

SEÑALES #17

BOLETÍN DE COYUNTURA Y OPINIÓN

13112019

Conozca los retos que enfrentará el país en materia tributaria



En esta edición: presupuesto y Marco Fiscal de mediano Plazo

Actualidad y opinión

Este boletín es el resultado del trabajo realizado en el curso de Taller de Investigación, bajo la dirección y coordinación del profesor Isidro Hernández, del programa de pregrado en Economía de la Universidad Externado.

La Política Fiscal de Mediano Plazo

Julián David Luna Torres

El gasto público en los próximos años está supeditado a las proyecciones macroeconómicas, en especial, a lo que el Gobierno Nacional Central-GNC espera en materia de crecimiento económico, en competitividad, de la inversión privada interna, de los flujos de inversión extranjera directa y del desbalance en su cuenta corriente que viene en deterioro desde 2013 y que apenas se frenó en 2018. El comportamiento de los precios del petróleo es una variable fundamental para cubrir el déficit externo pero ante todo para las metas del déficit fiscal de mediano plazo. Pese a que las cuentas del gobierno pronostican que los precios del petróleo se acercan a sus niveles de mediano plazo, el Presupuesto General de la Nación-PGN para 2020 ya muestra un ajuste fiscal.

La política macrofiscal de la actual administración plantea que con los niveles de gasto presupuestal y la estructura tributaria que dejó la Ley 1943 de 2018 o ley de financiamiento, se logrará potenciar el sector productivo, aumentar la inversión, promover la generación del empleo y reducir la desigualdad social.

En el Marco Fiscal a Mediano Plazo 2019-MFMP calcula que la ley de financiamiento llega a tener un efecto positivo sobre el recaudo tributario, en especial por el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera que generaría un crecimiento de los ingresos tributarios. Para 2023 se espera disminuya el recaudo y para 2024 se prevé un aumento gracias al mayor crecimiento económico de mediano plazo que se proyecta.

A los niveles de ingreso público contribuirá la venta de activos del Estado. El plan de enajenación de activos contempla un programa de privatizaciones en los próximos tres años, esto conlleva a que el valor de la venta de activos se reduzca para 2021. Las ventas permiten subir el valor de los ingresos en 2.3% del PIB entre 2019 y 2021 y para 2023 desacelerará para llegar a un 1.5% del PIB.

Las cifras gubernamentales indican que se ajusta el gasto público para reducir el déficit fiscal (Cuadro 1). En efecto, el GNC quiere alcanzar un superávit primario permanente de 1.0% del PIB a partir de 2021, como lo señala en el MFMP-2019, lo que indica que el objetivo fiscal es corregir sus niveles de deuda y reducir su servicio como proporción del PIB. Gran parte del ajuste fiscal se da entre 2019 y 2023, de acuerdo con las medidas incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo. La reducción del gasto se concentra en la mayor eficiencia en la política de subsidios, la reducción del tamaño del Estado y el descenso de los costos financieros con la sustitución de pasivos costosos.

Con respecto a la deuda, se estima que el gasto en intereses como porcentaje del PIB decrezca en el mediano plazo a la par con la reducción gradual que proyecta la deuda pública. Se espera que el gasto en intereses baje de 3,0% a 2,1% en 2030. En los próximos diez años se proyecta un ajuste del gasto total que pasaría de 19% del PIB en 2019 a 16.7% en 2030.

