



Anteproyecto Presupuesto General de la Nación 2010

DEBATE DE COYUNTURA LEGISLATIVA

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

Al acercarse la presentación del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2010, el gobierno nacional formuló el anteproyecto de lo que será discutido en el Congreso de la República una vez inicie la siguiente legislatura. Atendiendo a la necesidad de generar escenarios de discusión que permitan la retroalimentación del PGN desde su elaboración, Fedesarrollo convocó el pasado 16 de junio a un grupo de especialistas y sectores interesados en el tema, a un debate de coyuntura legislativa acerca del anteproyecto de Presupuesto General de la Nación 2010. La discusión fue moderada por el investigador adjunto de Fedesarrollo, Guillermo Perry y contó con la participación de los senadores Cecilia López, Alfonso Valdivieso, Luis Fernando Duque y Omar Yepes; el representante a la Cámara Mauricio Lizcano; el exdirector del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro; Mauricio Cabrera Galvis, economista, consultor privado y columnista del diario *Portafolio*; Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del Instituto de Ciencia Política, y Stefan Jost, director de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia. Las conclusiones de la mesa de trabajo se concentraron principalmente en dos puntos: el PGN 2010 a la luz del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado por el gobierno nacional y la necesidad de una nueva reforma tributaria que contemple mecanismos técnicos que apoyen la toma de decisiones en materia fiscal y económica en el país.

El presupuesto 2010 y el marco fiscal a mediano plazo

El exministro de Hacienda, Guillermo Perry, comenzó por resaltar la importancia de

este tipo de escenarios que permiten a los congresistas tener un acercamiento al PGN desde la presentación del anteproyecto por parte del gobierno nacional, contrario a lo que ha sucedido en los últimos años, donde lo poco que se logra discutir sobre el proyecto se hace sobre el trámite legislativo formal, que además exige un tiempo definido para su aprobación, lo que limita aun más el análisis por parte de los legisladores.

Perry contó a los asistentes que Fedesarrollo hizo un primer análisis del anteproyecto cuyo resultado fue que una vez más el PGN no contempla un plan anticíclico, ni en términos de gasto público ni de composición, y que además, el presupuesto no crece de manera significativa en comparación con el PGN 2009, lo que en su opinión era





algo que se esperaba, pues el gobierno no tiene cómo financiar un presupuesto más alto. Sin embargo, agregó que ante la presentación del MFMP por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es necesario redireccionar el análisis, pues al parecer dicho marco reconoce algunas de las limitaciones que se evidencian en el anteproyecto, como es el caso de las proyecciones sobre el aumento de los ingresos tributarios –que en el anteproyecto son de 5%– lo que desde su perspectiva era muy optimista y poco coherente con el contexto de recesión y lo que él llamó la "erosión tributaria" que ha generado mayor número de exenciones y creación de nuevas zonas francas. Sin embargo, anotó que esta imposibilidad ya fue reconocida por el ejecutivo en el MFMP y se establece un crecimiento nominal de 3% para los ingresos tributarios. Así mismo, el exministro llamó la atención sobre la disminución en recursos de capital de 40% nominal que contempla el MFMP, sustentado en la reducción de los ingresos petroleros, con lo que se demuestra que el gobierno nacional espera una caída muy fuerte de las utilidades de Ecopetrol cercana a los \$4.5 billones.

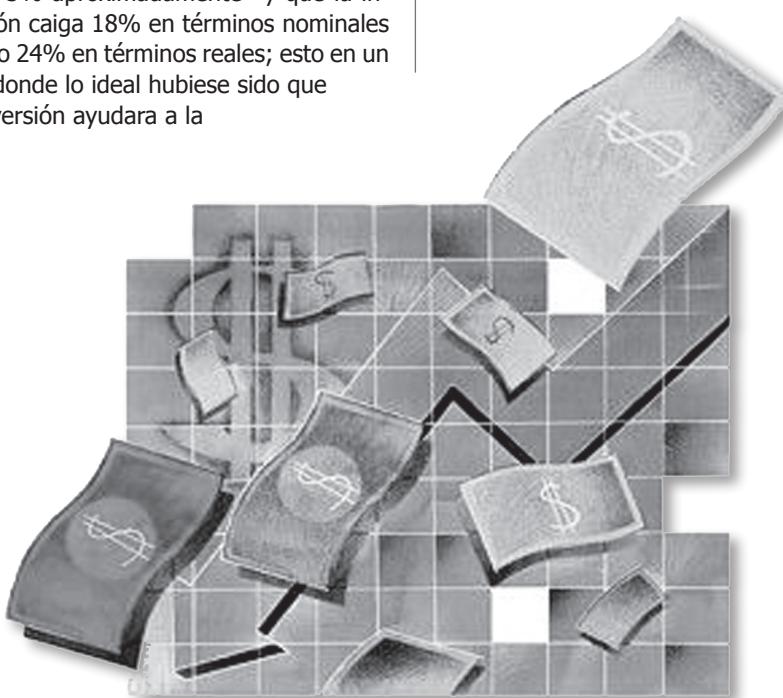
En ese sentido, Perry afirmó que lo que reafirma el MFMP es que la situación fiscal del siguiente año será realmente dramática, pues se espera que los gastos corrientes crezcan al igual que el PIB nominal –es decir 5% aproximadamente– y que la inversión caiga 18% en términos nominales o 23 o 24% en términos reales; esto en un año donde lo ideal hubiese sido que la inversión ayudara a la

