

Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-2020)



PREMIO GERMÁN BOTERO DE LOS RÍOS

SERGIO CLAVIJO
ALEJANDRO VERA
NELSON VERA



ESTRUCTURA FISCAL DE COLOMBIA Y AJUSTES REQUERIDOS (2012-2020)

**PREMIO A LA INVESTIGACIÓN
"GERMÁN BOTERO DE LOS RÍOS"
FEDESARROLLO**

Sergio Clavijo
Alejandro Vera
Nelson Vera*

Bogotá, marzo de 2013



*Este libro es una versión ampliada y actualizada del trabajo correspondiente al "Premio a la Investigación Germán Botero de los Ríos" de 2011. En la primera etapa de este trabajo (2010-2011) también colaboraron Raúl Ávila, María Angélica Lozano y Jennifer Carvajal, investigadores de Anif en esos años.

Email: sclavijo@anif.com.co

ANIF

Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Calle 70A No. 7-86

Bogotá D.C., Colombia

Copyright © 2013 ANIF

ISBN: 978-958-57042-3-7

Impresión y encuadernación:

Diseño y diagramación: Tatiana Herrera

Edición: Ximena Fidalgo

Impreso y hecho en Colombia

*A María Claudia, con quien ahora
completamos 40 años de vida juntos:
gracias por tus consejos
e infinita paciencia...*

Sergio

CONTENIDO

Prólogo	9
I. Introducción	11
II. Análisis de las presiones estructurales de gasto	25
III. Análisis por el lado de los ingresos	135
IV. Simulaciones Fiscales de Mediano Plazo (2012-2020)	195
V. Referencias bibliográficas	243

PRÓLOGO

Este escrito nació gracias al Premio Germán Botero de los Ríos del año 2011, el cual nos permitió sentar las bases históricas (1990-2011) y prospectivas (2012-2020) del análisis fiscal que hoy divulgamos a través de este libro.

A lo largo del año 2012 fuimos perfeccionando y actualizando los efectos de los cambios legislativos, principalmente en lo relativo a: i) la financiación de la salud, donde la Corte Constitucional ha puesto nuevamente presión sobre el Ejecutivo para acelerar las tareas de universalización y homologación de los servicios; ii) las reasignaciones de gasto en materia de regalías, una vez conocida la Ley 1530 de 2012, que reglamentó la reforma constitucional de 2011, y el presupuesto bianual de regalías del período 2013-2014; iii) las proyecciones de gastos en infraestructura resultantes de la recién creada ANI (Ley 1444 de 2011) y del ambicioso programa anunciado por valor de \$40 billones; iv) las precisiones en materia de aplicación de la Regla Fiscal, según la Ley 1473 de 2011; y v) la reciente aprobación de la reforma tributaria de la Ley 1607

de 2012, que incluyó valiosos elementos estructurales (como la sustitución de fuentes de financiamiento de los parafiscales laborales y una mayor progresividad en el Imporrenta de personas naturales), pero cuya solución terminó siendo subóptima y carente de incrementos significativos en el recaudo neto total, como lo amerita la situación actual del país.

Queremos expresar aquí nuestra gratitud con Fedesarrollo, como entidad administradora del Premio Germán Botero de los Ríos. En particular, nuestros agradecimientos especiales van para Roberto Steiner (director de Fedesarrollo en 2011, cuando se nos adjudicó el Premio Germán Botero de los Ríos) y para Armando Montenegro y Alberto Carrasquilla, quienes estimularon nuestro trabajo con importantes comentarios a lo largo de este largo proceso. También estamos en deuda con Leonardo Villar (quien asumió la Dirección de Fedesarrollo a partir de 2012) por habernos copatrocinado la extensión y publicación de este trabajo y así haber podido incluir los aconteceres nacionales recientes del período julio-2011 a diciembre de 2012. La obra que aquí entregamos encierra entonces casi tres años de arduos trabajos referidos al seguimiento fiscal del país, cuyo resultado esperamos contribuya a consolidar el buen desempeño fiscal y social de Colombia.

INTRODUCCIÓN

Colombia registró un gasto del Gobierno Nacional (GN) cercano al 17.5% del PIB, en promedio, durante Uribe I (2002-2006), y del 18.1% del PIB durante Uribe II (2007-2010). Estas cifras representan un marcado incremento respecto al 10% del PIB de gasto público observado en la primera parte de los años noventa, cuando el impacto fiscal de la Constitución de 1991 no había entrado aún en todo su vigor.

Este incremento del gasto público del orden de 8 puntos del PIB de Colombia, casi duplicándose en tan sólo dos décadas, ilustra ese “leviatán” que enfrenta el mundo por cuenta de los mandatos de buscar universalización de los servicios de educación, salud y, además, protección social en la niñez y en la vejez. A pesar de los discursos sobre la importancia de evitar la expansión estatal, el gasto público exhibe, a nivel global, elevada inflexibilidad a la baja. Aun en el mundo desarrollado se ha observado una expansión del gasto público, en promedio, del orden de 4 puntos del PIB en las dos últimas décadas, siendo los casos más marcados

los de Estados Unidos, España y Gran Bretaña (con expansiones de 7 a 10 puntos del PIB) y los más encomiables los de Suecia, Alemania y Holanda (con leves expansiones o contracciones de 4 puntos del PIB), ver Tanzi y Schuknecht (2010).

En buena medida, este despertar del gasto público, en el caso de Colombia, proviene de las interpretaciones “activistas” que se le ha dado a la Carta Política de 1991 (CP-1991), donde se asignaron elevadas responsabilidades al Gobierno Central en materia de transferencias y gasto social. Como veremos, en muchos casos, estos mandatos de gasto se han visto agravados por la laxitud del Ejecutivo a la hora de concretar las leyes ante el Legislativo, especialmente las referidas a pensiones, salud y gasto social (tipo Familias en Acción). En otros tantos, ese mayor gasto se explica por la interpretación que le han dado las Altas Cortes a dichas leyes y al lema del “Estado Social de Derecho,” que para muchos legisladores y jueces debería ser casi un sinónimo de gasto “ilimitado” ordenado por la CP-1991, cuando quiera que se trate del llamado “derecho a la vida digna”.

En particular, veremos cómo en materia de transferencias territoriales los artículos 356 y 357 de la CP-1991 ligaron dicho gasto (educación, salud, alcantarillado-aguas) a los ingresos corrientes de la Nación, comprometiendo casi un tercio del recaudo en ello (un situado fiscal del 5% del PIB en 2001 y un total de transferencias territoriales de casi un 7% del PIB). Las serias dificultades fiscales de 1998-2000 hicieron imperativo entrar a modificar la CP-1991 a través de los actos legislativos de 2001 y 2007, acotando dichas transferencias, pero aún sin superar totalmente

su esquema de atadura a los ingresos, pues ello volverá a regir, aunque de forma más moderada, a partir de 2016.

En materia de seguridad social (pensiones y salud), el “contencioso jurídico” ha sido aún más grave. Por ejemplo, fue por mandato de la Corte Constitucional (2007-2008) que se tuvo que acelerar el cumplimiento de las metas de universalización y homologación en los servicios de salud (en particular los fallos C-463 y T-760 de 2008), con incrementos de gasto esperado en el rango 0.5%-1% del PIB en el horizonte 2010-2015. A pesar de haberse intentado en la CP-1991 poner cortapisa al tema de los “recursos de destinación específica”, limitándolos al “gasto social”, en la práctica esto sigue operando bajo un complejo esquema de subsidios cruzados (Ley 100 de 1993), ahora agravado por la Ley 1122 de 2007.

Inclusive en la recientemente aprobada Ley 1607 de 2012 sobre tributación, se han generado nuevos esquemas de “caja pública atrapada” al mantener y profundizar esquemas de destinación específica. Por ejemplo, los recursos de la llamada Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), representando un gravamen del 8% sobre las utilidades empresariales, ahora están atados a financiar el Sena, el ICBF y la salud (con el agravante de haber indexado dicho gasto a las tasas de inflación observadas más un 2% de crecimiento real). Peor aún, la sobretasa temporal del 1% sobre las utilidades (para un total de tasa CREE del 9% durante 2013-2015) quedó atada al financiamiento específico de las universidades (40%), agro (30%) y ajustes a la UPC-salud (30%). Como veremos, este desmonte parcial de la parafiscalidad laboral

terminó siendo subóptimo frente a la idea de eliminar los recursos de las cofamiliares y sustituir (no incrementar en términos reales) los recursos del Sena e ICBF a través de llevar su financiamiento totalmente al presupuesto nacional y fondearlo con recursos tributarios generales, evitando los problemas de “fungibilidad” de los recursos públicos.

En el frente de las pensiones, los diferentes gobiernos de Colombia han venido adelantando diversas reformas de carácter paramétrico para contener la presión fiscal de un sistema de “prima media” que ha hecho crisis a nivel internacional. Primero fue la Ley 100 de 1993, creando el sistema alterno privado de las AFPs; después se ajustaron diversos parámetros relativos a las exageradas “tasas de reemplazo” (2003-2007), incluyendo la prohibición constitucional de los llamados regímenes especiales (Artículo 48 de la CP). Sin embargo, se dejó un “régimen de transición” demasiado prolongado (20 años) y por la vía de interpretaciones de la Corte Constitucional (C-789 de 2002 y C-1024 de 2004), del Consejo de Estado, de la Procuraduría y de la tutela (T-0168 de 2009) se han continuado reclamando beneficios especiales que se creían ya derogados. Aunque se logró reducir el VPN pensional del 220% del PIB en 2002 al 118% en 2009, la “resurrección de beneficios especiales” bien podría elevarlo nuevamente a niveles del 141% del PIB, como explicaremos más adelante.

Finalmente, en materia de gasto social, los artículos 350 y 366 de la CP le dan prioridad y permiten la aplicación de “rentas de destinación específica”. Hemos realizado ejercicios de consolidación del gasto social en Colombia que nos indican que éste

se ha incrementado en cerca de 1 punto del PIB en tan sólo la última década, llegando casi al 8% del PIB al cierre de 2011. En una definición más amplia, la Cepal estima que dicho gasto se habría duplicado en las dos últimas décadas, alcanzando cerca del 12% del PIB (a nivel consolidado).

Por el lado de los ingresos, Colombia se ha caracterizado por tener una estructura tributaria antitécnica, compleja, donde se combinan gravámenes relativamente elevados con un cúmulo de exenciones. El resultado obvio ha sido una baja presión tributaria, donde la relación Recaudos GC/PIB tan sólo bordea un 13%-14% del PIB. A diferencia de las explicaciones provenientes de mandatos de la CP-1991 en el caso del gasto, o de interpretaciones de la Corte Constitucional (salvo por las limitaciones al IVA en la canasta básica resultante del fallo C-776 de 2003), esta baja presión tributaria ha provenido de la ilusión gubernamental (especialmente bajo Uribe I-II) de creer en una supuesta “magia” de los bajos impuestos para acelerar la economía y compensar por volumen las bajas tasas tributarias y/o las exageradas exenciones.

Como veremos, una de las principales razones para esta “retracción tributaria” del período 2003-2010 provino de la erosión de la base gravable, agravada por la imposición de gravámenes que promueven la informalidad y frenan la bancarización (el caso del llamado 4x1.000 y del Impuesto al Patrimonio neto). En el caso del Imporrenta, las exenciones explican un drenaje del recaudo cercano a los \$6 billones anuales (1 % del PIB). Afortunadamente, la Administración Santos ha empezado a taponarlos, donde la eliminación del descuento del 30%-40% en Imporrenta, por

reinversión de utilidades, empezó a aportar \$4 billones a partir de 2012, según la Ley 1430 de 2010. También cabe aplaudir la abolición de los llamados “Contratos de Estabilidad Tributaria” de la Ley 963 de 2005, prohibidos por la Ley 1607 de 2012.

Por todo lo anterior, la relación Recaudos Tributarios/PIB tan sólo ha promediado un 13%-14% del PIB en cabeza del GC, aun en épocas de auge (2005-2010 y 2011-2012), todavía lejos del promedio de la región del 17%-18% del PIB. Al añadir los recaudos de las entidades territoriales (2% del PIB a nivel municipal y 1% del PIB a nivel departamental), Colombia tan sólo bordea esas presiones tributarias del 17%-18% del PIB. Así, a nivel del consolidado, los ingresos fiscales de Colombia todavía distan del 21% del PIB observado en Chile, y con el agravante de grandes necesidades de gasto adicional que tiene nuestro país, incluyendo la lucha contra la guerrilla-narcotráfico, la modernización de la justicia, la salud y las pensiones con creciente incidencia pública y, por supuesto, la urgencia de cerrar la brecha en infraestructura. Ello hace que Colombia esté actualmente bajo el predicamento de tener que elevar en al menos un 2% del PIB su tributación total, si es que se quieren honrar esas obligaciones y evitar que se dispare el déficit del GC.

Ahora, un elemento importante de progreso a nivel tributario tiene que ver con la aprobación reciente del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), según la Ley 1607 de 2012. Dicho IMAN ayudará a mejorar la equidad en tributación a nivel de los hogares. Otra virtud de dicha Ley 1607 de 2012 consistió en la simplificación del sistema de tasas del IVA (reduciéndolas de 7 a

3), pero infortunadamente se recurrió a crear un sistema paralelo de impuestos al consumo, añadiéndose otras tres tasas (4%, 8% y 16%). Es difícil predecir cuáles serán las ganancias netas de manejar un sistema híbrido IVA-Impoconsumo, pero el Ejecutivo optó por esta vía frente a los robos continuos del IVA en los reintegros de exportaciones y serios problemas administrativos a nivel del comercio interno (especialmente con los restaurantes y Mipymes).

Infortunadamente, la Ley 1607 de 2012 no buscó generar ganancias en recaudo neto para el GC y las ataduras al gasto, antes explicadas, añadirán presiones sobre el déficit fiscal. Así, las perspectivas de recaudo del GC seguirán bordeando el mismo 13%-14% del PIB en los próximos años. Más preocupante aún es que se ha dejado pendiente la sustitución de cerca del 0.7% del PIB de recaudos de la eliminación del 4x1.000 (Ley 1430 de 2010) y del 0.6% del PIB provenientes del impropatrimonio, el cual expira en el año 2014 (según Ley 1370 de 2009).

El resultado de combinar esa pesada estructura de gastos con esos bajos niveles de recaudos ha sido un déficit estructural del 3% del PIB en cabeza del GC durante el último cuatrienio (= Ingresos Tributarios del 13% + Ingresos No Tributarios del 2% - Gastos Totales del orden del 18% del PIB). Este déficit estructural del GC, a su vez, implica un faltante primario cercano al -0.5% del PIB por año.

La actual dinámica del diferencial entre las tasas de interés sobre la deuda pública (bordeando un 3%-4% real) y el crecimiento del recaudo del GC (convergiendo hacia el 5% real) requeriría un

primario cercano a cero para equilibrar la relación Deuda Pública/ PIB. Si Colombia no logra asegurar un primario estructural equilibrado, la relación Deuda Pública Bruta /PIB podría incrementarse del actual 34% al 38% a nivel del GC para los años 2014-2015. En buena medida ello ocurriría como resultado del estancamiento en el recaudo neto a niveles del 13%-14% del PIB frente a las crecientes obligaciones de gastos asociados con las contingencias en seguridad social (pensiones y salud) y las presiones de gasto en infraestructura, las cuales detallaremos más adelante. A nivel del consolidado público, dicha relación de Deuda Pública/PIB podría inclusive alcanzar niveles del 50% del PIB hacia 2015 bajo un escenario de inacción y de estallido de dichos gastos contingentes.

La Administración del presidente Santos (2010-2014) ha venido enfrentando un ciclo económico de recuperación local durante 2010-2011, pero da claras señales de desaceleración durante 2012-2013, por cuenta de un complicado ambiente de fragilidad internacional, tanto en Estados Unidos como en Europa. Acompañado de una alta popularidad (70% de votación en la segunda vuelta de 2010), Santos inició su mandato llamando a la “unidad nacional”, la cual le ha dado buenos réditos a nivel del Congreso (con avances importantes en la segunda legislatura de 2010 y a lo largo de 2011). Sin embargo, la primera legislatura de 2012 estuvo llena de tropiezos (con la fracasada Reforma Constitucional a la Justicia y paros repetidos en dicho sector, que lograron extraer injustificadas nivelaciones salariales). De la segunda legislatura de 2012 cabe destacar lo logrado con la reforma tributaria de la Ley 1607 de 2012 en materia de equidad (IMAN); aunque el desmonte parcial de los parafiscales laborales terminó siendo subóptimo,

como ya lo comentamos, y todavía no es clara la magnitud de ganancias en eficiencia resultante de la sustitución de tasas del IVA por impositivos.

El discurso económico de la Administración Santos se inició con las “locomotoras del crecimiento” (infraestructura, vivienda, agro, innovación y minería), pero rápidamente tuvo que dar paso a las analogías de “un paciente al cual tocaba administrarle cuidadosamente el suero” disponible para la fase de ayudas humanitarias y reconstrucción de la infraestructura afectada por el crudo invierno de los años 2010-2011. Si bien la economía colombiana logró crecer satisfactoriamente a ritmos del 4% durante el año 2010 y una sorpresiva aceleración a tasas del 5.9% en 2011 (claramente insostenible), las perspectivas de crecimiento del período 2012-2014 parecen estar más cerca de su “potencial” del 4%-5% anual que del añorado 6% anual. Se trata no sólo de limitaciones estructurales relacionadas con la falta de infraestructura física y de poca flexibilidad laboral, sino también de un entorno internacional y regional que es claramente adverso a la aceleración económica durante 2012-2013, especialmente cuando el país ha concentrado ya cerca del 75% de sus exportaciones en *commodities*.

Si bien los daños invernales de 2010-2011 fueron catalogados como el “Katrina colombiano,” afectando al 5% de la población (2 millones) y requiriendo recursos por cerca del 0.6% del PIB por año en 2011-2014, sus daños fueron más bien de carácter temporal. Ellos requirieron, en todo caso, una Declaratoria de Emergencia Económica y Social hacia finales de 2010. Bajo dicho Estado de Excepción se generaron más de 30 Decretos-Ley (hasta

finales de enero de 2011). La Corte Constitucional declaró exequible la motivación y los decretos relacionados con la “primera fase” de la emergencia, pero no así los de fases posteriores. Esto implica que buena parte de la reasignación de recursos y de sus fuentes (la sobretasa al impuesto patrimonial) quedaron en firme. Han quedado pendientes de actuaciones posteriores por parte del gobierno tramitar ante el Congreso, por ejemplo, la enajenación de acciones de Ecopetrol (hasta por un 10% adicional) y la reforma del sistema de las Corporaciones Autónomas (CARs).

Encarar dicha emergencia implicó incrementar el gasto público en un 1% del PIB durante 2010-2011. Afortunadamente, dicho gasto adicional se sustentó, de forma equilibrada, en una mayor presión tributaria (1.3% del PIB) por cuenta de las tres reformas tributarias del período 2009-2010: 1) la del patrimonio, según Ley 1370 de 2009; 2) la de la sobretasa al patrimonio con recursos destinados a los damnificados, según Decreto-Ley 4825 de 2010; y 3) la Minirreforma Tributaria de la Ley 1430 de 2010, la cual eliminó varias exenciones, pero creando diversos rubros de mayor gasto.

Ya hemos comentado sobre los logros de la reforma tributaria de la Ley 1607 de 2012, focalizada en: 1) mejorar la equidad en tributación de personas naturales (vía el IMAN); 2) mejorar la eficiencia de la tributación del IVA, reduciendo de siete a sólo tres sus tasas (0%, 5% y 16%), aunque generando un sistema paralelo de tasas de Impoconsumo (4%, 8% y 16%), cuyo resultado aún es incierto en materia de lograr más eficiencia en sus recaudos; y iii) sustitución de 13.5 puntos (Sena, ICBF y salud) en las fuentes de financiación de aportes a la nómina con el fin de impulsar la

formalización laboral (a través de bajar el Imporrenta del 33% al 25%, pero creando el gravamen del CREE a las utilidades empresariales del 8%-9%).

Además de estos temas coyunturales, la Administración Santos se trazó una ambiciosa agenda relacionada con temas fiscales de carácter estructural. Ella se embarcó en dos reformas constitucionales relativas a saneamiento fiscal. La primera fue la aprobación del Acto Legislativo 3 de 2011, el cual elevó a rango constitucional la "estabilidad fiscal"; elemento clave a la hora de discutir con las Altas Cortes cuál es la función del presupuesto nacional, su papel restrictivo, y aclarar las prioridades en materia de asignación de los recursos públicos.

Sin embargo, veremos que el cambio interpretativo a nivel constitucional será de poco calado, dado que simplemente se logró que el Legislativo incluyera la figura de "incidencia fiscal" como un "criterio" y no como un "derecho". Esto implica que las cosas seguirán como venían, donde las Altas Cortes continuarán escuchando al gobierno cuando quiera que éste argumente una situación de "incidencia fiscal" por cuenta del agravamiento de los excesos de gastos presupuestales, pero serán esas Altas Cortes las que decidirán el "grado de modulación" que desean aplicar en tal o cual situación. A este respecto cabe señalar que si esas Altas Cortes continúan con su habitual "activismo jurídico", endosado ahora bajo la hipótesis de que ellas están enmendando las debilidades institucionales del Congreso (Landau, 2010), pues las presiones fiscales por el lado del gasto continuarán creciendo hacia el futuro.

El mejor ejemplo reciente sobre la poca utilidad de la supuesta “incidencia fiscal” ha tenido que ver con el llamado de la Corte Constitucional a reconocerle a las “madres comunitarias” del ICBF sus supuestas prestaciones sociales (aunque su contrato temporal-parcial no daba lugar a ello). Pues bien, dicha “incidencia fiscal” no pudo alterar el “criterio” de la Corte Constitucional y el gobierno está teniendo que apropiarse recursos presupuestales por cerca de \$1 billón para enfrentar este mayor gasto, resultante nuevamente del “activismo jurídico”.

La segunda reforma constitucional tuvo que ver con la reasignación de las regalías y su distribución, según el Acto Legislativo 5 de 2011 y la aprobación de la Ley 1530 de 2012. Esta reforma apunta a optimizar el uso y distribución (nacional) de las regalías, con especial énfasis en el mejoramiento de la infraestructura territorial. No obstante, sus detalles regulatorios han resultado excesivamente complejos y, además, se desperdició la oportunidad de haber encauzado dichos recursos hacia la infraestructura de interés nacional. Como veremos, dichos recursos terminaron “atomizados”, con prevalencia de los intereses regionales frente a los de carácter nacional, y su incidencia macroeconómica será de menor calado al imaginado, pasando el total de regalías de cerca del 0.8% del PIB en 2005 a tan sólo un 1.2%-1.4% del PIB hacia el período 2012-2015 (años pico como proporción del PIB), donde tan sólo un 0.4%-0.6% del PIB estará asociado al gasto en infraestructura.

Por último, también se aprobó en la primera legislatura de 2011 la Ley que establece la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011)

tendiente a generar “reglas duras” que permitan elevar el déficit primario al plano positivo y de forma sostenible. Allí se aplicaron las directrices dejadas por los estudios del Comité Técnico Interinstitucional, que entregó sus recomendaciones en julio de 2010, al equipo económico de transición hacia el nuevo gobierno de Santos. Este elemento ha venido a complementar los ejercicios de sostenibilidad fiscal de mediano plazo, que ya ordenaba la Ley 819 de 2003, sobre responsabilidad fiscal (Fedesarrollo, 2010b).

Esperamos que los ejercicios sobre sostenibilidad fiscal estructural que aquí presentamos, tanto por el lado de los ingresos como del gasto, sirvan para ayudar a calibrar la “regla dura” que estará gobernando la trayectoria del déficit fiscal (ajustado por el ciclo y por el efecto de los ingresos petroleros) durante el período 2012-2020.

Este libro está estructurado de la siguiente forma. El segundo capítulo está dedicado al análisis del gasto estructural, en sus principales componentes: gastos descentralizados de educación, salud e infraestructura (bajo el nuevo arreglo de las regalías); gastos de seguridad social (pensiones y salud) y gastos sociales (Familias en Acción, etc.). Para llegar al total del gasto, a éstos se les añadirá referencias a la trayectoria esperada del gasto militar, operativo y del servicio de la deuda pública. Se analizarán las situaciones estructurales ligadas a la CP-1991 y a diferentes leyes que llevaron al incremento de los gastos durante 1991-2012. Posteriormente, se evaluarán las presiones de gasto que enfrentaremos durante la próxima década.

En el tercer capítulo analizaremos la política tributaria 1991-2012, focalizándonos en las reformas que han erosionado la base gravable. Posteriormente, analizaremos la coyuntura fiscal del período 2011-2014, una vez se han conocido las cuatro reformas tributarias (ninguna de ellas estructural) del período 2009-2012 (incluyendo los decretos de Emergencia Económica y la Ley 1607 de 2012). De allí extraeremos las trayectorias más probables en materia de ingresos y gastos. Además, analizaremos la estructura tributaria de mediano plazo y sus limitaciones, lo cual nos permitirá extraer un diagnóstico y recomendaciones de mediano plazo en materia de ingresos tributarios.

El cuarto y último capítulo compila la trayectoria esperada del déficit fiscal del GC y del consolidado en el período 2012-2020, incluyendo aquí las simulaciones relativas a la Regla Fiscal que permitiría estabilizar la deuda y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

II. ANÁLISIS DE LAS PRESIONES ESTRUCTURALES DE GASTO

Los gastos totales del GC llegaban al 18.2% del PIB al cierre de 2011. Más allá de dicho nivel, lo verdaderamente preocupante es su inflexibilidad a la baja, estimada por el propio gobierno en un 80%-90% del total, y las presiones contingentes que pronto se harán realidad, especialmente en el frente de la seguridad social.

