



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

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Cruda realidad

Amylkar D. Acosta M.

Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos

La caída de los precios del crudo ha alertado y alarmado a los países que – como Colombia –, tienen una alta dependencia de las exportaciones del oro negro, por su alto impacto en la economía y las finanzas públicas. Pero, la real realidad es que la caída de los precios no se circunscribe sólo al petróleo; los otros *comodities* que, aunque no tienen su misma relevancia, son vitales para el país, como el carbón, el oro y el ferroníquel han corrido con la misma suerte. Entre 2010 y 2014, los precios del carbón cayeron el 51% y tanto el oro como el ferroníquel, 36%. Y sumados petróleo, carbón, oro y ferroníquel constituyen el 70% de nuestra canasta exportadora, víctima ahora de la destorcida de los precios, lo cual provoca, por consiguiente, el deterioro de los términos de intercambio de nuestro sector externo.

Desbalance del sector externo

El primer impacto de la destorcida de los precios de tales transables es la Balanza de pagos, que se ve acentuada por la caída de la producción. Ello explica el enorme déficit de la balanza comercial en 2014, del orden de los US\$6.293 millones, un record histórico que supera con creces el más alto registrado en 1998, que fue de US\$2.900 millones. Y ello, después de haber cerrado 2013 con *superávit* de la balanza comercial del orden de los US\$2.203.3 millones. Entre tanto, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos para el mismo año se estima en un 5%, el cual explica en gran medida que el peso colombiano haya pasado de ser una de las monedas más revaluadas del mundo a ser ahora una de las más devaluadas (24.16% en 2014), después de Rusia y Ucrania.

Dicho sea de paso, esta devaluación galopante ha encarecido la deuda externa de Colombia y, lógicamente, el servicio de la misma. La deuda *pública* externa (US\$57.000 millones), creció un 44% en el período 2010–2014 al tiempo que la deuda externa *del sector privado* (US\$41.300 millones) se incrementó en el mismo lapso de tiempo un 64%. Ahora merced a la maxidevaluación del peso la deuda pública externa que representaba el 13.6% del PIB cuando la cotización del dólar estaba en \$1.800, con el cambio de \$2.400 pasó a representar el 18.2%. Como lo destaca el profesor Salomón Kalmanovitz, “*tanto el Gobierno como los empresarios enfrentan pagos por intereses y amortización 33% más elevados que hace un año*”¹.

¹ El Espectador. Diciembre, 15 de 2014.

A la vulnerabilidad de nuestro sector externo ha contribuido también y de qué manera la menos afluencia al país de Inversión Extranjera Directa (IED), que cayó el año anterior el 10.6%, al pasar de US\$16.833 millones a US\$15.033 millones. Y, aunque parezca paradójica fue menor la caída de la IED en el sector minero-energético (9.8%) que en el sector manufacturero (14.8%), lo que no deja de ser motivo de mucha preocupación, dado el descaecimiento del mismo. Irónicamente, mientras la IED se retrae la inversión de portafolio entra a rodos al país y se multiplicó prácticamente por tres, entre el 2013 y el 2014, al pasar de US \$4.692 millones a US \$12.437 millones, nos referimos a inversiones en TES y colocación de deuda externa, fundamentalmente.

La desaceleración del crecimiento

Y dado que la llamada Locomotora minero-energética ha perdido fuerza e impulso, ello ha ralentizado el crecimiento de la economía, que durante la década pasada, aupado por el auge minero-energético, superó el promedio histórico del 4.5%. Ahora con la contracción de los mercados externos y la caída de los precios la economía ha entrado en una franca desaceleración. Basta con decir que en el tercer trimestre del año anterior el sector de minas y canteras no sólo no creció sino que se convirtió en un lastre para un crecimiento mayor de la economía con una *decrecimiento* del 1%. Según el ex Director del DNP José Gómez, por cada US \$10 que baja el precio del crudo la tasa de crecimiento de la economía disminuye 0.4 puntos porcentuales y el desplome de los precios del crudo particularmente ha sido brutal, al punto que llegó a caer el 60% desde el precio más alto a mediados de junio del año anterior (US \$107.95 el barril de la referencia WTI y US\$115.19 del Brent. Así se explica la revisión a la baja de su proyección de crecimiento del PIB de Colombia para este año por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), de 4.8% a 3.8% y de la propia Junta directiva del Banco de la República, que rectificó su estimativo pasando de 4.3% a 3.6%.