recuperación de la economía. Además mencionó que con estos estimativos, la meta del gobierno de aumentar el déficit fiscal en sólo en 4,3% del PIB puede no cumplirse, lo que conducirá a la necesidad de aumentar el financiamiento. Sin embargo, no es clara la forma en que el gobierno piensa hacer esto, ya que se espera una caída en los ingresos tributarios, al igual que de los recursos de capital, en especial por la proyección de baja en las utilidades de Ecopetrol.

En cuanto al anteproyecto del PGN 2010, Perry señaló que hay dos puntos que llaman la atención principalmente: el primero es el anuncio hecho por el gobierno nacional durante la discusión del PGN 2009 respecto a que en el 2010 existiría una liberalización de recursos provenientes del subsidio a la gasolina –cerca de \$5 billones–, lo que se convertía en una

oportunidad para redireccionar esta asignación a programas de infraestructura, vivienda de interés social, acueducto y alcantarillado, etc., sin aumentar el gasto, sin embargo, esto no se incluyó en el anteproyecto. El segundo es el incremento de los gastos corrientes de la nación frente a la disminución de los recursos destinados a inversión e infraestructura. Con respecto a eso Perry anotó que si bien esta es una "primera versión" del presupuesto, es el momento para comenzar la discusión sobre la viabilidad de generar una política anticíclica aumentando el gasto o de cambiar la composición del presupuesto, manteniendo el mismo nivel de gasto pero generando un efecto expansivo, a través de mayores programas de inversión con incidencia directa o indirecta en el empleo.

En la opinión de Perry, el PGN 2010 debería contemplar un gasto público más fuerte en el que el sector fiscal ayude efectivamente a la recuperación económica del país. Sin embargo afirmó que esto no es posible ya que en años anteriores –que fueron de mayor crecimiento– se hizo una política tributaria muy generosa en exenciones y beneficios, que hoy superan los \$4 billones y además, se gastó más de lo que se debía. Respecto a esto agregó que aunque no se gastó la totalidad de los ingresos extraordinarios gracias a que el déficit nominal del gobierno central decreció, si se gastó gran parte –en especial los recursos provenientes del aumento de precio del petróleo– cuando lo deseable hubiera sido ahorrarlos para hacer un plan anticíclico que permitiera tener reservas y hacer gastos adicionales en inversión durante los malos tiempos, tal como hicieron países como Chile y Argentina. Afirmó que esta es la razón por la que Colombia se encuentra ante un presupuesto procíclico que acentuará los problemas asociados a la crisis internacional.



La necesidad de una reforma tributaria

Luego de analizar la situación de los gastos en el anteproyecto del PGN 2010 y el MFMP y la imposibilidad de financiar ciertos rubros esenciales para el país como son los programas de infraestructura, algunos participantes se refirieron al proyecto que cursa en el Congreso y que daría facultades de endeudamiento por cerca de US\$4.500 millones con destino al financiamiento del año 2010 y primer trimestre del 2011. Argumentaron que tanto esta medida como otras que se han contemplado, no parecen ser suficientes para las limitaciones de financiamiento que hoy se presentan y por esto estuvieron de acuerdo en afirmar que uno de los temas prioritarios a discutir en un futuro cercano es una reforma tributaria, que además solucionaría el escenario de exenciones del sistema tributario colombiano, generado principalmente por los contratos de estabilidad jurídica. No obstante, algunos asistentes consideraron que hoy no existe la disposición política para que una iniciativa como esta sea tramitada por el Congreso y sería más útil esperar la nueva conformación del legislativo.