Gran parte de esa inflexibilidad y de dichas presiones provienen de un elevado “contencioso jurídico”. En materia de transferencias territoriales y de gasto social, los mandatos de la Carta Política de 1991 (CP-1991) continúan ejerciendo presiones alcistas. Con relación a las regalías minero-energéticas, se ha dado la mala combinación de un otorgamiento pleno de dichos recursos a favor de los territorios y de una mala asignación mediante la Ley 141 de 1994, corregida parcialmente mediante el Acto Legislativo 5 de 2011, pero al mismo tiempo atomizando los recursos en múltiples usos. Finalmente, veremos cómo las recurrentes reformas paramétricas en pensiones han sido incapaces de eliminar los subsidios en el Régimen de Prima Media (otorgando entre un

10%-15% de tasa de reemplazo adicional respecto de las que puede sostener el mercado a través de las AFPs). Adicionalmente, el “activismo jurídico” de las Altas Cortes ahora se ha agravado por cuenta de directrices de la propia Procuraduría para rescatar tratamientos especiales a la Rama Judicial y a los organismos de control, desconociendo la reforma constitucional de 2005. En este frente aplaudimos el anuncio de la Administración Santos referente a presentar una reforma pensional en 2013. Sin embargo, vemos con preocupación la decisión de no aumentar la edad de retiro, la cual consideramos parte fundamental de una reforma estructural.

1. EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

La descentralización política y fiscal es una de las características del Estado colombiano. Durante las dos últimas décadas se han producido avances importantes que han llevado a profundizar este esquema en Colombia, siendo uno de los más descentralizados de América Latina. Medido a través de su población, encontramos que mientras que en Colombia la capital tan sólo alberga al 16% de la población, en Chile ésta registra el 40%, en Argentina el 34% (Gran Buenos Aires) y en Perú el 27%. Colombia, además, cuenta

con al menos diez ciudades intermedias que diseminan la población y su importancia socioeconómica a lo largo y ancho del país.

Si medimos esa descentralización por la vía fiscal, vemos que en Colombia se transfieren recursos a las regiones por un valor equivalente al 6.8% del PIB. Esto implica que el Gobierno Central (GC) comparte el 49% del total de sus recursos con los territorios, de forma similar a como ocurre en Brasil o Argentina. Este hecho, que suena bien a nivel de democracia territorial, también representa un gran desafío en materia de lograr un equilibrio intertemporal para las finanzas públicas en su conjunto. En cambio, en Chile la relación transferencias territoriales/ingresos tan sólo asciende al 18% y en Perú al 22%, permitiéndoles un manejo mucho más centralizado de las finanzas públicas y con menor volatilidad en el tiempo.

A nivel fiscal, la descentralización en Colombia está organizada a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Dicho SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución, a las entidades territoriales. El grueso de dichos recursos se destina a pagar los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, según lo establecido por la Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 y las leyes 1122 y 1176 de 2007.

Dicho SGP representó un 4% del PIB en recursos para las regiones en el año 2011, equivalentes al 29.5% de los Ingresos Tributarios de la Nación (ITN). Ahora bien, si sumamos los recursos del SGP, los propios de las entidades territoriales, las regalías

y la cofinanciación de la Nación, se observa que las entidades territoriales realizan cerca del 50% del total de la inversión pública del país. Más aun, en el caso de los municipios más pobres (categorías 4 a 6, el 90% del total de 1.150 municipios), dicho SGP constituye prácticamente la única fuente para realizar dichas inversiones (DNP, 2009). Sólo en los casos de Bogotá, Medellín y Cali, la relación SGP/Presupuesto Total Territorial se ubica en niveles bajos entre el 12%-30%, indicando allí un importante “esfuerzo fiscal territorial”.

Como veremos, el esquema de transferencias territoriales va más allá del SGP en el caso de Colombia. A esas transferencias debemos añadir las regalías, los dineros de cofinanciación de la Nación, los pagos a universidades territoriales y otros rubros. Al totalizar estos recursos, vemos que dichas transferencias consolidadas en realidad ascienden a casi el 7% del PIB, equivalentes a un 50% del total de los ingresos corrientes del GC.

EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES

Como es sabido, la Reforma Constitucional de 1968 llevó a profundizar el esquema de descentralización fiscal, creando el llamado “situado fiscal”. Después vendría la “participación del IVA” en los años ochenta, hasta llegar al concepto de participación directamente en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), consolidado en la Constitución de 1991. Allí se cometió el error de incluir porcentajes de participación, lo cual motivó la Reforma

Constitucional de 2001. Este sistema hizo crisis en 2001, cuando el SGP ascendió al 4.7% del PIB, llevando a una coparticipación territorial del 42% (incluyendo aquí sólo el componente del SGP). En realidad la situación era aún más delicada, pues al consolidarlas (incluyendo el resto de transferencias territoriales) se llegaba al 6.6% del PIB en 2001, luego el nivel de coparticipación se elevó entonces a un insostenible 59% de los ICN.

El problema de fondo radica en que dichas transferencias territoriales no tendrían por qué estar atadas a la trayectoria de los ICN. Cuando los ICN descienden drásticamente por efectos de las crisis (1998-1999), igual toca seguir sufragando los gastos recurrentes en educación y salud. Claramente el componente de libre asignación dentro del SGP (no más de un 13%) no da para absorber los efectos de dichas fluctuaciones.

Siendo así, el componente del SGP dedicado a pagar educación-salud debería estar basado en criterios de pagos por "capitación". Esto se ha mencionado de forma reiterativa en la Ley 60 de 1993 y nuevamente en las leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007, pero Colombia está aún lejos de que ello constituya "la práctica" del país. Más bien, en la práctica, diversas reformas constitucionales han instaurado criterios que atan dichas transferencias al crecimiento de la economía, asignando pisos de crecimiento mínimo y otorgándoles *premiums* adicionales cuando la economía crece más allá del 4% real por año (DNP, 2008).

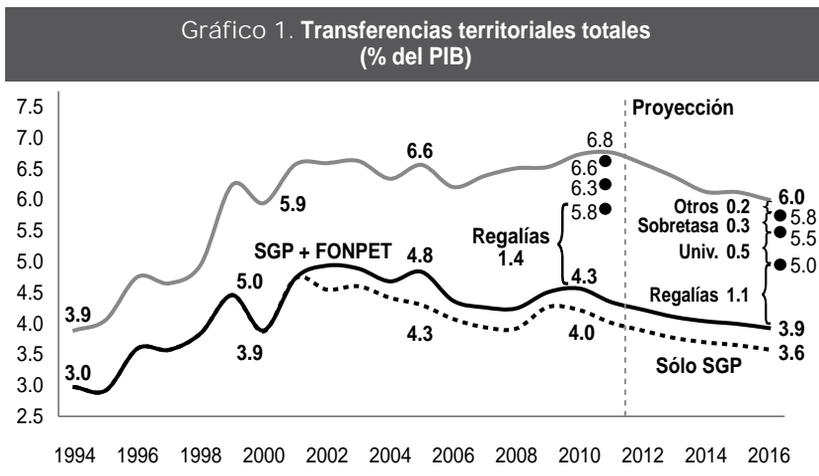
Cabe recordar aquí las reformas constitucionales a los artículos 356 y 357 de los años 2001 y 2007. Antes de estas reformas, la

Ley 60 de 1993 manejaba el componente de situado fiscal y de los ICN. Con la reforma a la Constitución (Acto Legislativo 1 de 2001) se creó un sólo rubro (SGP) y se acordó que estos recursos se atarían al promedio del crecimiento de los ICN de los últimos cuatro años, estableciendo un período de transición en 2002-2008 en el cual dichos recursos crecerían al 2%-2.5% real, más ajustes en caso de crecimientos del PIB real por encima del 4%. Además, en dicha Reforma Constitucional de 2001 se permitió, como una concesión al Magisterio, que se le adicinaran al SGP recursos del Fondo Educativo de Compensación (FEC).

Durante el período 2002-2008, el SGP se incrementó a un ritmo del 2% real por año, permitiendo que la participación SGP/ICN descendiera del 40.7% al 28.9%. En 2009-2010, dicha relación se incrementó a cerca del 33%-34%, poniendo nuevamente presión sobre las finanzas del GC. Sin embargo, en 2011 se logró reducir la razón SGP/ICN a niveles del 29%, producto del buen comportamiento tributario (el cual discutiremos más adelante).

La reforma aplicada durante 2002-2006 tuvo la virtud de focalizar el monto de las transferencias en las necesidades referidas a educación y salud a escala territorial. Sin embargo, las fórmulas adoptadas nos han llevado nuevamente a la zona de crecimiento peligroso para la estabilidad macroeconómica, pues la relación SPG + Regalías + Otras transferencias continúa bordeando la exigente coparticipación hasta del 6%-7% del PIB en años recientes (ver gráfico 1).

En suma, la reforma de 2001, en la práctica, puso a crecer el SGP a tasas reales en el rango 2%-2.5% durante el período 2002-



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Contaduría General de la Nación.

2006. Gracias a ello, la relación SGP/PIB descendió de ese 4.7% del PIB en 2001 al 3.9% del PIB en 2007 (4.3% del PIB incluyendo los recursos del Fonpet). No obstante, en términos de transferencias territoriales totales, el logro fue mucho menor, pues éstas tan sólo descendieron del 6.6% del PIB en 2001 al 6.4% del PIB en 2007. Aun así, el total de transferencias territoriales como proporción de los ICN descendió del 59% al 46.2% en dicho período, permitiendo una corrección temporal en las finanzas del GC.

Así, el ideal de la reforma del año 2001 habría sido utilizar (por fin) el referente del crecimiento poblacional como base de reajuste del SGP, al tiempo que se implantaba el sistema de censo para medir las necesidades en educación-salud y aplicar criterios de "capitación", pero esto no sucedió. En cambio, se mantuvo una transitoriedad que nos habría regresado a la perniciosa atadura

a los ICN a partir de 2009, arrojando un sobrecosto del 1.5% del PIB en mayores transferencias a las regiones.

En efecto, en 2006 se vio la necesidad de evitar que dicho SGP se elevara nuevamente en un 1.5% del PIB, pasando del 4.2% del PIB a niveles del 5.7% del mismo (ver Anif, 2006). Ante ese panorama, se advirtió la necesidad de impulsar una nueva reforma constitucional. El Acto Legislativo 4 de 2007 vino a extender el régimen de transición del SGP del período 2002-2008 hacia el período 2008-2016, el cual provenía del Acto Legislativo 1 de 2001. El nuevo arreglo haría que la relación SGP/PIB se estabilizará en cerca del 4% (incluyendo aquí los recursos del Fonpet) durante el período 2012-2016. La nueva regla significaba elevar el SGP anualmente en un 3.5%-4% en términos reales en 2008-2010, pero estaría regresando a expansiones del 3% real hacia el año 2016 (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Crecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP) (% y \$ billones)				
	2008	2009	2010	2011-2016*
Crecimiento real % (base del SGP)				
Tasa de crecimiento real	4.0	4.0	3.5	3.0
\$ billones	18.0	21.3	22.6	27.3
Sobretasa de crecimiento educativo % (ST-CE)+Crec. PIB real superior al 4%				
Tasa de crecimiento nominal	1.3+2.9	1.3	1.6	1.8+0.8
\$ billones	0.8	0.3	0.4	0.9
Total (base del SGP) + (ST-CE)+Crec. PIB real superior al 4%				
\$ billones	18.8	21.5	22.9	28.2

* Promedio.

Fuente: elaboración propia, según Acto Legislativo 4 de 2007 y MHCP.

Adicionalmente, en la reforma de 2007 se crearon otras pesadas contingencias en contra de la sanidad fiscal del GNC: i) la inclusión de una sobretasa educativa, la cual se calcularía como un crecimiento nominal aplicable al componente educativo del SGP, el cual representa un 58% de éste; ii) un seguro de crecimiento mínimo del SGP a favor de las regiones, de tal manera que si la economía crece menos del 4% en un período determinado, el GNC garantizará que el SGP crezca al 3% real por año; y iii) si la economía crece más del 4% real, los puntos adicionales de crecimiento se le sumarán al crecimiento del SGP. El atenuante introducido en dicho Acto Legislativo corre por cuenta de no incluir la sobretasa educativa y el premio del crecimiento (por encima del 4%) a la hora de calcular la base del crecimiento del SGP. En ausencia de dicha medida, el SGP habría tendido a estabilizarse en los niveles actuales (crecimientos del PIB-real superiores al 4%) o a incrementarse (crecimientos inferiores al 4%), dadas estas cláusulas asimétricas de transferencias a favor de los territorios. Como veremos, con crecimientos de la economía del 4.8% (promedio) en los próximos años, el SGP rondaría el 3.6%-3.7% del PIB a finales de 2016.

Aun así, las reformas de 2001 y de 2007 nos fueron alejando del óptimo que representaba un crecimiento del SGP igual a la inflación (para mantener el poder real de compra), o como máximo, un incremento del SGP que representara un incremento per cápita (igualando el crecimiento real del SGP al de la población). El resultado final encarna un tratamiento asimétrico para el GNC con el riesgo de generar presiones en presencia de crecimientos de la economía muy bajos (alrededor del 1%).

■ DISTRIBUCIÓN DEL SGP

Según las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, el SGP continúa asignándose primordialmente a los pagos de servicios en educación y salud a nivel territorial. Las participaciones sectoriales correspondientes al 96% del SGP quedaron así: i) educación, (58.5%); ii) salud, (24.5%); iii) agua potable y saneamiento básico, (5.4%); y iv) propósito general, (11.6%). Sin embargo, se crearon rubros adicionales que comprometen hasta un 4% del total del SGP, así: i) alimentación escolar (0.5%); ii) resguardos indígenas (0.52%); iii) municipios ribereños del río Magdalena (0.08%), y iv) Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales-Fonpet (2.9%).

La regla básica de distribución sigue guiándose por los criterios de población y pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI). Éstos han probado ser elementos esenciales para lograr el desarrollo regional con equidad y, a buena hora, se han incluido en el mecanismo de distribución de las regalías, según el Acto Legislativo 5 de 2011 (ver capítulo II, sección regalías).

■ PERSPECTIVAS DEL SGP

Dada la evolución de las transferencias territoriales (explicada anteriormente), y teniendo en cuenta los arreglos del Acto Legislativo 4 de 2007 y de la Ley 1176 de 2007, nos resulta posible realizar algunas simulaciones sobre la posible trayectoria del SGP en la próxima década. En efecto, los gastos totales del

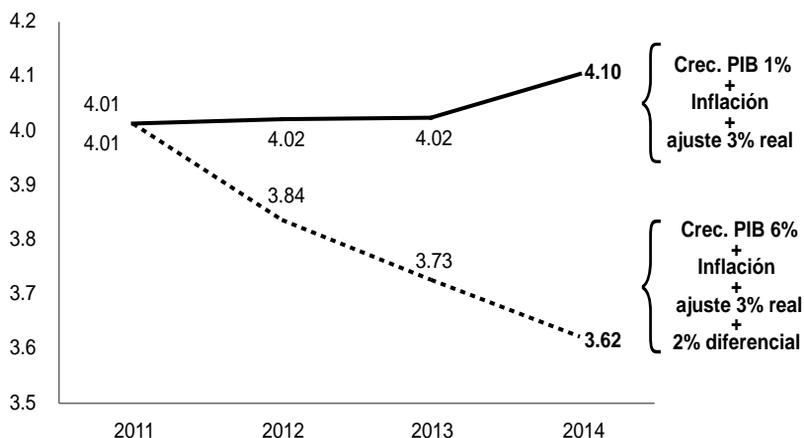
GC llegarían al 19% del PIB en 2012-2016. Dentro de éstos, las transferencias territoriales atadas al SGP representarían un 3.7% del PIB durante ese mismo período. Si se suman las transferencias al Fonpet (0.3% del PIB), regalías (1.1%), universidades (0.5%), sobretasa (0.3%) y otros (0.2%), se habría llegado al 6.2% del PIB en promedio entre 2012 y 2016 (ver gráfico 1).

Estas transferencias pasarían de representar un 4% del PIB en 1995 a un 6.2% del PIB en 2016. Así, dichas transferencias hacia los territorios se habrían más que triplicado en términos reales en el curso de dos décadas.

Esta presión que continúan ejerciendo las transferencias territoriales difícilmente podrá alterarse, pues el desgaste político ante el Congreso ha sido grande en este frente territorial a lo largo del período 2010-2012. De hecho, el grueso del capital político de la Administración Santos ya se ha utilizado en las reformas constitucionales recientes (regalías y “sostenibilidad fiscal”), sumándose a ello las medidas tributarias y el fiasco de la Reforma a la Justicia durante 2011-2012.

Como vimos, la presión de gasto territorial podría estancarse en el actual 4% del PIB, e inclusive elevarse paulatinamente, si la economía no crece a un mínimo del 4% real por año. Por ejemplo, si en los años 2012-2014 el crecimiento del PIB fuera inferior al 4% (supongamos un 1%), el SGP seguiría cerca de sus valores actuales del 4.0%-4.1% del PIB. En cambio, si la economía creciera al 4%, o por encima, el SGP se reduciría al 3.6%-3.7% del PIB (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Crecimiento económico y SGP (% del PIB)



Fuente: elaboración propia, según Acto Legislativo 4 de 2007.

En principio, el SGP, bajo las reglas vigentes, estaría creciendo a razón del 3% real por año. Sin embargo, con crecimientos del PIB-real del orden del 5%-6% en 2012-2014 e incluyendo los efectos de la sobretasa educativa y de los “seguros” de crecimiento económico otorgados por el GC, se tiene que la relación SGP/PIB podría reducirse a niveles del 3.6%-3.7% durante 2014-2016. Esto implica que el SGP estará creciendo menos que el PIB-nominal, sugiriendo que lo que el GC debe hacer es apurar el paso en materia de reformas estructurales en infraestructura, flexibilización laboral y tributación, para así lograr que el PIB-real crezca a tasas más cercanas al añorado 6% anual. Estos insumos serán clave a la hora de simular la trayectoria de las finanzas públicas durante 2011-2020 y analizar el tránsito hacia un superávit primario en los años venideros.

En síntesis, los principales mensajes de esta sección de gastos territoriales son los siguientes:

- El SGP representó un 4.0% del PIB en recursos para las regiones en el año 2011, equivalente al 29.5% de los Ingresos Tributarios de la Nación. Como vimos, el esquema de transferencias territoriales, en realidad, va más allá del SGP en el caso de Colombia. A esas transferencias debemos añadir las regalías, los dineros de cofinanciación, los pagos a universidades territoriales y otros rubros menores. Al totalizar estos recursos, vemos que dichas transferencias consolidadas en realidad ascienden a cerca del 7% del PIB, casi un 50% de los recaudos de la Nación.
- El mal arreglo generado desde la Constitución de 1991 (atar las transferencias a una participación de los ICN) llevó a que en 2001 se hiciera una primera reforma al régimen de transferencias territoriales. El Acto Legislativo 1 de 2001 ató el nuevo SGP (antes situado fiscal + participaciones municipales) a un crecimiento real del 2%-2.5% entre 2002 y 2008 (llevando el SGP del 4.7% del PIB en 2001 al 3.9% en 2007). Sin embargo, ese arreglo amenazaba con incrementar nuevamente, en 2009, hasta en 1.5 puntos del PIB dichas transferencias al atarlas nuevamente a los ICN. Se requirió otra reforma constitucional (Acto Legislativo 4 de 2007) para contener esta amenaza.
- Así, las reformas de 2001 y 2007 nos alejaron del óptimo que representaba atar simplemente el SGP a la

inflación (manteniendo su poder real de compra). En el mejor de los casos, debían haberse atado a un crecimiento real igual al de la población (no al del PIB-potencial del 4% o más, como finalmente se concedió).

- Nuestras simulaciones indican que la relación SGP/PIB en realidad tenderá a mantenerse en sus actuales niveles del 4% del PIB en aquellos años en que el PIB-real crezca por debajo del 4% y se reduciría al 3.6%-3.7% del PIB cuando dicho PIB-real crezca por encima de sus valores de largo plazo (PIB-potencial), luego el GC debe apurar el paso en materia de reformas estructurales en infraestructura, flexibilización laboral y tributación, para lograr crecer a tasas más cercanas al añorado 6% anual.

2. MANEJO DE LAS REGALÍAS E IMPLICACIONES FISCALES

La Constitución de 1991 ratificó la propiedad estatal del subsuelo y el pago de compensaciones a las entidades territoriales por los daños ambientales que se produjeran con la explotación de los recursos naturales no renovables (artículos 332 y 360). Más aun, en la Constitución se fue más allá de lo que era fiscalmente prudente y se decidió asignarles a los territorios todo el producido de dichas regalías, sin coparticipación del Gobierno Central (artículos 360 y 361). Además, las compensaciones por daños

ambientales se tasaron a nivel *ad valorem*, cuando en muchos casos bastaba hacerlo a nivel de caso por caso, con sumas fijas que no tienen por qué estar atadas al valor de lo extraído.

La distribución territorial de los recursos de las regalías ha estado muy concentrada en unos pocos municipios (cubriendo sólo un 23% de la población nacional), donde se dio poco juego a criterios poblacionales y de pobreza (NBI). Curiosamente, estos criterios (población y NBI) han sido un acierto a la hora de distribuir las transferencias territoriales (SGP), tal como se discutió en la sección anterior. Como veremos, en este caso de las regalías han primado criterios bastante arbitrarios de municipios-vecinos o por donde transitan algunos de esos bienes extraídos. Además, se crearon el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), los cuales han tenido un mal desempeño en sus funciones y han sido fuentes burocráticas y de corrupción.

■ SISTEMA DE REGALÍAS

La Ley 141 de 1994 estableció porcentajes de participación de las regalías para municipios, departamentos, creó el FNR y la Comisión Nacional de Regalías (CNR). En particular, estableció porcentajes de asignación en el tema petrolero a favor de: i) departamentos (más de 70.000 barriles/día en el mes) y municipios (más de 7.500 barriles/día en el mes); ii) municipios portuarios; iii) el FNR, y iv) departamentos-municipios no productores. Los puntos i y ii corresponden a las regalías directas y el resto corresponde a las indirectas (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución acumulada de regalías 2005-2011
(\$ billones constantes de 2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	(2005-2011)
49%	1.8	2.3	3.1	3.4	2.8	3.4	4.4	21.1
23%	0.8	1.1	1.5	1.6	1.3	1.6	2.1	9.9
7%	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6	3.0
79%	2.8	3.7	5.0	5.4	4.6	5.4	7.2	34.1
21%	0.8	1.0	1.3	1.4	1.2	1.4	1.9	9.1
100%	3.6	4.7	6.3	6.9	5.8	6.9	9.1	43.1
(% PIB)	0.8%	0.9%	1.2%	1.3%	1.0%	1.2%	1.4%	7.9%

Fuente: cálculos propios con base en motivación del proyecto de presupuesto bianual 2013-2014 del SGR y MHCP.

Como ha sido ampliamente documentado, la administración del FNR ha sido ineficiente, pues allí se han generado grandes desfalcos y los proyectos han sido poco alineados con las prioridades regionales. Aun después de que el Decreto 195 de 2004 le diera facultades al DNP para gestionar dicho FNR, este fondo no ha podido generar las obras de infraestructura interregionales que tanto se requieren. De hecho, durante 2002-2010, el DNP tuvo que suspender giros de regalías a más de 900 entidades beneficiarias debido a deficiencias en información y contratación. La “filosofía” del FNR era redistribuir esos recursos hacia departamentos-municipios no beneficiarios de regalías directas. Sin embargo, ello nunca se hizo de forma eficiente. Curiosamente, allí se encontró que unos de los más beneficiados habían sido (nuevamente) los receptores de regalías directas (Santander, Bolívar, Córdoba, y Sucre).

El cuadro 2 ilustra las distribuciones acumuladas de dichas regalías durante 2005-2011, con elevadas concentraciones en los departamentos productores (49%) y dejando poco para los proyectos de infraestructura de carácter regional (21%). Cerca del 5% de las regalías de los departamentos y municipios productores y el 50% de las regalías del FNR se han venido destinando a fondear el pasivo pensional territorial (Fonpet).

Entrando en mayor detalle, teníamos que de las 790 entidades beneficiarias (32 departamentos, 751 municipios y 7 Corporaciones Autónomas Regionales), el 95% de las regalías directas se concentraba en sólo 17 departamentos y 60 municipios, que en su conjunto tan sólo cobijaban el 23% de la

población. Esta concentración se derivaba de su asignación por localidad que las genera, aunque la propiedad del subsuelo es del Estado-territorial (nacional). Las regiones más beneficiadas fueron los departamentos de Casanare, Meta, Arauca y Huila (un 56% del total).

En promedio, dichas regalías han representado un 1.1% del PIB por año, una cifra que a primera vista podría parecer no muy significativa. Sin embargo, ésta es muy relevante cuando se piensa en su potencial para proveer infraestructura territorial. Como veremos, el auge que se percibe para el período 2012-2015 hacía imperativo impulsar reformas que distribuyeran a nivel regional, pero con cobertura nacional, estos recursos y así generar la infraestructura que permitirá abaratar los costos de transporte e impulsar la productividad.

Esta meta será difícil de lograr mediante la atomización de los recursos mandada bajo el Acto Legislativo 5 de 2011 y se complica mediante la burocracia instituida por las organizaciones regionales de decisión, los llamados OCADs (Órganos Colegiados de Administración y Decisión). Nótese que el esquema adoptado en Colombia para la ejecución de la infraestructura será del tipo “abajo hacia arriba”, luego difícilmente se abordarán las prioridades con visiones regionales-nacionales. De esta manera se está perdiendo una oportunidad histórica para haber replicado en Colombia el exitoso esquema de *matching funds* (regiones-Gobierno Central) utilizado en Estados Unidos para generar las vías interestatales del período 1940-1960. Al menos ahora el Gobierno Central tendrá poder de veto a la hora de decidir los

proyectos sujetos de financiación, según lo aprobado en el presupuesto bianual 2013-2014 del Sistema General de Regalías (Ley 1606 de 2012), tal como lo habíamos venido sugiriendo cuando se iniciaron estas reformas en 2010.

LAS PROYECCIONES DEL AUGE MINERO-ENERGÉTICO

El Ministerio de Minas y Energía (MME) ha proyectado un auge del sector minero-energético durante el período 2010–2020. Por ejemplo, se estima que la inversión extranjera en la actividad minero-energética ha pasado ya de ritmos promedio de US\$1.300 millones por año durante 2000-2005 (1.2% del PIB anual) a cerca de US\$5.200 millones anuales durante 2006-2010 (2.1% del PIB anual), pudiendo llegar a promediar US\$9.400 millones en 2012-2014 (2.3% del PIB anual).