Cuadro 1. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central (% del PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingreso total	16,6	16,5	16,5	16,4	16,2	16,2	16	16	15,9	15,8	15,8	15,7
Tributarios	14,3	14,2	14,2	14,6	14,7	14,7	14,6	14,6	14,5	14,4	14,4	14,4
DIAN	14,2	14,2	14,2	14,6	14,7	14,6	14,5	14,4	14,4	0,1	0,1	0,1
Otros	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	2,1	2,0	2,0	1,6	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Gasto Total	19	18,7	18,4	18,1	17,8	17,6	17,3	17,2	17	16,9	16,8	16,7
Intereses	3,0	3,0	2,8	2,7	2,5	2,5	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
Funcionamiento + Inversión	16	15,7	15,5	15,4	15,2	15,1	15	14,9	14,9	14,8	14,8	14,7
Balance Primario	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Balance Total	-2,4	-2,2	-1,8	-1,6	-1,5	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0

Fuente: Marco Fiscal a Mediano Plazo

En la práctica esto significa un ajuste fiscal que mantiene a mediano plazo el tamaño del Estado para garantizar la sostenibilidad en las finanzas públicas del GNC, con un aporte insignificante al crecimiento económico. El PGN para la vigencia fiscal 2020 es tácito en que el gasto del GNV pasa de 15,6% en 2018 a 16% en 2019 y a 15,7% en 2020. Según las proyecciones gubernamentales luego se estabiliza en 14,7% del PIB para finales del 2030.

El Presupuesto General de la Nación para 2020

Andrés Esteban Santamaría

El Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2020 por \$271,7 billones de los cuales \$254,4 billones se financiarán con ingresos de la nación y 17,3 billones con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Tres grandes rubros participan con 48,5% del gasto: el servicio de la deuda pública (21,5%), educación (15,8%) y salud (11,2%).

Los retos en salud son altos, especialmente en materia de calidad. La cobertura es importante pese a que desde 2007 más del 90% de los colombianos están inscritos en el sistema de salud, ya sea en el régimen contributivo o en el subsidiado. Las empresas prestadoras de salud deben aumentar su eficiencia y eficacia en la atención a los afiliados de manera que los \$30.6 billones asignados para 2020 incrementen el bienestar de la población. Dentro de esos recursos el Gobierno Nacional contempló la atención de los migrantes venezolanos.

2020 es el primer año que la administración del Presidente Duque asume completamente la ejecución del Plan Decenal de Salud Pública. Cabe destacar que con los recursos asignados debe ejecutar programas que conduzcan a la disminución de los diferenciales en exposición y vulnerabilidad a

enfermedades transmisibles en los territorios, impulsar el cambio tecnológico en las instituciones de salud y, ante todo, mejorar el acceso y la calidad en salud pública como lo prevé el plan

Al sector de educación se le asignaron \$43.1 billones para la vigencia entrante, \$2.9 billones más que lo presupuestado para 2019. La mayoría de los recursos se dedicarán al fortalecimiento de la educación básica y media y en menor medida al fomento de la educación superior, cuyo presupuesto apenas creció en \$2.15 billones con respecto al PGN del año 2019, incluidos los recursos propios que generan las universidades. Cabe mencionar que se recortaron los recursos de inversión en algunas entidades, por ejemplo, los Institutos Nacionales de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia y de San Juan del Cesar, en un 17% y 18% respectivamente.

El tema de la educación necesariamente pasa por el volumen de recursos presupuestados pero la política pública debe ser más robusta en materia de calidad. La ejecución de la política educativa debe hacer énfasis en que la calidad tiene que llegar a los pequeños municipios, no puede ser un tema de las grandes ciudades si se quiere reducir la desigualdad en la educación.

El rubro más grande del presupuesto es el servicio de la deuda pública. La mayor parte del saldo de la deuda del Gobierno Nacional Central es interna. De los \$54,8 billones presupuestados en 2020, cerca del 76% se destina al servicio de la deuda interna, pero al mismo tiempo el Gobierno prevé una emisión de TES por \$7.0 billones con el objetivo de financiar los restantes gastos del presupuesto. La estrategia de la política de financiamiento del Gobierno Nacional Central incluye una sustitución de pasivos, ampliación de los tiempos de maduración –de corto a mediano plazo y largo plazo–, y una reducción del pago de intereses de mora, todo con el fin de llegar a la tasa promedio de costo de entre 7.5% y 8% efectivo anual, previendo que entre 2021 y 2027 se concentran los vencimientos de pagos.

