

# La política fiscal de 2008

---

*Juan Camilo Restrepo S.<sup>1</sup>*

## I. INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar quisiera hacer una reflexión de carácter general. La ley de responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) introdujo en Colombia instrumentos muy valiosos para el análisis fiscal. Uno de ellos, y quizás el que más trascendencia ha tenido en la orientación y objetividad del debate fiscal, es el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). No hay que olvidar que gracias a esta herramienta que tenemos verdaderos elementos de juicio para un análisis serio, profundo y realista del comportamiento de la economía y sus expectativas de corto y mediano plazo.

En esta ocasión, trataré algunos temas relacionados precisamente con el proyecto de presupuesto del 2008 y, en particular, con la política fiscal proyectada en el MFMP. El objetivo entonces será evaluar la conveniencia de estos objetivos en términos de su suficiencia y sostenibilidad.

Es importante reconocer lo satisfactorio que luce el panorama fiscal consignado en el MFMP. En efecto,

para el año 2008 se está proyectando un déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) del 3,3% del PIB y del 1,4% en el Sector Público Consolidado (SPC) sin mayores discusiones sobre su nivel, es destacable que halla una cierta evidencia de que ambos déficit estén bajo control, sean perfectamente financiables y que, de alguna manera, no estén anticipando alguna agitación en el frente fiscal. En general, incluso se observa que se está generando un superávit primario un poco superior al 2,5% del PIB, lo cual es suficiente tanto para captar algunos efectos anti cíclicos como para reducir la deuda neta del sector público. De manera que tanto en el monto de los déficit como en el superávit primario hay cierta tranquilidad que nos puede animar a tomar algunas precauciones y recomendaciones.

En este sentido, es importante resaltar tres grandes dudas que se ciernen sobre la sostenibilidad de la situación. En primer lugar, el MFMP contabiliza cuantiosos ingresos que serán transitorios por su naturaleza, pero que no son menores en la financiación presupuestal, lo cual obligará a que parte del financiamiento esperado con estos recursos termine convertido en gasto permanente.

---

<sup>1</sup> Ex-Ministro de Hacienda y Crédito Público.

De otro lado, cuando se miran las proyecciones de ingreso del año entrante comienzan a aparecer en el proyecto del presupuesto los efectos erosivos y devastadores del uso y abuso que se ha venido haciendo en las últimas reformas tributarias de las exenciones, deducciones, gabelas, privilegios entregadas a todo tipo de sectores, con importantes efectos en la proyección de las rentas fiscales. Por ejemplo, el propio gobierno prevé que va a crecer el impuesto de la renta de ahora en adelante, inclusive a pesar de que en el superávit primario proyectado sea evidente que hay un componente anti cíclico en la programación presupuestal. De hecho es posible mostrar que este no es tan anti cíclico como debería serlo. Entonces quiero básicamente desarrollar esos tres temas.

## II. INGRESOS TRANSITORIOS PARA FINANCIAR GASTOS PERMANENTES

Son dos los ingresos que, por su magnitud, sobresalen en el presupuesto del 2008 y que están destinados a financiar gastos permanentes. El primero es la cuota del impuesto al patrimonio que se recolectará en el 2008, y que equivale a \$2,9 billones. El segundo es una transferencia que recibirá el gobierno por la liquidación del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), que reportará a la nación ingresos por \$2,3 billones.

En principio, la destinación de éstas rentas debería ser fundamentalmente para el ahorro, y de ninguna manera debería financiar gasto recurrente.

El Cuadro 1 muestra que la cuota a recaudar en el 2008 del impuesto al patrimonio representará una proporción importante de los ingresos tributarios a recaudar sobre la actividad interna. En total los impuestos le van a generar \$7,94 billones al gobierno en el 2008, en donde la cuota del impuesto al patrimonio va a representar un 42% del crecimiento

marginal de los ingresos tributarios. Esto es una clara evidencia de que las rentas están definidas fundamentalmente por estos ingresos extraordinarios especiales.

