Imprimir

"Los grupos y no los individuos son los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática" (Norberto Bobbio. 1984. Las promesas incumplidas de la democracia).

El déficit total, así como el déficit primario del Gobierno Nacional es estructural y presenta una clara tendencia al deterioro, a pesar de la última reforma tributaria. En 1994 el déficit total era del 2.2% del PIB y el Primario de 1.2%. En 2009, en plena crisis mundial, se registran los mayores niveles de déficit: 6.1% y 3.2% del PIB, respectivamente. En 2016, los niveles de estas mismas variables fueron: 5.1% y 2.6%, respectivamente (Cuadro y Gráficos).

Cuadro. Ingresos Tributarios menos Gasto Total; y, menos Gasto Primario del GNC (% del PIB)

	1994	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ing Tributarios – Gasto	(2.2)	(3.1)	(6.0)	(5.0)	(4.9)	(3.7)	(3.6)	(4.8)	(4.9)	(4.6)	(5.1)
Ing. Tributarios – G. Primario	(1.2)	(2.1)	(2.8)	(2.1)	(2.3)	(1.1)	(1.2)	(2.6)	(2.8)	(2.4)	(2.6)

Nota: Gasto Primario= Gasto total sin Intereses de la deuda pública

Fuente: Minhacienda. Cálculos propios

Gráfico. Déficit fiscal total y primario del GNC (% PIB)

Gráfico. Evolución de los Ingresos Tributarios, Gasto total y Primario del GNC (% PIB)

Fuente: Minhacienda. Cálculos propios.

Ante esta realidad, el Gobierno Nacional para mantenerse en el marco de la regla fiscal así como en la calificación de las calificadoras de riesgo, ha optado por ajustarse por la vía de los gastos productivos; en lugar de aumentar los ingresos tributarios mediante una verdadera reforma tributaria estructural. De igual manera, ha preferido usar la contabilidad creativa para reclasificar sus programas de inversión en cada uno de los acuerdos sociales: Por ejemplo, los gastos que se realizan con los recursos del Sistema General de Participación, sirven para financiar la Ley de Víctimas; el desarrollo rural integral; los acuerdos con los pueblos indígenas; el Acuerdo Final (AF) con las FARC; entre otros.

Respecto al AF, las necesidades estimadas por el Gobierno Nacional para la implementación del Acuerdo de Paz ascienden a $129.5 billones, para los próximos 15 años, de los cuales el 29.2% ($37.8 billones) corresponde al Sistema General de Participaciones, recursos que fueron constitucionalizados desde 1968 y ratificados por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para proveerle a TODOS los ciudadanos bienes públicos esenciales como la educación, la salud, y el agua potable, independientemente de la región donde habiten, de su color, raza, condición social o política.

La evolución fiscal en lo corrido del 2017

El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central en el primer semestre del año creció un 29.3% al pasar de $8.72 billones en 2016 a $11.28 billones en 2017. El incremento del déficit obedece al mayor crecimiento del rubro de gastos (6.8%) frente a los ingresos tributarios, que tan sólo lo hicieron en un 2.9% al pasar de $67.3 billones en 2016 a $69.3 en 2017. La variable de ajuste claramente ha sido la inversión la cual presentó una caída de 6.6% (Gráficos).

Gráfico: Rubros de Ingresos y de Gastos (MM$)



Gráfico: Tasa de Crecimiento 2017-2016 (%)



Fuente: Minhacienda. Cálculos propios.

Este resultado guarda relación estrecha con la ejecución presupuestal de la Nación. A junio de 2017, los indicadores presupuestales señalaban que el pago de los proyectos y programas de inversión fueron del 29% de la apropiación vigente; mientras que los gastos de funcionamiento se situaron en el 45%; las amortizaciones en el 85%; y, el pago de intereses en el 39%.

De acuerdo con el último reporte presupuestal de la Nación esta situación se mantiene (Cuadro). La inversión pagada representa el 44% de lo apropiado mientras que las amortizaciones de la deuda fueron del 89.6%; y, el pago de intereses el 81% (Cuadro). Las responsabilidades de pago del Gobierno Nacional son más financieros que sociales.

