

N° 12-2019

Junio

INFORME ESPECIAL

Cuentas fiscales:

Panorama después de

la ley de financiamiento

.....

Cuentas fiscales: Panorama después de la ley de financiamiento

Diego Fernando Montañez Herrera¹

Grupo de Análisis de Coyuntura Económica. Universidad EAFIT²

Resumen.

El panorama de las cuentas fiscales después de la ley de financiamiento se presenta preocupante, parece haberse perdido una oportunidad de mejorar el marco tributario de forma estructural, sólo se muestran señales de haberse postergado las nubes de la situación fiscal.

Introducción.

La economía colombiana presenta indicios de comenzar una fase de recuperación gradual, dejando atrás el pobre crecimiento presentando en los últimos años, cuando los precios internacionales del petróleo tuvieron una volatilidad considerable afectando profundamente las cuentas fiscales. Por consiguiente, una de las variables macroeconómicas que ha estado y estará en el "ojo del huracán" en los próximos años en la coyuntura económica, tiene que ver con el balance fiscal.

¹ Estudiante de la maestría en Economía; Universidad EAFIT. Dirección: dfmontaneh@eafit.edu.co

² Con el apoyo del profesor Álvaro Hurtado Rendón, Universidad EAFIT. Dirección: ahurtad1@eafit.edu.co

Con el apoyo del profesor Jesús Botero García, Universidad EAFIT.

La situación fiscal del país, se encuentra en un punto álgido de preocupación para el emisor, inversionistas locales y extranjeros, y parece haber encendido las alarmas en los últimos años de las calificadoras de riesgo. Sólo por dar un ejemplo y para entender la importancia del tema, Fitch pasó a negativa la perspectiva crediticia del país el mes pasado, lo que podría aumentar la probabilidad que los inversionistas replanteen sus decisiones de retirar sus dineros en Colombia, profundizando las causas del moderado desempeño económico presentado en años recientes³.

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MCHP), el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en el año 2018 cerró en **3,1%** del Producto Interno Bruto (PIB), lo que coincide con lo planteado en el Marco Fiscal de Mediano de Plazo (MFMP) presentado en junio de 2018 y con la última acta del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) de 2019. En lo que sí difiere el MFMP 2018, es en que el gobierno nacional proyectaba un déficit fiscal para el año 2019 de 2,4% del producto interno bruto (PIB), mientras que, el CCRF en su última acta proyecta un 2,7% (ver gráfico 1). Posterior a la presentación del MFMP 2018, se estimó un faltante del orden de 14 billones de pesos para el Presupuesto General de la Nación del 2019 (PGN 2019). Para dar un estricto cumplimiento de la Regla Fiscal, y enviar señales correctas a los agentes respecto al balance fiscal, el Gobierno Nacional presentó la *ley de financiamiento*, con el objetivo de financiar parte del presupuesto general de la nación. Este documento presentará el panorama de las cuentas fiscales para el año 2019 con la ley de financiamiento aprobada en el congreso, especialmente según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Financiero 2019 y la última acta No11 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF).

³ Cabe anotar que Moody's, por su parte, pasó la perspectiva de la deuda de negativa a estable.

Gráfico 1: Balance Fiscal 2007-2019⁴



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Banco de la República, Marco Fiscal de Mediano de Plazo (MFMP) & CCRF 2019.

2. Ley de Financiamiento.

La Ley de financiamiento es la Ley 1943 de 2018 con la cual el Gobierno Nacional pretende solventar parte del faltante del Presupuesto General de la Nación del año 2019. Es importante anotar que se presentó una primera propuesta en el mes de octubre del 2018, que pretendía recaudar un faltante de 14 billones de pesos, la cual despertó una especial atención de los analistas económicos, inversionistas locales y extranjeros y de los hogares colombianos, puesto que tenían apartados bastante problemáticos frente a la opinión pública, entre lo más debatidos, la extensión del IVA a toda la canasta familiar, el impuesto a los trabajadores independientes e impuestos al sector financiero. No obstante, la propuesta aprobada en

⁴ Los datos que se refieren al déficit fiscal 2019 son una proyección del Comité Consultivo para la Regla Fiscal en su última acta de abril 2019.

diciembre del año 2018, estima recaudar una cifra aproximada de 7,2 billones de pesos, situación preocupante en lo que concierne al cumplimiento de las metas fiscales pactadas en el marco fiscal del mediano plazo y con la sostenibilidad fiscal del país.