Por ejemplo, si consideramos solamente la cuota de lo que se recaudará en el 2008 por patrimonio -\$2.980 billones-, vemos que ésta equivale al 42% del incremento en términos absolutos de lo que se recaudará por impuestos entre 2007 y 2008, esto es, \$7.094 billones.

Por el lado del impuesto de renta encontramos la otra cara de la moneda. El actual gobierno lleva ya tres reformas tributarias caracterizadas fundamentalmente por mantener todo tipo de exenciones, deducciones y otras gabelas cercanas al 40%, todo lo cual a aumentado durante las últimas dos o tres reformas tributarias a no menos de 12 casos especiales. El país ha aumentado los privilegios tributarios contrario a todas las recomendaciones fiscales. El reflejo de esto es que el total de los ingresos tributarios crecerá el 12% en 2008, renta apenas está creciendo al 3,6% y va a seguir así seguramente en los años venideros, esto lo que muestra es un importante cuello de botella en cuanto a la tributación directa en Colombia.

El propio MFMP reconoce que es a través de impuestos como al patrimonio con el que se están relevando otros ingresos que, a su vez, están reduciendo su dinámica. Según esto, el recaudo interno para 2008 (12,7% del PIB) responde a la interacción de varios efectos: un significativo incremento en la entrada de tres pagos por concepto de impuesto al patrimonio (uno asociado a 2007 y dos mas correspondientes a la vigencia del 2008), compensado parcialmente por una reducción de los ingresos derivados del impuesto a la renta y timbre producto del impacto de la reforma tributaria y de la finalización gradual del impuesto de timbre respectivo.

**Cuadro 1. COMPORTAMIENTO ESTIMADO DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN, 2007-2008**  
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2007 Recaudo (1)	2008 Proyecto (2)	Variación % 08/07 (3) = (2/1)	Diferencia absoluta 08/07 (4) = (2-1)	Como % del PIB	
					2007 (5)	2008 (6)
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>58.838</b>	<b>65.955</b>	<b>12,1</b>	<b>7.117</b>	<b>16,8</b>	<b>17,2</b>
<b>Actividad económica interna</b>	<b>45.105</b>	<b>50.895</b>	<b>12,8</b>	<b>5.790</b>	<b>12,8</b>	<b>13,3</b>
Renta	22.602	23.420	3,6	818	6,4	6,1
Impuesto al patrimonio	1.148	2.980	159,6	1.832	0,3	8,0
Impuesto al Valor Agregado	16.024	18.941	18,2	2.917	4,6	4,9
GMF	3.074	3.420	11,3	346	9,0	9,0
Gasolina y ACPM	1.340	1.480	10,4	140	4,0	4,0
Resto	940	727	-22,7	-213	3,0	2,0
<b>Actividad económica externa</b>	<b>13.732</b>	<b>15.060</b>	<b>9,7</b>	<b>1.328</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>
Impuesto al valor agregado	9.490	10.358	9,1	868	2,7	2,7
Aduanas y recargos	4.242	4.701	10,8	459	1,2	1,2
<b>Ingresos no tributarios</b>	<b>269</b>	<b>246</b>	<b>-8,6</b>	<b>-23</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Total</b>	<b>59.107</b>	<b>66.201</b>	<b>12,0</b>	<b>7.094</b>	<b>16,8</b>	<b>17,3</b>

Fuente: CONFIS. Ministerio de Hacienda.

### III. EL GASTO EN DEFENSA

Se sabía, después de votar el impuesto al patrimonio, que venía un incremento en el gasto militar que ahora aflora formalmente en el presupuesto del 2008. Según se había previsto inicialmente que el impuesto al patrimonio iba a tener una destinación específica que era financiar la adquisición y repotenciación de equipos militares que estaban entrando en obsolescencia y que tenían que ser renovados. Después se recordó que, por prohibición constitucional del artículo 359, no era posible crear impuestos para financiar la adquisición de equipos militares. Fue entonces cuando se dijo que al impuesto al patrimonio no se le daría destinación específica, decretando al tiempo vigencias futuras exactamente por el producto estimado del impuesto al patrimonio de los años venideros.