CUADRO: EJECUCION PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN SEP/2017 (MM$)

Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pago/Apro (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/1)
I. FUNCIONAMIENTO	140,623	101,850	93,932	91,754	65.2
Gastos de Personal	28,395	19,475	19,043	18,981	66.8

CUADRO: EJECUCION PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN SEP/2017 (MM$)

Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pago/Apro (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/1)
Gastos Generales	7,896	6,508	4,462	4,225	53.5
Transferencias	102,750	74,576	69,555	67,719	65.9
Operación Comercial	1,582	1,290	873	829	52.4
II. SERVICIO DE LA DEUDA	51,374	43,879	43,814	43,772	85.2
Deuda Externa	16,073	12,023	11,959	11,955	74.4
Amortizaciones	8,502	6,821	6,818	6,815	80.2
Intereses	7,571	5,202	5,141	5,140	67.9
Deuda Interna	35,301	31,855	31,855	31,817	90.1
Amortizaciones	16,106	15,279	15,279	15,241	94.6
Intereses	19,195	16,576	16,576	16,576	86.4
III. INVERSION	41,249	32,647	21,314	18,206	44.1
TOTAL (I + II + III)	233,246	178,375	159,060	153,733	65.9
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	181,872	134,496	115,246	109,961	60.5

CUADRO: EJECUCION PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN SEP/2017 (MM$)

Concepto	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pago/Apro (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/1)

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los ingresos

El resultado fiscal está fuertemente influenciado por el comportamiento de los Ingresos, en especial del recaudo tributario, que representan el 95% del total de Ingresos del Gobierno Nacional, y su evolución, luego de la reforma tributaria, no ha cumplido con las expectativas debido a la recesión por la que atraviesa la economía colombiana, en especial, la industria manufacturera.

En cuanto a la evolución de los ingresos, el resultado es que el recaudo acumulado anualmente presenta unas tasas de crecimiento negativas desde julio del año pasado, además de guardar una estrecha relación con los indicadores mensuales de la industria manufacturera, los cuales han presentado un comportamiento errático (Gráficos).

Gráfico. Tasas de crecimiento del recaudo fiscal y de la industria manufacturera (%)

Gráfico. Tasas de crecimiento del recaudo fiscal y de la industria manufacturera (%)

Fuente: DIAN y DANE. Cálculos propios

El recaudo fiscal entre enero y agosto

Al observar el recaudo reportado por la DIAN en el periodo enero-agosto de 2017, este presentó un crecimiento de 6.4% al pasar de $87.6 billones en igual periodo en 2016 a $93.2 billones en 2017. Cabe anotar que entre 2016 y 2015, este incremento tan sólo fue del 3.5%. Así pues, se vislumbran algunos aspectos relacionados con la última reforma tributaria (Ley 1819 de 2016), entre ellos:

- El CREE se unificó con el impuesto sobre la renta. Al agregar el Impuesto a la Renta con el CREE, para ser consistentes con los cálculos, el crecimiento en 2017 fue de 3.9% al pasar de $43.8 billones en 2016 a $45.5 billones en 2017. Entre 2016 y 2015 esa tasa fue de 5.3%;
- La tarifa general del IVA pasó del 16% al 19%. La subida de la tarifa impactó el recaudo. El ingreso fiscal en el IVA interno presentó un crecimiento de 20%, al pasar de $20.1 a $24.1 billones entre 2016 y 2017. El IVA interno, entre 2016 y 2015, creció 3.7%;
- Por el otro lado, el IVA externo, el que grava las importaciones, aumentó un 14% entre 2017 y 2016; y,
- El incremento del IVA interno y externo suman cerca de $5.4 billones, lo que permite afirmar que el aumento del recaudo tributario del Gobierno Nacional lo explica en lo fundamental el aumento de la tarifa del 16% al 19% del impuesto al valor agregado.
  En este orden de ideas, es claro que el nuevo recaudo tributario debido a la reforma tributaria no alcanza a cubrir los nuevos gastos presupuestados por el Gobierno Nacional: Entre enero y septiembre de 2017 y 2016 el incremento de los pagos presupuestales, sin amortizaciones, fue de $19 billones; y, de $24 billones con amortizaciones; en los compromisos de $25 y $31 billones, respectivamente. La variación de la apropiación vigente, entre 2017 y 2016, asciende a $31 billones.