Ahora bien, la ley de financiamiento que finalmente fue aprobada tendrá efecto a partir del año en curso. Por consiguiente, es importante aclarar lo que se aprobó para un mejor entendimiento de los efectos macroeconómicos en la economía colombiana y en el balance fiscal. La ley N° 1943 del 28 de diciembre del 2018 (de ahora en adelante ley de financiamiento) "por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones" (Ley N. 1943, 2018), en términos generales, y teniendo en cuenta el notable interés que generó, difiere respecto a la primera propuesta en los siguiente puntos: "el proyecto no aumentará la base del IVA, mantendrá el actual régimen del IVA aplicable a los contratos de prestación de servicios y no tocará las pensiones de los colombianos" (Contraloría General de la República, 2019). Adicionalmente, según MinHacienda "la ley mantiene el espíritu inicial de proteger a la población más vulnerable y buscar un sistema tributario más equitativo, al facilitar los emprendimientos, fortalecer la DIAN y obtener una mayor contribución de quienes tienen ingresos y patrimonios altos" (Contraloría General de la República, 2019). Por todo lo anterior, es evidente el diferencial en términos de recaudo esperado, como se muestra en resumen:

Tabla 1: Recaudo esperado ley de financiamiento

Ley de financiamiento		
Etapa	Recaudo esperado año 2019	Mes
Primera Propuesta	14 billones	oct-18
Propuesta aprobada	7,2 billones	dic-18

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Plan Financiero 2019 & Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). **Elaboración propia.**

Entre los objetivos fundamentales de la ley de financiamiento, aprobada en el congreso, está “recuperar la inversión del país y permitir que la economía crezca por encima del 4%, quitando la carga a los generadores de empleo y llevando la inversión al campo” (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f, 2019); dar un importante impulso a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); y establecer un “marco tributario que facilitará el desarrollo y consolidación de las empresas que integran la economía naranja” (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f, 2019). Como se puede notar de forma preliminar, es una ley muy ambiciosa, que aunque su objetivo primordial es el financiamiento, también trae consigo ciertas medidas que implican un esfuerzo en las finanzas públicas, y parece más optimista que realista, como se mostrará en cifras más adelante.

3. Resultado esperado ley de financiamiento.

Para entender cómo la ley aprobada logrará recaudar los 7,2 billones de pesos que servirán para financiar parte del presupuesto general de la nación, es necesario comprender la estructura de la ley de financiamiento. Como se muestra en el gráfico 2, existen tres grandes ejes sobre la cual se fundamenta la ley, de forma tal que se satisfacen los tres principios básicos del sistema tributario (equidad, eficiencia y progresividad) que establece la constitución política (Anif-Fedesarrollo, 2019), protegiendo el poder adquisitivo de la población más vulnerable y manteniendo las medidas para incrementar la equidad, avanzar en la lucha contra la evasión e impulsar el crecimiento y la productividad (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2019). La ley se sintetiza en que modifica principalmente impuestos directos e incluye medidas para el fortalecimiento de la DIAN.

Gráfico 2. Estructura general ley de financiamiento



Fuente: Elaboración propia con datos de (Ley N. 1943, 2018) y (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.).

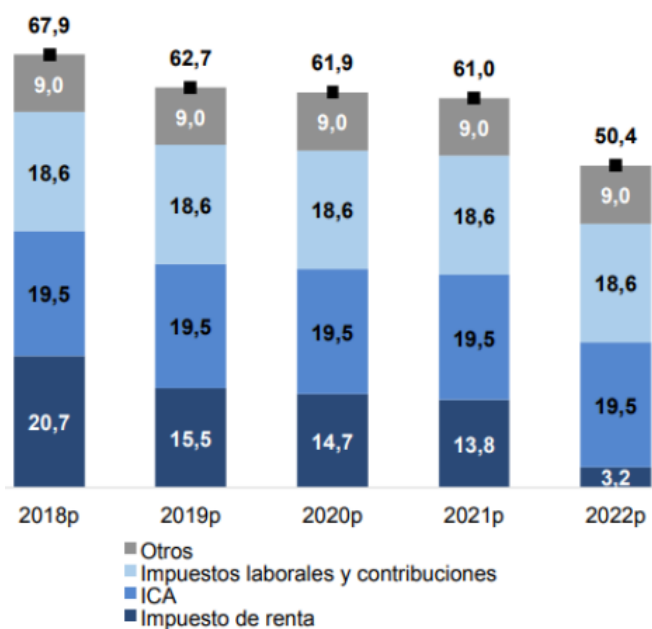
3.1 Resultado esperado “medidas para reactivar la economía”.