Y, claro, a menor crecimiento menores ingresos públicos, se estima que por cada punto de menor crecimiento de la economía se dejan de percibir \$2 billones, aproximadamente, amén de los menores ingresos por concepto de impuestos, dividendos y regalías. Y hablando de impuestos, por ejemplo, en el 2014 el recaudo por concepto del impuesto de renta fue de \$39.3 billones, inferior a los \$42.7 billones del año anterior. Con razón el Director de la DIAN – Santiago Rojas– manifestó que “*ya se sienten los primeros efectos de la caída en la renta petrolera*”². Y en la exposición de motivos de la Ley 1744 de 2014, mediante la cual se aprobó el Presupuesto bianual del Sistema General de Regalías (SGR), se presentía este impacto, dado que se calculaba que el recaudo de los impuestos pagados por Ecopetrol pasará de \$2.9 billones en 2014 a \$2.4 billones en 2015, 17.9% menos. En cuanto a los dividendos que recibe el Gobierno Nacional de manos de Ecopetrol, en el Marco Fiscal de Mediano (MFMP) Plazo que presentó el Ministerio de Hacienda al Congreso de la República en junio del año pasado, cuando todavía el precio del crudo estaba en la cresta de la ola, se dijo que el Gobierno esperaba recibir por dicho

² El Tiempo. Febrero, 4 de 2015.

concepto \$8.4 billones, \$2.3 billones menos que en 2014, es decir un 22% menos³.

Las aulagas de las regiones

En cuanto a las regalías se refiere, obviamente que también se van a ver impactadas. Se calcula que por cada dólar que baja el precio del crudo, y solamente estamos hablando de este, el SGR deja de percibir \$80.000 millones. Pero, recordemos que no sólo han bajado los precios de los *commodities* sino también la producción de los mismos, lo cual hace que el efecto sea mayor. El Presupuesto del SGR para 2015 y 2016 se aprobó tomando como precio base para el cálculo de sus ingresos US\$85 y el precio de la referencia Brent, que es el que se utiliza para calcular el precio de nuestra canasta de crudo que se exporta se mantiene por debajo de los US \$60 dólar el barril y a este precio se le debe restar US\$12 para llegar al precio de dicha canasta. Dicho de otra manera, como lo reconoció recientemente el Ministro de Hacienda –Mauricio Cárdenas–, siendo realistas el precio que debe servir de base para hacer nuestras cuentas fiscales es de sólo US\$48 el barril. Este fue el que se tuvo en cuenta finalmente para el Plan de Desarrollo Todos 2015–2018, por un nuevo país y que llevó al Ministro Cárdenas a recortar el Presupuesto de inversión anejo al PND \$87 billones, al pasar de \$790 billones a \$703 billones y a disponer un recorte al Presupuesto Nacional de la vigencia 2015 de \$6 billones.

Aunque el Presupuesto del SGR es diferente e independiente del Presupuesto General de la Nación (PGN) son hermanos siameses y por ello mismo corre su misma suerte. Hasta ahora no se ha anunciado ningún recorte al Presupuesto del SGR, pero no habrá necesidad de hacerlo puesto que los recursos que se asignan a los proyectos viabilizados y aprobados a través de los Órganos Consultivos de Administración y Decisión (OCADs) se dan en la misma medida que se cuenta con la disponibilidad de los mismos. Lo cierto es que estamos muy lejos de las proyecciones alegres del ex ministro de Hacienda –Juan Carlos Echeverri–, cuando para sustentar la conveniencia de la reforma del régimen de regalías hablaba de la bonanza que le esperaba al país, pues, según él, después que se habían recibido regalías por un monto de \$46.6 billones entre el 2000 y el 2011, *ahora entre 2012 y e2020 se esperaba recibir la bicoca de \$94.8 billones, un promedio de casi \$10 billones (¡!). Pero todo fue víspera de mucho y día de nada*, porque así son las bonanzas, fugitivas, flor de un día y a quienes se engolosinan e ilusionan con ellas les pasa lo que le pasó al ex ministro Echeverri, que, como afirmara el célebre escritor mexicano Octavio Paz, se encontraba “a las afueras de la realidad”.