Lo anterior conlleva al Gobierno Nacional a ajustarse por la vía de los gastos de inversión, si desea cumplir y mantenerse en el marco de la regla fiscal, de ahí el rezago observado en sus niveles de ejecución, así como los incumplimientos en los acuerdos sociales con la comunidad indígena; afrodescendiente; las víctimas del conflicto armado; y, las reformas propuestas por la Misión Rural para "Saldar la Deuda Histórica con el Campo" para "superar los factores históricos del conflicto y construir la paz".

Si el Gobierno Nacional realmente estuviese comprometido con las causas sociales a efecto de garantizar la seguridad física de sus conciudadanos; la seguridad jurídica de los agentes económicos; reparar a los más de 8 millones de ciudadanos víctimas del conflicto armado; así como apoyar a la población más vulnerable al proveerles los bienes públicos esenciales que los beneficien, legitimaría su provisión garantizando su financiamiento y exigiendo una ejecución eficiente.

La reforma tributaria regresiva que implementó el año pasado no alcanza para atender las demandas de los ciudadanos ni los acuerdos sociales, de ahí la necesidad que tendrá la próxima administración de adelantar una verdadera reforma tributaria estructural que garantice el financiamiento necesario para llevar acabo las inversiones sociales requeridas para saldar la deuda con el campo, con la población más vulnerable, así como con las víctimas del conflicto armado, entre las cuales las más afectadas han sido las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Desde el punto de vista de los recursos públicos hay necesidad de pensar en:

- Desmontar las deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales gozan las Personas Jurídicas en el impuesto sobre la renta que actualmente asciende a $7 billones de pesos;
- Eliminar los subsidios directos al no ser que se asignen con criterios transparentes y sobre la base de una necesidad apremiante; y,
- Buscar una fuente de financiamiento que garantice la provisión de los bienes públicos para el sector productivo (programas de innovación, ciencia y tecnología; vías de comunicación;

seguridad ciudadana y protección jurídica, entre otros), así como los bienes esenciales para los ciudadanos (alimentación; vivienda; entre otros). “Las mejores alternativas son la extensión del impuesto a las transacciones financieras combinada con un impuesto adicional al patrimonio”; “un impuesto predial altamente progresivo, que incentive además el buen uso del suelo (castigue, como acontece a nivel urbano, las tierras ociosas y sea también más gravoso para las tierras con vocación agrícola que no se utilicen como tales)”, así como un mejor uso de los recursos de regalías; además de cierta reorganización del gasto presupuestal a través de “la posible reducción en el gasto de defensa” (Misión Rural). Desde la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de víctimas y restitución de tierras también se ha realizado este tipo de llamado, a efecto de garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto.
El incumplimiento de los compromisos de gasto por parte del Estado, ha llevado a los diferentes agentes a buscar alternativas de captura de rentas por el lado de los ingresos, más específicamente, por el canal tributario. De ahí, la pesquisa para crearse incentivos propios, como el que en días pasados tumbó el Consejo de Estado, como fue la extensión de la deducción que podían hacer las entidades descentralizadas de las regalías del Estado de su impuesto sobre la renta, a las empresas privadas, olvidándose que “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte” (Art. 360 de la Constitución Política).

Así, la depuración de la renta gravable a través de la definición de deducciones, la declaración de ingresos no constitutivos de renta, o de costos, ha sido una de las prácticas más eficientes por parte de los grupos de presión; y entre más laxos sean y más costoso sus mecanismos de verificación, para la administración tributaria, mucho mejor (y así hacer invisible el poder de la conquista). De acuerdo con las últimas declaraciones sobre la renta de las Personas Jurídicas, publicadas por la DIAN, los rubros de Ingresos No Constitutivos de Renta; del Total de Deducciones en relación con la renta gravable o el ingreso bruto es poco homogéneo entre sectores, destacándose un mayor peso en aquellos sectores con mayor poder económico y/o de negociación.