En esta primera parte, se crea un marco tributario que busca hacer frente a la informalidad, la baja productividad y necesidad de impulsar el crecimiento económico a través del emprendimiento (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.). Los cambios más relevantes tienen que ver con la reducción de la tarifa de renta para las empresas de 33% a 30% en los próximos 4 años; el descuento en el impuesto de renta de los gastos en IVA de la *inversión de capital* y de los pagos del impuesto de industria y comercio, lo que reduce los costos de la inversión y mejora la estructura del impuesto, al dejar de castigar la inversión (Ley N. 1943, 2018); y, adicionalmente, se introducen mecanismos para fomentar el emprendimiento de la economía naranja y del sector agropecuario (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.). Sin

duda alguna, este nuevo marco normativo con esta serie de medidas consolidará el crecimiento de la economía colombiana a cierre de este año, aunque a riesgo de que se den mayores déficits futuros. El último informe del Banco de la República al Congreso concluye: "Nuestro pronóstico prevé que la demanda interna se fortalecería a un mayor ritmo que el observado en 2018, en parte, gracias al impacto favorable de la Ley de Financiamiento sobre la inversión empresarial" (Banco de la República, 2019). Finalmente, se crea el mecanismo de tributación SIMPLE a través del cual se facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las micro y pequeñas empresas, se elimina la renta presuntiva, se establece un nuevo mecanismo que busca incentivar la normalización tributaria a capitales en el exterior (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.) como otra medida para reactivar la economía. A continuación, se presenta un resumen del cierre fiscal preliminar 2018 y plan financiero 2019 y una serie de estimaciones de Anif & Fedesarrollo en lo que concierne en el total de impuestos pagados en los próximos años:

Gráfico 3: Tasa efectiva de tributación.

**Tasa efectiva de tributación – Empresa mediana
fabricante de macetas de barro**
Total impuestos pagados (% de utilidades)



Fuente: Tomado de Anif- Fedesarrollo (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.).

Es claro que son mecanismos que no tienen como objetivo primordial recaudar de forma directa, sino más bien reactivar la economía, y por consiguiente, obligan a reforzar el nivel de recaudo por los otros dos ejes que veremos más adelante. Sí son medidas que, de implementarse de forma correcta, serían excelentes para la economía doméstica, especialmente para el sector empresarial y las inversiones de capital que permitan un mejor desarrollo del aparato productivo industrial. Es importante resaltar los beneficios en la inversión para las industrias creativas y el sector agrícola, que deben ser tomados en cuenta en el balance de la ley de financiamiento, se ven en la tabla 2.

Tabla 2. Principales beneficios tributarios de la ley de financiamiento

	Industrias creativas	Sector Agrícolas
Beneficio	Rentas exentas por 7 años para empresas que tengan ingresos brutos anuales inferiores a 2.700 millones.	Rentas exentas por un periodo de 10 años para inversiones agrícolas de mínimo 850 millones en seis años que genere mínimo 10 empleos
Requisitos	Inversión mínima de 150 millones en los primeros 3 años y mínimo 3 empleos	Solo aplican para empresas que tengan ingresos brutos anuales inferiores a 2.700 millones

Fuente: Elaboración propia con datos de (Ley N. 1943, 2018) y (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f)..

En resumen, es un paquete de medidas que buscan reactivar la economía. No obstante, tendrá dificultades en el nivel de recaudo a lo largo de los próximos años como se mostrará en el último apartado del documento, pero hay que rescatar varias medidas que incentivan la inversión de capital.

3.2 Resultado esperado “los ciudadanos de más ingresos tributarán más” (sistema progresivo).

Este segundo aspecto, gira en torno al pilar de la equidad que se fortalece con la ley en cuestión. Dentro de los aspectos más relevantes, se pueden resaltar los siguientes:

- a) Se incrementa la tarifa del impuesto de renta para las personas con ingresos mensuales promedio, mayores a \$40 millones. Desde el punto de vista tributario se unifican cédulas, pasando de 5 cédulas a 3 cédulas:
- Renta de trabajo, capital y no laborales.
 - Renta de pensiones.
 - Dividendos y participaciones.