Todo esto lo que muestra es una improvisada manera de cambiar la norma pues, entre otras cosas, las vigencias futuras ni se estiman ni están diseñadas para

comprometer el producido de un impuesto, sino que existen para financiar inversiones, gastos o programas específicos. Así, se resuelve asignar una nueva vigencia futura para los años con la garantía de suma exacta a lo que está evaluado el recaudo del impuesto.

Se observa entonces una situación en la que si se suma el total de lo que está presupuestado para el año entrante para defensa y policía -el cual reviste cada vez de una mayor importancia- se tiene que, en funcionamiento (\$7,5 billones), en gastos generales (\$2,89 billones), en pensiones (\$3,2 billones) y en inversión (\$3,55 billones) llegamos a un total de \$17,2 billones que es casi el 14% del valor total del presupuesto.

Adicionalmente, durante este mismo año, 81,2% del total de los cargos públicos del gobierno central estarán ocupados por servidores públicos adscritos a los servicios de defensa y de policía. De 566.084 cargos que se atienden por el presupuesto central, 459.687 estarán asignados a defensa y seguridad.

Lo mismo ocurre en el tema de sueldos y salarios donde, en efecto, un 58,4% de los sueldos y salarios que se pagarán con cargo al presupuesto central irán a pagar servicios de defensa y policía. Y en cuanto a inversión, el rubro que más se incrementa el año entrante es, también, defensa con \$3,6 billones, superior de lejos a todos los montos de inversión que ejecuta el gobierno central incluyendo los de salud, educación y saneamiento básico.

Ahora bien, aunque no de forma exclusiva, el grueso de esta inyección nueva de recursos para financiar este esfuerzo es el impuesto al patrimonio, pero entonces: ¿El gasto militar que se va a empezar a financiar a partir del año 2008 con el presupuesto financiado básicamente con el impuesto al patrimonio, va a ser gasto permanente, transitorio, o una mezcla de ambos?

Según un titular del periódico El Tiempo, publicado el martes 7 de agosto de 2007, uno de cada tres pesos, de los \$8.2 billones de recaudo en impuesto al patrimonio, se destinará a la compra de helicópteros, aviones y otros equipos de guerra, lo cual quiere decir que tan sólo dos tercios irían a financiar gastos de funcionamiento. Indudablemente esto plantea un mal precedente, en la medida en que, cuando se creó, el impuesto pretendía evitar su destinación al financiamiento de rubros tales como sueldos o gastos de funcionamiento. En este punto hay que reconocer que, aunque se trata de una importante proporción, todavía está lejos de ser la mayor parte del recaudo por impuesto al patrimonio, entonces, en la medida en que con éste se comience a financiar nuevas brigadas, salarios y gastos de generales, el gasto se irá volviendo permanente, debilitando así la transitoriedad fijada inicialmente.

Sobresalen entonces varios interrogantes: ¿cómo se va a financiar el gasto militar? ¿Qué tanto está pesando esto en los equilibrios del presupuesto del

año 2008?. El MFMP indica que el 42% del incremento de las rentas es el impuesto al patrimonio, lo cual sugiere que de continuar financiado gastos permanentes éste se convertirá en un impuesto permanente, con todas las distorsiones que un impuesto al patrimonio genera sobre la actividad económica. En países como Bolivia, el impuesto al patrimonio destruyó la contabilidad pública y privada, la claridad y credibilidad de las empresas, precisamente por que, en el camino, los gobiernos decidieron cambiarle su carácter a permanente, sin reparo alguno en su naturaleza ampliamente distorsionante e injusta desde el punto e vista social.