En opinión de Guillermo Perry, existen varios temas que hoy concentran la atención de los medios de comunicación y que sólo podrán ser resueltos de manera integral a través de una reforma tributaria, de lo contrario se seguirá en el mismo círculo de endeudamiento e incremento de gastos sin fuentes de financiación sólidas y sostenidas, como son el gasto en defensa, las exenciones tributarias y los contratos de estabilidad jurídica. En primer lugar se refirió a la financiación y el mantenimiento de los gastos de defensa, anotando que de acuerdo a proyecciones del Ministerio de Defensa, el gasto en este sector –aunque no aumentará significativamente– si deberá mantenerse dentro de los gastos corrientes de la nación, así como contemplar un aumento de 4% en la inversión en seguridad, porcentaje sustancialmente menor al de los años anteriores.

El exministro se refirió a las dos propuestas que hoy se presentan en relación con el sostenimiento del sector defensa que consisten en aumentar el Impuesto de Valor Agregado (IVA) o hacer permanente el impuesto al patrimonio, como lo ha

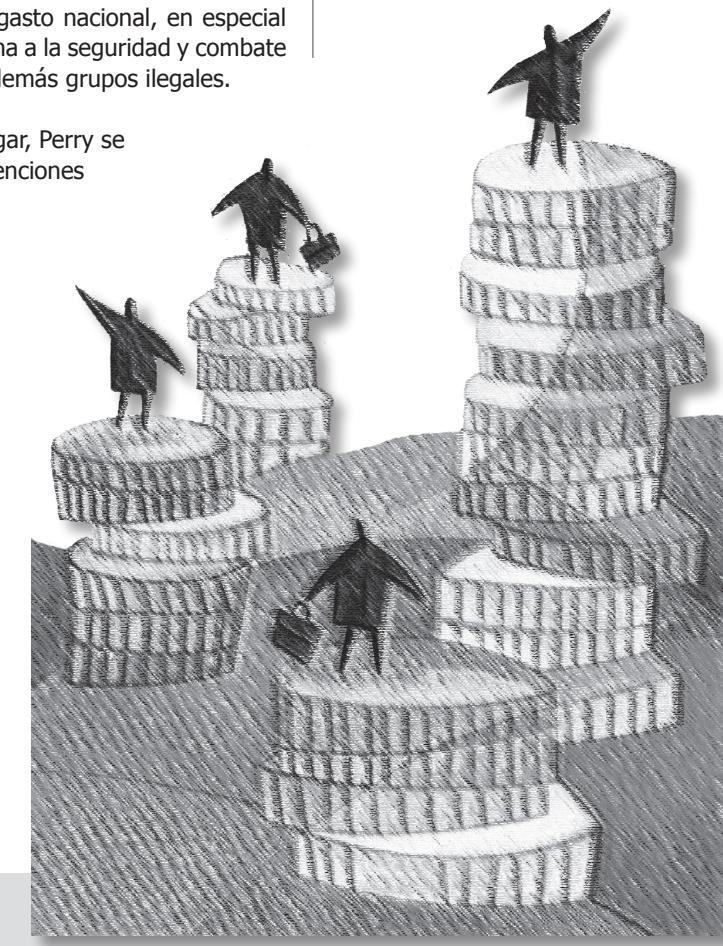
propuesto el gobierno. Manifestó que desde la perspectiva tributaria, es lógico que el país deba mantener hoy un gasto en defensa excepcionalmente alto para lo que ha sido históricamente y que en este sentido resulta razonable que se financie con impuestos al patrimonio, pero siempre y cuando este no se traslade a las empresas, pues sería un desincentivo a la capitalización en Colombia. Además, resaltó que un impuesto de patrimonio sobre las personas ocasiona menos distorsiones y problemas al sistema tributario que los parafiscales o el aumento del IVA, que además ya ha sido rechazado por la Corte Constitucional.

Al respecto, algunos de los asistentes agregaron que el problema del gasto de defensa y la posibilidad de un impuesto al patrimonio permanente se debe analizar detalladamente pues del impuesto actual un 40% fue destinado para gastos corrientes y aumento en pie de fuerza y no en gastos operativos e inversión, razón por la que ahora hay un déficit que se debe cubrir. Además, de decidirse una medida como la que propone el gobierno, es necesario revisar la eficiencia con la que se está ejecutando el gasto nacional, en especial el que se destina a la seguridad y combate de guerrilla y demás grupos ilegales.