La producción de hidrocarburos (petróleo y gas natural) promedió 1.1 millones de barriles/diarios (bd) durante 2011 y se proyecta que alcance 1.6 millones bd en el año 2020, un crecimiento del 47%. La producción de carbón se incrementaría en un 20% en el mismo período, pasando de alrededor de 86 millones de toneladas/año en 2011 a unos 103 millones en 2020 (ver cuadro 3).

Aun tomando precios internacionales relativamente conservadores, los ingresos de la Nación por estos conceptos minero-energéticos pasarían de \$9.3 billones en 2011 (1.6% del PIB) a cerca de \$23 billones en 2021 (2% del PIB), incluyendo aquí los

Cuadro 3. Proyección de la producción del sector minero-energético

Tipo de Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var 2011-2020	Var anual
Petróleo (mbd)	785	915	950	1060	1091	1207	1283	1330	1337	1378	1378	51%	5.9%
Gas (mbde)	188	189	235	244	244	250	250	250	250	250	250	32%	3.1%
Subtotal Hidrocarb.	973	1104	1185	1304	1335	1457	1533	1580	1587	1628	1628	47%	5.4%
Carbón (millones Ton)	74	86	95	98	100	99	107	107	107	104	103	20%	3.5%
Níquel (miles Ton)	49	38	51	49	48	48	41	39	36	36	36	-4%	-2.1%
Oro (Ton)	54	56	60	54	54	54	54	54	54	54	54	-3%	0.2%

Fuente: cálculos propios con base en motivación del proyecto de presupuesto bianual 2013-2014 del SGR y MHCP.

conceptos de impuestos, utilidades y regalías. El solo concepto de regalías pasó de unos \$5 billones corrientes (1% del PIB) en 2009 a cerca de \$9 billones (1.4% del PIB) en 2011-2012, alcanzando en este período su máximo valor como proporción del PIB. Hacia los años 2015-2017 se recibirían cerca de 10 billones (1.1% del PIB), llegando a los \$10.2 billones al final de la década. Así, el rubro de regalías se estaría duplicando respecto de su cifra de 2009, donde el país debe prepararse para administrar de la mejor manera una “bonanza minero-energética” equivalente al 1.2% del PIB (en promedio) por año hasta, al menos, 2018 (ver cuadro 4).

■ REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Durante la primera legislatura de 2011, se culminaron los trámites de Reforma Constitucional al Sistema General de Regalías (SGR), según el Acto Legislativo 5 de 2011. Las modificaciones a los artículos 360 y 361 apuntan en la dirección de lograr una redistribución a nivel nacional (con base en criterios amplios de población, desempleo y NBI), la reasignación de sus usos hacia la ciencia-tecnología, la creación de un fondo de ahorro-inversión y la eliminación del FNR. El funcionamiento de dicho sistema fue reglamentado provisionalmente mediante el Decreto 4923 de 2011, ante la entrada en vigencia del SGR el 1° de enero de 2012, en ausencia de la respectiva ley reglamentaria. Dicha reglamentación quedó en firme tan sólo en el mes de mayo de 2012, mediante la aprobación de la Ley 1530 de 2012.

Cuadro 4. Proyección de regalías del sector minero-energético
(\$ miles de millones)

Tipo de recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidrocarburos	5.180	7.183	7.212	7.582	6.944	7.709	7.771	7.885	8.043	8.039	8.029
Carbón	931	1.269	1.316	1.192	1.277	1.443	1.609	1.699	1.751	1.766	1.812
Níquel	174	175	282	199	194	211	196	189	183	181	181
Otros	129	168	282	167	171	192	198	204	210	216	223
Total	6.414	8.795	9.092	9.140	8.586	9.555	9.774	9.977	10.187	10.202	10.245
(% PIB)	1.2%	1.4%	1.4%	1.3%	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%	1.0%	0.9%	0.9%

Fuente: cálculos propios con base en motivación del proyecto de presupuesto bianual 2013-2014 del SGR y MHCP.

En particular, el SGR debe generar un Fondo de Ahorro-Estabilización anticíclico (FAE), el cual podría acumular hasta un 30% de dichos recursos; el componente de ciencia-tecnología recibiría un 10% y el Fonpet hasta otro 10% del total de las regalías. El restante 50% sería destinado a los receptores “directos” (10%) y a los fondos regionales destinados a proyectos de infraestructura (40%). Estos últimos son el instrumento mediante el cual los recursos de regalías se estarían distribuyendo a lo largo de todo el territorio nacional, y comprenden el Fondo de Compensación Regional (FCR, 24% de los recursos) y el Fondo de Desarrollo Regional (FDR, 16% de los recursos).

Si bien se ha logrado reducir el porcentaje de regalías directas al 10% del total, ello ocurriría después de un largo período de transición. Durante el primer año del SGR, el 50% de las regalías restante al descontar los fondos de ciencia y tecnología (10%), de ahorro pensional (10%) y el FAE (30%) se destinaría en un 25% a las entidades productoras. Durante el segundo y tercer año, dichos porcentajes disminuirían al 17.5% y al 12.5%, llegando al mencionado 10% sólo en 2015. Adicionalmente se incluyó un párrafo asegurando como mínimo el 50% del monto de regalías del período 2007-2010 para 2012-2014. Posteriormente dicho seguro se reduce al 40% en 2015-2020. Finalmente, las regiones antiguamente receptoras de regalías directas participarían del 20% de los recursos del FAE en el período 2012-2014.

Mediante el FCR se busca que las regiones más rezagadas del país cuenten con recursos que les permitan “desatrasarse” respecto a sus pares más desarrollados. Así, los recursos de dicho

Fondo serían destinados a proyectos regionales o locales de las entidades territoriales más pobres, más bien con poca orientación hacia las prioridades de conectividad nacional. Se repartirían los recursos de acuerdo con criterios de NBI, desempleo y población, dando prioridad a las zonas costeras, fronterizas y de periferia. El 60% de los recursos del FCR se distribuiría con base en población (24%), NBI (30%) y desempleo relativo (6%). El 40% restante se destinaría para la financiación de proyectos de impacto local. De éstos, el 30% será destinado a los municipios más pobres del país. Con el 10% restante sólo podrán financiarse proyectos locales presentados por los municipios de categorías 4-6, no incluidos en el rubro anterior. Debido a la limitada capacidad de planeación de este tipo de municipios, la estructuración de proyectos puede ser cofinanciada con cargo al SGR sin afectar el cupo de recursos destinados a estos proyectos locales.

Por su parte, el FDR estaría limitado a proyectos de carácter regional, acordados entre el GC y las entidades territoriales mediante los esquemas de asociación de los mencionados OCADs, los órganos encargados de definir los proyectos a financiar con los recursos del SGR. Los recursos del FDR se distribuirían con criterios de población (60%) y pobreza, vía NBI (40%).

La instauración del FAE se realizaría con un 25% de las regalías en el primer año, y se nutriría de los recursos sobrantes entre el total de las regalías y los recursos destinados a los propósitos ya mencionados. Ello gracias a que los recursos correspondientes a las regalías directas y a los fondos regionales, sólo se expandirían a la mitad de la tasa de crecimiento del total de regalías. Los recursos

de este FAE estarían administrados por el Banco de la República. El FAE activaría su componente contracíclico (desahorro) en caso de que las regalías no fueran suficientes para sufragar los recursos correspondientes a los rubros ya discutidos. Dicho desahorro no podrá ser superior al 10% de los recursos de dicho Fondo y se repartirá con base en la participación de las entidades territoriales en los fondos regionales, el Fonpet, ciencia e innovación y las regalías directas.

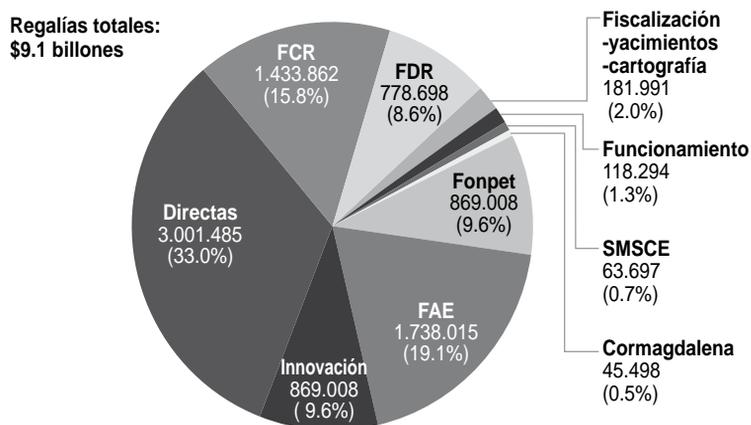
Aparte de las destinaciones mencionadas, el SGR destina porcentajes de recursos para la fiscalización de yacimientos-cartografía (2%), funcionamiento (hasta el 2%) y Cormagdalena (0.5%). Adicionalmente, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE, hasta el 1% de los recursos), el cual velaría por el uso eficiente de las regalías y estaría a cargo del DNP.

El decreto de presupuesto del SGR para el año 2012 (Decreto No. 4950 de 2011) inicialmente preveía ingresos de regalías por \$8.2 billones (1.2% del PIB). Posteriormente, los mayores precios de los *commodities* llevaron dicha proyección de regalías a los \$9.1 billones (1.4% del PIB) mediante el Decreto No. 1243 de 2012. Neteando los recursos de las contribuciones para la fiscalización y cartografía (2% del total), funcionamiento (1.3% del total), el SMSCE (0.7%) y los recursos destinados a Cormagdalena (0.5%), el remanente sería de \$8.7 billones. Este monto tenía las siguientes destinaciones: i) el Fonpet (\$869.008 millones, 10% del total); ii) el FAE (\$1.7 billones, 20% del total); iii) el Fondo de Ciencia y Tecnología (\$869.008 millones, 10%);

iv) las regalías directas (\$3 billones, 34.5% del total); v) el FCR (\$1.4 billones, 16.5% del total), y vi) el FDR (\$778.698 millones, 9% del total), ver gráfico 3.

Ello dejaba unos \$5.2 billones (0.8% del PIB) de recursos disponibles para inversión en infraestructura, al sumar los rubros de los fondos regionales y las regalías directas. Como veremos, en 2012 se habría llegado al pico de las regalías como porcentaje del PIB, así que a futuro, dichas destinaciones podrían ser del 0.4%-0.6% del PIB. Estos recursos adicionales lucen claramente insuficientes frente al propósito de elevar la inversión en infraestructura del actual 4%-5% del PIB a niveles del 6%-7%, según las recomendaciones de diversas multilaterales (ver Clavijo *et al.*, 2012a).

Gráfico 3. Distribución de las regalías para el año 2012
(\$ millones y % del total)



Regalías netas de fiscalización, SMSCE, funcionamiento y C-Mag: \$8.7 billones

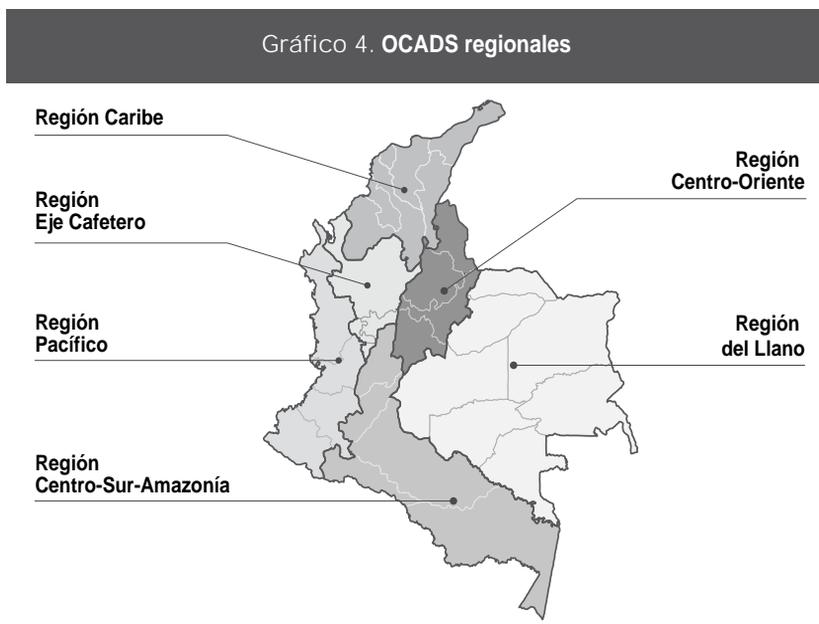
Fuente: cálculos propios con base en decretos 1490 de 2011 y 1243 de 2012.

Los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con los recursos de regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Adicionalmente deben cumplir requerimientos de pertinencia, viabilidad (incluida estructuración), sostenibilidad e impacto. Sólo de esta manera dichos proyectos podrán ser aceptados por los Órganos Colegiados de Decisión (OCADs), entidades encargadas de viabilizar y aprobar los proyectos. Una vez aprobados por los OCADs, dichos proyectos se incluirían en el Banco de Proyectos (BP) que administra el DNP y donde reside la totalidad de los proyectos financiables a nivel territorial (incluyendo SGP). En el caso de las regalías directas, las entidades territoriales podrán tener sus propios bancos de proyectos.

Los OCADs serán del orden nacional en el caso de los recursos del Fondo de Tecnología; de carácter regional en lo relacionado con recursos del FCR y FDR, y de tipo departamental-municipal cuando se trate de regalías directas dependiendo del impacto de los proyectos a financiar. Dichos órganos contarían con presencia de autoridades del GC (ministros), de las entidades territoriales (alcaldes y gobernadores) y del DNP (como entidad gestora-administrativa). En los casos de los recursos del Fondo de Tecnología, también participarán representantes de las universidades. Cada nivel de gobierno tendrá un voto de tres (GC, gobernadores y alcaldes) y bastarán dos votos para aprobar los proyectos. Ya mencionamos cómo, más recientemente, se le otorgó el poder de veto al Gobierno Central, vía el presupuesto bianual 2013-2014 del SGR (Ley 1606 de 2012). Ello para asegurar una mejor ejecución de los recursos ante las dificultades de años anteriores.

Con dicho poder de veto, vino a enmendarse esa mayoría territorial (frente al Gobierno Central) en dichos OCADs, ayudando a asegurar el interés nacional en lo relativo a infraestructura. Así, los OCADs regionales estarán conformados por cuatro ministros, el Director del DNP, los gobernadores de los departamentos de la región, dos alcaldes por cada departamento y uno por cada ciudad capital. El gráfico 4 ilustra los OCADs regionales: i) región Caribe; ii) región centro oriente; iii) Eje Cafetero; iv) región Pacífico; v) región Llano; y vi) región centro-sur Amazonía.

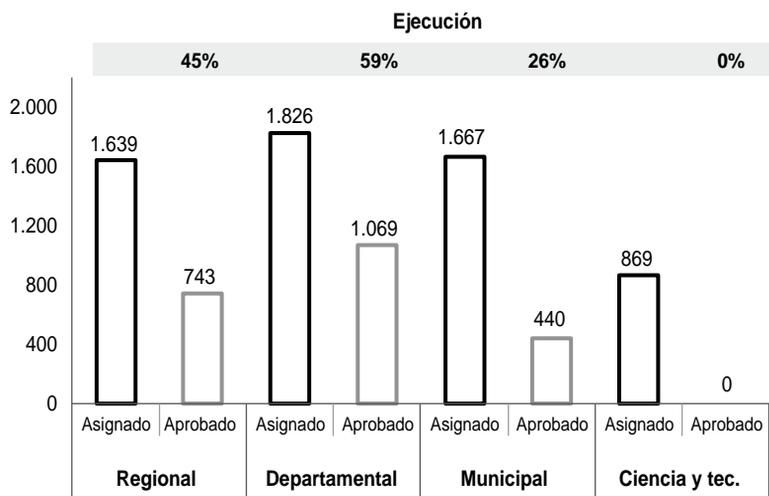
Dichos OCADs habían aprobado 854 proyectos (\$2.3 billones) en el nuevo marco del SGR, al cierre de 2012. Ello compromete



Fuente: DNP.

sólo el 38% de los \$6 billones destinados a inversión por medio de los fondos regionales, las regalías directas y el Fondo de Innovación-Tecnología en 2012, evidenciando problemas burocráticos y de gestión, los cuales se espera se vayan solucionando a medida que se gana experiencia en la operatividad de los OCADs. El gráfico 5 muestra que dichos problemas han sido más pronunciados en los OCADs municipales (con una ejecución del 26% de los recursos asignados). Los OCADs departamentales (59%) y regionales (45%) tienen ejecuciones superiores a las de los municipios. Los proyectos aprobados se reparten en: i) OCADs regionales (118 proyectos, \$742.849 millones); OCADs departamentales (402 proyectos, \$1.1 billones); y iii) OCADs municipales (334 proyectos,

Gráfico 5. Recursos asignados vs. aprobados por tipo de OCAD (\$ miles de millones y %)

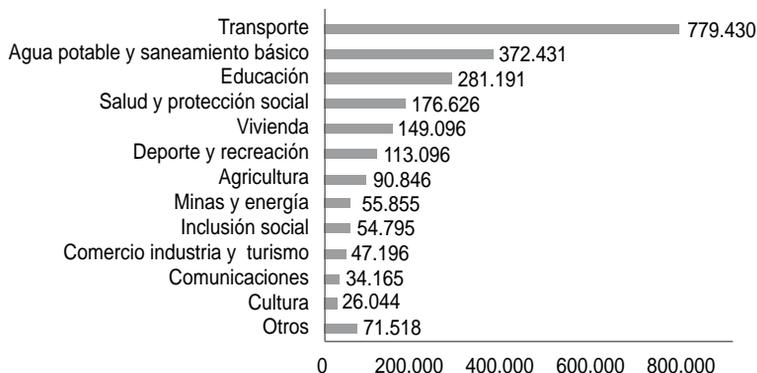


Nota: al corte de noviembre 2 de 2012.
Fuentes: SGR y DNP.

\$440.327 millones). Dichos proyectos se han concentrado en: a) transporte (\$779.430 millones); b) agua potable y saneamiento básico (\$372.431 millones); c) educación (\$281.191 millones); y d) salud y protección social (\$176.626), ver gráfico 6.

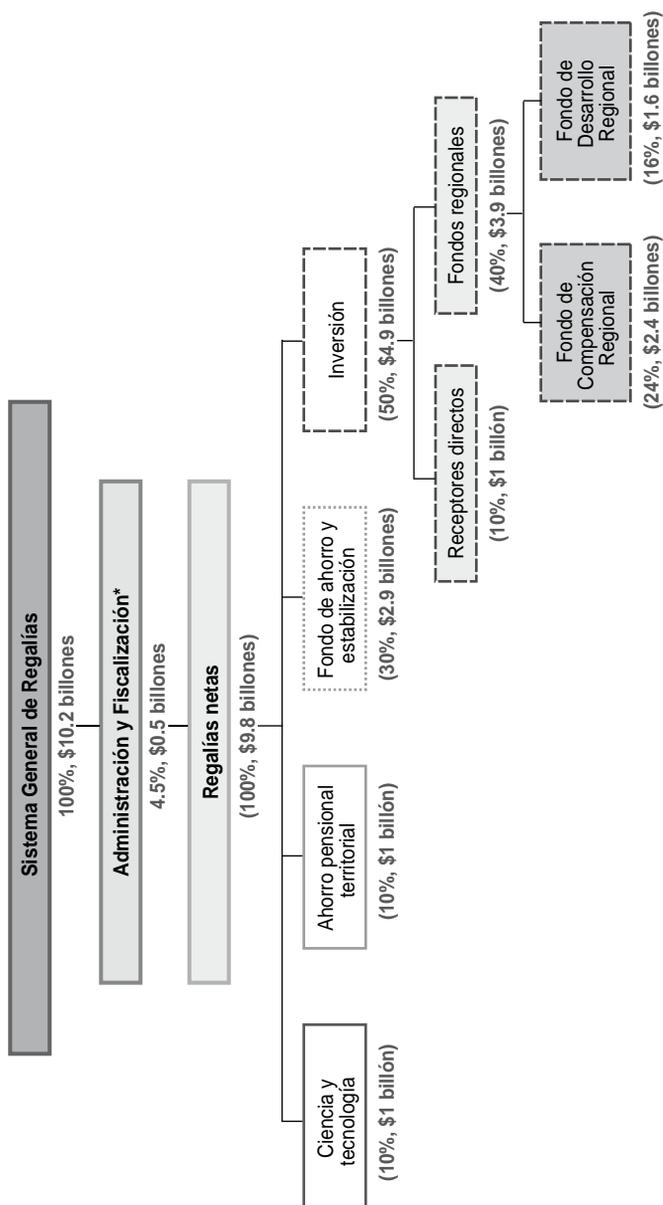
Con base en esta información, hemos simulado los flujos de recursos que cabría esperar para el año pico de las regalías, seguramente en 2020 (en pesos corrientes). De los \$10.2 billones que se generarían por concepto de regalías en dicho año, quedarían \$9.8 billones al descontar las participaciones de control-fiscalización-Cormagdalena (sumando un 4.5% del total). Allí le corresponderían al Fonpet recursos por \$1 billón (10% de las regalías netas), al FAE se destinarían \$3 billones (30%), a la ciencia-tecnología \$1 billón (10%), para los actuales receptores iría \$1 billón (10%) y para los fondos regionales quedarían \$3.9 billones (40%), ver gráficos 7-8.

Gráfico 6. Recursos de proyectos aprobados por sector (2012; \$ millones)



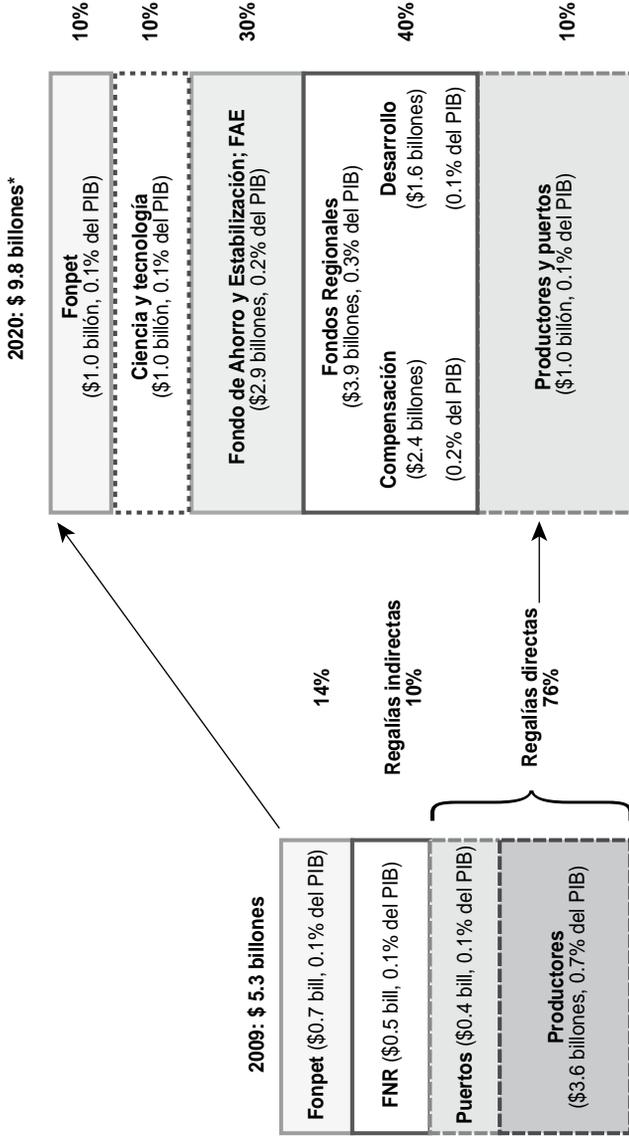
Nota: al corte de noviembre 2 de 2012.
Fuentes: SGR y DNP.

Gráfico 7. Esquema del Sistema General de Regalías
(Año pico de recursos, 2020: \$10.2 billones)



*Incluye 0.5% destinado a Cormagdalena.
Fuente: elaboración propia con base en DNP, MHCP, Acto Legislativo 5 de 2011 y Ley 1530 de 2012.

Gráfico 8. Comparación de sistemas de regalías:
Antiguo vs. SGR



* Se descuenta el 4.5% de los recursos destinados a CORMAGdalena, fiscalización de las regalías y funcionamiento del sistema. Fuente: elaboración propia con base en DNP, MHCP, Acto Legislativo 5 de 2011 y Ley 1530 de 2012.

Nótese que bajo el esquema propuesto, ocurre una gran atomización de los recursos, minando la idea original de haber aprovechado ese auge minero-energético y sus regalías para impulsar de forma decidida la infraestructura regional, buscando la conectividad nacional-multimodal. El gráfico 8 ilustra cómo los nuevos recursos dedicados a dicha infraestructura regional tan sólo representarían entre un 0.4% y un 0.6% del PIB por año en el curso de la presente década, frente a un adicional esperado del orden de 2 puntos del PIB.

Así, la gran conclusión que se obtiene es que este adicional proveniente de las regalías para propósitos de infraestructura (0.4%-0.6% del PIB) será una cifra más bien modesta, luego no cabe esperar de esa fuente apoyos significativos al requerimiento de los TLCs y las ganancias en productividad. Como es sabido, Colombia tan sólo invierte cerca del 4% del PIB por año en infraestructura (de todo tipo) y para alcanzar la modernización deseada se requiere un mínimo del 6% del PIB por año (Clavijo *et al.*, 2012a).