Adicionalmente, se plantean 3 nuevos umbrales de tarifas marginales sobre la tarifa de renta:

Tabla 3. Nuevos umbrales marginales

35 %	297 millones y 650 millones
37 %	650 millones y 1062 millones
39 %	1062 millones

Fuente: Datos de la Ley de financiamiento. Elaboración propia.

- b). Los dividendos superiores a \$10,3 millones serán gravados a una tarifa marginal de 15%
- c). Remesas 7,5% (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.).
- d). Impuesto al consumo del 2% para la venta de viviendas con precio superior a \$918 millones. (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.).

Se puede notar claramente que en estas medidas está el grueso del recaudo esperado de la ley de financiamiento, que se detalla a continuación en la tabla 3, que resume el recaudo esperado para el año 2019 en millones de pesos y, adicionalmente, el porcentaje equivalente respecto al PIB, de acuerdo con la proyección de las variables macroeconómicas tomadas del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero 2019.

Tabla 4. Recaudo esperado segundo eje ley de financiamiento

Ley de financiamiento		
Ítem	Recaudo esperado año 2019	% PIB
> \$ 40m. Imp Renta (35,37,39%)	1,900 m.mill de pesos	0,2
> \$ 5000mm. Imp Patrimonio	800 m.mill de pesos	0,1
> \$10,3m. Dividendos (15%)	452 m.mill de pesos	0,05
Remesas (7,5%)	368 m.mill de pesos	0,04
Venta Activos fijos inmuebles	1,700 m.mill de pesos	0,2

Fuente: Elaboración propia con datos PGN 2019, Plan Financiero 2019 & MFMP2018

3.3 Fortalecimiento y modernización de la DIAN.

Finalmente, esta sección tiene que ver con la introducción de fuertes mecanismos de sanción para la evasión y la elusión, y busca formalizar y dar entrada a sectores que en la actualidad no hacen parte de la tributación. La apuesta por la legalidad es una apuesta por la formalización del país, como lo plantea el gobierno nacional. Ello se articula, además, con la factura electrónica (Ministerio de hacienda y crédito público, s.f.). A grosso modo se implementan medidas que permiten la modernización y el fortalecimiento de la DIAN (Ley N. 1943, 2018) con un recaudo esperado aproximadamente de un billón de pesos para el año 2019.

Como se ha podido apreciar, la ley de financiamiento en sus tres componentes pretende obtener un nivel de recaudo optimista para los siguientes 3 años. No obstante, también presenta beneficios, deducciones e incentivos tributarios en dicho periodo, lo que hace necesario un análisis del balance de dicha la ley respecto al cumplimiento sostenido de las metas fiscales, puesto que, posiblemente, no disipa las nubes de la situación fiscal por unos años, sino que las posterga, sin llegar a solucionar los problemas estructurales de las cuentas fiscales del país, fenómeno preocupante, teniendo en cuenta la coyuntura económica presentada, versus las predicciones macroeconómicas optimistas con qué hace los cálculos el Gobierno Nacional.

A continuación, se presenta el resumen con el recaudo esperado, tomado del Ministerio de Hacienda, donde confluyen los 3 componentes individuales anteriormente analizados.

Recaudo esperado de la Ley de Financiamiento en 2019

		\$ MM	% del PIB
Concepto	Detalle	2019	2019
IVA	Plurifásico cerveza y gaseosa	910	0,1
Impuesto al consumo	Venta de inmuebles con valores superiores a 26.800 UVT (2%)**	1.700	0,2
Personas naturales	Unificación de cédulas y nuevas tarifas marginales (35%, 37%, 39%)	1.900	0,2
	Impuesto al patrimonio (1,0% para patrimonios superiores a \$5.000 m)	800	0,1
	Dividendos a residentes (15%)	452	0,0
Personas jurídicas	Impuesto a remisión de utilidades (7,5%)	368	0,0
DIAN	Normalización 2019	1.000	0,1
Recursos Ley de Financiamiento - efectos directos		7.130	0,7