No es pues entonces un tema menor, es la tercera ocasión que, dentro de los dos mandatos del Presidente Uribe, se prorroga el impuesto al patrimonio. De esta forma, estaríamos hablando de que con el actual se completarán ocho años de vigencia "transitoria", siendo además muy probable que si se continúan financiando con él gastos "recurrentes" terminemos con un impuesto permanente al patrimonio, con todas las distorsiones que este tipo de tributos acarrea cuando se convierte en permanente.

El otro tema importante en cuanto a las apropiaciones para el gasto en defensa, son evidentemente los órdenes de magnitud. En este sentido, no deja de ser paradójico el aumento de ciertas apropiaciones cuando se comparan los distintos rubros. Por ejemplo, mientras para la implementación de la ley de justicia y paz se adicionan \$4.000 millones a través de la fiscalía para que se pueda atender eficientemente la avalancha de declaraciones de los paramilitares que están rindiendo indagatorias en estos momentos, al Ministerio de Defensa se le incrementan las disponibilidades para gastos de funcionamiento en \$699.000 millones.

Es un hecho que el gobierno debe tener presente que la figura de la adición presupuestal es una figura

claramente delicada, de la cual no se debe abusar; y el no tener que acudir a adiciones es síntoma de una buena programación presupuestal *ex ante*. El gobierno, exaltando lo cuidadosa que está siendo su política fiscal, en la medida en que minimiza adiciones, está aceptando el peligro político de una contradicción difícil de explicar ante la opinión pública. Parte de esto sucedió en el año 99 con las adiciones presupuestarias destinadas al alivio de las consecuencias del terremoto ocurrido ese año en la zona cafetera.

#### **IV. ¿SERÁ EL PRESUPUESTO DE 2008 ANTICÍCLICO?**

Una usual recomendación en política fiscal es que el comportamiento de ésta debe ser fundamentalmente anticíclico. Y, en ese sentido, uno de los principales fenómenos para analizar es el de los síntomas de recalentamiento actuales liderados por un sector privado creciendo a las tasas actuales.

Los cálculos fiscales, a la luz de los positivos propósitos del superávit primario que va a generarse, muestran un efectivo esfuerzo para hacer parcialmente una política fiscal anticíclica tal vez un poco tímida. No obstante, esa óptica muestra simplemente el déficit del sector público agregado, quedando sin aclarar el motivo por el que se dice que se está avanzando en una política anticíclica de gran aliento en el país. De hecho, las proyecciones del presupuesto y del MFMP anticipan un déficit mayor en el 2008, que en el 2007. Así sea pequeño, ubicado entre 0,7% y 1,4% del PIB, no se observa una gran diferencia en términos absolutos. Es cierto que en términos porcentuales sí se percibe un aumento; pero el propósito de hacer una política anticíclica como la requeriría el contexto de la macroeconomía necesita de un giro más audaz que el que está mostrando el déficit del sector público agregado. Pues bien, hasta ahora es posible decir que es la corrección ha sido tenue, así

se esté agregando medio punto porcentual de más a la proyección del superávit primario.

El MFMP declara que en el año 2008 debe realizarse un esfuerzo que haga de la política fiscal un verdadero instrumento anticíclico dado el ritmo que trae la economía y los indicios de "recalentamiento" que empiezan a observarse. No es claro, sin embargo, que este propósito se vuelva realidad. Pues, en efecto, el déficit fiscal previsto para el 2008 es mayor que el esperado para el 2007 (Cuadro 2).

Antes de pasar a los temas concretos de las decisiones políticas que condicionaron el diseño del MFMP, destacaré un hecho que aunque se distancia un poco del plano fiscal, reviste de la mayor importancia, teniendo en cuenta que permite cuestionar, a priori, una parte importante de los resultados de este instrumento de análisis fiscal. Como se observa en el Cuadro 3, los supuestos para la programación presupuestal de 2008 consideran un cambio de la tendencia que pasa de una revaluación del 6,7% a una devaluación del 8,0%, lo cual no parece estar sustentado en ninguno de los apartados ni en ningún signo concreto de la perspectiva económica de mediano plazo.