Los departamentos y municipios del país, que tienen en el SGR su principal fuente de financiamiento de sus proyectos de inversión se encuentran en un grave predicamento dada la mengua inexorable de las regalías, que puede llegar a ser del orden del 40%. Aquí viene en auxilio de las entidades territoriales otra peculiaridad del Presupuesto del SGR que la diferencia con respecto al PGN y es que los recursos del SGR que no se alcancen a ejecutar

³ Amylkar D. Acosta M. El coletazo de la baja de precios. Enero, 25 de 2015.

en la respectiva vigencia pasan automáticamente a la subsiguiente. Este es el caso del Presupuesto bianual 2013–2014, el cual debido a las dificultades y obstáculos que se interpusieron en el camino de la tramitación, viabilización y aprobación de los proyectos se dio una baja ejecución. A consecuencia de ésta se encuentran disponibles en este momento \$2.1 billones para su asignación a los proyectos a los que se les de luz verde a través de los OCADs. *Este rezago en la ejecución se convierte en este momento en la tabla de salvación a departamentos y municipios ante la caída de los ingresos provenientes de las regalías.*

No obstante, en la medida que, en promedio, se han venido comprometiendo anualmente \$5 billones, dicha disponibilidad de recursos resulta insuficiente para financiar la enorme cantidad de proyectos de gran impacto para las regiones atascados, que siguen haciendo cola a la espera de recibir la asignación de los recursos necesarios y suficientes para su cabal ejecución. Es más, si está latente el riesgo que afrontan los proyectos en curso, *imagínese la gran incertidumbre que rodea a los nuevos proyectos, sobre todo aquellos de gran envergadura que demandan mayores recursos.*

Pero, indudablemente, el mayor impacto de este bajonazo en los ingresos del SGR se sentirá en los departamentos y municipios productores, debido a que el mismo coincide con el fin del *período de transición* previsto en el Acto legislativo 05 de 2011 y, por ello, desde este año empezaron a recibir sólo el 20% como *asignación directa*, después de recibir el 50% el primer año de su vigencia (2012), 35% en 2013 y 25% el año anterior. Por ello, fue menester incluir en el Presupuesto del SGR 2015–2016 una compensación a favor de las regiones productoras de \$1 billón⁴.

Los gobernadores y alcaldes del país pasaron de la atonía, el asombro y la perplejidad al pánico, cuando conocieron de la iniciativa del Gobierno central contemplada en el Proyecto de Plan de Desarrollo “Todos por una nueva Colombia” que se tramita en estos momentos en el Congreso de la República, en virtud del cual “el Gobierno Nacional, a través del DNP, podrá presentar a los OCADs proyectos de impacto regional, en beneficio del desarrollo de las regiones en los que concurren distintas fuentes de financiamiento público o privado *y con cargo a las asignaciones de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional del SGR*”⁵.

Esto ya es la tapa, era lo único que faltaba: que la Nación entre a competir por los menguados recursos del SGR, **que son de las regiones**⁶, con sus propios proyectos. *De esta manera tendremos una mayor presión sobre los limitados recursos del SGR.* Esta insólita pretensión del Gobierno central transgrede flagrantemente los principios de la descentralización y la autonomía territorial. De materializarse este esperpento, el Gobierno Nacional no resistiría la tentación de tratar de descargar sobre el SGR el peso de aquellos proyectos propios que queden desfinanciados luego del recorte anunciado de \$4.8 billones *del rubro de inversión* del PGN del 2015. Máxime cuando cuenta en la

⁴ Amylkar D. Acosta M. De las vacas gordas a las vacas flacas. Enero, 31 de 2015.

⁵ Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país. Artículo 167.

⁶ Acto legislativo 05 de 2011.

Ley del Presupuesto del SGR 2015–2016 con una alta discrecionalidad para la decisión en torno a la viabilidad de los proyectos a través de los OCADs al dejar en sus manos la calificación de los mismos a través de un sistema de puntajes⁷.

Ante este cuadro amenazador y en el interés de que no se vean afectados los programas sociales que benefician a la población más vulnerable y de que no se detenga la ejecución de proyectos esenciales, los cuales contribuyen a mantener a flote la economía nacional⁸. Reiteramos nuestra propuesta de desahorrar parte de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) para fondarlos. Ya se hizo a favor de los productores, que se van a ver favorecidos con el desahorro de \$354.000 millones provenientes del FAE *como parte de su compensación*⁹, ahora sólo resta que se haga lo propio en beneficio de los no productores.

www.fnd.org.co

Edición 437 – Semana del 6 al 12 de marzo de 2015

⁷ Ley 1744 de 2014. Artículo 40.

⁸ Amylkar D. Acosta M. De las vacas gordas a las vacas flacas. Enero, 31 de 2015

⁹ Ídem