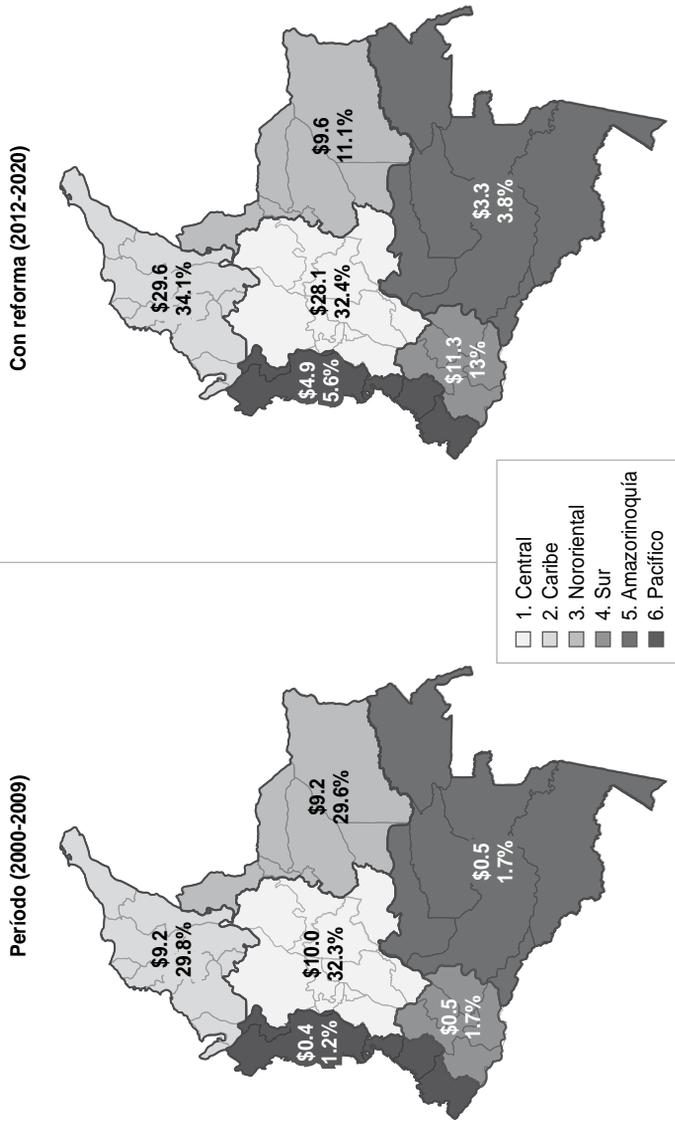
Dadas estas necesidades, el llamado que cabe hacerle al GC es el de acelerar la ejecución de los proyectos de inversión, en vez de pensar simplemente en implementar a raja tabla la compresión del gasto y la aplicación “ingenua” de la llamada Regla Fiscal. Consideramos que dicha Regla debe incluir “cláusulas de oro” que permitan incrementar dicha inversión productiva, donde la larga gestación de los proyectos hace que operen, ellos mismos, como mecanismo de “suavización del gasto intertemporal”. Dicho de otra manera, durante el

próximo quinquenio la prioridad es generar infraestructura con impacto de interconexión nacional, lo cual implica gastar de forma eficiente y no simplemente “ahorrar” y pensar en reducir la deuda nacional, sacrificando la posibilidad de acelerar el crecimiento de forma sostenida a tasas del 6% anual durante 2013-2020 (ver Anif, 2012a).

Ahora bien, la idea de usar criterios de población total, NBI y desempleo para redistribuir el adicional de las regalías a nivel nacional ha estado bien orientada. Estos criterios dejarían a la zona central y norte con la mayor cantidad de recursos (32% y 34%, respectivamente), ver gráfico 9 y cuadro 5. Es allí precisamente donde hoy se encuentra el mayor número de población pobre (36% y 37%, respectivamente). En todo caso, el país debe estar en guardia contra el peligro de que esta idea de basar la distribución en regiones pueda llegar a traducirse en generación de burocracia supraterritorial (por encima de la ya existente en municipios y departamentos), tal y como lo ha advertido la propia Administración Santos.

Así, es claro que el GC y las autoridades regionales, a través de los OCADs, deberán tomar el liderazgo a la hora de asignar prioridades en la aplicación de estos nuevos recursos. El Acto Legislativo 5 de 2011 se ciñe por tres reglas fundamentales: i) su uso debe restringirse a verdaderos macroproyectos de interés interregional, en los casos en que ello aplique; ii) se deben respetar los requerimientos de impacto, viabilidad (incluida estructuración), sostenibilidad y pertinencia, en particular en lo que tiene que ver con la concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus

Gráfico 9. Resultado de la reforma propuesta por el Gobierno (Seis regiones)



Fuentes: Cartografía Dane, elaboración DNP-DDTS.

Cuadro 5. Distribución de regalías por regiones (Hipotética)

Zonas	Población (Millones)	Con reforma		
		Total 2012-2020 (Billones)	Prom. Per cápita (\$ billones/ millón de hab)	Participación (%)
Central	29.2	28.1	1.0	32.4
Caribe	11.4	29.6	2.6	34.1
Nororiental	2.1	9.6	4.6	11.1
Sur	3.8	11.3	3.0	13.0
Amazonioquía	0.6	3.3	5.5	3.8
Pacífico	1.6	4.9	3.0	5.6

Fuente: cálculos propios con base en DNP (2010).

equivalentes regionales; y iii) la asociatividad regional debe surgir desde la base de los proyectos mismos, generando así las alianzas regionales para tal propósito. En este último punto resultará clave el poder de veto del Gobierno Central, a manera de no sacrificar el interés de conectividad nacional.

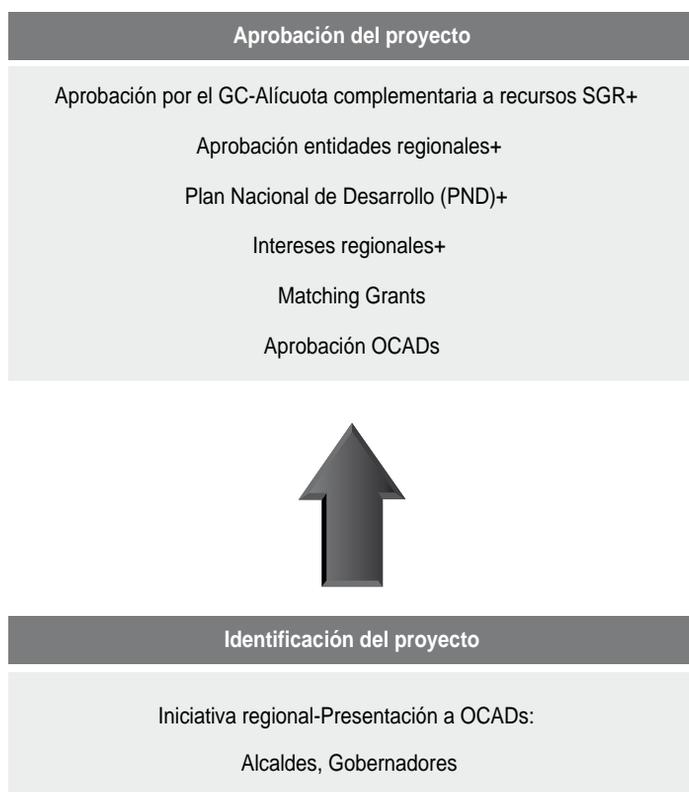
Hubiera sido preferible que los recursos provenientes de las regalías se hubieran utilizado bajo un esquema parecido al de los *Highway Trust Funds*, desarrollados durante el período 1940-1960 en Estados Unidos. Allí, el Gobierno Central jugó un papel clave a través de sus *matching grants* a los estados federados, lo cual le permitió crear el ejemplar sistema de autopistas-interestatales (ver Clavijo *et al.*, 2010).

Bajo esa estructura, la “zanahoria” consistió en recibir apoyos elevados del GC si se seguían los lineamientos de interés interregional, pero de no hacerlo, se les reducían dichos aportes. Ello hubiera permitido alinear los incentivos económicos de las regiones y del GC a través de premios, en forma de mayores recursos (adicionales a los de las regalías del SGR), y así asumir las prioridades nacionales de conectividad multimodal interregional. De esta forma, los OCADs habrían recibido más recursos nacionales (*matching funds*), pero con un claro objetivo de interés nacional, con beneficios obvios también a nivel regional.

Pero tal vez lo más importante es que este tipo de organización institucional habría asegurado una estructura de proyectos del tipo *top-down*, inclusive con poder de veto del GC, si ellos no estuvieran enmarcados dentro de las prioridades de conectividad

nacional. En Colombia lo que se aprobó fue un esquema *bottom-up*, con énfasis territorial, con atomización de recursos, y dejando muy pocos para la infraestructura de carácter interregional, tal como ya lo hemos explicado (ver cuadro 6).

**Cuadro 6. Estructura de los proyectos:
se dio prioridad a lo regional frente al interés nacional**



Fuente: elaboración propia.

¿ERA POSIBLE LOGRAR MEJOR REPARTICIÓN DE REGALÍAS DE FORMA MÁS SIMPLIFICADA?

Cabe preguntarse si había formas más ágiles y óptimas sobre el manejo de las regalías. En nuestra opinión, no se requería el expediente de reformas constitucionales; bastaba aprobar leyes ordinarias y mejorar el esquema de aplicación del FNR. Este último (FNR) sí tenía jerarquía constitucional, pero tan sólo manejaba el 20% de dichas regalías, luego el otro 80% del manejo se hubiera podido enmendar por la vía de leyes ordinarias y añadir mejor gestión del FNR.

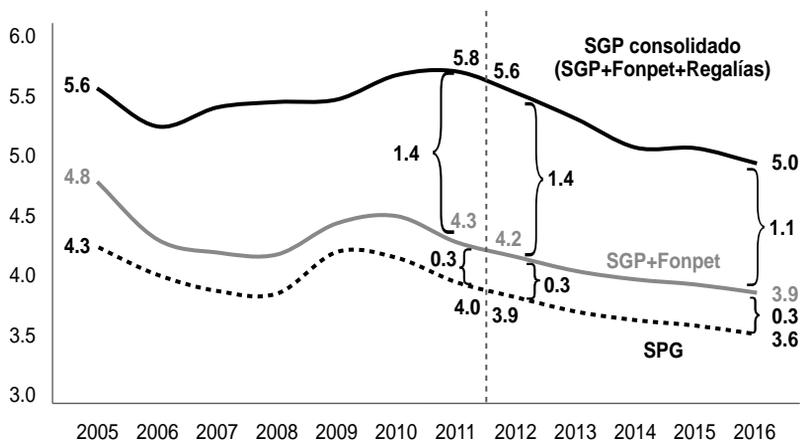
La vía expedita y sencilla era haber creado un SGP-consolidado, donde dichos recursos de regalías (todos) se habrían girado también a los territorios, con los mismos criterios del SGP (población y NBI). El uso de ellos estaría restringido a infraestructura, probablemente la mitad de los recursos (un 0.4%-0.6% del PIB) destinados a obras locales, y el restante (cerca de otro 0.4%-0.6% del PIB) a los macroproyectos de interés interregional, con visión de interconexión nacional. Tratándose de proyectos de larga maduración, no habría necesidad de estructurar fondos de ahorro contracíclico, pues la larga gestación de dichos proyectos terminaría por “suavizar el gasto” intertemporalmente. Así, lo más práctico habría sido vincular la totalidad de las regalías al SGP, generando un sistema consolidado de distribución de las transferencias territoriales (que hemos llamado SGP-consolidado), ver Anif, 2010a.

Así, el SGP-consolidado asignaría un 5.6% del PIB en 2012 y llegaría al 5% del PIB en 2016 (3.9% del SGP tradicional, 0.3%

del Fonpet y 1.1% de regalías), ver gráfico 10. El SGP-tradicional se habría seguido destinando a los temas de educación, salud y aguas; el componente del Fonpet al fondeo de las obligaciones pensionales de carácter territorial; y el componente de regalías habría tenido destinación específica a las obras de infraestructura, pero ahora con el beneficio de distribuirse a nivel nacional con base en esos criterios de población y NBI. Estos últimos se hubieran podido apalancar, con miras a ganar en conectividad nacional, a través del esquema (antes discutido) de *matching funds*.

En todo caso, las simulaciones que presentaremos más adelante referidas al SGR obviamente se basarán en lo aprobado en la Reforma Constitucional de 2011, en línea con lo señalado en los gráficos 7 y 8.

Gráfico 10. Esquema alternativo: SGP-consolidado (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en MHCP, ANH y ANM.

Por último, cabe señalar que la idea de fondos de estabilización es útil cuando ellos controlan el gasto corriente y evitan presiones inflacionarias. Pero ante la ausencia de infraestructura y la urgencia de establecerla, probablemente lo mejor habría sido estructurar proyectos interregionales que, en el mejor de los casos, añadirían un 0.6% del PIB por año. El balance que dejó el FAEP no fue el mejor, pues finalmente terminó desmontándose en “épocas de vacas gordas” (2006-2007) y sin que ello redundara en mejor infraestructura o jugara un papel central en el control de la apreciación cambiaria.

En síntesis, es claro que habrá recursos vía regalías por cerca de un 1.2% del PIB durante el próximo quinquenio, respecto del 0.8% del PIB que se tenía en 2006, gracias a la mini-bonanza del sector minero-energético. La primera tarea (mejor distribución nacional) llegó a buen término, al aplicarse los criterios de población y NBI (los mismos usados en el SGP), y en el caso del FCR, el criterio de desempleo.

Infortunadamente, la segunda tarea (sectorización de esos recursos vía ciencia-tecnología, Fonpet y Fondo de Estabilización) terminó atomizando el uso de los recursos y hasta podría generar burocratización a nivel de las instancias regionales. Por ello es importante asegurarse de que lo aprobado en el Acto Legislativo 5 de 2011 culmine en esquemas de asociación natural, donde ojalá confluyan los intereses nacionales y regionales, lo cual no será fácil de alcanzar cuando se ha adoptado un esquema de proyectos de “abajo hacia arriba”. La inoperancia de las asociaciones regionales encierra el riesgo de que Colombia termine con muchos

fondos de ahorro (inclusive con mejores balances fiscales), pero carente de la urgente infraestructura regional. Si no mejoramos la comunicación vial, fluvial, férrea y aérea, nuestra productividad continuará estancada y la economía seguirá con sobrecostos de transporte del orden del 16%-18% frente a los equivalentes de América Latina.

Los principales mensajes que hemos querido dejar en materia de regalías son:

- La distribución antigua de las regalías (FNR) mostraba elevadas concentraciones en los departamentos productores (49%) y dejaba poco (21%) para los proyectos de infraestructura de carácter regional. Esto significa que sólo el 23% de los municipios del país se veía beneficiado con dichas regalías.
- El auge minero-energético ya está aquí. Aun con los retrasos recientes en la producción minera-petrolera debido a los problemas de orden público-comunidades, licencias ambientales (ANLA) y de infraestructura, la producción de petróleo se incrementará en un 47% en 2011-2020 y la de carbón se expandirá un 20%. Las regalías han pasado de unos \$5 billones en 2009 a casi \$9 billones (1.4% del PIB) en 2011-2012 y promediarían un 1.2% del PIB al menos hasta el año 2018. Dichos recursos cerrarían la década en unos \$10.2 billones (0.9% del PIB). Es entonces evidente la importancia de que el país se prepare para hacer un manejo eficiente de estos recursos y distribuirlos más equitativamente a nivel nacional.

- Mediante el Acto Legislativo 5 de 2011, se instauró el nuevo Sistema General de Regalías (SGR), atomizando los recursos de regalías en pensiones territoriales (10%), tecnología (10%) y ahorro (hasta un 30%), dejando, en el mejor de los casos, tan sólo la mitad de los recursos requeridos para proyectos de infraestructura adicional (alrededor del 0.4%-0.6% del PIB). Allí las fuentes serían los mencionados fondos regionales del FCR (24%), el FDR (16%) y las regalías directas (10%).
- Los proyectos de inversión sujetos de ser financiados con los recursos de regalías (incluida la estructuración) deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Adicionalmente, deben cumplir requerimientos de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad e impacto. Con base en lo anterior, cualquier persona-organización puede presentar los proyectos a los Órganos Colegiados de Decisión (OCADs), aquellos encargados de viabilizar y aprobar los proyectos.
- Así, es claro que el GC y las autoridades regionales, a través de los OCADs, deberán tomar el liderazgo a la hora de asignar prioridades en la aplicación de estos nuevos recursos. Ojalá primen las tres reglas fundamentales del Acto Legislativo 5 de 2011: i) su uso debe restringirse a verdaderos macroproyectos de interés interregional, en los casos en que ello aplique; ii) se deben respetar los requerimientos de impacto, viabilidad (incluida estructuración), sostenibilidad y pertinencia, en particular en lo que tiene

que ver con la concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus equivalentes regionales; y iii) la asociatividad regional debe surgir desde la base de los proyectos mismos, generando así las alianzas regionales para tal propósito.

- La idea de fondos de estabilización es útil cuando ellos controlan el gasto corriente y evitan presiones inflacionarias. Pero ante la ausencia de infraestructura y la urgencia de establecerla, probablemente lo mejor sería estructurar proyectos interregionales con orientación de conectividad nacional.

3. LA SEGURIDAD SOCIAL: SALUD Y PENSIONES

A. SITUACIÓN DEL SECTOR SALUD Y SU INCIDENCIA FISCAL

Universalización y homologación

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), introducido a través de la Ley 100 de 1993, trajo cambios fundamentales en la operatividad y en el esquema de “organización industrial” del sector salud en Colombia. Su principal objetivo era crear un sistema único de aseguramiento con cobertura universal, buena calidad de atención y al menor costo posible. Cabe recordar

que, a principios de los años noventa, dicha cobertura tan sólo alcanzaba un 28% de la población. Más aun, se ha estimado que cerca de un 45% de las atenciones hospitalarias y un 40% de las consultas médicas las atendía directamente el sector privado, luego se trataba de un sistema de baja cobertura y relativamente costoso, que sólo unos pocos podían sufragar.

Antes de la Ley 100 de 1993, la salud se dividía en tres subsistemas: 1) área de seguridad social, donde el ISS intentaba cumplir simultáneamente las tareas de previsión social y prestación directa a sus afiliados; 2) un sistema de red pública, el cual manejaba una compleja e ineficiente estructura de hospitales departamentales y municipales; y 3) un sistema privado relativamente costoso en términos per cápita, al cual tenían acceso sólo los estratos altos.

La Ley 100 creó entonces un sistema único de aseguramiento, basado en la aplicación del principio de “subsidios cruzados” entre dos regímenes: el Régimen Contributivo (RC) y el Régimen Subsidiado (RS). El Régimen Contributivo (RC) reparte el costo de aseguramiento entre el empleador y el empleado. El RC lo impulsan las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y operan como las entidades aseguradoras del sistema, proveyendo un servicio que se creía estandarizado, conocido como el POS. Este paquete de servicios básicos se prestaría a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). Los propietarios de las EPS podrían integrar redes de servicios a través de crear sus propias IPS.

El Régimen Subsidiado (RS) está reservado (supuestamente) para individuos que no cuentan con recursos económicos sufi-

cientes para abordar las contribuciones en salud en su totalidad, por lo cual el Estado asume total o parcialmente dicho costo. El RS venía operando bajo un esquema de aseguramiento parcial (un POS con menores servicios que el del RC) hasta que la Corte Constitucional, a través de las sentencias C-463 y T-760 de 2008, ordenó la aceleración de la cobertura universal y la homologación de los sistemas (ver Anif, 2009a).

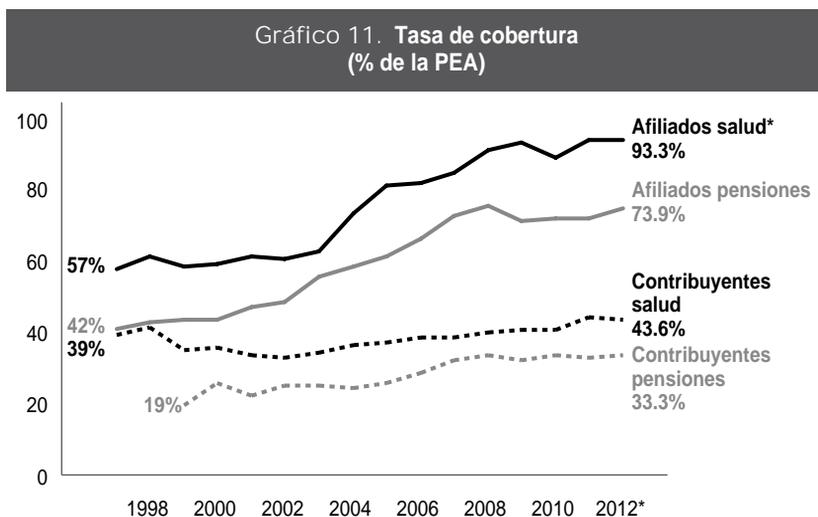
Las compensaciones entre los diferentes rangos salariales se manejarían a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). El Fosyga es la principal herramienta de solidaridad entre los dos regímenes RC-RS, el cual está adscrito al Ministerio de Salud y cumple por encargo fiduciario las disposiciones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS).

De esta manera, el equilibrio financiero del sistema de salud viene dado por la llamada Unidad de Pago por Capitación (UPC), valor que debería corresponder al costo del servicio básico (estándar) del POS. Sobre la base de la UPC, el gobierno, a través del Fosyga, adelanta los “cruces de subsidios” y así se determina cuánto, finalmente, debe asumir el Presupuesto General de la Nación (PGN), neto de las contribuciones sobre la nómina, los copagos, etc.

En teoría, el RC debería llegar a fondear cerca de dos terceras partes del sistema de salud, dejándole al fisco colombiano el financiamiento de tan sólo una tercera parte del sistema (la parte subsidiada). Sin embargo, el resultado ha sido al revés: el Estado actualmente financia dos terceras partes a través del RS y el com-

ponente contributivo (RC) tan sólo cubre una tercera parte. Aun al corte de septiembre de 2012, sólo un 33% de la PEA contribuía activamente al régimen de salud (ver gráfico 11). Esto significa que sólo participan en el PILA unos 7 millones de un total de 23 millones de potenciales contribuyentes. Dicha cifra se eleva al 44% de la PEA al incluir los pagos que realizan los pensionados (cerca de 1.6 millones de un total de 4.5 millones mayores de 60 años). Es claro entonces que estos desbalances financieros del sector salud tienen un origen estructural (ver Clavijo y Torrente, 2008; Santamaría y García, 2008).

Al corte de 2011, Colombia gastaba cerca del 8% del PIB en servicios de salud (incluyendo los gastos públicos y privados), con



Nota: los cálculos no incluyen la clasificación de afiliados en régimen de "excepción". Incluyéndolos, la cobertura de salud es del 94.2% a septiembre de 2012.

Fuente: cálculos propios con base en Así Vamos en Salud, (Ministerio de Salud y Protección Social), Superfinanciera y Dane.

coberturas del 93% referidas al POS básico (ver Núñez y Zapata, 2012). En cambio, Gran Bretaña gastaba una cifra similar, pero logrando cobertura universal y prestando mejores servicios de salud (ver cuadro 7). Se estima que, para el período 2010-2014, Colombia estará gastando en salud el equivalente al 11.5% de su PIB frente al 8.3% actual, mientras que Gran Bretaña lograría contenerlo en el 9%. En el caso de Estados Unidos, aprobando su cobertura universal a partir de 2010 (vía el *Affordable Care Act* de marzo de ese año), desbordará estas cifras al continuar incrementándolo de su actual 18.3% hacia el 20.3% de su PIB.

Es claro, entonces, el gran desafío fiscal y de gestión en salud que estará enfrentando Colombia en el futuro inmediato, cuando deberá honrar los mandatos de cobertura universal y homologación de los servicios POS (mejorando y nivelando los servicios en salud por lo alto).

Según el Plan Nacional de Desarrollo, “Prosperidad para todos 2010-2014”, la meta de cobertura universal se alcanzaría en 2014, mientras que la unificación del POS sólo se estaría cumpliendo en un 80% en ese año. Como veremos, esta última meta se cumplió anticipadamente en julio de 2012, atendiendo lo mandado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-760. Así el Acuerdo 32 de 2012 (CREE) igualó los planes de beneficios obligatorios del RC-RS para la población de 18-59 años (aquella porción pendiente por unificación). Se ha estimado que la cobertura universal implicaría un gasto adicional de \$1.5 billones (0.3% del PIB) a partir de 2012, mientras que la homologación

Cuadro 7. Gasto en salud 2010-2014									
Gasto % del PIB		Cobertura Poblacional (%)		Gasto/Cobertura		Gasto US\$/Población cubierta			
2006	Estimado 2010-2014	2009	Estimado 2010-2014	2009	Estimado 2010-2014	2009	Estimado 2010-2014	2009	Estimado 2010-2014
Estados Unidos	15.3	20.3	84	100	18.2	20.3	8.044	8.965	
Reino Unido	8.4	9.0	100	100	8.4	9.0	3.330	3.568	
Colombia	7.3	11.5	91	100	8.0	11.5	325	466	

Fuente: cálculos propios con base en OMS, US Census Bureau, US Department of Health and Human Services y Así vamos en Salud.

total de servicios POS podría implicar un gasto mensual de \$120.000 millones (alrededor de \$1.4 billones al año-0.2% del PIB), pudiendo llegar a cerca de \$7 billones (cerca del 1% del PIB) entre 2012 y 2016.

Así, el incremento (esperado) del gasto en salud en Colombia podría totalizar un 1.3% del PIB cuando quiera que ello se implemente totalmente. Si a éste se le suma al gasto actual del 8.3% del PIB, Colombia estaría llegando a un gasto total en salud del orden del 9.6% del PIB al finalizar el año 2014, todavía inferior al 20% del PIB de Estados Unidos, pero sobrepasando ya el 9% del PIB que registraría Inglaterra.

Reformas al régimen de salud

Colombia enfrenta dos hechos ineludibles en materia de salud: a) tener que ofrecer (rápidamente) cobertura universal en salud para los colombianos; y b) tener que homologar (por lo alto) el servicio del Plan Obligatorio en Salud (POS). Esto implica buscar soluciones que trabajen simultáneamente por el lado de los ingresos, allegando nuevos recursos, y por el lado de los gastos, controlándolos, volviéndolos más eficientes y acotándolos.

Como se recordará, la Corte Constitucional expidió dos trascendentales sentencias (la C-463 y la T-760 de 2008) en las cuales ratificó la salud como un derecho fundamental. En la T-760, la CC ordenó unificar el POS bajo un único menú de atención, respecto a las cinco variantes actuales. Además, ordenó a las EPS garantizar

el acceso a estos servicios de forma oportuna, eficaz y con buena calidad. Por último, le ordenó al gobierno realizar los esfuerzos fiscales y presupuestales para girarle oportunamente los recursos que les correspondan a las EPS y asegurar el cumplimiento de la cobertura universal en salud antes del año 2010, respecto de un cubrimiento del 91%.