El presupuesto del año 2008 demuestra que estaban en lo cierto el gobierno y los ponentes de la reforma del acto legislativo de las transferencias, y evidencian el error de la retórica tan violenta que se le levantó en ese momento.

Las transferencias para la descentralización se calculan para el 2008 en \$19,3 billones, con un incremento con relación al 2007 del 10,3%. Este cálculo se ha hecho de acuerdo con los parámetros del nuevo acto legislativo que modificó el sistema general de participaciones, y demuestra que no era cierto lo que se anunciaba con cierto tremendismo de que la reforma constitucional iba a "recortar" las transferencias a las regiones.

## Cuadro 2. BALANCE FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO

Balances por período	Miles de Millones de pesos		Como % del PIB	
	2007	2008	2007	2008
<b>Sector público no financiero</b>	-3.645	-6.513	-1,0	-1,7
Gobierno Nacional Central	-11.679	-12.744	-3,3	-3,3
Sector descentralizado	8.034	6.231	2,3	1,6
Seguridad social	5.808	5.320	1,7	1,4
Empresas del nivel nacional	-153	-1.890	0,0	-0,5
Empresas del nivel local	1.255	1.230	0,4	0,3
Gobiernos regionales y locales	1.125	1.598	0,3	0,4
<b>Balance cuasifiscal del Banco de la República</b>	1.595	1.329	0,5	0,3
<b>Balance del Fogafin</b>	781	811	0,2	0,2
<b>Costo de la reestructuración financiera</b>	-1.213	-1.119	-0,3	-0,3
<b>Sector público consolidado</b>	<b>-2.481</b>	<b>-5.491</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,4</b>

Fuente: CONFIS. Ministerio de Hacienda.

## Cuadro 3. SUPUESTOS PARA LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL DE 2008

Supuestos	2007	2008
Inflación doméstica (%)	4,5	3,5
Devaluación fin de período (%)	-6,3	8
Devaluación promedio período (%)	-10,9	7
Tasa de cambio fin de período (\$)	2.097,10	2.655,00
Tasa de cambio promedio período (\$)	2.100,90	2.248,10
PIB real variación (%)	5,8	5
PIB nominal (miles de millones de \$)	351.277,7	383.264,40
PIB nominal (variación %)	9,5	9,1
Importaciones (US\$)	30.690,20	32.453,10
Crecimiento importaciones totales (%)	28	5,7

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junio de 2007.

El gobierno, tal como lo ha notado Fedesarrollo en algunos de sus análisis recientes, terminó siendo blando y cediendo para acallar a Fecode, a los maestros y para tranquilizar a la Federación de Municipios, creando una fórmula final supremamente generosa para las entidades territoriales, hasta el punto en que probablemente hasta el 2016 -esa fecha misteriosa en la que se fijó la transición- será el único rubro

del presupuesto nacional que va a quedar con seguridades constitucionales afianzadas, a no ser que se llegara a desbocar la inflación en Colombia, que no debería ser el caso.

Otra consecuencia de las decisiones políticas en materia fiscal está relacionada con los ingresos no tributarios. Sorprenden las inmensas transferencias que le hará Ecopetrol al presupuesto nacional en el 2008 (\$3,8 billones) fruto de los excedentes generados por los aumentos a los precios internos de los combustibles que han tenido lugar últimamente. Esta transferencia de Ecopetrol, junto con el impuesto al patrimonio cuya segunda cuota ingresa en el año entrante, son los ingresos más dinámicos con los que cuenta el presupuesto nacional para cumplir con las metas de gastos e inversiones que se ha fijado para el 2008.

