



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

---

## **El déficit financiero del PND 2014 – 2018**

**Jorge Espitia**  
**Profesor Universitario**

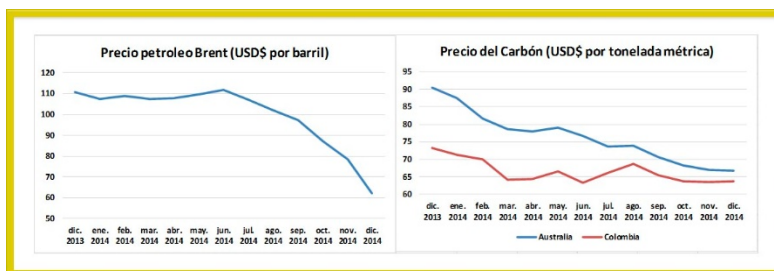
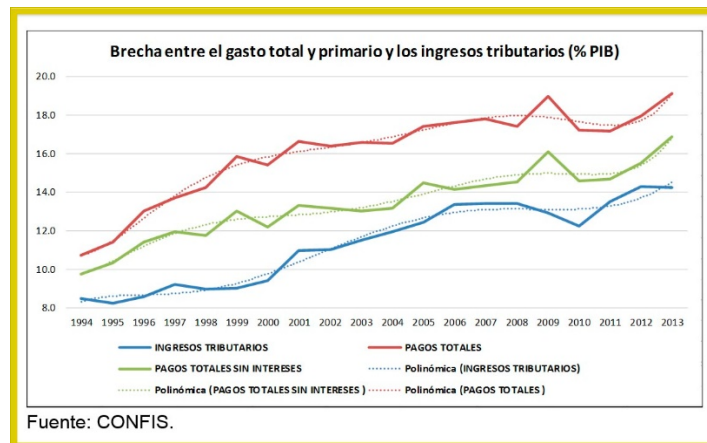
El objetivo es presentar el posible impacto que tiene la caída del precio internacional del petróleo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. De igual manera, realizar una aproximación del impacto que tiene el aumento del tipo de cambio en las finanzas de la Nación.

### **El problema estructural de las finanzas del Gobierno Nacional Central**

El Gobierno Nacional Central (GNC) presenta un problema estructural en sus finanzas desde hace varios años. Cada vez son mayores sus gastos que sus ingresos fiscales a pesar de las múltiples reformas tributarias presentadas y aprobadas (Gráfico). Ante la caída de los precios internacionales del petróleo, del carbón, del níquel, del oro, entre otros, que impactan los ingresos del GNC, el Ministro de Hacienda anuncia que vendrán nuevas reformas fiscales.

Ante este escenario, el PND 2014-2018 no plantea alternativas, se mantiene en su regla fiscal. Se proyecta una Comisión que estudie la posibilidad de una reforma tributaria estructural pues el sistema fiscal colombiano hace poco por reducir la desigualdad de ingresos (OECD. 2015. Economic Surveys Colombia. January. OVERVIEW). La respuesta de Hacienda fue que las recomendaciones de la OECD son importantes pero no obligan.

Adicional a lo anterior, la principal fuente del crecimiento colombiano, en los últimos años, fue la minería, y con la destorcida de los precios internacionales, los supuestos macroeconómicos del PND quedan en entre dicho, así como su aumento anual. Las Bases del PND proyectan un precio internacional del petróleo de 87 dólares por barril y de carbón a 75 dólares la tonelada métrica. Estos cambios son importantes e impactan los ingresos fiscales del GNC así como los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), los cuales resultan ser una fuente importante de financiación del PND 2014-2018.



De acuerdo con las Bases del PND, el Plan en los cuatro años asciende a 790.1 billones de pesos de los cuales el 32.1% corresponde al GNC, el 16.8% a los recursos constitucionales del Sistema General de Participaciones (SGP; antiguo Situado Fiscal y Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación - PICN) y el 3.8% a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) (Cuadro). Así pues, el impacto de cada uno de estos componentes afecta sustancialmente la financiación del PND y sus ejes transversales.

Este conjunto de recursos públicos (los del GNC, del SGP y del SGR) se concentra en lo fundamental en la estrategia de Movilidad Social (54%) en la cual se concentran “los objetivos sociales del Plan Nacional de Desarrollo”. El PND entiende la Movilidad Social “como una situación donde las personas, independientemente de sus características y circunstancias personales o físicas, tienen las mismas oportunidades y pueden competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, o en cualquier ámbito que deseen desempeñarse, siendo retribuidos de acuerdo con su nivel de esfuerzo y talento”; y, para ello, se espera que los bienes públicos esenciales que se le deben proveer a sus conciudadanos deben ser universales y cumplir todos con los mismos estándares de calidad, independientemente de su lugar de residencia, raza, sexo, entre otros. Aspecto este en el cual el Constituyente de 1991 fue muy preciso asignando una fuente de financiamiento con destinación específica, las transferencias intergubernamentales para educación, salud, saneamiento básico y agua potable. Este conjunto de recursos, por ejemplo, son responsable del 59% de la financiación asignada a ésta estrategia (\$222.4 billones) y donde se utilizan el 99% de los recursos del SGP.