De otra parte, la C-463 buscaba evitar que la “tutelitis” siguiera siendo el procedimiento de reclamación *par excellence* en Colombia, instaurando como camino regular las instancias técnicas de la salud. Éstas deberán decidir quién debe asumir el costo de dichos servicios y en qué proporción.

En diciembre de 2009, el gobierno decretó una emergencia social para enfrentar el caos operativo y financiero que enfrenta el sector salud en Colombia, el cual ya completa algo más de una década. Dicho Estado de Excepción buscaba: a) “zafarse las manos” de las ataduras en gasto que le creó el enmarañado sistema de subsidios cruzados (Ley 100 de 1993, agravado por la Ley 1122 de 2007); y b) allegar nuevos recursos para enfrentar la creciente presión de gastos (de carácter estructural) que le ha generado el cumplimiento de la cobertura universal (a partir de 2010) y la homologación del POS (resultante del activismo de la CC).

Sin embargo, el 16 de abril de 2010, la Corte Constitucional (CC) declaró inexecutable la emergencia en salud que había expedido el Gobierno Nacional mediante el Decreto-Ley 4975 de diciembre de 2009. La CC anotó que había una carencia del hecho verdaderamente sobreviniente, pues el problema de salud

ya llevaba por lo menos dos años, y, además, el Ejecutivo había actuado sin aplicar el principio de “tributación con representación.” Empero, la CC moduló su fallo en el tiempo, manteniendo los nuevos tributos hasta diciembre de 2010 (un incremento de \$350.000 millones en el primer año y \$1 billón anual si la totalidad del gravamen a los llamados “vicios” se asignara al sector salud, tal como ocurriría más adelante).

A pesar de la inexequibilidad de lo actuado, el gobierno logró un “arbitraje” presupuestal (de una sola vez) a favor de la salud, por la respetable cifra de \$1.4 billones. Sin embargo, el Fosyga pronto quedaría desfinanciado nuevamente, pues se desviaron recursos del Régimen Contributivo hacia el Subsidiado.

El gobierno procedió entonces a impulsar la Ley 1393 de julio de 2010. Ésta se concentró en incrementar los gravámenes sobre los llamados “vicios,” elevando la tasa del IVA a la cerveza del 3% al 14% y la de los juegos de azar del 5% al 16%. Asimismo, se elevaron los impuestos a los cigarrillos (\$570 por cajetilla, un 33%) y a los licores (\$256-\$420). A partir de 2011, todo lo recaudado por estos dos tipos de IVA (cerveza y juegos de azar) se destinaría directamente al sector salud. El total del recaudo que se “arbitró” a favor de la salud (redireccionando recursos de la Nación y de las regiones) asciende a \$1.3 billones anuales (0.3% del PIB), aunque el adicional proveniente de tributación fue tan sólo de \$512.000 millones (0.1% del PIB de 2010).

Con posterioridad a ello, la Administración Santos ha tenido que focalizar sus esfuerzos en el ordenamiento del sector salud.

Para ello, radicó el Proyecto de Ley Estatutaria en Salud de 2010. Este importante proyecto lo que hacía era definir el alcance de los derechos en salud, limitando de esta manera la responsabilidad que tiene el presupuesto de la Nación, y respondiendo así a la Sentencia T-760 de 2008 de la CC. Desafortunadamente, la nutrida agenda legislativa de 2011 y la falta de priorización del gobierno condujeron al hundimiento de dicha iniciativa. El proyecto no se movió de la Secretaría del Senado y ni siquiera se le asignó ponente para su estudio y posterior debate en comisiones y plenaria. Ello resulta altamente inconveniente, pues bajo dicha Ley, los Comités Técnico Científicos (CTCs), reglamentados por la Resolución 3099 de 2009, habrían debido plegarse al “menú” de servicios cubiertos por el régimen de salud; el restante tendría que ser asumido por los individuos o los sistemas de aseguramiento complementarios (planes prepagados). De la misma forma, el hundimiento de la Estatutaria en Salud hacia finales de 2011 dejó en el limbo la idea de proteger el sistema de salud contra las tutelas y los mandatos de los jueces que hasta la fecha han interpretado que se trata de un servicio “sin límites”.

La Administración Santos también radicó una segunda ley ordinaria tendiente a reglamentar temas de prestación de servicios, homologación y universalización. Ésta quedó aprobada como la Ley 1438 de enero de 2011. Allí se buscó: i) garantizar la prestación del servicio en cualquier parte del territorio nacional (portabilidad del servicio en salud); ii) ampliar la modalidad de planes voluntarios del POS; iii) controlar precios de medicamentos; iv) otorgar gratuidad de atención a niños en discapacidad y víctimas de catástrofes naturales; y

v) implementar una actualización del POS cada dos años con miras a controlar los recobros al Fosyga.

Dicha Ley también logró avances en materia de financiamiento y agilización de los recursos del sistema de salud, al permitir al gobierno emprender el giro directo de los recursos adeudados por parte de las entidades territoriales a las EPS-IPS. Con ello se ha logrado reducir de 90 a 10 días el tiempo necesario para que los recursos de la salud fluyan desde la Nación a las EPS-IPS, amignorando las presiones de liquidez sobre los actores del sistema. Desde la puesta en funcionamiento de dicha medida (abril de 2011), se han logrado girar alrededor de \$8.2 billones directamente a las EPS-IPS. Lo anterior se complementó también con una mayor frecuencia de compensación de los recursos (pasando de dos a cuatro veces al mes), según lo actuado en el Decreto 4023 de 2011.

Adicionalmente, se lograron avances en materia administrativa, entre los cuales se destacan: i) la asignación de citas vía internet o telefónica (medicina general y odontología); ii) el límite de 48 horas para la entrega de medicamentos (a partir de las cuales se entregarían a domicilio con cargo a las EPS); y iii) la posibilidad de ser atendido sólo con el documento de identidad.

El régimen del POS fue actualizado a finales de 2011, después de 18 años de promulgada la Ley 100 de 1993. En dicha actualización fueron incluidos 197 nuevos tratamientos de tecnología avanzada, entre los que se destacan los destinados a enfermedades de alto costo como la diabetes y el cáncer, y nuevos procedi-

mientos en las áreas de ginecología, salud mental, odontología, entre otros. Mediante la implementación de este nuevo POS y la lucha contra la corrupción, se estaría evitando la pérdida de unos \$2 billones por recobros de medicamentos y tratamientos médicos al Fosyga. Así, se pasaría de recobros por \$2.4 billones en 2010, a cerca de \$1 billón en 2012.

Finalmente, se dio cumplimiento a lo mandado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-760, mediante la mencionada unificación del POS de los dos regímenes (RC-RS). Esta unificación significó que a partir del 1° de julio de 2012, 22.6 millones de afiliados al Régimen Subsidiado podían acceder a los mismos servicios de salud que tenían los afiliados al Régimen Contributivo. Como ya se comentó, el POS estaba unificado para los menores de 18 años y los adultos mayores de 60 años. Con lo mandado en el Acuerdo 32 de 2012, 11.4 millones de afiliados al Régimen Subsidiado pasarían a tener los mismos beneficios de salud que los del Régimen Contributivo.

Para financiar la actualización del POS, el gobierno decretó un aumento en la UPC del 9.4%-11% para los regímenes contributivo-subsidiado (Acuerdo 29 de 2011), dejándolas en niveles de \$547.639 y \$352.339. Sin embargo, las EPS hicieron saber que dicho aumento no era suficiente para las obligaciones a mano, y que lo que se requeriría serían aumentos del orden del 16%. El problema de la insuficiencia de la UPC en el Régimen Subsidiado es de especial gravedad. Si bien en la mencionada homologación de planes de salud (Acuerdo 32 de 2012) se incrementó nuevamente dicha UPC a los \$433.666, ello todavía constituye una

diferencia del 26% respecto a la del Régimen Contributivo. Esto ha producido que importantes EPS se retiren del Régimen Subsidiado (en particular en Bogotá), al aducir la falta de incentivos para operar en ese espacio.

Más recientemente, la Corte Constitucional ha ordenado la igualación de las UPCs de los dos regímenes, mediante su Auto No. 261 de 2012, prendiendo las alarmas en el gobierno, que argumenta falta de espacio fiscal ante costos que podrían rondar los \$2-\$2.5 billones. Adicionalmente, la Administración aduce (con algo de razón, ver CRES, 2012), que la población del Régimen Subsidiado es más joven, requiriendo por ello menores atenciones-servicios. Además, se ha venido argumentando que la UPC del Régimen Contributivo podría estar sobrevaluada, por lo que al igualar las UPCs se podría estar incurriendo en un error. Actualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social lleva a cabo estudios de suficiencia de dicha UPC. Aun con esos reparos, la Administración está de acuerdo en agilizar la igualación de las UPCs, adelantando lo inicialmente expresado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (hasta 2019) a 2014-2015.

En últimas, las autoridades actuaron en la dirección de lo mandado por el mencionado auto de la Corte Constitucional, elevando la UPC del Régimen Contributivo en un 17.4% llevándola a los \$509.000 para 2013 mediante la Resolución CRES 4480. En dicha medida también se decretó un aumento del 3.9% para la UPC del Régimen Contributivo, llevándola a los \$569.000, manteniendo todavía una diferencia de \$60.000 pesos respecto del Subsidiado. Se espera que para 2015 las UPCs de los dos regímenes estén completamente igualadas. Cuentas del Ministerio de Salud y Protección Social indican

que dicho aumento podría estar costando unos \$2 billones (0.3% del PIB). Allí resultarán importantes los recursos canalizados en la reciente reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), cerca de \$380.000 millones vía el 30% del punto adicional de la Contribución Empresarial para la Equidad (CREE) durante 2013-2015.

Incluso con las medidas discutidas, los desbalances del sistema de salud en sus dos regímenes han desembocado en el actual período de crisis de 2011-2012, con sonados escándalos de corrupción e insostenibilidad de algunas EPS-IPS. Allí, la Supersalud ha debido entrar a intervenir 12 EPS y ha puesto en vigilancia especial a otras 18 de ellas. Por un lado, la situación de los recobros al Fosyga por beneficios no incluidos en el POS (No POS) se ha tornado completamente insostenible. Esto ha sido producto de: i) la falta de la definición de los límites del derecho a la salud, en donde la Constitución Política de 1991 lo definía como un derecho económico social-progresivo hasta que la CC lo volvió un derecho fundamental por medio de la mencionada Sentencia T-760; y ii) la falta de la actualización periódica del POS, la cual, como se mencionó, no se realizaba desde la promulgación de la Ley 100, dos décadas atrás.

Dichos recobros al Fosyga tan sólo llegaban a cerca de \$100.000 millones en 2003 y a \$600.000 millones en 2007. Desde ese entonces, los recobros han explotado, llegando a \$2.4 billones a finales de 2010 y a \$2.1 billones en 2011. En ese período, estos recobros vía tutelas y CTCs han pasado de representar sólo un 1% de los gastos de la cuenta de compensación del Fosyga a cerca del 18.5%. Ello resulta preocupante, toda vez que las EPS se ven obligadas a prestar el servicio, y

después deben surtir engorrosos trámites con el fin de lograr el reintegro de dichos recursos. Pero, de otra parte, también han sido evidentes los casos de corrupción, en donde dichas EPS recobran recursos por servicios nunca prestados o cobran medicamentos con sobreprecios.

El gobierno ha adoptado medidas paliativas en busca de contener estos recobros, principalmente mediante: i) la Resolución 4316 de 2011, estableciendo límites a los valores de reconocimiento para 135 principios activos, 5.901 medicamentos (cubriendo un 90% de los medicamentos recobrados); y ii) el requerimiento de información consistente entre los medios físicos y digitales para el reconocimiento de dichos pagos No-POS (Resolución 782 de 2012). Si bien éstas no son medidas estructurales, sí se logró revertir la tendencia creciente de dichos pagos No-POS, llegando a los mencionados \$2.1 billones en 2011 después de llegar a los \$2.4 billones en 2010. Estimaciones del Ministerio de Salud y Protección Social sugieren que en ausencia de las medidas tomadas, los recobros habrían podido llegar a los \$3 billones.

Para combatir los descalabros financieros de las EPS, el gobierno, acertadamente ha decidido que la Superfinanciera entraría a supervisarlas en lo referente a sus finanzas (Decreto 4185 de 2011), exigiendo a las EPS los mismos requerimientos de las compañías de seguros generales en materia de: i) solvencia, pasando al 18% (desde el actual 8%); ii) provisiones, equivalentes al 100% de las deudas de difícil cobro; y iii) aumentos en el patrimonio mínimo requerido. La supervisión de la calidad del servicio seguiría en cabeza de la Supersalud, la cual urge reforzarse a nivel de su equipo técnico.

Ello tan sólo representa una solución parcial, pues la vigilancia de la Superfinanciera poco afecta el verdadero desbalance: la tensión existente al interior del Régimen Contributivo. El riesgo crediticio de las EPS tiene que ver precisamente con las cuentas por cobrar al Fosyga (y sus retrasos) y la insuficiencia de la UPC para fondear los servicios proveídos, poniendo en peligro los pagos a las IPS.

Más recientemente, el gobierno ha dictado medidas adicionales para sanear las deudas de las entidades territoriales-EPS con la IPS de todo el período 1996-2011, mediante el Decreto 1080 de 2012. Allí se estarían efectuando los giros directamente a las IPS a fin de evitar los atrasos antes mencionados. Dicha medida emana del marco normativo mandado en el Artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) y el Artículo 116 de la Ley 1438, en donde se posibilitan dineros para el saneamiento de dichas deudas con recursos de: i) las cuentas maestras del Régimen Subsidiado; ii) los recursos del SGP de propósito general y libre inversión; iii) regalías; y iv) los recursos del FAEP.

Se busca así que, al finalizar la aplicación de dicho Decreto, no haya deudas de las entidades territoriales-EPS con las IPS públicas (en principio). Ello sin duda resultará un desafío importante en al menos dos aspectos: a) dichos territorios deberán entrar a conciliar los montos efectivamente adeudados a las IPS; y b) el mismo monto de los recursos, en donde estimaciones recientes sitúan la cartera total de la IPSs en cerca de \$4.5 billones (con corte a mediados de 2012), con un preocupante 57% de ella morosa. Esta deuda se descompone en \$1.6 billones adeuda-

dos por las EPS del RC (57% morosidad), \$1.2 billones por las EPS del RS (67% de cartera morosa) y alrededor de \$400.000 millones por las entidades territoriales. El remanente (\$1.3 billones) corresponde a recursos de las entidades intervenidas y en liquidación y a las cuentas por pagar del Fosyga.

Finalmente, la Administración Santos ha logrado “destrabar” alrededor de \$2.5-\$3 billones de recursos para la salud (0.4% del PIB, más o menos a razón del 0.1% del PIB anual durante los próximos años), en particular en lo concerniente al Régimen Subsidiado, al lograr la aprobación de la Ley de Cuentas Maestras a finales de 2012 (Ley 1608 de 2013). Los recursos habilitados se descompondrían a grandes rasgos en: i) \$1.8 billones de las cuentas maestras del Régimen Subsidiado; ii) \$150.000 millones de recursos del Fosyga, destinados a sanear deudas de las entidades territoriales con las IPS del Subsidiado; iii) alrededor de \$60.000 millones en recursos de aportes patronales del SGP, no cubiertos con subsidios a la demanda; iv) \$44.000 millones en posibles desahorros de las entidades territoriales en el FAEP, según lo habilitado en la Ley reglamentaria del SGR (Ley 1530 de 2012); v) \$48.000 millones del Fondo de Salvamento y Garantías para el sector salud (Fonsaet creado por dicha Ley); vi) \$425.000 millones para compra de cartera de las IPS a las EPS con cargo a los recursos de la subcuenta de garantías para la salud del Fosyga, y vii) recursos provenientes de los excedentes de las rentas cedidas. Vale la pena resaltar que en la mayoría de los casos, los recursos serían girados directamente a las IPS del Régimen Subsidiado, aliviando sustancialmente el cuello de botella consistente en el paso de los recursos por las EPSs.

A pesar de estos avances, Colombia continúa enfrentando serios desafíos organizativos y financieros referidos a su sistema de salud, complejo y ambicioso. Aunque la información es todavía fragmentaria, en la siguiente sección intentaremos plasmar estas presiones en posibles trayectorias del gasto en salud hacia el mediano plazo. Las propias autoridades aún están evaluando los impactos de algunos planes pilotos referidos a todos estos temas (cobertura, homologación POS, impacto epidemiológico); por esta razón, estas cifras son tan sólo una aproximación inicial a este complejo tema. Aún no es claro si, durante el período 2013-2014, el gobierno estará implementando la ansiada Ley Estatutaria en Salud, buscando regular-limitar el derecho a la salud. Es claro que la solución a los problemas de la salud en Colombia requieren de: i) la Ley Estatutaria en Salud, para entrar a limitar los servicios cubiertos por el POS-homologado (pero esto supone prohibir el uso de tutelas contra sentencias judiciales); ii) fortalecer, despolitizar y profesionalizar la Superintendencia de Salud; y iii) mejorar el seguimiento financiero-actuarial del sistema de aseguramiento EPS-IPS, para evitar un desangre del Fosyga.

Déficit fiscal en salud y Valor Presente Neto (2006-2050)

En esta sección presentaremos los resultados de simular el déficit fiscal en salud a partir de tres escenarios y diversos supuestos de estructura de población y de mercado laboral (Clavijo y Torrente, 2008). Detallaremos las medidas estructurales del sector para obtener estimativos de largo plazo del gasto en salud. En la siguiente sección haremos énfasis en las medias coyunturales

recientes (resultantes de la Ley 1393 de 2010 y la Ley 1438 de 2011) y sus efectos en el déficit de salud entre 2011 y 2015.

En 2006, según cálculos del Dane, la población total estimada de Colombia bordeaba los 43.4 millones. Se espera que en 2020 la población total alcance los 50.8 millones, creciendo a una tasa del 1.18% anual entre 2006 y 2010, un 1.13% en el siguiente quinquenio y un 1.09% entre 2016 y 2020. Entre 2020 y 2050 supondremos que el crecimiento poblacional se estabilizará en un 1% anual y que la expectativa de vida se mantendrá constante en 72.6 años.

De los 43.4 millones de personas en 2006, el 78% correspondía a la Población en Edad de Trabajar (PET) y el 53% de la PET estaba ocupada. En general, la relación PET/población se ha mantenido constante en Colombia y, en consecuencia, supondremos trayectorias similares. La relación ocupados/PET tiene un efecto directo en el sector salud, vía demanda de servicios.

En el año 2006, el número de cotizantes activos del RC bordeaba los 7.4 millones. Así, la relación cotizantes/ocupados era del 40%, lo cual evidencia un alto nivel de informalidad laboral y ejerce una elevada presión sobre el gasto público social. El volumen de cotizantes del RC determina la capacidad de gasto vía el POS del sistema.

Una de las variables de política económica clave en este modelo viene dada por la meta de cobertura en salud que se trace el gobierno. En efecto, el Gobierno esperaba que para 2010, la cobertura del

RS hubiera llegado a los 24.8 millones de personas, mientras que la población afiliada al RC hubiera alcanzado los 17.8 millones. Así las cosas, y con un crecimiento poblacional del 1.18% anual, en 2010 la cobertura en salud habría estado alrededor del 94% de la población total, donde casi el 60% estaría bajo el RS y sólo un 40% en el RC. En este documento supondremos que la relación cotizantes/ocupados determinará la relación entre afiliados RS/afiliados RC.

La cobertura en salud estará determinada por la relación entre el número de cotizantes del RC y la densidad familiar, que en los últimos cinco años ha sido en promedio de 2.26 por cada cotizante. Esto implica que, por cada aportante del RC, se tendrían que pagar 2.26 UPC para atender al grupo familiar.

ESCENARIO BASE — MEJORA EN FORMALIDAD

Teniendo en cuenta la evolución de los factores demográficos y no demográficos antes descritos, construimos tres escenarios, donde las variables clave de política vienen dadas por las metas de cobertura y la relación cotizantes/ocupados.

El escenario base considera: 1) un crecimiento poblacional por quinquenios como el estimado por el Dane; 2) una cobertura en salud que aumentaría gradualmente del 86% al 98% de la población total entre 2006 y 2050; y 3) una relación cotizantes/ocupados que pasaría del 40% al 50%, lo que equivale a aumentar el número de cotizantes de 7.4 millones a 14.2 millones entre 2006 y 2050 (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Supuestos del escenario base y escenario alternativo						
	Mejora en formalidad (Básico)		Formalidad constante		Alta mejora en formalidad	
	2006	2020	2050	2020	2050	2050
Cotizantes RC/Ocupados (%) (millones)	40	44	50	40	40	60
	7.4	9.2	14.2	8.4	11.3	16.7
Cobertura del SGSSS (%) (millones)	86	95	98	95	98	100
	37.1	48.1	67.1	48.1	67.1	68.2
Déficit del sector salud (% PIB)	-2.1	-3.3	-1.8	-3.8	-6.8	+1.9

Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Protección Social.

Como *proxy* de la formalidad laboral que Colombia alcanzaría en el año 2050, se comparó la relación entre formalidad laboral e ingreso per cápita, entre los años 1979-2003 para Chile y Colombia. Partiendo de un crecimiento del Producto del orden del 3% en el largo plazo, se obtiene que el PIB per cápita se duplicará cada 50 años. Es decir, para 2050 el PIB per cápita en Colombia equivaldría al de Chile en 2007, US\$13.000 (PPP). Así, en 2050 Colombia exhibiría una relación cotizantes/ocupados del orden del 70%, similar a la registrada por Chile en 2007. De este modo, se construyeron tres escenarios en donde la relación cotizantes/ocupados oscila entre el 40%-60%.

El año base de estimación corresponde a 2006, cuando se observó que el sistema de salud recibió \$11.9 billones en contribuciones parafiscales de salud, incluidos los aportes de las cajas de compensación familiar. Por rangos salariales de contribuyentes, los aportes se distribuyeron así: el 67% (\$7.9 billones) provino del rango bajo (con un ingreso promedio anual de 2 Salarios Mínimos Legales - SML), con 6.4 millones de cotizantes. El rango medio (con un ingreso promedio anual de 6 SML) representó el 28% y el rango superior (con un ingreso promedio anual de 12 SML) el 5% de las contribuciones.

En 2006, el total de gastos POS y No-POS del RC sumó \$10.8 billones. Los gastos POS alcanzaron \$6.9 billones, donde \$6.0 billones provenían de los 14.8 millones de afiliados al rango bajo. El gasto No-POS, en 2006, totalizó \$3.9 billones. Esto implica que en términos per cápita (teniendo en cuenta sólo

los afiliados al RC) el gasto POS representa el doble del gasto No-POS (\$406.000 vs. \$229.000).

El gasto del RS en 2006 sumó \$7.2 billones, un gasto de \$356.000 por afiliado al RS. En ese año, el 57% del gasto total del RS se hizo vía subsidios a la demanda y el remanente vía subsidios a la oferta (incluyendo los aportes directos al ISS).

Así, en 2006 el sector privado generó un leve superávit de \$0.4 billones (0.1% del PIB), el cual se explica por unas contribuciones de \$11.9 billones y un gasto total (POS y No-POS) de \$10.8 billones. Por su parte, el sector público registró un déficit de \$7.1 billones, equivalente a su gasto en salud (2.2% del PIB).

Como resultado de todo lo anterior, en 2006 el sector salud en Colombia pudo haber generado un déficit del orden de los \$6.7 billones, equivalente al 2.1% del PIB (ver gráfico 12).

PROYECCIONES SOBRE EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT EN SALUD 2006-2050

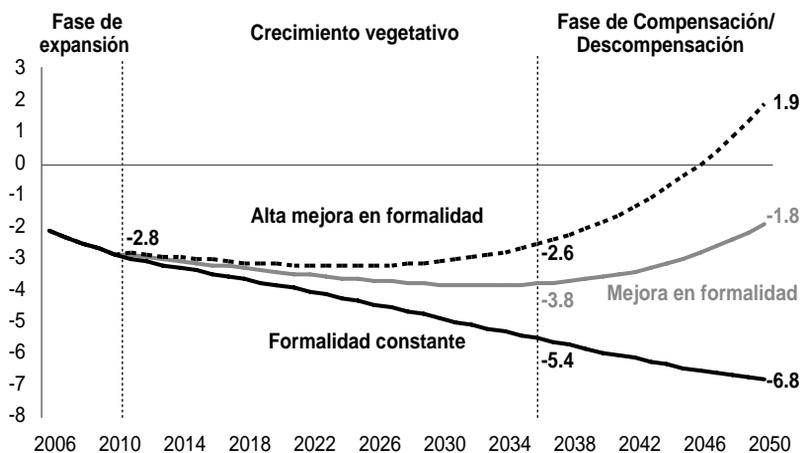
A partir de este déficit del 2.1% del PIB en 2006, hemos proyectado las diferentes variables poblacionales y laborales, según los criterios ya descritos. En el gráfico 12 se observa la trayectoria del déficit entre 2006 y 2050 bajo el escenario base (corrección gradual de la informalidad, relación cotizantes/ocupados pasando del 40% al 50%). Allí se identifican tres fases. En la primera fase (2006-2010) hay una expansión del RS como consecuencia de las metas del gobier-

no, lo cual ocasiona un rápido deterioro fiscal y agota las ganancias alcanzadas en contribuciones (0.7% del PIB en cuatro años).

Entre 2010 y 2035 se observa un constante deterioro del déficit en salud, debido al crecimiento vegetativo de la población. El déficit en salud pasaría de un 2.8% del PIB a un máximo del 3.8% del PIB. Este comportamiento obedece al crecimiento de la población afiliada, la cual pasa de 42.6 millones a 58.6 millones, es decir, la cobertura aumenta del 94% al 96%, lo que genera mayor gasto.

Por último, en el período 2036-2050 se observa una estabilización del sistema, en donde el déficit converge hacia un valor del -2% del PIB. Este efecto convexo del déficit en salud se explica por la mejora en la formalidad laboral que aumenta el número de cotizantes al RC.

Gráfico 12. Evolución del déficit en salud 2006-2050 (% del PIB)



Fuente: cálculos propios.

