



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 52 - Junio 2009 • Comentarios a: vsaavedra@fedesarrollo.org

Director: Guillermo Perry R.

Editor: Victor Saavedra M.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS EN DEFENSA: UN DEBATE IMPORTANTE

Introducción: el debate

El Ministerio de Defensa ha planteado la necesidad de considerar el financiamiento a largo plazo de los gastos excepcionales que el país se ha visto obligado a asumir en esta materia, con el fin de afrontar la compleja situación de orden público por la que ha atravesado en las últimas décadas. Esta consideración es oportuna, por cuanto el aumento en el pie de fuerza y la inversión en equipamiento e infraestructura militar se han venido financiando parcialmente con el producto de sucesivos recursos presupuestales temporales (inversiones forzadas en bonos o impuestos al patrimonio líquido de personas naturales y jurídicas), y en razón a que la última de estas disposiciones tiene vigencia solamente hasta el año gravable 2010. Además, es probable que los recursos del Plan Colombia continúen reduciéndose.

Algunos representantes del sector privado han sugerido que no se debe continuar la práctica de imposiciones temporales sucesivas al patrimonio líquido, que desalientan la inversión, y que, en su lugar, los gastos en defensa deben financiarse con recursos tributarios ordinarios. Así, por ejemplo, ANIF ha sugerido que se financien con un aumento de uno o dos puntos en el IVA mientras otros han propuesto que se financien con la eliminación de los privilegios excesivos que se han concedido en el impuesto a la renta. Otros comentaristas, en contraste, han argumentado que los éxitos obtenidos con la política de Seguridad Democrática sugieren que no son necesarias

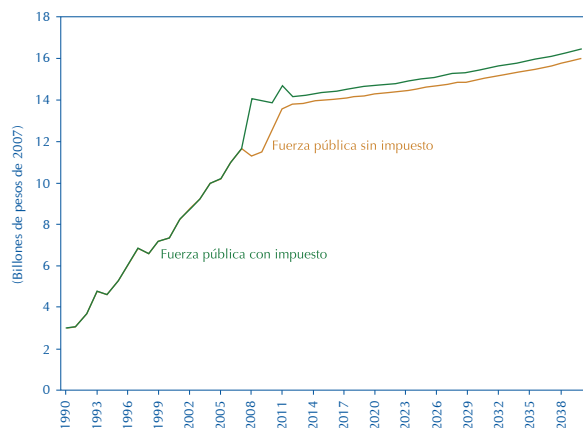
inversiones en defensa tan cuantiosas como las que se hicieron en los últimos años. A continuación examinamos estos temas.

Las cifras

Durante los últimos 10 años la inversión en Defensa creció en promedio al 3,2% anual real y dará un salto importante para crecer 35,7% durante el período 2008 a 2011, utilizando los recursos extraordinarios de la Ley 1111 del 2006. En esos mismos períodos los Gastos de Personal crecen al 6,1% y 3,7% real anual y los Gastos Generales al 10,8% y 3,4% real anual, respectivamente. Las proyecciones a partir del año 2012 suponen que es necesario mantener el actual pie de fuerza para garantizar y consolidar la recuperación total del control del territorio nacional. Por tanto, estiman que los Gastos de Personal y los Gastos Generales se mantendrán en términos reales. A su turno, suponen que la inversión en equipamiento e infraestructura militar crecerá al 4% real en promedio, equivalente al crecimiento esperado del PIB a mediano plazo, habida cuenta de que el equipamiento extraordinario adquirido hasta el 2011 necesita mantenimiento y renovación¹ (ver Gráfico 1).

¹ El Ministerio de Defensa plantea una alternativa con mayores inversiones en equipamiento en el contexto de una estrategia de defensa disuasiva frente a potenciales amenazas externas, cuya prioridad resulta muy discutible. Esa alternativa no se discute en este artículo. Ministerio de Defensa, Gasto de Defensa y Seguridad 1998-2011.

Gráfico 1
GASTOS EN DEFENSA Y SEGURIDAD:
CRECIMIENTO REAL RECIENTE Y PROYECTADO



Precios constantes de 2007		Variaciones porcentuales		
		G. personal	G. generales	Inversión
1998-2007	Promedio	6,1	10,8	3,2
	Máximo	9,3	36,0	70,6
	Mínimo	3,1	-0,8	-62,4
2002-2007	Promedio	5,8	9,8	0,6
	Máximo	8,5	17,1	40,8
	Mínimo	3,4	2,4	-15,8
2008-2011	Promedio	3,7	3,4	35,7
	Máximo	10,1	6,1	182,7
	Mínimo	-2,0	1,3	-35,1
2012-2040	Promedio	-	-	4,0

Fuente: MDN.