Fuente: Tomado de Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De esta manera, se resume el aporte de cada uno de los componentes de la ley de financiamiento para llegar a la cifra del recaudo esperado. Ahora bien, tomando las conclusiones que el Gobierno Nacional plasma en el cierre fiscal preliminar 2018 y plan financiero 2019: "La Ley de Financiamiento incrementa la inversión privada y el crecimiento económico en 2019 gracias a la menor carga tributaria de las empresas. Adicional al anterior efecto, la ley de financiamiento incrementa los ingresos de la Nación para financiar de forma sostenible la inversión pública. Se impulsa la legalidad al fortalecer la DIAN y penalizar en mayor medida la evasión, el Plan Financiero de 2019 es consistente con el estricto cumplimiento de la Regla Fiscal. El superávit primario de 2019 garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas" (Ministerio de hacienda y crédito público, 2019). Sin embargo, se hace

necesario analizar si efectivamente existe un cumplimiento estricto de los compromisos fiscales, puesto que, cabe recordarlo, el cambio de la primera propuesta respecto a la aprobada, en términos de recaudo implica un diferencial negativo de 6 billones de pesos para financiar el presupuesto general de la nación 2019. Para ello, veamos un análisis comparativo respecto a las cifras que presentó el marco fiscal de mediano plazo, con respecto a las cifras mostradas en el plan financiero 2019.

4. Análisis comparativo posterior ley de financiamiento.

A continuación, se presenta un gráfico comparativo entre los datos presentados en junio 2018 en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las cifras mostradas en febrero del año en curso en el plan financiero 2019 y las registradas por el comité consultivo para la regla fiscal en abril del 2019, que incluyen la ley de financiamiento aprobada.

Como se puede ver de forma detallada en el gráfico 4, especialmente en los recuadros rojo y los señalados con las flechas azules, se evidencia como en el MFMP2018 se pretendía recaudar un valor aproximado de la DIAN a los 143,000 miles de millones de pesos, mientras que, posterior a la ley de financiamiento la cifra sube hasta 148,000 miles de millones de pesos MM, lo que muestra el impacto de las medidas del segundo y tercer eje de la ley. Es importante resaltar el cambio de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central que se presentan en el MFMP sin ley de financiamiento que ronda los 165.738 en miles de millones de pesos (15,6 en % del PIB), mientras que, con ley de financiamiento la cifra se aproxima a los 172.317 MM (16,3 en % del PIB), lo que sería un resultado positivo, puesto que se tendrían mayores ingresos totales, aunque, desde la perspectiva del balance fiscal, la proyección de los gastos totales también se incrementan para el 2019, pasando de 190.673 MM siendo 18 en % del PIB a 197.252 MM siendo 18,6 en % del PIB. Ello sigue siendo un balance optimista, que se tendrá que ajustar hacia un mayor déficit, puesto que no se han solucionado estructuralmente los problemas del marco tributario, y la ley de financiamiento con los resultados esperados se torna insuficiente para financiar el faltante del PGN, máxime si se considera que se hicieron proyecciones altas y sostenidas de los precios del petróleo, y ello no obstante el mayor espacio fiscal que ha brindado el CCRE, pronosticando que un déficit que ronde el 2,7 como % del PIB, cumpliría las metas fiscales.

Gráfico 4: Análisis comparativo después de la ley de financiamiento

Cuentas fiscales sin ley de financiamiento 2019 MFMP						
CONCEPTO	\$MM			% PIB		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Ingreso Total	144.062	150.241	165.738	15,6	15,1	15,6
Tributarios	126.958	135.710	143.465	13,8	13,6	13,5
DIAN	126.554	135.278	143.000	13,7	13,6	13,5
No DIAN	403	433	465	0,0	0,0	0,0
No Tributarios	5.451	745	1.309	0,6	0,1	0,1
Fondos Especiales	1.532	2.097	2.051	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	10.122	11.689	18.912	1,1	1,2	1,8
Gasto Total	174.519	180.595	190.673	18,9	18,1	18,0
Intereses	26.617	28.550	30.138	2,9	2,9	2,8
Funcionamiento + Inversión	147.902	152.045	160.535	16,0	15,3	15,2
Pagos anticipados 2018	3.179			0,3	0,0	0,0
Balance Total	-33.636	-30.354	-24.935	-3,6	-3,1	-2,4
Balance Cíclico	-15.680	-11.050	-5.392	-1,7	-1,1	-0,5
Balance Estructural	-17.956	-19.304	-19.543	-1,9	-1,9	-1,8