Este efecto “U” del déficit del sector salud se explica también por la reducción en la brecha entre afiliados al RS (pasa del 54% al 50% del total de afiliados) y al RC (del 46% al 50%). Así, nuestras simulaciones resaltan algo que resulta obvio en materia de aseguramiento en salud: la expansión de los afiliados corrige los desbalances estructurales en el largo plazo. En efecto, a medida que crecen la población y la formalidad laboral del 40% al 50%, se corrige la magnitud del faltante vía incremento en cotizaciones. Sin embargo, dicho incremento es insuficiente para compensar la demanda total por gastos en salud, lo que resulta en un déficit “estructural” del orden del 1.8% del PIB.

Si los afiliados al RS están determinados como el remanente entre la población total cubierta y los afiliados al RC (cotizantes al RC * densidad familiar), la relación subsidios a la demanda/gasto del RS ganaría participación al pasar del 57% al 61%, mientras que los subsidios a la oferta pasarían del 42% al 39%.

ESCENARIO DE FORMALIDAD LABORAL EN STATU QUO

En este escenario consideramos: 1) un crecimiento poblacional igual al planteado en el escenario base; 2) la cobertura aumentaría gradualmente del 86% al 98% durante 2006-2050; y 3) la relación cotizantes/ocupados se mantiene constante en el 40%, lo que equivale a un aumento de 7.4 millones a 11.3 millones (el número de cotizantes se reduce en 2.9 millones frente al escenario base), ver cuadro 8.

Bajo este escenario de no promoción de la formalidad laboral se observa un constante deterioro del déficit fiscal de la salud hasta alcanzar un 3.8% del PIB en 2020, unos 50 puntos básicos superior al déficit registrado en el escenario base. En este escenario de formalidad laboral constante no se alcanza la “fase de compensación”. En el año 2050, bajo este escenario de condiciones constantes, el sector salud registraría un déficit del orden del 6.8% del PIB (ver gráfico 12).

ESCENARIO DE ALTA MEJORA EN FORMALIDAD LABORAL

Este escenario considera: 1) un crecimiento poblacional igual al planteado en el escenario base; 2) la cobertura en salud aumentaría gradualmente del 86% al 100% durante 2006-2050; y 3) la relación cotizantes/ocupados se elevaría más rápidamente, pasando del 40% al 60%, lo que equivale a aumentar el número de cotizantes de 7.4 millones a 16.7 millones (2.5 millones más frente al escenario base), ver cuadro 8.

Bajo estas nuevas condiciones se observa que, en el año 2024, el sector de la salud alcanzaría su déficit máximo (-3.2% del PIB), 0.6 puntos porcentuales del PIB menor frente al escenario base once años antes. Así, en el escenario alternativo, la “fase de crecimiento” tendría una duración más corta (2010-2024) y la “fase de estabilización” empezaría en 2027. En 2050, bajo este escenario de mayor formalidad, el sector salud registraría un superávit del orden del 1.9% del PIB (ver gráfico 12).

Este favorable resultado se explica por el mayor grado de formalidad laboral, lo cual mejora sustancialmente el número de cotizantes. De hecho, la cobertura universal sería posible con niveles de superávit del 1.9% del PIB (suponiendo que no existen riesgos epidemiológicos adicionales). En este sentido, la unificación de datos de afiliados a través del PILA y del BDUA jugará un papel fundamental en la corrección del déficit fiscal ocasionado por el sector salud en Colombia.

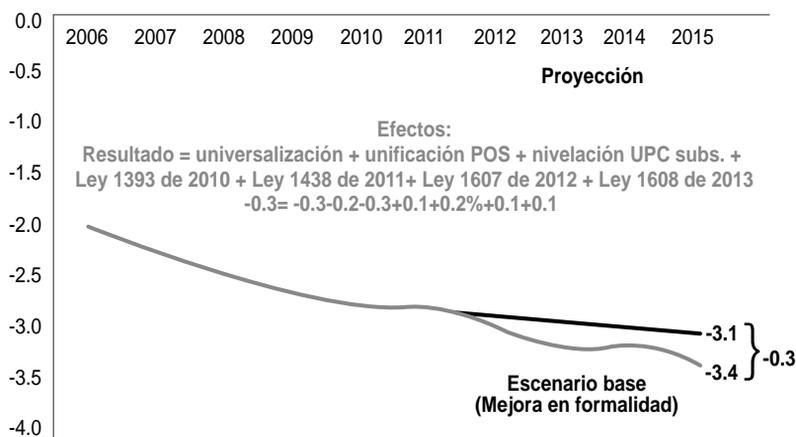
Impacto fiscal de la universalización y homologación en salud (2011-2015)

Se ha estimado que los costos adicionales de la cobertura universal serán de \$1.5 billones (0.3% del PIB de 2010) entre 2011 y 2014, mientras que los costos de la homologación del POS llevada a cabo en 2012 conllevaría costos anuales por cerca del 0.2% del PIB o alrededor de un 1% del PIB en el próximo lustro. Así, los gastos adicionales comprometerían un 0.5% del PIB por año (0.2%+0.3% del PIB). Adicionalmente, vimos cómo la nivelación de la UPC del Subsidiado podría estar costando alrededor de \$2 billones/año (0.3% del PIB), llevando los costos totales al 0.8% del PIB. Estos gastos se estarían enfrentando así: i) arbitrajes de recursos adicionales para la salud del 0.1% del PIB por año, según Ley 1393 de 2010; ii) arbitrajes de recursos de las Cajas de Compensación, los territorios e, incluso, del Gobierno Central por valor del 0.2% del PIB, según Ley 1438 de 2011; y iii) un 0.2% del PIB anuales correspondientes a los arbitrajes logrados vía la Ley de cuentas maestras (Ley 1608

de 2013) y la reforma tributaria de finales de 2012 (Ley 1607 de 2012).

Al incluir estos nuevos factores de ajuste dentro del modelo, se observa que el déficit en salud, respecto del escenario base, se estaría deteriorando en un -0.3% del PIB a la altura de 2015. Éste es el resultado de estarse generando gastos adicionales por un 0.3% del PIB debido a la aceleración de la cobertura universal, un 0.3% del PIB requeridos para la nivelación de la UPC del Régimen Subsidiado y un 0.2% del PIB por efecto de homologación del POS. Estos gastos adicionales del 0.8% del PIB sólo se están enfrentando con recursos adicionales del 0.5% del PIB, provenientes de las leyes 1393 de 2010, 1438 de 2011, 1607 de 2012 y 1608 de 2013 antes explicadas (ver gráfico 13).

Gráfico 13. Impacto fiscal de medidas recientes en Salud (2006-2015, % del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en DNP y Min-Protección Social.

Desafíos del sector salud

En síntesis, “el experimento” (Ley 100 de 1993) de llegar a universalizar los servicios de salud ha tardado mucho más de lo pensado y su manejo ha resultado algo traumático y costoso. No obstante, la buena noticia es que el grueso de los colombianos hoy tiene acceso a servicios de salud, cubriendo un POS-básico bastante aceptable para los estándares de América Latina.

La mala noticia es que, en términos absolutos y relativos al PIB de Colombia, estos servicios de salud están poniendo una elevada presión sobre el fisco nacional y no parecería haber marcha atrás en las medidas de universalización y homologación, en medio de elevadas complejidades administrativas que han facilitado brotes de corrupción, tanto en el sector público como privado.

Contener el déficit en salud respecto de sus trayectorias actuales (-2.1% del PIB en 2006, -2.8% en 2010, -3.4% en 2015) puede hacerse por dos vías, las cuales probablemente estarán combinándose hacia el futuro: i) trabajando en la línea de ganar en formalidad laboral para lograr voltear (así sea parcialmente) su financiamiento a favor del Régimen Contributivo (hoy tan sólo en un 33%); y ii) allegando más recursos tributarios para lograr fondar esos mayores servicios y cobertura; algo de lo cual se ha ido logrando a través de la aprobación de la Ley 1393 de 2010 y la 1438 de 2011.

Sin embargo, hemos visto cómo tan sólo se estarán allegando recursos adicionales por un 0.1% del PIB (Ley 1393 de 2010), un 0.2% del PIB (Ley 1438 de 2011) y otros 0.2% del PIB (Ley 1607

de 2012 + Ley 1608 de 2013). Entre tanto, los gastos adicionales resultantes de la aceleración de la universalización, de la homologación del POS y de la nivelación en las UPCs ascenderán al 0.8% del PIB. Esto implica un deterioro adicional en el déficit del -0.3% del PIB, elevándolo del 3.1% al 3.4% del PIB hacia 2015.

Dada esta tendencia deficitaria, resultará crucial el nuevo intento de aprobación de la Ley Estatutaria, para lograr delimitar los servicios cubiertos por el POS. Aun con las medidas recientes, continuaremos con un sistema desbalanceado, donde prevalecerán los fallos de jueces y comités técnicos que ordenan el pago de servicios ilimitados en salud.

El taponamiento de este gasto público en seguridad social aparentemente no recibirá mayor soporte vía utilización del "criterio" de "sostenibilidad fiscal" incluido recientemente en la Constitución. Dicha "sostenibilidad fiscal" no fue aceptada como un "derecho" por el Legislativo. Luego las cosas seguirán como venían, donde simplemente las Altas Cortes continuarán escuchando las argumentaciones del gobierno cuando quiera que éste arguya una situación de "incidencia fiscal" por cuenta del agravamiento de los excesos de gastos presupuestales.

La reforma tributaria de finales de 2012 (Ley 1607 de 2012) algo debería aportar en el frente de formalidad, al desmontar parte de los parafiscales y de las cargas de la salud a la nómina (un total de 13.5 puntos). Sin embargo, ello es sólo una solución de segundo mejor frente al óptimo de desmontar la totalidad de parafiscales, supliendo dichos recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN).

Finalmente, resultarán clave los esfuerzos del GC encaminados a contener los precios de los medicamentos y los incrementos en recobros por medicamentos (no incluidos en el POS). Por ejemplo, la Health Action International (2009) encontró que en Colombia se paga 200 veces más caro el precio del antibiótico ciprofloxacino (de uso común), para sólo ilustrar un caso. Ya mencionamos cómo las cifras del Fosyga muestran que los recobros pasaron de \$600.000 millones en 2007 a cerca de \$1 billón en 2008 y a \$2.1-\$2.4 billones en 2010-2011.

Los principales mensajes que se desprenden del análisis que hemos hecho del sector salud se pueden resumir así:

- Cumplir el cometido de la Ley 100 de 1993 de universalizar los servicios de salud ha tardado mucho más de lo pensado y su manejo ha resultado algo traumático y costoso. Sin embargo, ya estamos casi allí, logrando coberturas cercanas al 93% actualmente frente al 28% que se observaba 18 años atrás.
- Empero, el pago de estos servicios de salud está poniendo una elevada presión sobre el fisco nacional. Se estima que, para el período 2010-2014, Colombia estará gastando en salud el equivalente al 11.5% de su PIB frente al 8.3% actual, mientras que Gran Bretaña lograría contenerlo en el 9%.
- Según el Plan Nacional de Desarrollo, "Prosperidad para todos 2010-2014", la meta de cobertura universal se alcanzaría en 2014, mientras que la unificación del POS sólo se estaría

cumpliendo en un 80% en ese año. Como vimos, esta última meta se cumplió anticipadamente en julio de 2012, atendiendo lo mandado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-760. Así, el Acuerdo 32 de 2012 (CREE) igualó los planes de beneficios obligatorios del RC-RS para la población de 18-59 años (aquella porción pendiente por unificación).

- Se ha estimado que la cobertura universal implicaría un gasto adicional de \$1.5 billones (0.3% del PIB) a partir de 2012, mientras que la homologación total de servicios POS podría implicar un gasto mensual de \$120.000 millones (alrededor de \$1.4 billones al año -0.2% del PIB). Esto podría llegar a cerca de \$7 billones (cerca del 1% del PIB) entre 2012 y 2016. Adicionalmente, la nivelación de la UPC del Régimen Contributivo podría requerir hasta \$2 billones anuales (0.3% del PIB).
- La nutrida agenda legislativa de 2011 y la falta de priorización del gobierno condujeron al hundimiento de la Ley Estatutaria en Salud. Ello resulta altamente inconveniente, pues, bajo dicha Ley, los Comités Técnico Científicos (CTCs) habrían debido plegarse al “menú” de servicios cubiertos por el régimen de salud. La tarea de revivir la Estatutaria en Salud representa uno de los principales desafíos del período 2013-2014 para la Administración Santos.
- La Administración Santos también radicó una segunda ley ordinaria tendiente a reglamentar temas de pres-

tación de servicios, homologación y universalización. Ésta quedó aprobada como la Ley 1438 de 2011. Allí se buscó: i) garantizar la prestación del servicio en cualquier parte del territorio nacional (portabilidad del servicio en salud); ii) ampliar la modalidad de planes voluntarios del POS; iii) controlar precios de medicamentos; iv) otorgar gratuidad de atención a niños en discapacidad y víctimas de catástrofes naturales; y v) implementar una actualización del POS cada dos años con miras a controlar los recobros al Fosyga.

- Finalmente, se dio cumplimiento a lo mandado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-760, mediante la mencionada unificación del POS de los dos regímenes (RC-RS). Esta unificación significa que a partir del 1° de julio de 2012, 22.6 millones de afiliados al Régimen Subsidiado pueden acceder a los mismos servicios de salud que tienen los afiliados al Régimen Contributivo. Con lo mandado en el Acuerdo 32 de 2012, 11.4 millones de afiliados al Régimen Subsidiado, pasarían a tener los mismos beneficios de salud que los del Régimen Contributivo.
- El gobierno se ha movido en la dirección de allegar nuevos recursos, pero ello luce claramente insuficiente. Vimos cómo tan sólo se estarán allegando recursos adicionales por el 0.1% del PIB (Ley 1393 del 2010), el 0.2% del PIB (Ley 1438 de 2011) y otro 0.2% del PIB mediante las leyes

1607 de 2012 y 1608 de 2013. Entre tanto, los gastos adicionales resultantes de la aceleración de la universalización, la homologación del POS y la homologación de la UPC del Subsidiado ascenderán al 0.8% del PIB. Esto implica un deterioro adicional en el déficit del -0.3% del PIB, elevándolo del 3.1% al 3.4% del PIB hacia 2015.

- Contener el déficit en salud respecto de sus trayectorias actuales (-2.1% del PIB en 2006, -2.8% en 2010, -3.4% en 2015) puede hacerse por dos vías: i) trabajando en la línea de ganar en formalidad laboral para lograr voltear (así sea parcialmente) su financiamiento a favor del Régimen Contributivo (hoy tan sólo en un 33%); y ii) allegando más recursos tributarios para lograr fondar esos mayores servicios y cobertura, pues claramente lo alcanzado en las leyes 1393 de 2010 y 1438 de 2011 ha resultado insuficiente.
- La reforma tributaria de finales de 2012 (Ley 1607 de 2012) algo debería aportar en el frente de formalidad, al desmontar parte de los parafiscales y de las cargas de la salud a la nómina (un total de 13.5 puntos). Sin embargo, esto sólo es una solución de segundo mejor, habiendo dejado cargas no salariales cercanas al 46.5% (= 60% - 13.5% desmontados por la Ley 1607 de 2012) y creando “caja atrapada” por cuenta de excesivas destinaciones tributarias específicas.

B. IMPACTO FISCAL DEL RÉGIMEN DUAL DE PENSIONES EN COLOMBIA

Reformas paramétricas

Colombia se ha caracterizado por ser un país relativamente activo en materia de reformas paramétricas pensionales, en el contexto de América Latina. Primero fue la Ley 100 de 1993, la cual avanzó al instituir un régimen privado (el cual, por definición, no genera faltantes fiscales). Sin embargo, allí se cometió el error de dejar abierta la alternativa del régimen público de “prima media” aun para las nuevas generaciones, el cual continúa generando faltantes fiscales. Además, se avanzó muy poco en materia de ajuste en la edad de pensión en lo relativo a ponerla a tono con las importantes ganancias en la esperanza de vida (computada a la edad de pensión).

Como veremos, las reformas paramétricas impulsadas en 2003 y 2007, así como la Reforma Constitucional de 2005, corren ahora el riesgo de revertirse y elevar nuevamente un VPN-pensional, con grave presión sobre las finanzas del Gobierno Central (GC). En efecto, dicho pasivo pensional se había logrado reducir de forma sustantiva durante 1993-2003 (un 100% del PIB, cifra similar al avance generado por Chile con sus reformas de los años ochenta). Empero, estos riesgos de reversión del régimen privado hacia el público podrían volver a elevar dicho pasivo pensional. De allí la urgencia de volver a incluir las reformas pensionales dentro de la agenda de la Administración Santos. Como vere-

mos, lastimosamente, las medidas de dicha Administración en este frente no abordan los temas cruciales de sostenibilidad al mantener inalterada la tasa de reemplazo y la edad de jubilación. Las medidas gubernamentales recientes se han enfocado más en temas de cobertura a través de programas “asistencialistas” (BEPs y pensión familiar). Esto le da una elevada importancia a las reformas paramétricas en los mencionados rubros, so pena de volver insostenible el régimen público de pensiones vía esos aumentos en cobertura.

TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

La mejor nutrición y los sistemas de salud preventivos han incrementado, a nivel mundial, la esperanza de vida. Ello es bueno a nivel de bienestar global, pero encierra grandes desafíos fiscales en materia de seguridad social. Dicho de forma simple, atender las necesidades de seguridad social (pensiones y salud) para una población longeva es cada vez más costoso.

Por estas razones, la tendencia mundial es hacia incrementar las edades de jubilación, tal como viene ocurriendo de tiempo atrás en Japón, Estados Unidos y, ahora de forma forzada, en Europa. En todos estos países desarrollados las obligaciones de seguridad social han generado una gran crisis fiscal (2009-2013). Aun en los países desarrollados el tránsito de los regímenes de Beneficios Definidos (BD), de carácter público, hacia los de Contribuciones Definidas (CD), de carácter privado, ha ocurrido de forma tardía y en buena medida “el daño fiscal” ya está hecho. Las medidas

recientes (elevando la edad de jubilación al rango 65-67 años) lo que harán es evitar un mayor deterioro, pero el grueso de ellos estará dedicando entre un 10%-15% del PIB por año a sufragar sus obligaciones pensionales-públicas (ver Anif, 2011).

Colombia, infortunadamente, va por la misma trayectoria. Peor aún, el sistema pensional de Colombia es excluyente, pues sólo cobija a un tercio de la población. Así, pues, estamos en el peor de los mundos: con un elevado costo fiscal pensional (ahora bordeando un 3.4% del PIB) y con una bajísima cobertura (inferior al 35% de la PEA). Como si fuera poco, este sistema público otorga pensiones altamente subsidiadas a los estratos altos, mientras que la mayoría de las pensiones (cerca del 70%) es inferior a 2 Salarios Mínimos Legales (SML).

RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA (1967-1993)

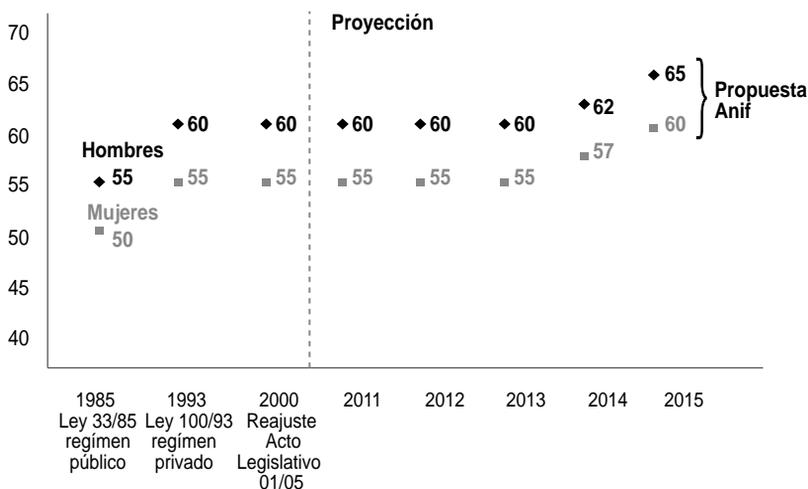
Aunque el Instituto Nacional de Seguros Sociales (ISS) se creó en 1948, éste sólo empezó a ofrecer el régimen público de “prima media” a partir de 1967. El ISS operaba bajo el esquema de reparto simple, donde las reservas acumuladas y los cotizantes ayudaban a pagar los pensionados. Dicho ISS agrupaba el 70% de los cotizantes, donde el restante 30% acudía al Sistema Público Pensional (Cajanal, 55 fondos nacionales y 991 territoriales).

La atomización institucional y la multiplicidad de regímenes eran evidentes, generando faltantes fiscales crecientes. Los trabajadores públicos se regían por un régimen generoso (Ley 33

de 1985) que permitía pensiones tempranas (50-55 años) y con tan sólo 20 años de servicio. Los trabajadores del sector privado, afiliados al ISS, debían trabajar cinco años más para hacerse merecedores a la pensión de jubilación. Los requisitos de edad eran muy laxos (55 años mujeres y 60 años hombres), ver gráfico 14.

A medida que la esperanza de vida se fue incrementando, sin hacer reajustes significativos en la edad de pensión, las obligaciones de sostener pensiones vitalicias se fueron haciendo cada vez más gravosas. Se trataba de un sistema pensional con una cobertura de sólo un 30% de la PEA (Mesa y Llanes, 2006) y un VPN estimado en un 260% del PIB en 1993.

Gráfico 14. Edad de jubilación según leyes colombianas



Fuente: cálculos propios con base en Dane, Mesa y Llanes (2006), Ley 100 de 1993 y Acto Legislativo 01 de 2005.

LEY 100 DE 1993

Esta Ley buscaba aplicar principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, siguiendo los lineamientos de la Constitución de 1991. Se instituyó un sistema dual, en el cual coexiste el antiguo Régimen de Prima Media (RPM), de prestaciones definidas (público), con el nuevo Régimen de Ahorro Individual (RAI), de contribuciones definidas (privado). Quedaron con regímenes especiales los trabajadores de Ecopetrol, las cajas de retiro militar y de policía y el Fondo del Magisterio. Estos últimos habían continuado beneficiándose de mejoras pensionales derivadas de concesiones salariales convertidas en mejoras pensionales de carácter vitalicio, como el conocido caso de la “mesada pensional 14” (Clavijo, 2007), cuyo desmonte requeriría una reforma constitucional en 2005.

Quince años después de esta reforma, el RPM tenía un 32% de los cotizantes activos (unos 2 millones) y el RAI el 68% restante, pero su cobertura seguía siendo tan baja como un 30% de la PEA. En materia de pensionados, el balance era un RPM que responde por cerca del 98% de los pensionados y un RAI por un 2%, de un total de unos 1.1 millones (nuevamente, representando tan sólo un tercio de la población con más de 60 años).

La propuesta original de la Ley 100 de 1993 contenía dos temas cruciales en los cuales se fracasó: i) elevar la edad de pensión a los 62/65 años (Mujeres/Hombres), logrando aprobar un incremento de sólo 2 años a las edades de 57/62 y a partir del año 2014 (después anticipada a 2010); y ii) el cierre definitivo del RPM;

éste no sólo continúa abierto, sino que hacia allí está ocurriendo una reversión de los afiliados al momento de pensionarse, lo cual incrementará nuevamente el costo fiscal.

En principio, sólo podrían revertir hacia el régimen público aquellos cubiertos con el “régimen de transición”, o sea quienes en 1993 tuvieran 35/40 años (M/H) o hubieran cotizado más de 15 años al sistema. Sin embargo, por vía de la tutela y del contencioso jurídico, la reversión se ha empezado a generalizar, aduciendo “meras expectativas incumplidas” (Clavijo, 2009a; MHCP, 2011). Colombia había logrado reducir el VPN del pasivo pensional del 260% al 220% durante 1993-2003, pero existe un alto riesgo de incrementos a futuro por cuenta de este regreso al RPM (ver gráfico 17).

LEY 797 DE 2003 Y ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2005

La Ley 797 de 2003 se ocupó de elevar la edad de pensión de 55-60 Mujeres-Hombres a 57-62, pero a la altura de 2014, e intentó endurecer las condiciones de pensión (más semanas de cotizaciones, llegando progresivamente a las 1.300 en 2015, y menor tasa de reemplazo, con tope del 65%), incluyendo aquellas del régimen de transición. La Ley 860 de 2003 buscó acortar el período de transición y anticiparlo para 2008. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos que afectaban los del régimen de transición, aduciendo que las “meras expectativas” ya eran un derecho adquirido para los de esa franja de transición.

El Acto Legislativo 1 de 2005 reformó el Artículo 48 de la Constitución, dando por terminados los regímenes de excepción a partir del 31 de julio de 2010, con la salvedad de la fuerza pública, el Presidente de la República y los maestros. Allí también se ratificó el piso de 1 SML para las pensiones, pero se habilitaron los Beneficios Económico Periódicos (BEPs), puestos en funcionamiento por la actual Administración Santos. Adicionalmente, se pusieron toques a las mesadas pensionales (25 SML) y se prohibieron los pactos laborales con condiciones más favorables que las “generales” del sistema público. Finalmente, dicho Acto Legislativo acortó el régimen de transición de la Ley 100, llevándolo a su caducidad en julio de 2010 (vs. la anterior fecha de 2014), afectando, en particular, el mencionado aumento de la edad de pensión contenido en la Ley 797 de 2003. Sin embargo, se excluyó de dicha medida a los individuos que tuvieran más de 750 semanas cotizadas (14.4 años), a los cuales se les respetaría lo pactado anteriormente.

Estas reformas de 2003-2005 lograron reducir el VPN del pasivo pensional del 160% del PIB en 2007 a un estimado de 118% del PIB al cierre de 2009. Sin embargo, pronunciamientos recientes de la Procuraduría han querido revivir los regímenes especiales para la Rama Judicial, incluyendo allí a trabajadores de la Procuraduría y la Contraloría, lo cual incrementaría nuevamente dicho pasivo pensional. Sobre este tema volveremos más adelante.