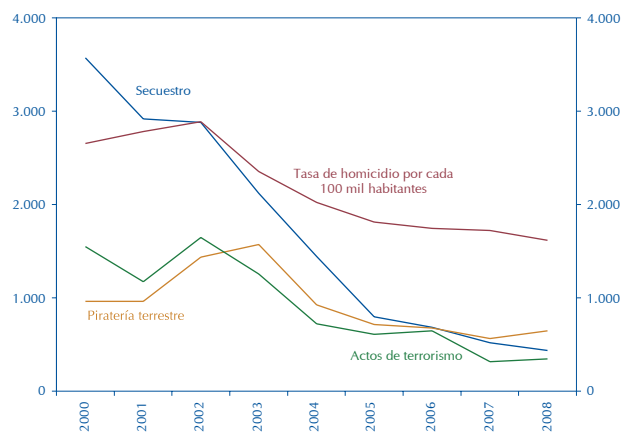
Resultados del esfuerzo en defensa

Los resultados del incremento en pie de fuerza y las inversiones en equipamiento e infraestructura militar son bien conocidos. Los secuestros descendieron 87% entre el 2000 y el 2008, los atentados terroristas en 78%, la piratería terrestre en 33% y los homicidios en 39% (ver Gráfico 2). Lo anterior tiene importantes implicaciones económicas por los costos que tiene la violencia sobre el crecimiento². No cabe duda de que esta mejoría en

² Sánchez (2003) concluyó que el conflicto le costaba al país en ese momento 1 punto porcentual de crecimiento al año, y cálculos en la década de los noventa arrojaban un costo de entre 2 y 4.5%. Cárdenas (2007) encuentra que un incremento de 1% en la tasa de homicidio está asociado con un reducción de 0.3 puntos porcentuales en el crecimiento per cápita.

los índices de seguridad facilitó que el país pudiera aprovechar la favorable coyuntura externa para lograr un boom espectacular de la inversión privada (que pasó de 13,1% a 23,7% del PIB del 2000 al 2008) y altas tasas de crecimiento económico entre 2003 y 2008.

Gráfico 2
SECUESTROS, ATENTADOS, HOMICIDIOS
Y PIRATERÍA



Fuente: MDN.

Los recursos extraordinarios para financiar el Gasto en Defensa

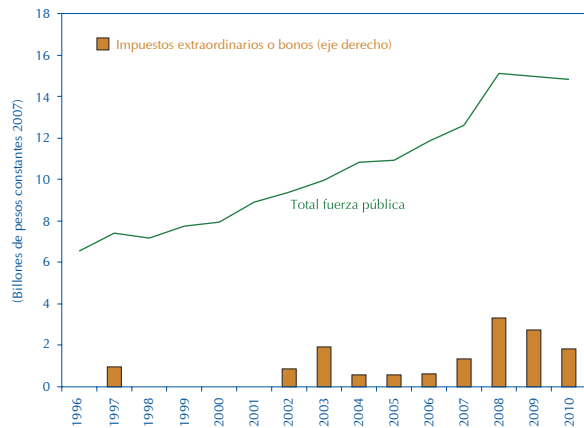
En 1997 se ordenó la inversión forzosa, por una sola vez, en bonos de seguridad³ en proporción al 0,5% del valor del patrimonio líquido de individuos y empresas. En el 2002, se estableció un impuesto equivalente al 1,5% del patrimonio líquido, por una sola vez⁴. Posteriormente se extendió este impuesto a los años gravables 2004 a 2006, reduciendo la tarifa al 0,3%⁵. Finalmente, la Ley 1111 de 2006 extendió el impuesto al patrimonio neto hasta el año gravable 2010, elevando la tarifa al 1,2%. Las cifras recaudadas y su importancia para el financiamiento de la fuerza pública se aprecian en el Gráfico 3.

³ Decreto 204 de 1997.

⁴ Decreto 1838 del 2002, expedido mediante poderes excepcionales del estado de Convocatoria Interior.

⁵ Ley 863 de 2003.

Gráfico 3
INGRESOS POR IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS O BONOS Y GASTO TOTAL DE LA FUERZA PÚBLICA



Fuente: MDN, DIAN.

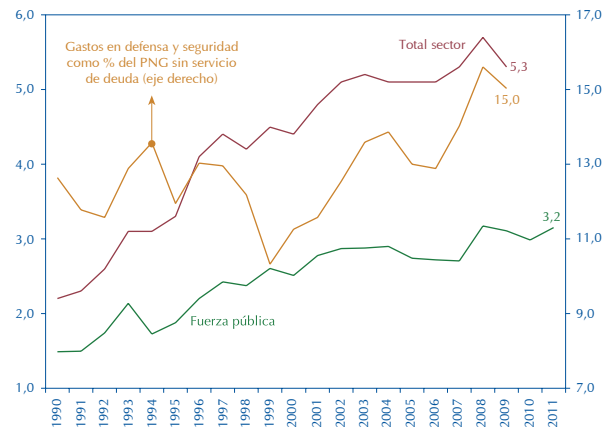
¿En qué radica el problema del financiamiento hacia el futuro?