En este tema hay una fuente fiscal muy importante para el país, como lo muestran los presupuestos y como se está beneficiando de ella el presupuesto nacional. El año pasado fue de más de \$2 billones, este año fue \$3,8 correspondiente a un horizonte de

precios altos, no porque esté faltando petróleo en el mundo, sino porque hay una gran inestabilidad política en el medio oriente, en parte impulsado por la política en Irak, y la incertidumbre geopolítica en Irán, lo cual ayuda al nerviosismo en el mercado de los combustibles.

De allí que me atreva a sugerir la siguiente propuesta: durante la administración Pastrana se hizo un esfuerzo grande para cederle parte del impuesto de los combustibles a los municipios y a los departamentos, y se diseñó las bases de lo que hoy es la sobretasa a la gasolina, sin esa sobretasa a la gasolina, que ha sido un bálsamo para las finanzas de los departamentos y municipios, la situación de estos últimos sería mucho más comprometida ahora.

La propuesta apunta a que tendría mucha lógica que ese porcentaje de la sobretasa a la gasolina que hoy se cede a los departamentos y municipios, que hoy se ubica en niveles cercanos al 20% se subiera siquiera al 50% para compensar un poco la paradoja que hoy está sucediendo que la gran renta la recibe el gobierno nacional, pero los estragos ambientales los está teniendo que asumir las entidades territoriales. Ahí hay algo que no está sucediendo bien y la manera de arreglarlo, de manera sensata, sería redistribuyendo mejor el producido del impuesto a los combustibles.

## V. CONCLUSIONES

A primera vista el panorama fiscal del 2008 luce despejado y favorable: los déficit (aunque el del gobierno central sigue siendo superior al agregado) están en línea con las proyecciones y no debe haber dificultades en financiarlos. Además, se está registrando un saludable superávit primario.

Sin embargo, surgen dudas en cuanto a la sostenibilidad de este panorama. En efecto, algunos ingresos

muy importantes de los que están previstos para el año entrante son de carácter transitorio (desahorro del FAEP, cuota del impuesto al patrimonio), al paso que ellos están concurriendo al financiamiento de gastos recurrentes. Así las cosas, no sería descabellado pensar que terminaremos con la implantación de un impuesto al patrimonio permanente que ya ha sido renovado en tres ocasiones.

Igualmente se mencionó que el presupuesto no es tan anticíclico como lo predica el MFMP. Por el contrario, el déficit fiscal aumentará en el 2008 -aunque ligeramente- con relación al que se calcula que cerrará en el 2007. Con el crecimiento de la economía y de los recaudos, el país, perfectamente, hubiera podido proyectarse para el 2008 con un superávit agregado en sus cuentas fiscales, lo cual habría sido un mensaje muy fuerte y eficaz para que la política fiscal concurriera a la lucha contra la revaluación. Pero está bien claro que para lograr este cometido, el gobierno central debería conformarse con gastar menos. Cosa que no está haciendo. Por el momento el gobierno se limita a hacer (en los supuestos con los que trabajó el presupuesto del año entrante) predicciones optimistas -pero no explicadas- de que en el 2008 desaparecerá la apreciación del peso.

Y en el tema del gasto militar aunque era previsible, ya está tomando una contextura presupuestal de tal magnitud que habrá que hacerle un seguimiento permanente para evaluar sus resultados y su eficiencia.

Otro hecho destacable es que el uso y el abuso que se ha hecho últimamente de los privilegios tributarios está ya resintiéndose el impuesto a la renta que apenas crecerá 3,6% en el 2008 con relación al 2007.

Finalmente, y por esta misma vía, se observa que la evolución que están teniendo las transferencias de

Ecopetrol al presupuesto Nacional, y la magnitud de las rentas derivadas de los continuos ajustes a los combustibles, deberían hacer pensar si no ha llegado

el momento -por justicia regional- de incrementar las participaciones de éstas en las sobretasas a las gasolinas.