Imprimir

El Gobierno Nacional presentó su nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017. El primer elemento a destacar del MFMP es el reconocimiento implícito sobre el cambio de tendencia que viene presentando la economía colombiana desde 2015, al incluir en el cálculo del Producto Interno Bruto potencial y del ciclo económico, los valores esperados para el año 2017 y 2018; así como el optimismo que existe para el 2018 (Gráfico 1).

De acuerdo con las proyecciones del Gobierno Nacional (GN), “la economía tocó fondo durante el último trimestre de 2016 y los primeros tres meses de 2017, durante los cuales el crecimiento fue de apenas 1,1%. Para el año completo, se espera un crecimiento de 2,2%, lo cual implica un mejor desempeño en varios frentes durante la segunda parte del año. En la medida en que El Niño quedó atrás, el acuerdo de paz con las FARC ya fue firmado y se encuentra en sus primeras etapas de implementación, la inflación ha cedido de forma importante y la reforma tributaria surtió de forma exitosa su proceso de discusión y aprobación en el Congreso de la República, varios de los factores que generaron incertidumbre en 2016 ya no están presentes este año. La confianza de consumidores, industriales y comerciantes ya detuvo su proceso de deterioro e iniciaron una lenta pero segura recuperación. Adicionalmente, 2017 se perfila como un año de mejores precios de las materias primas comparado con 2016, en especial del petróleo y carbón” (MFMP, pág. 1); de ahí el cambio de tendencia que muestra el ciclo económico para el año 2018 (Gráfico 1).

El segundo aspecto a destacar, está asociado con la primera estimación oficial de las inversiones del Acuerdo Final.

El cálculo lo realiza el GN en dos fases. En la primera se identificaron las inversiones a realizar a nivel nacional como en los Programas de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial (PDET) que cobija los 170 municipios priorizados con base en los criterios definidos en el Acto Legislativo 01 de 2016: pobreza; debilidad institucional; y afectación por el conflicto y las economías ilegales. Entre las inversiones no focalizadas en los territorios

priorizados se encuentran, entre otros: el catastro multipropósito; el mejoramiento del sistema electoral; y, las campañas contra el consumo de drogas ilícitas. En la segunda fase, se realiza la distribución temporal de las inversiones en los próximos 15 años.

El costo estimado por el GN del Acuerdo Final asciende a $129,5 billones de pesos de 2016, donde el 85.4% del total corresponde al punto 1: La reforma rural integral ((Cuadro). El cálculo de los costos del Acuerdo lo realizó el GN con base en el costo marginal del incremento de una unidad en la cobertura y el número de beneficiarios potenciales (MFMP, Pág. 226).

Cuadro 1. Estimación del costo total del Acuerdo (Billones de $ de 2016).

	Costo Total	Porcentaje (%)
Reforma Rural Integral	110,6	85,4
Participación Política	4,3	3,3
Fin del Conflicto	1,9	1,5
Drogas Ilícitas	8,3	6,4
Víctimas	4,3	3,3
Total	129,5	100,0

Fuente: MFMP 2017. Cuadro 5.1.

En el caso de la reforma rural integral, la estimación tiene como base los siguientes tres pilares: i) restitución y formalización de tierras, que adicionalmente se complementa con asistencia técnica; capacitación; adecuación y recuperación de suelos; proyectos productivos; comercialización; y, acceso a medios de producción; ii) cierre de la brecha de pobreza entre el campo y la ciudad; y, iii) brindar progresivamente seguridad alimentaria y nutricional a la población rural con el fin de garantizar el derecho a la alimentación.

En el punto de víctimas del AF, es claro el MFMP 2017 en señalar que el mismo "se enfoca en el carácter resarcitorio de la política de víctimas y se centra en los subpuntos: 1. Derechos humanos de las víctimas y 2. Verdad tratando de dar contenidos que satisfagan las reivindicaciones de quienes han sido afectados por la larga confrontación". Adicionalmente, a lo largo del AF "se establece la reparación de las víctimas mediante las intervenciones territoriales planteadas en los puntos 1 y 4". Lo cual, en palabras del GN, equivale a señalar que "este punto no incluye la reparación individual como punto central, pues esto corresponde a la Ley 1448 de 2011 y es una política de Estado que se viene dando desde su promulgación"; por tanto, los costos de la Ley 1448 no se deben incluir en este aparte. "Así las cosas, el punto 5 llega a acuerdos centrales sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR) y el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos" (MFMP 2017, Pág. 228).

