIONAMIENTO	500	500	-	-	0.04	0.04	-	-
HACIENDA	500	500	-	-	0.04	0.04	-	-
SERVICIO DEUDA	98	467	558	582	0.01	0.04	0.04	0.04
ANI*	98	467	558	582	0.01	0.04	0.04	0.04
INVERSIÓN	4,156	2,953	1,606	1,729	0.37	0.24	0.12	0.12
TRANSPORTE	2,430	2,500	945	1,065	0.21	0.20	0.07	0.07
HACIENDA	1,226	453	560	560	0.10	0.03	0.04	0.04
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	300	-	101	104	0.02	-	0.01	0.01
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	200	-	-	-	0.02	-	-	-
TOTAL REACTIVACIÓN	4,754	3,921	2,163	2,310	0.39	0.30	0.16	0.16

*Recursos para el Fondo de Contingencias (se programan en servicio de la deuda)
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MGM P 2021-2024

Esto permite concluir que los recursos a gastar con el cupo de endeudamiento no permitirán desarrollar la estructura económica del país en el mediano ni largo plazo. Incluso, las mismas proyecciones del Gobierno establecen una reducción del gasto público en los próximos 10 años, por lo que se deduce que el endeudamiento adquirido será para el pago de obligaciones financieras pasadas.

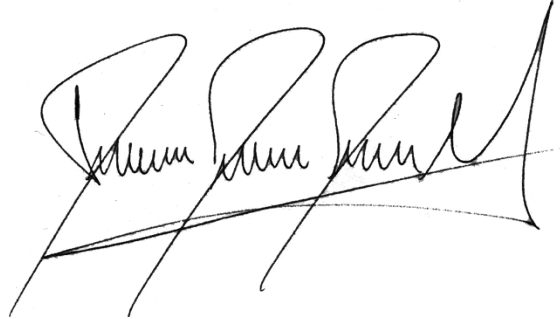
Alternativas de financiación

Hay varias alternativas de financiación del presupuesto. Una de ellas es un acuerdo de pago futuro con los acreedores de las obligaciones financieras. Otro elemento es una reforma tributaria progresiva que grave a los multimillonarios en el país. Igualmente se puede contemplar una auditoría pública de la deuda para hallar posibles irregularidades legales en los compromisos financieros adquiridos por el Estado.

Proposición

Se propone a la comisión tercera de la Cámara de Representantes archivar el proyecto de ley N°. 285 de 2020 Cámara, "Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así

como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones".



David Racero

Representante a la Cámara por Bogotá