El desequilibrio fiscal pensional

Desde 1993, sabíamos que el RPM pronto estaría agotando sus reservas pensionales, lo cual efectivamente ocurrió a partir del año 2004. Aunque las reformas pensionales lograron moderar los faltantes pensionales del ISS hacia el futuro (a partir de los años 2011 y 2014), el GC enfrenta exigencias crecientes de pagos de caja derivados de dichos faltantes históricos del régimen público del ISS y las cajas pensionales. Como ya explicamos, este tenderá a agravarse si no se tapona la reversa de afiliados del RAI al RPM y esto es especialmente inequitativo cuando la cobertura efectiva continúa siendo tan baja como el 30%-35% de la PEA. En buena medida esto se debe a la informalidad laboral que inducen los elevados impuestos sobre la nómina (Fedesarrollo, 2010a).

Existen problemas estructurales, más allá de su baja cobertura, que redundan en elevadas cargas fiscales para la Nación. El primero de ellos tiene que ver con la garantía de la pensión mínima a niveles del 100% del SML y en un ambiente en que éste es indexado por cuenta del “activismo” de la Corte Constitucional desde principios de los años noventa (Clavijo, 2001; 2004). La falla actuarial es de bulto: si la tasa de reemplazo que equilibra un sistema suele estar en el umbral 50%-75%, otorgar garantía de una tasa de reemplazo al 100% implica incurrir en elevados subsidios, máxime cuando cerca de un 70% de las pensiones otorgadas rondará por esa cifra del SML. No en vano, en Chile dicha garantía opera a niveles del 75% del SML.

Los recursos que hoy se cotizan para cubrir este riesgo de “garantía de pensión mínima” (equivalente al 1% del salario base de cotización para aquellos que superan 4 SML) resultan claramente insuficientes para enfrentar semejante desbalance. Como lo hemos discutido en otras ocasiones, la opción de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs, aprobados en la Reforma Constitucional de 2005) no sólo encierra el peligro de desincentivar a los cotizantes (riesgo moral), sino de convertirlos en pensiones vitalicias a través de tutelas (Clavijo, 2009a). Sin embargo, cabe destacar que el Valor Presente Neto fiscal de dichos BEPs ha quedado relativamente bien acotado a través del Conpes No. 156 de 2012, en valores cercanos al 2% del PIB. Sin embargo, ello supone aportes gubernamentales de sólo el 20% sobre valores mensuales que no superan los \$40.000/mes, para una población cercana a los 10 millones (en el momento pico), ver Anif, 2012b. Sobre este tema ahondaremos más adelante.

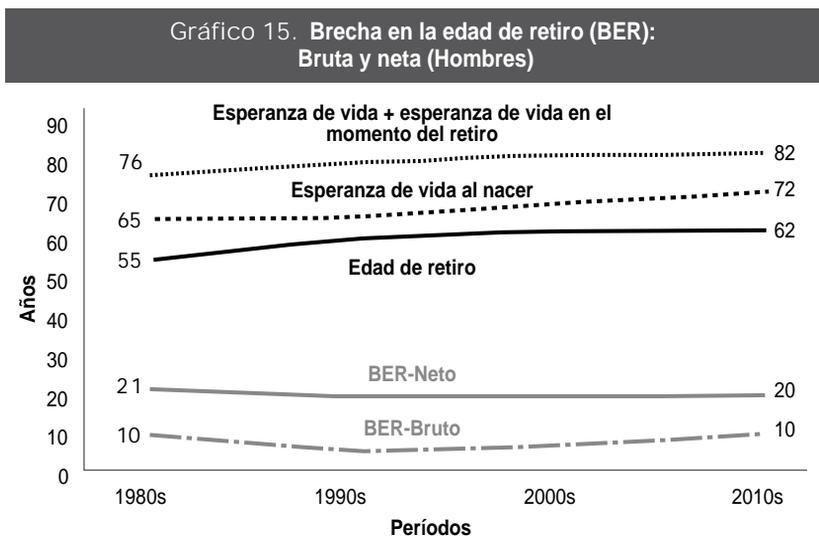
El segundo problema consiste en un desbalance financiero provocado por parámetros pensionales desalineados. De una parte, ha resultado fatal la pérdida de los 20 años transcurridos entre el momento en que se aprobó, en 1993, el incremento en la edad de pensión de 55/60 a 57/62 (M/H) y la fecha en que entrará en vigencia totalmente (2014). De otra parte, Colombia continúa estando rezagada respecto de los valores óptimos de edad de pensión, 62/65 años M/H, respecto de la esperanza de vida computada a la edad de pensión.

El gráfico 15 ilustra cómo, a pesar de los cambios realizados, el tiempo de disfrute efectivo de una pensión otorgada a través

del ISS continúa siendo de 20 años en promedio. Así, dadas las tendencias demográficas en materia de esperanza de vida, es urgente que en Colombia se ajusten al alza los requisitos de años de cotización y se eleve la edad de pensión hacia los 62/65 (H/M), postulados desde 1993.

Todos estos subsidios surgen de fijar una relación arbitraria entre la pensión vitalicia y el salario reciente, conocida como la “tasa de reemplazo” (Pensión/Salario). En Estados Unidos, por ejemplo, el valor modal de dicha “tasa de reemplazo” se ubica alrededor del 45%, mientras que en Colombia se ha ubicado entre el 65% y el 85%.

Hemos calculado que para acceder a una tasa de reemplazo del 65%, se requeriría cotizar un 12.3% (11.5%, actual +0.8%)



Fuente: cálculos propios con base en Fasecolda.

del salario durante 30 años (con densidades al 100%) y obtener un rendimiento anual de al menos el 6% real, requiriendo mayores contribuciones/tiempo para tasas de reemplazo mayores (ver cuadro 9). El cuadro 10 indica las combinaciones factibles de tasas de reemplazo/años de cotización/tasas de interés congruentes con la cotización del 11.5% del salario actual (aumentando con productividades anuales del 2%), con densidades de cotización del 100%, con tiempos de disfrute conjunto de 20 años e iniciando dicho disfrute al cumplir las edades de 57/62 M/H (ver Anif 2011, "La Torre de Babel Pensional"). De esta forma, si dicho trabajador cotiza durante 35 años (habiendo empezado a la temprana edad de 27 años) y su portafolio mantiene rentabilidades promedio del 6% real, entonces logrará una tasa de reemplazo del 79.3%. Pero, si ese mismo trabajador tan sólo cotiza 30 años, entonces su tasa de reemplazo sería del orden del 60.6%. Si, adicionalmente, el retorno de su portafolio descendiera del 6% al 4% real, entonces su tasa de reemplazo

Cuadro 9. Cotización requerida adicional frente al 11.5% (% del sueldo, suponiendo rentabilidad del 6% anual)

Tasa de reemplazo (%)	Años cotizados			
	20	25	30	35
65%	11.6%	5.1%	0.8%	-
75%	15.2%	7.6%	2.7%	-
90%	20.5%	11.5%	5.6%	1.5%

Fuente: cálculos propios.

tan sólo sería el equivalente al 37.2% del sueldo promedio de los últimos 10 años. Éstos son los parámetros “de mercado” que deberían reflejarse en las condiciones del RPM. Pero, como incluso estos parámetros son cambiantes en el tiempo, al igual que los factores demográficos del caso, lo óptimo es abolir el RPM y dejar que sea el RAI el que ofrezca las condiciones de pensiones que los mercados pueden ofrecer, sin generar más faltantes fiscales.

Dado que en Colombia la mayoría de la gente tan sólo cotiza unos veinte años, entonces el derecho a pensión debería ser inferior al 46.4% del salario promedio real cotizado durante todo el tiempo (para evitar subsidios fiscales). Si se quiere tener una pensión del 65%, sería entonces necesario pasar a cotizar el 12.3% del salario (con destino al fondo pensional y no a ningún otro objetivo) con los tiempos de cotizaciones mencionados de 30 años. Todo esto indica que el ajuste paramétrico adoptado en

Cuadro 10. Sensibilidades de la tasa de reemplazo (Beneficio pensional / Salario promedio de 10 años)

Rentabilidad (%)	Años cotizados			
	20	25	30	35
4%	22.4%	29.4%	37.2%	45.8%
6%	32.3%	45.1%	60.6%	79.3%
8%	46.4%	69.0%	99.0%	138.9%

Fuente: cálculos propios.

las leyes 797 y 860 de 2003 ha resultado insuficiente, mientras que el RPM continúa arrojando subsidios fiscales que pronto deberán taponarse.

Ya es evidente que una de las más graves contingencias fiscales que enfrenta Colombia proviene del llamado “activismo económico de las Altas Cortes”. Dicho activismo nos ha dejado un peligroso legado durante la última década. Una muestra de ello proviene del 3 noviembre de 2010, fecha de una Circular de la Procuraduría donde ordena a los funcionarios del Ejecutivo continuar dando dádivas pensionales que creíamos que las leyes 797 y 860 de 2003 y el Acto Legislativo 1 de 2005 ya habían taponado. Amparada en la Ley de Descongestión Judicial (Ley 1395 de 2010), la Procuraduría quiere ahora habilitar, confundiendo regímenes especiales con transición pensional, un tratamiento especial a la Rama Judicial, cuando ello había quedado taxativamente limitado a los miembros de la Fuerza Pública, el Presidente de la República y el magisterio, tal como ya lo explicamos.

En la Circular se invoca el Decreto 546 de 1971 y el Decreto 717 de 1978 para habilitarles a funcionarios judiciales y, de contera, a los de la Procuraduría, tasas de reemplazo del 75% liquidado sobre el salario más alto del último año. La norma, sin tratamiento preferencial, se acerca más al rango 65%-70% y, además, liquidado sobre el salario de los últimos 10 años o el promedio de toda la carrera salarial. Estos cálculos pensionales arrojan diferencias abismales que afectarían gravemente al fisco nacional. El MHCP (2011) ha hablado de un costo adicional de unos \$10 billones (2% del PIB de 2010).

En síntesis, si bien Colombia ha encarado reformas pensionales de primera y segunda generación, su calidad deja mucho que desear. Cabe recordar que sólo el 30%-35% de la PEA tendrá posibilidades de acceder a una pensión, mientras que el 70% de los pensionados depende de la garantía de pensión mínima. Esto se refleja cada día más en las obligaciones de caja del GC, que amenazan con descarrilar el frágil ordenamiento fiscal. De allí que resulte fundamental que el Gobierno se apreste a impulsar nuevas reformas paramétricas, que ojalá enfrenten temas tan delicados como la edad de pensión, el nivel de la pensión mínima y de los gravámenes a las pensiones.

Medidas recientes de la Administración Santos

Ya mencionamos cómo la preocupación de la presente Administración se ha centrado en la cobertura. Ello se ha llevado a cabo a través de programas asistencialistas, como la pensión familiar (Ley 1580 de 2012), permitiendo la suma de las semanas de los cónyuges, y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs). Lastimosamente, se están dejando de lado los necesarios ajustes en los parámetros (edad de pensión-tasas de reemplazo), y con ello, se están manteniendo los desbalances actuariales ya comentados.

El Gobierno ha anunciado que estaría radicando en el Congreso una reforma pensional “estructural”, pero que en ella no se tocaría la edad de pensión, sino que se buscaría aumentar la cobertura del sistema. Por el momento, entonces, centraremos nuestro

análisis en la medida de Beneficios Periódicos (BEPs), puesta en funcionamiento en 2012 bajo el Conpes No. 156, en línea con lo habilitado bajo el Acto Legislativo 1 de 2005 y reglamentado bajo la Ley 1328 de 2009.

Dicho esquema consiste en un ahorro flexible, en términos de monto y periodicidad, a fin de que la población vulnerable cuente con dichos BEPs, en principio no asimilables a una pensión y por montos inferiores a un SML. Dicho esfuerzo está focalizado en la población con ingresos inferiores a 1 SML (perteneciente a Sisben 1-3), que al final de su edad productiva no alcance los requerimientos para acceder a una pensión (semanas). Mediante dicho mecanismo, el individuo ahorraría los recursos que su ingreso le permitiera en una cuenta administrada por Colpensiones, recibiendo un subsidio público por el 20% de los fondos al momento de su retiro. Dicho ahorro más el 20% de subsidio le permitiría a casi 9 millones de personas con ingresos inferiores a 1 SML contar con un ingreso cierto en su vejez. Esos ahorros podrían migrar hacia el régimen pensional ordinario, de ser suficientes para fondear la pensión mínima (1 SML). La idea es ayudar a engrosar los ahorros pensionales, donde unos (eventualmente) lograrán acumular tiempos (en el RPM) y otros montos (en el RAI) para acceder a una pensión mínima o, en su defecto, contar con ahorros para su retiro.

¿Cuál es el costo fiscal de dichos BEPs? Su cálculo es muy sensible a los supuestos que se hagan. Por ejemplo, un individuo puede estar muy cerca del umbral mínimo de tiempo/monto para acceder a una pensión. Si logra esos mínimos, entonces el costo

fiscal sería bajo, pues se financiaría con los fondos de “garantía de pensión mínima” y del Fondo de Solidaridad, ya existentes. Sin embargo, si dicho individuo está lejos de esos umbrales, entonces seguirá “anclado” en los BEPs, cuyo costo dependerá del “compromiso” asistencialista que se fije el gobierno de turno.

El cuadro 11 ilustra tres posibles escenarios, en función de la masa de informales que se busca beneficiar. El “universo” a cubrir es actualmente de unos 11 millones de personas, según cifras promedio de los últimos 5 años [= 70%*(18.8 millones de ocupados – 3.2 millones de contribuyentes activos 12 meses)]. Se supone que un 25% de dicho universo está en el grupo “cuasi graduados”. Se trata de aquellos a los que les falta poco para alcanzar los umbrales mínimos de tiempo/monto. Otro 25% estaría “a mitad de camino”, pues habría cotizado 10 de los 20 años requeridos o cuentan con la mitad de la “masa requerida” en el RAI. El grupo más numeroso (50% del universo) estaría en el tercer grupo, aquellos con muy poco ahorro. Éstos serían “los costosos” para el fisco, donde se supondrá que han cotizado 5 de los 20 años requeridos.

Siguiendo los lineamientos del Conpes, los aportes del gobierno serían un 20% de los \$40.000/mes que aportarían al fondo dichos individuos; es decir, los apoyos del gobierno serían sólo \$8.000/mes por individuo. Alternativamente, el gobierno ha pensado en ahorros de \$100.000/mes/individuo, donde el aporte gubernamental se elevaría a \$20.000. La discusión está en la capacidad de ahorro (efectiva) de aquellos que viven con 1 SML.

Cuadro 11. Impacto fiscal de los BEPs (2012-2050)

Tipo de agente	Ponderación (%)	Número de personas	Impacto anual (% del PIB)	Impacto en el pasivo pensional (% del PIB)
Cuasi-graduados	25	2.739.988	Bajo	Bajo
A mitad de camino	25	2.739.988	0.04	0.7
Costosos	50	5.479.976	0.09	1.3
Total	100	10.959.952	0.13	2.0

Fuente: cálculos propios.

Para el primer grupo de “cuasi graduados”, el costo fiscal adicional atribuible al BEP es cuasi nulo, pues ya explicamos que dichos recursos provendrían de los fondos de subsidio ya existentes, aunque *stricto sensu* tocaría evaluar si alcanzan o no para esos 2.7 millones. Para aquellos “a mitad de camino”, el costo fiscal ascendería a sólo un 0.04% del PIB anual, equivalente al 0.7% del PIB en Valor Presente Neto (VPN), suponiendo un horizonte de 38 años, hasta 2050, a una tasa de interés del 6% anual. Finalmente, el grupo “costoso” (bajo tiempo/ahorro) costaría un 0.1% del PIB por año, equivalente al 1.3% del PIB en VPN. Así, los cálculos indican que el costo fiscal de los BEPs, suponiendo ahorros mensuales de sólo \$40.000/individuo, representaría un costo cercano al 0.13% del PIB anual, cifra equivalente al 2% del PIB en VPN. Curiosamente esta cifra es la mitad respecto del 4% del PIB en VPN que ha venido

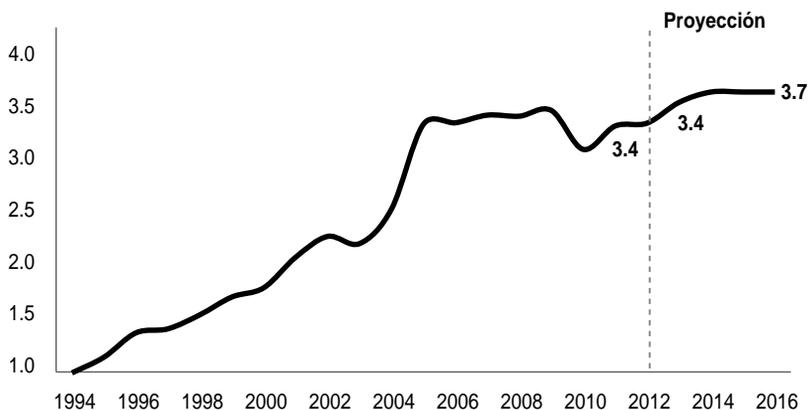
mencionando MinTrabajo. Probablemente las diferencias radican en el monto de los ahorros individuales esperados (\$100.000 vs. los \$40.000/mes aquí señalados).

Si bien fiscalmente los BEPs parecerían estar bien acotados en la reglamentación del Conpes, nuestra conclusión al respecto es: i) esos BEPs constituyen un “segundo mejor” frente al óptimo de buscar directamente la mayor formalidad laboral (financiando la totalidad de los parafiscales por la vía presupuestal); ii) estos cálculos no incluyen los riesgos jurídicos de que los jueces los conviertan en pensiones-vitalicias y, además, que los eleven a 1 SML por la vía interpretativa; y iii) este programa deja por fuera a los ancianos pobres sin capacidad de ahorro, quienes tendrán que financiarse por la vía presupuestal del Programa de Subsidios para el Adulto Mayor.

Estimaciones del gasto público en pensiones (2012-2016)

Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que los pagos del RPM llegarán al 3.5%-3.7% del PIB durante 2012-2016 (ver gráfico 16). Este rubro ha sido uno de los que más ha venido presionando al GC, elevándose desde un 1% del PIB en 1994. Si bien este esfuerzo en el “flujo de caja” del MHCP alivia la contingencia en el stock del pasivo pensional, aun en 2016 se estará requiriendo el mencionado 3.7% del PIB de pagos pensionales que van totalmente contra la tributación (al no existir reservas actuariales, salvo en el caso territorial a través del Fonpet). Más

Gráfico 16. Pagos de pensiones (% del PIB)



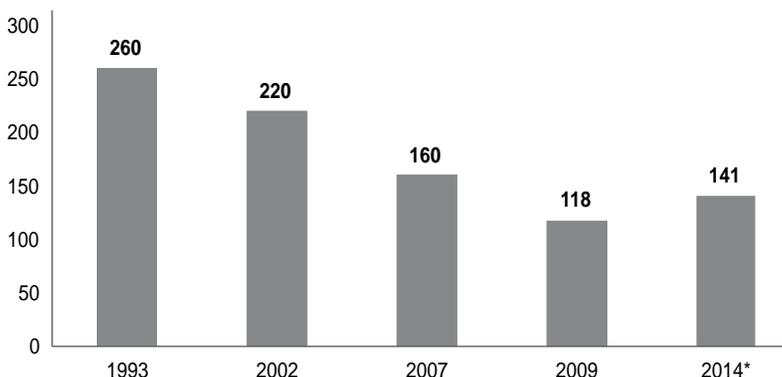
Fuente: Ministerio de Hacienda-Confis.

aun, si continúan estas reversas del RAI hacia el RPM, este pasivo pensional se estaría elevando nuevamente del 120% al 140% del PIB (Clavijo, 2009a).

Como ya se mencionó, dicho VPN era del 260% del PIB antes de la Ley 100 de 1993. En 2007 llegó al 160% del PIB debido a: i) una reducción del 40% atribuible a la Ley 100 de 1993, y ii) un 60% correspondiente a las reformas que venían en las leyes 797 y 860 de 2003, las reducciones en la tasa de reemplazo y la reforma constitucional de 2005.

Cálculos oficiales indican que al corte de 2009 dicho VPN se redujo hasta el 118% del PIB (ver gráfico 17). Sin embargo, diversos factores estarían incrementado dicho VPN hacia un 141% del PIB

Gráfico 17. Valor presente neto del pasivo pensional (% del PIB)

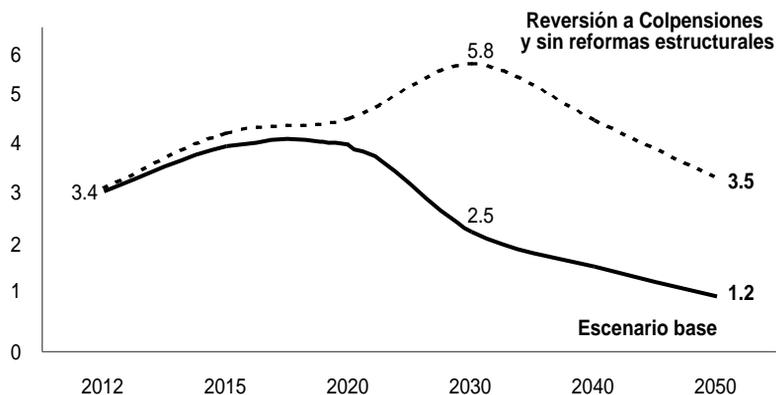


Fuente: cálculos propios con base en Echeverri *et al.* (2001), Osorio *et al.* (2005), Clavijo (2009a) y Ministerio de Hacienda-Confis.

en el futuro cercano, a saber: i) la desbandada de contribuyentes del RAI hacia el RPM, atraídos por los subsidios existentes en las tasas de reemplazo (cercasas a 10-15 puntos porcentuales en la parte media esperada); y ii) las violaciones a los mandatos legales sobre regímenes de transición, especialmente en el caso de la Rama Judicial, la Procuraduría y la Contraloría (MCHP, 2011).

El gráfico 18 ilustra el posible efecto que tendría un sistema en el cual las pensiones ocurrieran no en la proporción esperada del 50%/50% (RPM/RAI), sino del 80%/20%, por las razones antes explicadas. Bajo este escenario de “revitalización del ISS”, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB pasaría del 3.4% en 2012 al 5.8% en 2030. En el corto plazo podría haber la falsa ilusión de mayor caja fiscal a favor del RPM, pero

Gráfico 18. Gasto público en pensiones (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en DNP.

en el mediano plazo el RPM estaría adquiriendo compromisos de sostener pensiones vitalicias por un tiempo no inferior a los 20 años en cada pensión otorgada. Es obvio el deterioro estructural que esto causaría sobre el RPM y las finanzas del GC.

Desafíos relativos al área de pensiones

Hemos analizado cómo Colombia emprendió una primera generación de reformas pensionales (a través de la Ley 100 de 1993), en la que se instituyó un sistema dual público-privado. Adicionalmente, vimos el impacto de la segunda generación de reformas (leyes 797 y 860 de 2003), que se enfocó en correcciones paramétricas para aliviar los costos fiscales de un prolongado régimen de transición. Gracias a ello, el Valor Presente Neto del

pasivo pensional se logró reducir del 260% del PIB en 1993 a cerca del 118% en 2009.

Sin embargo, el bajo cubrimiento del sistema (menos de un 35% de la PEA) y los subsidios implícitos a favor del RPM-público amenazan el futuro fiscal de Colombia. Existe un alto riesgo de reversión del RAI-privado hacia el RPM-público, con graves consecuencias fiscales. Mientras que el RAI-privado mantiene tasas de reemplazo entre el 45% y 55% del salario (como resultado de los cálculos actuariales de la cotización del afiliado), el RPM-público continúa ofreciéndolas en el rango 65%-85%, subsidiándolas a través del Presupuesto General de la Nación.

La Administración Santos (2010-2014) había prestado poca atención al tema pensional en los inicios de su gobierno. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), radicado en el Congreso en marzo de 2011, incluyó la propuesta de elevar la edad de pensión de los 57/62 a los 62/65 (M/H). Infortunadamente, ante reclamos de congresistas y del propio Vicepresidente de la República, dicho punto fue retirado del PND.

El gobierno y sus técnicos saben bien que elevar la edad de pensión es un requisito fundamental para contener el deterioro fiscal. Sin embargo, por razones políticas, han decidido focalizarse en los programas asistencialistas. Hemos calculado que ese incremento de tres años en la edad de pensión generaría un ahorro de cerca del 15% en los pagos pensionales (3/20 años en promedio de disfrute de la pensión). Esto significa entonces un ahorro de hasta un 0.5% del PIB anual, equivalente al 15% de

ese 3.6%-3.7% del PIB que pronto estará girando el GC para atender las pensiones del RPM.

Por último, el activismo jurídico de los organismos de control podría estar generando grandes contingencias al país. El gobierno ha venido dimensionando la grave falla institucional que representa que la propia Rama Judicial busque estar “por fuera de la ley” en materia pensional, cuando la Constitución señala que únicamente la Fuerza Pública, el Presidente de la República y el magisterio tienen derecho a tratamiento privilegiado. ¿Será que la única forma de llegar a reformar la justicia y lograr que ésta entre al fuero de la ley es una constituyente, limitada sólo a reformar la Rama Judicial?

En síntesis, los principales mensajes que hemos querido dejar aquí respecto al tema pensional son los siguientes:

- Vimos cómo la Ley 100 de 1993 instituyó el RAI-privado, pero dejó abierta la alternativa del RPM-público, el cual continúa generando faltantes fiscales (aun para los nuevos cotizantes). Tampoco se logró avanzar lo suficiente en materia de sincronizar la edad de pensión con las importantes ganancias en esperanza de vida que han ocurrido a nivel mundial. De hecho, el tiempo de disfrute de la típica pensión colombiana, 20 años, ahora tenderá a incrementarse.
- Además, el sistema pensional colombiano enfrenta desequilibrios fiscales estructurales que provienen de ge-

nerosos subsidios en el RPM, pagaderos en su totalidad por el GC, a través de tasas de reemplazo que superan las de equilibrio en 15-20 puntos porcentuales y garantía de pensión mínima equivalente al 100% del SML.