El gasto en defensa creció continuamente a tasas altas en términos reales entre 1990 y 2008, (Gráfico 1). Sin embargo, aumentó como porcentaje del PIB solamente hasta el 2003 (del 2,2% a principios de los 90 a 5,1%). Desde entonces se ha mantenido alrededor del 5,2% del PIB⁶ (Gráfico 4). Por tanto, su crecimiento en los últimos años se habría podido financiar con el aumento excepcional de recaudos que tuvo lugar gracias al boom, sin haber tenido que recurrir a impuestos extraordinarios o desplazando otros gastos. En efecto, el presupuesto de defensa se mantuvo constante entre el 13 y 14% del presupuesto total entre el 2002 y el 2007 (exceptuando servicio de deuda), aumentando apenas a 15,6% en el 2008 y a 15% en el 2009. Ahora, en contraste, se requiere mantener el impuesto al patrimonio, o establecer un sustituto, no para aumentar el gasto en defensa (ya que se proyecta con un crecimiento muy bajo), sino para compensar un mal rendimiento esperado del recaudo tributario general, como consecuencia de la recesión

⁶ Cifras con la vieja serie del PIB base 1994. Con la nueva serie base 2000 el gasto actual estaría alrededor de 4,5% del PIB. El Ministerio de Defensa depura las cifras para quitar duplicidades y obtiene una cifra neta de 3,9%.

y los múltiples privilegios tributarios otorgados en los últimos años. En efecto, el Gobierno recortó fuertemente sus proyecciones de los ingresos tributarios en el MFMP 2009 y prevé un crecimiento de 1,5% este año y una caída de 1,2% en el 2010.

Gráfico 4
PRESUPUESTO DEL SECTOR DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PIB 1990-2011
(Apropiaciones presupuestales definitivas)



Nota: el gasto de la fuerza pública para el 2011 se hace asumiendo que se asumen los gastos de mantenimiento y los gastos adicionales del Plan Colombia.

Fuente: MDN, DIAN, cálculos de Fedesarrollo.

¿Se deben financiar los gastos excepcionales en defensa con un impuesto específico o con impuestos generales?

Ahora bien, es legítimo discutir si un esfuerzo excepcional en gastos de defensa, como el que ha estado haciendo el país, debe financiarse con el producto de tributos generales o con un impuesto específico que recaiga en mayor medida sobre quienes se benefician más de este esfuerzo excepcional. Parece razonable suponer que quienes tienen mayor riqueza se benefician en mayor medida del restablecimiento de condiciones de seguridad y, por tanto, el "principio de beneficio" de la teoría de las finanzas públicas⁷ validaría la utilización de un

⁷ Este principio justifica la utilización de algunos impuestos o contribuciones con destinación específica a un gasto que beneficia principalmente a quienes más afecta dicho impuesto.

impuesto neto al patrimonio neto para estos fines, como ha venido haciéndose.

Sin embargo, en la elección de fuentes de recursos también deben considerarse los costos asociados con los desincentivos y distorsiones que generan diferentes impuestos. No cabe duda que un impuesto permanente al patrimonio líquido de las empresas constituye un desincentivo importante a la inversión, que ha estado más que compensado en los últimos años con una generosa deducción a la reinversión de utilidades y, para algunos privilegiados, con la reducción de tasas a través del nuevo régimen de zonas francas. Por tanto, tiene sentido como lo han propuesto algunos representantes del sector privado no renovar el impuesto al patrimonio de las empresas, pero al mismo tiempo eliminar estos otros beneficios a la inversión y reducir la tasa general del impuesto a las empresas.

El argumento de desincentivo a la inversión, sin embargo, no se aplica al impuesto al patrimonio neto de las personas

naturales. Este impuesto, además de ser muy progresivo, no genera desincentivos o distorsiones tan significativas como los de otros tales como los impuestos al trabajo formal (los mal llamados parafiscales), que estimulan la informalidad y generan desempleo, o a las transacciones financieras, que encarecen el crédito y fomentan la desintermediación financiera. En consecuencia, un aumento de la tasa del IVA, que eventualmente será necesaria, se debe reservar para compensar la eliminación de los parafiscales (y la reducción del impuesto a las transacciones financieras) y no se debería malgastar como sustituto a un impuesto al patrimonio neto de las personas naturales. Este se debería conservar como fuente de recursos para contribuir al financiamiento de gastos excepcionales en defensa que el país tendrá que mantener por muchos años. Hace unos meses, en Ibagué, el Presidente dijo que “no había espacio político para subir el IVA y, con esos recursos, financiar la reducción de parafiscales” ¿Será que si hay espacio político para subir el IVA, si de lo que se trata es de aumentar el gasto militar?