Fuentes que financian el Plan Plurianual de Inversiones del PND por Estrategias Transversales (Miles de Millones de pesos de 2014)					
	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Buen Gobierno					
GNC	1,332	1,341	1,270	1,269	5,212
SGR	10	9	8	7	34
SGP	-	-	-	-	-
Consolidación Estado Social de Derecho					
GNC	26,053	25,838	25,931	26,314	104,136
SGR	146	130	117	104	497
SGP	109	130	139	157	535
Infraestructura y Competitividad					
GNC	14,396	12,509	12,443	11,914	51,262
SGR	4,353	3,902	3,486	3,122	14,863
SGP					-
Movilidad Social					
GNC	23,634	19,466	18,606	17,894	79,600
SGR	3,224	2,890	2,582	2,312	11,008
SGP	29,621	31,757	33,990	36,403	131,771
Transformación del Campo y Crecimiento verde					
GNC	3,989	3,245	3,138	3,017	13,389
SGR	968	868	775	694	3,305
SGP	109	119	128	139	495
TOTAL	107,944	102,204	102,613	103,346	416,107
GNC	69,404	62,399	61,388	60,408	253,599
SGR	8,701	7,799	6,968	6,239	29,707
SGP	29,839	32,006	34,257	36,699	132,801
TOTAL PND	195,367	196,679	198,068	200,013	790,127
Participación en el total	55.25	51.96	51.81	51.67	52.66
GNC	35.52	31.73	30.99	30.20	32.10
SGR	4.45	3.97	3.52	3.12	3.76
SGP	15.27	16.27	17.30	18.35	16.81
Fuente: Bases del PND.					

La destorcida de los precios internacionales del petróleo, del carbón, del oro, entre otros afecta los ingresos fiscales del GNC y del SGR, tal y como se presenta en el siguiente aparte.

Para estimar el impacto de la caída de los precios internacionales de los minerales en el SGR y en los ingresos del GNC se hace uso de los supuestos macroeconómicos que aparecen en el PND y en el último Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en variables tales como la producción de petróleo, tasa de cambio, crecimiento económico, entre otros.

De igual manera, se hace uso de lo señalado en el PND: El aumento de un dólar (US\$1) del crudo colombiano generarían un incremento en los ingresos del GNC de \$433 miles de millones (Bases del PND, Pág. 764; y reforzado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014, Pág. 1221).

<sup>1</sup> Resulta importante recoger lo señalado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2014 a efectos de presentar los cálculo del monto en el cual se encuentra desfinanciado el PND 2014-2018. El MFMP señala que “un incremento de \$10 en la Tasa Representativa del Mercado (TRM) beneficia al Gobierno, en la medida en **que incrementa el gasto por intereses en \$25mm, pero posibilita el recaudo de \$339mm más por la vía de mayores ingresos tributarios y minero-energéticos**.... En el caso del sector minero-energético, un aumento de un dólar en el precio del crudo colombiano o de 10 mil kilo barriles por día (KBPd) en la producción generarían un incremento en los ingresos de \$420mm y \$321mm” (Pág. 122).

## El impacto en el GNC

Una primera estimación del monto esperado que deja de recaudar el gobierno nacional al descolgarse el precio internacional del crudo de 87 dólares por barril que estima las Bases del PND a 50 dólares por barril, se tiene que la diferencia en precios que asciende a 37 dólares, que evaluados a los 433 mil millones, le representa cerca de 16 mil 021 mil millones de pesos, es decir \$16.02 billones por año, dado que la proyección del GNC es que se mantiene el barril en 85 dólares durante el periodo 2015-2018.

Al realizar un ejercicio con los valores esperados por el PND para la Tasa Representativa de Mercado (TRM), se tiene que para 2015 el gobierno percibe por el efecto devaluación cerca de \$2.9 billones; para 2016, \$1.0 billones; para 2017, \$850 mm; y, para 2018, \$975 mm. Todo lo anterior asciende \$5.7 billones adicionales por el efecto del aumento de la TRM. No sobra decir que el incremento del tipo de cambio en muy poco contribuye a subsanar la caída del precio internacional del petróleo.