En segundo lugar, Perry se refirió a las exenciones tributarias y

a los contratos de estabilidad jurídica otorgados por el gobierno nacional. Sobre este punto, Mauricio Lizcano, representante a la Cámara, comentó que durante el trámite de la última reforma tributaria presentada por el ministro Carrasquilla se contemplaron las exenciones tributarias por un valor superior a los \$4 billones y un alza en la base gravable del IVA, sin embargo, ante la presión de diferentes gremios y sectores que protegían intereses individuales, la reforma terminó siendo una "colcha de retazos" de donde hoy se derivan la mayoría de problemas del sistema fiscal colombiano. Además, el representante enfatizó que es necesario un mayor acompañamiento a los centros de investigación y análisis económico, que ayuden a articular a los diferentes actores económicos y a dirigir las decisiones del gobierno no sólo en materia tributaria sino también presupuestal.

Algunos de los asistentes contemplaron la posibilidad de atacar los efectos producidos por los contratos de estabilidad





jurídica a través de mecanismos de doble tributación donde no sean las empresas sino los inversionistas en general los que paguen nuevos impuestos, hayan o no firmado acuerdos de estabilidad. También, llamaron la atención sobre otro punto que hasta el momento no ha sido tomado en cuenta en la discusión y es que la financiación con recursos provenientes de las privatizaciones, que fueron utilizados para cubrir el déficit, no pueden ser contemplados en los presupuestos futuros, pues quedan pocas empresas por privatizar, lo que hace más urgente crear los mecanismos suficientes que garanticen la financiación necesaria para los próximos años.

Por su parte, la senadora Cecilia López expresó su preocupación por la situación fiscal en general y especialmente por los contratos de estabilidad jurídica que firma el gobierno central. Mencionó que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) solicitó al ejecutivo no firmar más acuerdos de este tipo –incluyendo las zonas francas– hasta que no se analice la situación fiscal del país. En su opinión, el problema de estos acuerdos radica en el impacto que tienen sobre la generación de empleo y el sistema de pensiones, y en el costo que tiene sobre el sistema impositivo colombiano, donde cada empresa negocia los impuestos que

paga y que no, lo que hace que el sistema sea muy flexible y se dificulte la vigilancia en el recaudo.

Retomando la discusión sobre la posibilidad de que una reforma tributaria sea tramitada exitosamente por el Congreso, Guillermo Perry afirmó que para evitar que el proyecto que sea aprobado contenga medidas que no estaban contempladas desde un principio y que en ocasiones sean contrarias a la misma reforma que se presenta, es necesario que el proyecto cuente con el beneplácito de todo el gobierno– no sólo del ministro correspondiente– y que los intereses particulares sean "acordados", mediante directrices de cumplimiento para los legisladores, como se hacía en años anteriores.

Algunos de los participantes añadieron que en el proceso de elaboración de una nueva reforma tributaria, vale la pena hacer un estudio de los impuestos de orden territorial de manera que no se creen figuras que ya existen y que terminan afectando a los contribuyentes y enviando los incentivos erróneos. Pero además, se debe buscar la concertación suficiente con el Congreso de manera que se elimine la tendencia al asistencialismo que termina afectando gravemente los recursos del Estado.

Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP, añadió que no se puede olvidar el escenario preelectoral actual y en ese sentido su principal preocupación es la pobreza del debate en temas estructurales, pues la discusión gira en torno a la reforma política y el referendo, mas no en aquellos temas esenciales para el desarrollo del país. Por este motivo, instó a los diferentes actores políticos a generar acuerdos sobre los temas fundamentales, que permitan crear una agenda económica y social con elementos políticos y una visión de futuro.

Sobre este punto, Guillermo Perry recordó que en 1995 se presentó una reforma tributaria para contrarrestar el problema fiscal que se veía venir y se buscó que la propuesta fuera negociada con los directores de los partidos políticos a través de una comisión de racionalización de gastos que diera el apoyo suficiente para la tramitación del proyecto, pero desafortunadamente el resultado no fue el esperado pues el informe llegó cuando la crisis ya era un hecho. El exministro llamó la atención sobre esta medida y planteó la posibilidad de adoptar un mecanismo similar para la discusión del PGN 2010, donde se incluya dentro del articulado del proyecto, la creación de una comisión representativa, técnica y escogida por los directores de los partidos políticos, de manera que se garantice que las recomendaciones que allí se hagan sean respaldadas y adoptadas en el presupuesto.

Frente a la propuesta realizada por el exministro, los demás asistentes reafirmaron la necesidad de contar con un mecanismo que facilite los acuerdos en el manejo fiscal y que tenga la suficiente representatividad y consenso, pero enfatizaron en que la iniciativa debe venir del Congreso y no del gobierno nacional, y que debe conformarse como una Comisión técnica del Congreso que no sólo se limite al tema tributario sino que este inmersa en las decisiones del ciclo económico del país de manera que sea un mecanismo de análisis y solución para los temas económicos que hoy enfrenta y enfrentará el país en el futuro.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org