El presupuesto tiene fuertes retos para su financiamiento y para lograr los objetivos propuestos en materia de gasto público. Al igual que años anteriores se requiere que el Gobierno Nacional le explique al Congreso la estrategia para financiar los faltantes presupuestales. La magnitud del desbalance depende del comportamiento de los ingresos tributarios.

El Presupuesto General de la Nación 2020 y la deuda pública

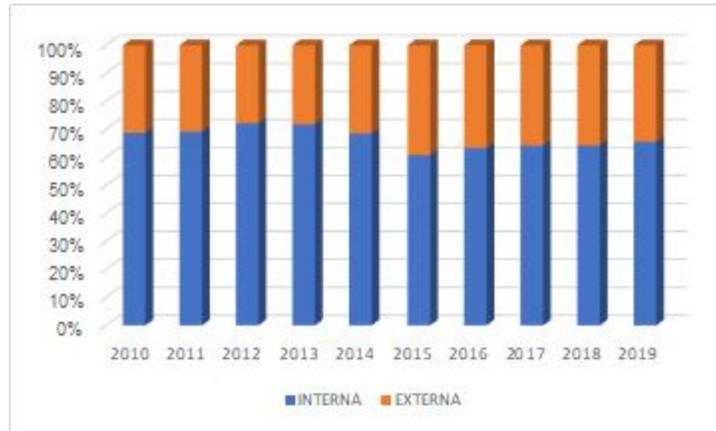
Mariana Benítez Rubiano

El PGN de la vigencia 2020 es el primer documento donde el Gobierno Nacional Central plantea los montos financieros que le dedicarán al cumplimiento de los planes de inversión que permitirán alcanzar las metas propuestas en su Plan Nacional de Desarrollo, los recursos que destinarán a cumplir las demás funciones del Estado y la cantidad de recursos apropiados para garantizar el pago del servicio de la deuda pública.

La deuda interna predomina en el saldo de la deuda pública del GNC (Gráfico 1). De acuerdo con los datos del MFMP-2019, la deuda total pasa del 48.6% del PIB en 2018 a 49.6% del PIB en 2019, para luego alcanzar un 49.9% del PIB en 2020. El gobierno pronosticó un comportamiento estabilizador de la deuda y una estrategia de recomposición de plazos que le alivia la presión sobre las apropiaciones

para el pago de capital e intereses y una colocación de bonos que le permita reducir los costos financieros.

Gráfico 1. Composición del saldo de la deuda del GNC



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de la República

La emisión de TES en el primer trimestre de 2019 fue de 17.226,5 mil millones con lo cual se rompe la tendencia que tenía desde hace tres años. La emisión de los títulos le garantizó el financiamiento del gasto corriente y le permite mantener el déficit fiscal en torno al 2.4% del PIB. En el Presupuesto General de la Nación para 2010 planea realizar emisiones de TES por \$37,1 billones, lo que es mayor a los \$30,13 billones que se esperaban en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Los datos del PGN 2020 muestran que esa deuda adicional se colocará en el mercado interno. En cuanto a la deuda externa cabe mencionar que el crédito externo fue proyectado con una tasa de cambio menor a la que en la actualidad rige en el mercado cambiario, lo que sugiere que el gobierno tendrá que revisar al alza sus cifras de costo financiero.

Cuadro 1. Fuente de financiamiento para 2020

FUENTE	MFMP-2019	PGN-2020
Externos	10.482	10.500
Bonos	5.476	10.500
Multilaterales	5.007	
Internos	30.130	37.100
TES	30.110	37.100
Otros	20	
TOTAL DESEMBOLSOS	40.612	47.600

Fuente: elaboración propia

Como se muestra en el cuadro, los montos de pago de la deuda proyectados para 2020 en el MFMP-2019 y en el PGN 2020 señalan que la estrategia gubernamental es la de pasar su posición financiera actual a una con mayor horizonte temporal, un roll over, para evitar cubrir el gasto del servicio de la deuda con una mayor presión impositiva. De acuerdo con las manifestaciones oficiales, esto se hará con la emisión de bonos a largo plazo que le permite suavizar los requerimientos impositivos para 2020.