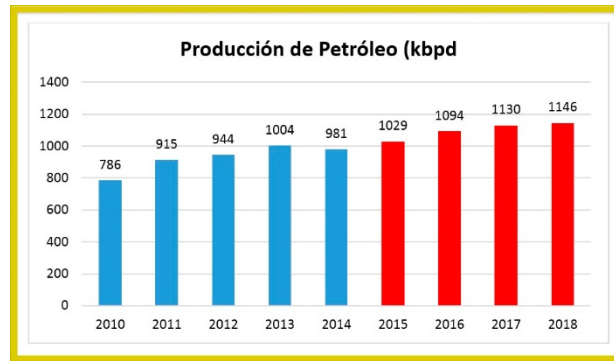
Hasta aquí, el faltante suma cerca de 58 billones de pesos para cuatro años del PND.

## El impacto en las Regalías

La caída de los precios internacionales del petróleo, del carbón, del oro, entre otros, afecta la liquidación de las regalías. Cabe recordar que los ingresos del SGR fueron del orden de los \$9,3 billones en 2013 y se esperan un valor cercano a los \$8.7 billones en 2015, de los cuales un 80% proviene de la explotación de hidrocarburos (Cuadro).

<b>Ingresos del Sistema General de Regalía (MM\$)</b>			
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Ingresos Totales	9,345	8,624	8,689
Hidrocarburos	7,660	6,912	6,771
Minería	1,449	1,642	1,846
Rendimientos y otros	236	70	72
Hidrocarburos/Total	81.97	80.15	77.93
Fuente: MFMP 2014			

Otra variable que se requiere para estimar el impacto del precio internacional del petróleo en las regalías es la producción de crudo esperada. Los niveles esperados de producción para el periodo 2015-2018 que aparecen en las Bases del PND se corresponden con las del último MFMP (Gráfico).



Con estas variables: el precio internacional del petróleo, la producción petrolera, los ingresos fiscales por regalías y el tipo de cambio, resulta relativamente sencillo estimar los posibles ingresos fiscales por concepto de regalías con un precio de 85 dólares por barril y con uno de 50 dólares. La diferencia que representa el faltante esperado, dada la diferencia de precios internacionales, se estima en cerca de \$3.0 billones de pesos por año.

En suma, el PND de 2014-2017 presenta un déficit cercano a los \$70 billones, es decir en unos \$17.5 billones por año, teniendo presente la devaluación de la moneda esperada por el gobierno nacional y la destorcida del precio internacional del petróleo. Este desfinanciamiento necesariamente va a impactar los proyectos y programas sociales de inversión que no tiene restricciones constitucionales para su ejecución como son aquellos que se financian con las transferencias intergubernamentales del SGP.

En este orden de ideas, el Congreso de la República debe pedirle al Gobierno Nacional una definición cierta y sostenible de las fuentes de financiamiento del PND 2014-2018 una vez se apruebe el monto del PND, pues no es posible que cada año se esté presentando una reforma tributaria dado el impacto la incertidumbre fiscal tiene sobre los planes de inversión del sector productivo privado: “implementar una reforma estructural del sistema tributario para fomentar la inversión e incrementar la recaudación” es la recomendación de la OECD (OECD. 2015. Economic Surveys Colombia. January. OVERVIEW).

Finalmente, cabe la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las posibles fuentes de financiamiento en las cuales el Gobierno Nacional y su Ministro de Hacienda pueden estar pensando?

Conociendo las reformas tributarias que el Ministro Cárdenas y el Presidente Juan Manuel Santos han propuesto al Congreso de la República, es posible que se sigan presentando reformas fiscalistas sin elementos importantes de carácter estructural que busquen mejoras sustanciales en aspectos tales como la equidad, la redistribución del ingreso, el aumento del recaudo efectivo y, la reducción de los tratamientos preferenciales vía exenciones y descuentos tributarios, que gozan los dueños del capital y las empresas con un alto poder de negociación, lo que les permite reducir de manera sustancial su tarifa nominal<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Rudas, G. y Espitia J. 2014. Participación del Estado y la sociedad en la Renta Minera. En Minería en Colombia Tomo I. Contraloría General de la República.

Una segunda alternativa, es la arremetida del Gobierno Nacional por privatizar “las joyas de la corona” entre ellas: ISAGEN y un 10% adicional de Ecopetrol en un escenario de subida de tasas de interés, devaluación cambiaria, caída del precio internacional del crudo y profundización del déficit del GNC.

La tercera alternativa consiste en aumentar la deuda pública interna y externa. Esta alternativa es la que menos riesgos políticos tiene y la más fácil de adoptar en un contexto de posible desaceleración económica; dado que el Gobierno Nacional perdió la oportunidad de hacer una política tributaria anti cíclica durante el periodo 2002-2013 que nos permitiera tener una estructura tributaria con progresividad fuerte, altamente equitativa, y sin privilegios fiscales.

**Edición N° 00432 – Semana del 30 de Enero al 5 de Febrero – 2015**