Ley de financiamiento

Cierre Fiscal 2018 Comité Regla Fiscal		
CONCEPTO	\$MM	% PIB
	2018	2018
Ingreso Total	149.285	15,3
Tributarios	135.187	13,9
No Tributarios	826	0,1
Fondos Especiales	1.547	0,2
Recursos de Capital	11.724	1,2
Gasto Total	179.601	18,4
Intereses	27.474	2,8
Funcionamiento + Inversión	152.393	15,6
Préstamo neto	-267	0,0
Balance Primario	-2.842	-0,3
Balance Total	-30.316	-3,1
<i>Ciclo económico</i>	-5.047	-0,5
<i>Ciclo energético</i>	-6.251	-0,6
Balance estructural	-19.017	-1,9

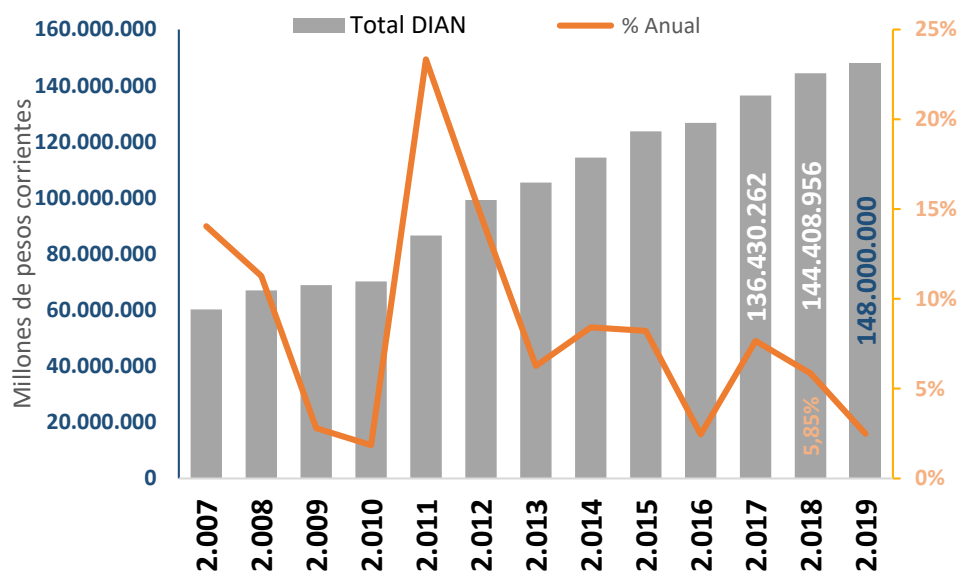
Cuentas Fiscales con ley de financiamiento 2019 PF				
CONCEPTO	\$MM		% PIB	
	2018	2019	2018	2019
Ingreso Total	149.844	172.317	15,1	16,3
Tributarios	135.204	148.496	13,6	14,0
DIAN	134.743	148.000	13,6	14,0
No DIAN	461	496	0,0	0,0
No Tributarios	825	800	0,1	0,1
Fondos Especiales	1.540	2.101	0,2	0,2
Recursos de Capital	12.275	20.921	1,2	2,0
Gasto Total	180.143	197.252	18,1	18,6
Intereses	27.614	30.851	2,8	2,9
Funcionamiento + Inversión	152.529	166.401	15,4	15,7
Balance Primario	-2.685	5.916	-0,3	0,6
Balance Total	-30.298	-24.935	-3,1	-2,4

Fuente: Ministerio de hacienda y crédito público, Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2018), Plan Financiero (PF) 2019 & Comité Consultivo de la Regla Fiscal 2019.

Ahora bien, se puede deducir de acuerdo al cuadro de cierre fiscal 2018, que el año 2018 se ha cumplido la regla fiscal con un balance de -3,1%, pero es importante anotar, en la comparación de los tres cuadros publicados por MFMP2018, PF2019 y el comité de la regla fiscal, que existe incertidumbre en lo que se refiere a los ingresos totales del Gobierno Central, reflejando la debilidad que se presenta en los recaudos tributarios, y mostrando posiblemente que es insuficiente el marco tributario actual.

A continuación, se presenta la evolución de los ingresos tributarios administrados por la DIAN que, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, es uno de los pilares en los que se fundamenta el recaudo esperado.