Cuadro 2. Fuente de financiamiento para 2020

Miles de millones

	2018	2019	2020
Desembolsos	1.196	46.801	40.612
Amortizaciones	106	20.994	20.617
Saldo neto	1.090	25.807	19.995

Fuente: elaboración propia con base en MFMP-2019 y PGN-2020.

En general, las cuentas fiscales demuestran un problema estructural que consiste en financiar gasto corriente recurriendo a deuda. El gobierno tiene que entender que aunque la deuda sea un rubro de “ajuste” para cuando haya faltantes de recursos lo correcto es hacer una verdadera reforma tributaria estructural con un enfoque al largo plazo que permita volver sostenibles las finanzas fiscales del Gobierno Nacional y así fortalecer aún más el marco macroeconómico colombiano.

Recaudo tributario ¿cómo está el panorama actual?

Juan Pablo Rodríguez Cardona

A pesar de la incertidumbre de la economía colombiana, lo cual se ve reflejado en la parálisis que tienen algunos sectores como el de construcción y vivienda que no permiten que ésta crezca a su potencial, durante el primer semestre de 2019 el recaudo tributario fue de 81,539 billones de pesos. Esto por su parte presenta un panorama alentador puesto que representa un crecimiento del 9,6% en el monto parcial frente al mismo periodo del año pasado, lo cual constituye el 51,9% de la meta fijada por gobierno para este año.

A pesar de que el recaudo va por buen camino, este hecho es contradictorio con la coyuntura actual en la que la economía se encuentra en incertidumbre interna con asuntos como la alta tasa de desempleo, el flujo de migración venezolana, la polarización política, entre otros factores; incluso internacionalmente en asuntos como el comercio y la desaceleración de la economía mundial que podrían afectar de manera indirecta a la estabilidad macroeconómica del país.

Un cálculo sencillo de la elasticidad del recaudo del impuesto al valor agregado-IVA interno con respecto al consumo nacional[1] muestra que en promedio el aumento del 1% en el consumo de los hogares incrementa el recaudo en 0,82%, o efecto parcial que tiene la demanda interna sobre el recaudo. Esta variación no captar la pérdida de ingreso por la evasión del impuesto. Si se tiene en cuenta que el IVA representa el 41% del recaudo total, el resultado lleva el mensaje de la necesidad de prestar atención al actual nivel de consumo en vista del índice de confianza del consumidor (ICC) y el índice de condiciones económicas (ICE) presentado por Fedesarrollo, ambos están en terreno negativo; en julio ambas tasas alcanzaron un -5,1%.