Respecto de la distribución temporal de las inversiones, el GN tuvo en cuenta 4 criterios: i) La temporalidad del AF como de algunas medidas (reducción de la pobreza rural o la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, entre otras); ii) La priorización entre productos, p.e. los costos del punto que garantizan el fin del conflicto; la construcción de vías terciarias; la erradicación de cultivos ilícitos y los apoyos a la economía familiar en el campo, entre otros; iii) Las inversiones en zonas que requieren del fortalecimiento de las capacidades de ejecución; y, iv) la disponibilidad anual de los recursos a efecto de garantizar la sostenibilidad fiscal, el cumplimiento de la Regla Fiscal y la viabilidad en la realización de las inversiones analizadas (MFMP 2017. Pág. 229).

Ahora bien, cuando el MFMP identifica las fuentes de financiamiento de las IPP muestra como el GN a través del PGN es el principal agente financiador con cerca del 36% (o 65.2% si se le suman los recursos del Sistema General de Participación -SGP), es decir, 46.7 billones de pesos de 2016, lo que representa cerca de $3.1 billones por año (Cuadro 2).

Cuadro 2 Fuentes de Financiamiento del Postconflicto (Billones de $ de 2016)

	Costo Total	Porcentaje (%)
Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0
Sistema General de Participaciones	37,8	29,2
Sistema General de Regalías	19,7	15,2
Entidades Territoriales (Recursos Propios)	5,5	4,3
Cooperación Internacional	11,6	8,9
Inversión Privada	8,3	6,4
Total	129,5	100,0

Fuente: MFMP 2017. Cuadro 5.2.

Sin embargo, tal y como lo contempla el Acto Legislativo 01 de 2016, en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz se deben identificar los proyectos y programas de inversión que se vienen ejecutando y lo que es más importante, definir las nuevas inversiones y los nuevos recursos. Así pues, estos $46.7 billones (o $3.1 billones por año) no son recursos nuevos, pues el GN reconoce en el MFMP que “el Plan Nacional de Desarrollo incluye un gran número de planes y proyectos afines a los diferentes puntos del Acuerdo… Durante los últimos años, el Gobierno ha llevado a cabo inversiones en proyectos relacionados con el posconflicto,

entre los cuales se destacan las inversiones en el sector agropecuario y de desarrollo rural, donde la inversión aumentó más del doble entre 2011 a 2015, y cerca del 75% de estos recursos fueron invertidos en proyectos relacionados con el desarrollo del sector agropecuario como están planteados en el punto 1 del Acuerdo: capitalización rural y crédito, distritos de riego, el fondo de fomento agropecuario, programas de generación de ingreso y capacidades productivas, vivienda rural, fondo de comercialización, entre otros. Así, la inversión en estos sectores implicará una reorientación y focalización de recursos más que una presión adicional sobre el Presupuesto Nacional" (MFMP 2017. Págs. 230 y 231).

En otras palabras, no hay un nuevo esfuerzo fiscal pues no corresponde a proyectos de inversión financiados con recursos nuevos, ya que el GN identificó "las actividades e inversiones contempladas en el Acuerdo y aquellas que está realizando el Gobierno en 2017. De esta manera, cada sector realizó un estimado de los montos de inversión que ya se están destinando a las inversiones requeridas para la paz en las zonas priorizadas". Esta reclasificación contable asciende a $1.2 billones, pues en el MFMP señala que se asignaron "recursos cercanos a $1,8 billones" para "financiar las necesidades más urgentes de la implementación de los acuerdos durante 2017" (Pág. 231).