Gráfico 5: Estadísticas de los ingresos tributarios administrados por la DIAN 2007-2018* con 2019 del plan financiero 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la DIAN y Plan Financiero 2019

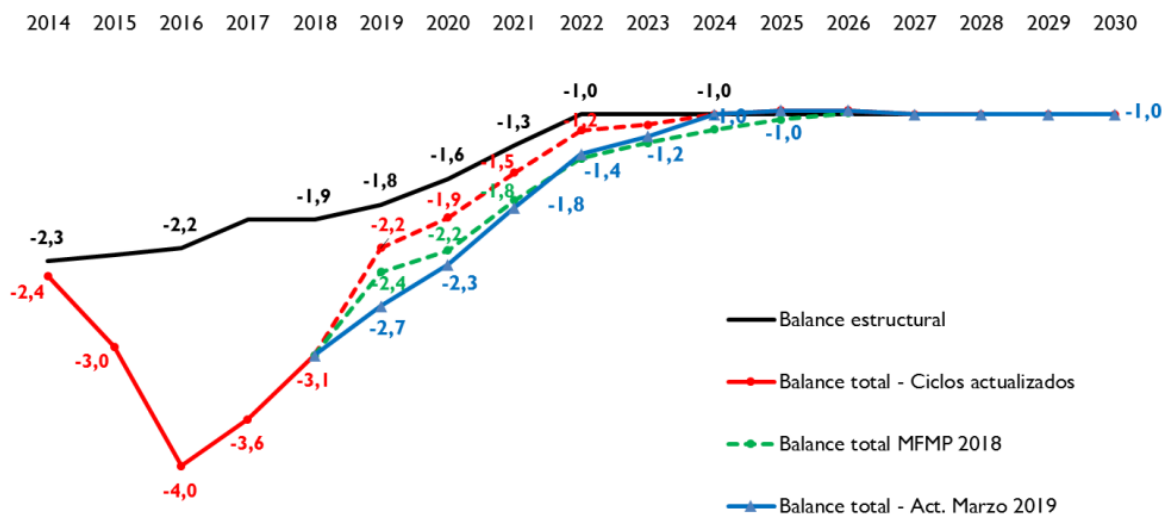
El gráfico 5 es de suma importancia, puesto que muestra el desempeño de los ingresos tributarios administrados por la DIAN en la última década, y hace evidente que las reformas tributarias que se han implementado en años previos han tenido un efecto positivo en el primer año, pero no han contado con un impacto positivo sostenido sobre el nivel de recaudo. De ocurrir así con la ley de financiamiento, y recordando que incuye también grandes beneficios tributarios a las industrias creativas (economía naranja) y sector agropecuario, ello podría poner en riesgo el cumplimiento de la Regla Fiscal, lo que haría previsible una nueva reforma (Anif-Fedesarrollo, 2019). Según cálculos de Fedesarrollo y Anif, el escenario para cumplir estrictamente las metas fiscales se entrevé muy improbable, lo que se evidencia incluso en el gráfico 6 del CCRF, donde se ha aumentado el espacio fiscal, y en el que el panorama respecto al déficit fiscal después de la ley de financiamiento muestra incluso un efecto adverso (línea

azul) respecto a la brecha del déficit fiscal en el escenario antes de la ley de financiamiento (línea verde), con una brecha que se amplía hasta el año 2024.

5. Ley de financiamiento y la revisión del déficit total permitido.

Hay claramente respecto al tema dos posiciones: una optimista del Gobierno, que se contrapone a una visión preocupante por parte de los analistas económicos. En el acta no11 (abril 2019) del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, dónde se reafirmó que el Gobierno Nacional había cumplido de forma estricta la regla fiscal en 2018, se hicieron varios ajustes a la proyección del déficit, y se le han brindado más escenarios de maniobra al Gobierno Nacional, en medio de una coyuntura macroeconómica medianamente favorable (a la que contribuye una proyección de estabilidad de precios del petróleo, con el precio de referencia Brent por encima de los 65 dólares hasta el año 2030 y con una brecha del producto que se irá cerrando a finales del año 2025), que se sintetizan en el siguiente gráfico:

Gráfico 6: Actualización del balance total permitido del GNC según el comité Consultivo de la Regla Fiscal (% PIB)



Fuente: Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF 2019).