Cuadro: El peso de las deducciones la Renta líquida gravable y los Ingresos Brutos (%)

Sector	Ingresos No Renta	Gastos Operacionales Admon	Gastos Operacionales Ventas	Deducciones	Renta Líquida Gravable	Total Ingresos Brutos
ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA, DE ENSEÑANZA, ACTIVIDADES DE ATENCIÓN DE LA SALUD Y DE ASISTENCIA SOCIAL	62.98	4,159.43	262.43	5,619.42	100.00	
ACTIVIDADES FINANCIERAS, INMOBILIARIAS Y DE SEGUROS	97.03	1,133.08	35.49	2,004.11	100.00	
ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS, TÉCNICAS Y DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO	37.41	281.25	102.53	441.65	100.00	
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	25.88	192.11	115.74	424.84	100.00	
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO, ACTIVIDADES DE ALOJAMIENTO Y DE SERVICIO DE COMIDAS	27.85	163.95	187.98	517.29	100.00	
CONSTRUCCIÓN	10.17	137.57	22.24	216.27	100.00	
ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AGUA	12.72	68.56	4.03	170.97	100.00	

INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	9.25	353.93	142.51	707.14	100.00	
MANUFACTURA	8.35	106.35	163.33	427.33	100.00	
MINERÍA	62.79	100.22	44.38	857.64	100.00	
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	264.73	1,367.75	358.51	1,974.86	100.00	
Total general	38.21	441.05	117.22	882.36	100.00	
Sector	Ingresos No Renta	Gastos Operacionales Admon	Gastos Operacionales Ventas	Deducciones	Renta Líquida Gravable	Total Ingresos Brutos
ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA, DE ENSEÑANZA, ACTIVIDADES DE ATENCIÓN DE LA SALUD Y DE ASISTENCIA SOCIAL	0.75	49.79	3.14	67.27	1.20	100.00
ACTIVIDADES FINANCIERAS, INMOBILIARIAS Y DE SEGUROS	3.83	44.67	1.40	79.01	3.94	100.00
ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS, TÉCNICAS Y DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO	3.30	24.80	9.04	38.95	8.82	100.00
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	1.31	9.70	5.85	21.46	5.05	100.00

COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO, ACTIVIDADES DE ALOJAMIENTO Y DE SERVICIO DE COMIDAS	1.43	8.43	9.66	26.59	5.14	100.00
CONSTRUCCIÓN	0.80	10.86	1.76	17.07	7.89	100.00
ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AGUA	1.58	8.50	0.50	21.21	12.40	100.00
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	0.64	24.35	9.81	48.65	6.88	100.00
MANUFACTURA	0.54	6.90	10.60	27.74	6.49	100.00
MINERÍA	3.21	5.13	2.27	43.90	5.12	100.00
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	6.99	36.12	9.47	52.15	2.64	100.00
Total general	1.94	22.38	5.95	44.78	5.08	100.00

Fuente: DIAN. Cálculos propios.

Entre tanto, la movilización social, entendida “como el proceso que involucra y motiva a una amplia gama de aliados en los planos nacional y local en lo que concierne a elevar los niveles de conciencia y exigir la conquista de un objetivo del desarrollo determinado mediante el diálogo personal” (UNICEF), es la alternativa que tienen aquellos agentes sin capacidad de capturar rentas desde el ejecutivo, el legislativo o el judicial, y que por estos días comienzan a gestarse en colectivos tales la Minga Indígena; los estudiantes de las Universidades Públicas; los campesinos; los agricultores; entre otros.

Esto nos recuerda que las organizaciones, los grupos de presión, resultan ser sujetos políticamente más relevantes que los individuos, y que los gobernantes prefieren a los

ciudadanos pasivos “porque es mucho más fácil tener en un puño a los súbditos dóciles o indiferentes” olvidando que la democracia necesita de la participación política de los primeros (Bobbio, N. 1984).

En suma, la profundización del déficit estructural del Gobierno Nacional y la política gubernamental de mantenerse en la regla fiscal conteniendo el gasto público, afecta un conjunto de políticas públicas que no tienen asegurada sus fuentes de financiamiento, y confluyen en el territorio a través de la corresponsabilidad fiscal, entre ellas, la ley de víctimas y restitución de tierras; la construcción de vías terciarias; los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; etc. Si el recaudo tributario que recae en lo fundamental sobre la Nación, 83% en promedio en el periodo 2000-2016, resultan ser insuficientes para atender las demandas de los ciudadanos, entonces, las políticas públicas se ven desfinanciadas, así el discurso de la institucionalidad sea el de la garantía de los derechos.

JORGE ESPITIA.

3/Nov/2017