La creatividad anterior, se refuerza con la forma como entran los recursos del SGP en la contabilidad. "Para estimar los recursos de inversión para la paz provenientes del SGP en los municipios, donde se focalizará la implementación de los acuerdos (PDET) y los departamentos en los que están ubicados estos municipios, se calcula el monto asignado a la entidad territorial de acuerdo con los criterios de las distribuciones sectoriales del SGP y estiman los recursos disponibles para inversión en la zona rural con el de contribuir al cierre de brechas, como uno de los objetivos fundamentales en la implementación de los acuerdos" (Pág. 231 y 232).

Cabe señalar que estos recursos llegan a las Entidades Territoriales independientemente del Acuerdo Final. Así pues, en este rubro tampoco hay un nuevo esfuerzo fiscal por parte del Gobierno Nacional ni del Estado.

Finalmente, el tercer aspecto está asociado con el gasto tributario o los beneficios fiscales de las Personas Jurídicas en el impuesto sobre la Renta y en el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) que se estiman en el MFMP. El gasto tributario se define como aquel conjunto de deducciones, exenciones y tratamientos fiscales especiales que reducen la obligación tributaria, generándose un menor recaudo para el Gobierno Nacional.

El nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo reconoce que las Personas Jurídicas obtuvieron en 2016 un beneficios tributarios de $6.7 billones, de los cuales el 74% corresponden al Impuesto sobre la Renta y, el restante 26%, al CREE. En el impuesto sobre la renta de las Personas Jurídicas el GN estimó en $5 billones los beneficios tributarios (75.2% Rentas Exentas; 10.4% Descuentos tributarios y el restante 14.4% deducciones por inversiones en activos fijos) y en $1.7 billones en CREE (94.5% son rentas exentas y 5.5% descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes del CREE).

En suma…

El nuevo MFMP reconoce implícitamente el cambio de tendencia de la senda de crecimiento económico de la economía colombiana; que considera que puede cambiar, pues varios de los factores generadores de incertidumbre en el año 2016 ya no están presentes para los años 2017 y 2018.

En segundo lugar, el gobierno nacional, por primera vez, presenta formalmente una estimación del costo fiscal del Acuerdo Final, que asciende a $129,5 billones de pesos de 2016. Si este valor se divide en igual proporción en los 15 años de implementación del AF (2017-2031), entonces anualmente se debe realizar una inversión de aproximadamente $8.63 billones, de los cuales se espera que el 65.2% provengan del Presupuesto General de la Nación (29.2% corresponde las transferencias del GN a las ET a través del SGP; y, el restante 36.0% a otras fuentes).

Como se sabe, los recursos del SGP están asignados a las Entidades Territoriales para la provisión de bienes públicos esenciales como son la educación; la salud; el agua potable; la

alimentación escolar; entre otros; exista o no Acuerdo Final. En otras palabras, se trata tan sólo de una reclasificación contable del gasto del Presupuesto del Gobierno Nacional, no de un esfuerzo fiscal nuevo para financiar ese tipo de bienes y servicios.

En el restante 36% (46.7 billones de pesos de 2016 entre 2017 y 2031, o $3.1 billones anuales en promedio), el Gobierno Nacional reclasificó nuevamente su contabilidad presupuestal incluyendo todos los proyectos y programas de inversión que viene realizando desde años anteriores y están relacionados con el postconflicto a efecto de reorientarlos y focalizarlos sin que necesariamente esto represente una presión adicional para el PGN. En el año 2017, esta suma es cercana a los $1.2 billones; y el restante $1.8 billones son programas necesarios y urgentes a efecto de implementar el AF.

Así pues, el Capítulo V: Necesidades de Inversión para la implementación del Acuerdo de Paz y sus fuentes de financiamiento está lejos de responder a la solicitud del Acto Legislativo 01 de 2016 donde se conmina al Gobierno Nacional a presentar el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz: “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales”.

Los beneficios tributarios de las Personas Jurídicas, podrían ser de gran utilidad para financiar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), y refrendado por el Congreso de la República; pues el cambio de tendencia del ciclo económico, las nuevas necesidades para atender el Acuerdo Final, no se compadece con los $6.7 billones que el Gobierno Nacional ha dejado de recaudar de las Personas Jurídicas por exenciones y beneficios fiscales que se les otorgan.

Jorge Espitia: Profesor Universitario