Aunque el CCRF insiste en que el mayor espacio fiscal que se muestra en las actualizaciones en el gráfico 6, “no compromete la sostenibilidad fiscal del país” se ve muy complicado el cumplimiento estricto de la regla fiscal, puesto que, como se ha mostrado en el documento, la ley de financiamiento no será suficiente para cerrar de forma satisfactoria el denominado hueco fiscal, ya que si bien sube los ingresos tributarios en los próximos años de forma transitoria, también determina que gran parte de esos recursos salgan por otros rubros de la ley, como las medidas para reactivar la economía. Por consiguiente, muy probablemente se tendrá que poner sobre la mesa una nueva reforma tributaria, o aumentar aún más el espacio fiscal, con una nueva modificación en el balance total.

6. Reflexiones Finales.

El panorama de las cuentas fiscales después de la ley de financiamiento es preocupante: parece haberse perdido una gran oportunidad de mejorar el marco tributario de forma estructural, y no parecen haberse disipado las nubes de la situación fiscal, cuyos problemas sólo muestran señales de haberse postergado. Aunque muy probablemente se recupere la senda de crecimiento de la economía colombiana en el 2019, y el nivel de recaudo sea sobresaliente para el presente año, el panorama actual no presenta síntomas de tener un impacto favorable permanente en los próximos 4 años, presentándose muy lejano el crecimiento esperado por encima del 4% que anuncia el gobierno nacional con la ley, y el ajuste del balance fiscal en el mediano plazo. No obstante, hay que resaltar los aspectos positivos en lo relativo a la inversión de capital, que podrían compensar otros efectos de manera notable y podrían representar un gran avance para el aparato productivo industrial de la economía doméstica. Sin duda alguna el balance fiscal seguirá siendo un tema primordial en la agenda macroeconómica del país en años venideros, obteniendo un papel estelar, en lo que se refiere al cumplimiento de las metas fiscales propuestas por el Marco Fiscal del Mediano Plazo y el Comité de la Regla Fiscal, así que no será una sorpresa estar hablando de reforma tributaria o alguna normativa que contribuya a financiar lo que se ha denominado como el “hueco fiscal” en los próximos años, para la añorada sostenibilidad fiscal.

Referencias.

Anif-Fedesarrollo (2019). La reforma tributaria de la Ley de Financiamiento. Recuperado de: https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/guillermo_perry_exministro_de_hacienda.pdf

Anif-Fedesarrollo (2019). Seminario Macroeconómico Ley de Financiamiento y competitividad. Recuperado de: http://www.anif.co/sites/default/files/memorias/santiago_matallana_consejo_privado_de_competiidad.pdf

Banco de la República (2019). Finanzas públicas. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm

Banco de la República (2019). Informe de la Junta Directiva al Congreso marzo e 2019. Recuperado de: http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9669/ijd_mar_2019.pdf?sequence=15&isAllowed=y

Comité consultivo para la regla fiscal (2019). Acta No.11. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FPMHCP_WCC-143524%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Congreso de Colombia. Ley N° 1943 del 28 de diciembre del 2018. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FPMHCP_WCC-136018%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Contraloría General de la República (2019). Información Presupuestal del SIIF Nación. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/informacion-presupuestal-del-siif>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). Desempeño fiscal. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2019). Estadísticas de recaudo: Estadísticas de los tributos administrados por la DIAN. Recuperado de: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

- Marco Fiscal de Mediano Plazo (2018). Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/politica_fiscal/marcofiscalmedianoplazo.jspx?_afLoop=1887371022593&_afWindowMode=0&_afWindowId=18af1aoup_x_110#!%40%40%3F_afWindowId%3D18af1aoup_x_110%26_afLoop%3D1887371022593%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dnnttpblad_66

- Ministerio de hacienda y crédito público. (s.f.) ABC: Ley de financiamiento. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-132705%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.
 - Cierre Fiscal preliminar 2018 y plan financiero 2019. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=/OCS/P_MHCP_WCC-137004//idcPrimaryFile&revision=latestreleased
 - Ley de financiamiento para un crecimiento sostenido e inclusive. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-137507%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
 - Presupuesto General de la Nación (PGN). Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/PresupuestoGralNacion/PGN/ProyectoPptpGralNacion2019;jsessionid=dtP4ejx36IZJ9d0jlgm5y7zk4cFZCGFrg_cwzZBkDyvZitjonOqw!-2030365061?_adf.ctrl-state=s13017i1_4&_afLoop=871684323386899&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D871684323386899%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D18tpdn3z0o_4
- Portafolio (2019). Las cuentas fiscales para 2019. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/las-cuentas-fiscales-para-2019-524635>