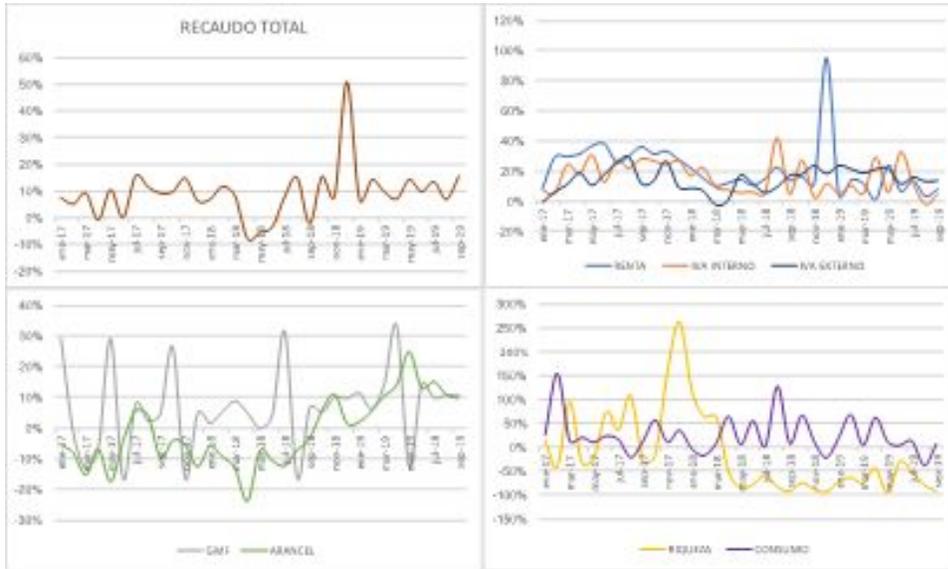
La Ley 1943 de 2018 modificó las tarifas al sector empresarial esperando tener mayor recaudo de las personas naturales. Se disminuyó de manera progresiva un punto porcentual anual del impuesto de renta de las personas jurídicas hasta llegar al mínimo de 30%, y en el impuesto al patrimonio, que tendrá vigencia hasta el año 2021, será del 1% por año para personas naturales cuyo patrimonio líquido sea igual o supere los \$5000 millones de pesos. Se creó el impuesto al consumo de bienes inmuebles, el cual recae sobre los predios que sobrepasen los 26.800 UVT, cuyo recaudo depende de la actividad inmobiliaria en el país. Para efectos del recaudo se debe tener presente que se cambió la retención en la fuente: el porcentaje de las utilidades de los dividendos producto de las sociedades privadas aumentó en 7.5%, también se incrementó el porcentaje en las personas naturales al pasar la tarifa marginal al 39%; de igual manera aumentaron los porcentajes de la retención en el IVA y de pagos al exterior.

Un aspecto que debe modificar el nivel de recaudo es la entrada en vigencia del Régimen Simple. Al mes de agosto alrededor de 2.500 pequeñas y medianas empresas estarían dispuestas a entrar al sistema, cifra apreciable si se tiene en cuenta que el régimen anterior sólo alcanzó media docena de contribuyentes. Por último, la Ley de Financiamiento se justificó con el incremento en la eficiencia en la DIAN que llevaría a un mayor recaudo, el efecto real que pueda tener esta medida se observará hacia el mediano plazo.

En lo corrido del año hasta septiembre el efecto de la reforma sobre el crecimiento nominal del recaudo se puede resumir en un hecho: no se recuperó el crecimiento del recaudo de renta ni de IVA interno (Gráfico 1). El promedio mensual de crecimiento del impuesto de renta pasó de 15,3% en 2018 a 9,8% en 2019; y el IVA interno pasó de un 13,3% a un 11,5%, esto significa que hasta septiembre se perdieron 5,5 puntos porcentuales en recaudo de renta y 1,9 puntos porcentuales en IVA interno.

[1] . $\ln(\text{IVA_int}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{Consumo.H}) + \varepsilon_t$.

Gráfico 1. Recaudo de los impuestos nacionales



Fuente: cálculos propios con base en datos DIAN

El recaudo total de IVA aumentó gracias al comportamiento del recaudo del IVA externo que pasó de un crecimiento promedio mensual de 8,0% en 2018 a un promedio de 17,6% en 2019. Igual comportamiento tiene el arancel que en 2018 su crecimiento mensual caía a un 10,5% y en 2019 pasó a un crecimiento de 11,6%. Estos dos impuestos recogen la recuperación de las importaciones en lo corrido de 2019, no es resultado de la reforma, sino efecto de la demanda agregada.

Cabe destacar la pérdida de 11 puntos porcentuales en el recaudo del impuesto al consumo; a septiembre de 2018 crecía a un 26,7% y al mismo mes en 2019 lo hace a un 15,6%. El impuesto a la riqueza tiene crecimientos negativos causado precisamente por la Ley de Financiamiento. El recaudo total pasó de un crecimiento promedio de recaudo de 3,2% en 2018 a un promedio de 10,7% en 2019.