- Las reformas paramétricas impulsadas en 2003 y 2007 y la Constitucional de 2005 ayudaron a reducir significativamente el VPN del pasivo pensional. Sin embargo, esos menores costos fiscales podrían estarse perdiendo por cuenta de la reversión del RAI hacia el RPM, buscando los subsidios ya discutidos. Así, el VPN-pensional se podría elevar nuevamente del 118% del PIB en 2009 al 141% del PIB en 2015. En materia de flujos, ello implicaría elevar los giros pensionales del GC del actual 3.5%-3.7% del PIB hasta el 5.8% en 2030.
- El país tardó 20 años en lograr elevar (moderadamente) la edad de pensión de 55/60 a 57/62 Mujeres/Hombres. Se ha planteado elevarla a 62/65 años, pero esto debe hacerse de forma inmediata (escalonadamente hasta alcanzar dicha meta en 2015). Colombia no puede darse el lujo de tardar 50 años, como se ha planteado, para alcanzar dicha meta en edades pensionales. Estados Unidos y Europa se han movido a las franjas de 65/67 años, de forma tardía, y allí radica parte de la crisis fiscal del período 2010-2015.
- Lo requerido en Colombia es elevar la edad de jubilación de 60 a 65 años a partir de 2015, de tal manera que, como en el Pacto de Toledo-España, se inicie su

ajuste elevando la edad en 6 meses, cada 6 meses, hasta alcanzar dicha meta, iniciándose los ajustes a partir de 2013. Este tipo de medidas generará ahorros del 15% en los giros a los pensionados, lo cual implica un 0.5% del PIB anual por año, ganancia equivalente a la “típica reforma tributaria” de las últimas décadas.

- Lastimosamente, la política gubernamental de la Administración Santos no se ha ocupado de las reformas paramétricas, centrándose en las mencionadas políticas asistencialistas de la pensión familiar (Ley 1580 de 2012) y en los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs). Si bien dichos esfuerzos podrían rendir algún fruto en el tema de cobertura del régimen pensional, la ausencia de medidas en temas de edad de pensión-tasa de reemplazo hará que los desbalances discutidos en el RPM continúen.

4. GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto público social en Colombia se duplicó durante el período 1990-2008. Según cifras de la Cepal, el gasto social como porcentaje del PIB pasó de representar el 6% en 1990 al 12.6% en 2008. Este incremento de cerca de 7 puntos porcentuales da cuenta del mandato de la CP-1991 y de la voluntad de los diferentes gobiernos por incrementar los programas sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda). A pesar de ello, la distribución del ingreso en Colombia, medida a través del coeficiente Gini, no

ha progresado y se ha estancado en niveles que denotan elevada inequidad (0.55-0.58), de las más elevadas de la región.

Nótese que estos cálculos de la Cepal sobre gasto social resultan superiores a los de la contabilidad nacional, pues ellos incluyen los relativos a educación, salud, seguridad social, vivienda, agua y alcantarillado. En el caso de las estimaciones nacionales, únicamente se incluye el componente de inversión de los programas sociales de los sectores de salud, educación, y protección social. Así, bajo la metodología nacional, dicho gasto social se ha elevado del 6% a cerca del 8% del PIB en las dos últimas décadas, frente al actual valor del 12.6% del PIB que reporta la Cepal para Colombia.

La CP-1991, en sus artículos 350 y 366, define objetivos, prioridades y disposiciones presupuestales sobre el gasto público social. El Artículo 350 señala que, excepto por casos de guerra con el exterior o de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad. Dicho artículo también estipula que el presupuesto de inversión no puede perder participación presupuestal, lo cual representa una limitante a la hora de controlar el gasto y, en muchas ocasiones, ha inducido “contabilidad creativa” de parte del Ejecutivo para cumplir con dicho mandato. De otra parte, la Ley 60 de 1993 vino a desarrollar el tema de gasto social a nivel territorial, en desarrollo de los artículos 356 y 357 (sobre SGP).

Una porción del incremento en el gasto social en Colombia se explica por los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs), pero, como veremos, se trata de sumas más bien mode-

radas (de alrededor del 0.2%-0.3% del PIB en años recientes) y, en general, con buenos resultados sociales. El problema de progresividad/regresividad social es más bien atribuible a componentes gruesos del gasto social, donde la educación básica y la salud preventiva han sido progresivas y, en cambio, los relativos a educación superior, salud curativa-cosmética y los subsidios pensionales de estratos altos han sido muy regresivos. Hacia el futuro, luce poco probable que, dadas estas restricciones de la CP-1991, la llamada “inversión social” en Colombia resulte inferior al actual 7.7% del PIB (según metodología de contabilidad nacional).

■ LA REGIÓN Y COLOMBIA

En América Latina, el gasto público social se incrementó significativamente durante el período 1990-2008. De acuerdo con la Cepal, el gasto social como porcentaje del PIB pasó del 10% en 1990 al 16% en 2008. En los casos de Brasil y México, el gasto social representó incrementos del 8% y el 6% del PIB, respectivamente.

La porción correspondiente a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs) ha sido particularmente progresista y a costos relativamente bajos, entre el 0.3%-0.4% del PIB en el caso de Brasil. Allí la Bolsa Familia explica cerca del 25% de la reducción en pobreza absoluta. En México estos PTCs se denominan Programas de Oportunidades. Parker (2003) encontró que dichos PTCs han tenido efectos positivos en permanencia y buen desempeño en los niveles de educación primaria, pero no

han logrado incrementar su cobertura. En cuanto a la salud y nutrición, se observaron mejorías significativas en prevención y talla de los infantes.

En el caso de Colombia, el gasto social muestra un comportamiento procíclico, al igual que ocurre en la región. Por ejemplo, la recesión económica del período 1998-1999 redujo el gasto social al pasar del 14.5% del PIB en 1996 al 11.5% en 1999. En la última década, el gasto social del país se ha mantenido en niveles del 11% del PIB (promedio), ubicándose como uno de los más altos de la región.

Los PTCs en Colombia también han tomado relevancia dentro del gasto social. El programa Familias en Acción nació en 2001 y opera bajo los requisitos de: i) asistencia escolar en las edades 7-17 años; y ii) registro y asistencia a controles de salud, crecimiento y desarrollo para edades hasta de 6 años. La “autoevaluación” realizada por el DNP encontró que dicho programa estaba cumpliendo con sus objetivos y, en general, otras evaluaciones reportan que con pocos recursos (0.2%-0.3% del PIB) se tiene un elevado impacto en el bienestar de los niños y jóvenes, al igual que ha ocurrido en Brasil y México.

La ampliación en la cobertura de PTCs en Colombia, pasando de 320.000 a 2.6 millones en el período 2002-2011, implicó incrementar el gasto en estos programas del 0.1% del PIB al 0.2%-0.3% del PIB, cerca de \$1.3 billones actualmente (ver cuadro 12). Como ya comentamos, en esta porción del gasto social los efectos de progresividad social han sido satisfactorios.

Cuadro 12. Inversión en programas sociales en Colombia
(2002-2011; % del PIB)

Programa	2002	2004	2006	2008	2011
Transferencias	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Familias en Acción	0.0	0.1	0.1	0.3	0.2
Subsidio monetario CCF	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Educación	4.1	4.1	3.9	3.9	4.3
Básica, media y superior	3.7	3.9	3.7	3.8	4.0
Sena	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3
Seguridad social	2.3	2.4	2.7	3.0	3.0
ICBF	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
Régimen subsidiado salud	0.7	0.8	1.0	1.1	1.3
Programa al adulto mayor	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Pensiones	1.2	1.2	1.3	1.5	1.2
Total	6.8	6.8	6.9	7.3	7.7

Nota: el rubro de pensiones imputa el equivalente al 30% de las pensiones públicas como subsidio.
Fuente: cálculos propios con base en DNP.

A nivel más agregado, la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) ha estimado que, en el caso de Colombia, los subsidios (monetarios y no monetarios) habrían permitido reducir en cerca de 4-5 pps la pobreza absoluta. Al imputarse como mayor ingreso dichos subsidios, la pobreza no habría sido del 46% en 2008, sino cerca del 42%. Para el cierre de 2011, dicha metodología (con subsidios) arrojaba mediciones del 34% (vs. un 39% con la metodología anterior), alcanzando niveles promedio en América Latina.

Núñez (2009) había encontrado que el gasto social más “progresivo” estaba vinculado a Familias en Acción, apoyo a educación primaria, régimen subsidiado de salud y cuidado infantil. En cambio, los programas más “regresivos” estaban asociados a la educación superior, las Cajas de Compensación Familiar y los subsidios pensionales. A pesar del elevado gasto social en Colombia (8% del PIB en componente de inversión y 12.6% del PIB en su totalidad), el Gini tan sólo habría bajado 0.4 puntos porcentuales (de 0.58 a 0.54) al imputar el efecto neto de estos programas sociales (-6.25 puntos porcentuales por “progresividad” y + 1.6 pp por “regresividad”).

¿Cómo se alterarían estas cifras al incluir el efecto regresivo del elevado gasto pensional de Colombia? Hemos estimado que dicho gasto social se estaría incrementando en un 1.2% del PIB, alcanzando entonces cerca del 8% del PIB, y seguramente ello ocasionaría un deterioro del coeficiente Gini; sin embargo, esto requiere un trabajo microsociedad que cae fuera de nuestra competencia, en esta ocasión.

Finalmente, a futuro, dicho gasto social se verá incrementado en alrededor del 0.6% del PIB en 2012-2013, debido a la reciente política de la Administración Santos de las "100.000 viviendas gratis". Allí se estaría entregando dicho número de viviendas a la población más vulnerable. Según lo mandado en la Ley 1537 de 2012 y reglamentado posteriormente por el Decreto 1921 de 2012, serían viviendas de interés prioritario-VIP (con costo inferior a 70 SML, alrededor de \$40 millones), destinadas a la población con ingresos inferiores a 1.7 SML. Adicionalmente, tendrían prioridad los damnificados por la ola invernal, los desplazados, quienes hacen parte del nivel 1 del Sisben y Red Unidos, las madres cabeza de hogar y las personas de la tercera edad con ingresos de un SML o menos.

Dicho programa estaría costando alrededor de \$3.7 billones (0.6% del PIB) en 2012-2013, bajo el supuesto de que los lotes son proveídos por los territorios. Al corte de noviembre de 2012, el Ministerio de Vivienda anunciaba que ya se habían firmado 64 contratos con constructoras por \$2.5 billones, al tiempo que preveía ejecutar los recursos restantes (\$1.6 billones-40.000 viviendas) al cierre del año 2012. Bolívar, Cesar, Atlántico, Valle del Cauca, Nariño, Magdalena, Caldas, Guajira, Tolima, Caquetá, Norte de Santander, Risaralda, Sucre y Córdoba ya tienen adjudicado el 62% de las VIP gratuitas del programa. Por el contrario, la pugna política y de predios entre el Gobierno Central y la Administración de Bogotá ha demorado la ejecución del programa en la capital de la República. Las constructoras tienen hasta un año después de la firma del contrato para entregar las viviendas.

Estos recursos por casi \$4 billones en 2012-2013 resultarán clave para pronosticar la senda del gasto social que incluiremos posteriormente en nuestro capítulo de simulaciones.

Los principales mensajes sobre gasto público social en Colombia han sido:

- El gasto público social en Colombia se duplicó durante el período 1990-2008, pasando del 6% del PIB en 1990 al 12.6% en 2008, según metodología de la Cepal (incluyendo todo el componente de gasto en educación, salud, seguridad social y vivienda). Este incremento de cerca de 7 puntos porcentuales da cuenta del mandato de la CP-1991 y de la voluntad de los diferentes gobiernos por incrementar los programas sociales. A pesar de ello, la distribución del ingreso en Colombia, medida a través del coeficiente Gini, no ha progresado y se ha estancado en niveles que denotan elevada inequidad (0.55-0.58), de las más elevadas de la región.
- La ampliación en la cobertura de PTCs en Colombia, pasando de 320.000 a 2.6 millones en el período 2002-2011, implicó incrementar el gasto en estos programas del 0.1% del PIB al 0.2%-0.3% del PIB, cerca de \$1.3 billones actualmente. Esta porción del gasto social ha mostrado efectos positivos de progresividad social.
- A pesar del elevado gasto social en Colombia (8% del PIB en componente de inversión y 12.6% del PIB en

su totalidad), el Gini tan sólo habría bajado 0.4 puntos porcentuales (de 0.58 a 0.54) al imputar el efecto neto de estos programas sociales (-6.25 puntos porcentuales por “progresividad” y + 1.6 pp por “regresividad”).

- En el último año, la Administración Santos se embarcó en un programa mediante el cual estaría entregando 100.000 viviendas gratis a la población más vulnerable (2012-2013). Dicha iniciativa tendría un costo alrededor de \$4 billones, de los cuales, al cierre de 2012 ya habían sido adjudicados unos \$2.5 billones.

III. ANÁLISIS POR EL LADO DE LOS INGRESOS

1. POLÍTICA TRIBUTARIA DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS

El bajo recaudo tributario de Colombia, que tan sólo bordea los 14 puntos del PIB a nivel del GC (frente a un promedio del 17% del PIB en América Latina), ha sido el resultado de 17 reformas tributarias ocurridas durante 1990-2012 (más o menos, a razón de una “mediocre reforma tributaria” por año).

A diferencia de lo ocurrido en la generación de gasto público creciente y recurrente, atribuible a una mezcla de mandatos de la CP-1991 y de laxitud legislativa, esta baja presión tributaria de Colombia ha sido el resultado de una escogencia subóptima por parte de los gobernantes y legisladores del período 1990-2012. En efecto, a pesar de haberse elevado las tasas de renta (del 30% al 33%) y del IVA (del 10% a 16%), en Colombia primó *de facto* la idea de esperados efectos cascada resultantes de otorgar alivios

y exenciones que supuestamente compensarían en crecimiento económico y recaudo dichas “gabelas tributarias”. Claramente, ello no ocurrió ni en el frente del crecimiento (hemos seguido promediando el mismo 4.5% histórico por año), ni en el del recaudo, donde inclusive en las fases de aceleración ha sido notorio el bajo recaudo, nunca llegando a sobrepasar los niveles del 14% del PIB.

A continuación haremos una evaluación histórica de estos pobres resultados tributarios y analizaremos en detalle cada uno de sus principales componentes.

■ IMPUESTO DE RENTA

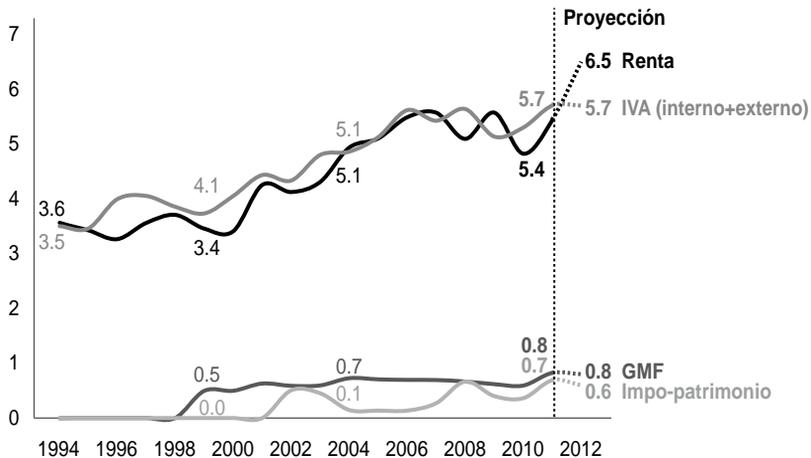
El recaudo de Imporrenta se ha venido incrementando en Colombia del 3.6% del PIB a principios de los años noventa a cerca del 5.4% del PIB al cierre de 2011 y a un esperado del 6.5% del PIB para 2012 (liquidado sobre la base del buen desempeño de la economía en 2011), ver gráfico 19. El grueso de este recaudo (dos terceras partes) está en cabeza de las firmas, con un 4.3% del PIB, mientras que las personas naturales aportan el restante 1.1% del PIB, cifra que resulta baja respecto al aporte promedio de los hogares en América Latina (1.8% del PIB), al de países-pares como Chile (2.3% del PIB), y ni hablar de los países miembros de la OECD donde los hogares contribuyen con 9 puntos del PIB en Imporrenta.

Este incremento de 2-3 puntos del PIB en el recaudo de Imporrenta durante los últimos quince años se explica por varios factores. En primer lugar, las tasas de gravamen pasaron del 30%

en 1990 al pico del 38.5% (incluyendo la sobretasa) en 2006 según Ley 863 de 2003. Luego se nivelaron al 33% (2008-2010) por cuenta de la reforma tributaria de la Ley 1111 de 2006. La reciente reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) redujo la tasa al 25%, pero instituyó la Contribución Empresarial para la Equidad CREE a tasas del 8%-9%. Cabe destacar también una mejor gestión en el recaudo, donde la tasa de evasión-elusión en renta ha disminuido del 36% al 28% durante la última década (ver Clavijo y Vera, 2010).

Sin embargo, el recaudo de imporrenta está “perforado” por un cúmulo de exenciones provenientes principalmente de las reformas tributarias de 2003 y 2006, parcialmente aliviadas

Gráfico 19. Recaudo de los principales impuestos en Colombia (1994-2012, % del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

bajo la Ley 1430 de 2010, en donde se “corrigió la plana” al menos en lo concerniente a la deducción por reinversión en activos fijos. Dichas exenciones sumaron casi \$6 billones en 2011 (1% del PIB), después de haber llegado a \$8.5 billones, antes de la mencionada Ley 1430 de 2010, ver cuadro 13. En el mismo período, sólo las deducciones por activos fijos pasaron de casi \$4 billones (0.7% del PIB) a un poco más de \$500.000 millones (0.1% del PIB). También figuran los alivios por ahorro AFCs y AFPs-voluntarias, que le cuestan al fisco \$4.7 billones anuales (0.8% del PIB).

Si bien el número de declarantes se elevó de 565.000 a 1.1 millones durante 2002-2011, los que realmente pagamos impuestos llegamos a sólo 800.000 (un 3.7% de la PEA). Así, aunque existe una queja por (supuestas) tasas de gravamen elevadas (en el rango 33% a 38.5% en los últimos años), la presión tributaria efectiva tan sólo asciende al 5.4% a nivel de Importenta, por lo menos 1 punto del PIB por debajo de lo esperado. Claramente aquí se tiene un problema de base gravable subóptima.

■ IVA

El recaudo del IVA (interno+externo) pasó de representar el 3.5% del PIB a mediados de los años noventa al 5.7% observado a finales de 2011 (ver gráfico 19). Este incremento también se debió a una buena combinación de aumentos en tasas, ampliación de la base y mejor gestión tributaria. En efecto, la tasa general se

Cuadro 13. Beneficios tributarios totales por exenciones del impuesto de renta
 (total declarantes, \$ billones)

Tipo de Beneficio	2010 (\$ MM)		2011 (\$ MM)		Crec. C. fiscal 2011/2010 (%)	Particip. C. fiscal 2011 (%)
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal		
Rentas exentas	7.390	2.439	8.476	2.797	14.7	47.0
Descuentos	471	471	725	725	53.9	12.2
Deduc. inv. activos fijos	11.670	3.851	1.589	524	-86.4	8.8
Total personas jurídicas	19.531	6.761	10.790	4.046	-40.2	68.0
Rentas exentas	13.210	1.657	14.959	1.877	13.3	31.6
Descuentos	23	23	26	26	13.0	0.4
Deduc. inv. activos fijos	434	79	0	0	-100.0	0.0
Total personas naturales	13.667	1.759	14.985	1.902	8.1	32.0
Rentas exentas	20.600	4.096	23.435	4.674	14.1	78.6
Descuentos	494	494	750	750	51.8	12.6
Deduc. inv. activos fijos	12.104	3.930	1.589	524	-86.7	8.8
Total	33.197	8.520	25.775	5.948	-30.2	100.0

Nota: corresponde a pagos realizados en ese año sobre declaraciones del año anterior.

Fuente: Dian-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

incrementó del 10% en 1990 al 16% en 1999-2010 (ver Shome *et al.*, 1999). Esto fue consecuencia de las reformas tributarias de 1990 (Ley 49), 1992 (Ley 6) y 1995 (Ley 223). La base del gravamen se amplió del 30% al 60% de la canasta familiar, al tiempo que la evasión-elusión se ha reducido del 37% en 2000 al 21% en 2010 (ver Clavijo y Vera, 2010).

Gracias a la buena gestión tributaria, la eficiencia del tributo, calculada como la relación [Recaudo/PIB]/Tasa general, se ha incrementado del 33% al 36% en la última década. No obstante, esta eficiencia todavía está por debajo del 42% que se observa en Chile. Esto último debido a la multiplicidad de tasas (siete en total) y exenciones. Así, mientras en Chile (a la tasa general del 19%) el IVA recauda un 8.4% del PIB, en Colombia (a la tasa general del 16%) tan sólo llegamos al 5.7% del PIB. Como veremos más adelante, la reforma tributaria de finales de 2012 (Ley 1607 de 2012) simplificó la estructura tarifaria del IVA, reduciéndola a sólo tres (0%, 5% y 16%). Sin embargo, dicho esfuerzo simplificador se “borró” mediante la creación de un nuevo impuesto al consumo a tres tasas diferenciales con miras a no perder los recaudos derivados de las tasas de IVA superiores al 16% (bienes suntuarios).

IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS (ITF)

El ITF, que había surgido como una contribución “temporal” en la emergencia económica de 1998 a la tasa del 2x1.000, se volvió una fuente permanente y a la tasa del 4x1.000 a partir de la Ley

1111 de 2006. El recaudo de este ITF se incrementó del 0.5% del PIB en su nacimiento al 0.8% del PIB en 2011 (ver gráfico 19). Este tributo lo pagan en dos terceras partes los usuarios directos del sistema financiero y claramente ha representado un retroceso en materia de bancarización. De hecho, los agentes aprendieron a evadirlo-eludirlo, de allí que su productividad ($[\text{Recaudo}/\text{PIB}]/\text{Tarifa}$) se hubiera venido drenando, pasando del 2.5% al 1.5% en el período 1999-2010. Como veremos, el apretón introducido vía Ley 1430 de 2010, en lo relacionado con algunas operaciones de derivados y pagos a terceros, logró aumentar de nuevo dicha productividad al rango 2%-2.1% en 2011-2012.

Incluso, la informalidad que induce el ITF podría estar generando una pérdida neta de recaudo tributario. En efecto, cálculos preliminares indican que la mayor informalidad laboral proveniente del mayor uso del efectivo para eludir el ITF podría significar un 10% de menor recaudo en Imporrenta e IVA (ver Anif, 2010b). Esto significa que se estaría perdiendo alrededor del 1.1% del PIB en recaudo de estos impuestos y un 0.3% del PIB en el neto (1.1% - 0.8% recaudado vía ITF).

Ahora bien, la Ley 1430 de 2010 ha hecho una buena tarea en materia de taponamiento del ITF, como lo detallaremos más adelante. Esto permitió elevar su recaudo del 0.6% del PIB en 2009-2010 a cerca del 0.8% del PIB en 2011-2012, incrementando en más de \$1.5 billones su recaudo, al evitar el uso del crédito y de las fiducias para actividades de pagos a terceros. La paradoja radica en que este apretón del ITF, impuesto altamente antitécnico, continuará impidiendo la bancarización y la formalización, al menos hasta que

entre en vigor el desmonte gradual (2014-2017). Además, cuando ello ocurra, el gobierno se verá forzado a sustituir dichos recursos (0.8% del PIB) probablemente a través de desmontes adicionales de exenciones vigentes y, eventualmente, con alzas en las tasas de Imporrenta e IVA, lo cual constituye la norma internacional.

■ IMPUESTO AL PATRIMONIO (IP)

El recaudo del Impuesto al Patrimonio ha oscilado entre un 0.2% y un 0.7% del PIB en el período 2002-2011 (ver gráfico 19). Se estima que se mantendrá en niveles del 0.6%-0.7% del PIB durante el período 2012-2014, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009 y los decretos de emergencia económica de finales de 2010, que detallaremos más adelante.

El IP ha sido una fuente importante de financiamiento de equipos para la defensa y seguridad del país, aunque una sexta parte de esos recursos se convirtió en gasto militar recurrente. En los años noventa se llamaron "Bonos para la paz". Durante el gobierno Gaviria se denominaron "Bonos para el desarrollo social-seguridad interna"; bajo Samper "Bonos para la seguridad"; durante Pastrana "Bonos de paz". Inicialmente eran sobretasas a las utilidades empresariales y después se viró al concepto de Impuesto al Patrimonio Neto o a la riqueza (ver cuadro 15). Este concepto de Impuesto al Patrimonio se mantendrá, al menos durante 2011-2014, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009 y los decretos de emergencia económica de finales de 2010.

A nivel estructural, vale la pena resaltar que, si bien este IP ha aportado recursos anuales por un 0.2%-0.7% del PIB en los últimos años, éste también es un vehículo errado para allegar recursos fiscales de forma sostenida y con mínimas distorsiones hacia el mediano plazo. En efecto, al igual que el ITF, se trata de un recaudo altamente antitécnico que invita a la informalidad, a diluir los capitales y a llevar dichas inversiones al exterior. Además, se trata de un gravamen que funciona como una “renta presuntiva” que se cobra sobre los activos y que opera en cascada sobre el pago de Imporrenta, generando tasas efectivas de pago en el rango 35.5%-48% anual, como lo explicaremos más adelante.

En síntesis, el bajo recaudo de impuestos en Colombia frente a la media de la región (13.6% vs. 17% del PIB) ha sido consecuencia de innumerables reformas tributarias que nos han dejado la base tradicional del recaudo (Imporrenta e IVA) altamente “perforada” y con una serie de gravámenes antitécnicos (ITF e IP) que invitan a la informalidad, a la fragmentación del capital y que frenan la bancarización. Esta última (la bancarización), por el contrario, debería ser la gran aliada a la hora de ganar en eficiencia del recaudo en materia de Imporrenta e IVA. Para superar esta informalidad y desalineamiento tributario, deben entrarse a corregir las erradas “señales precio” que emanan de los impuestos ITF-IP, los cuales continúan ganándole la batalla a la ansiada profundización del recaudo vía Imporrenta-IVA.

En la siguiente sección analizaremos cómo la Administración Santos, consciente de muchos de los problemas estructurales tributarios ya comentados, ha entrado a corregir algunas fallas.

Por ejemplo, ya se ha eliminado la exención por reinversión de utilidades y se ha planteado el cronograma de desmonte del ITF (con un apretón en el *"interim"*), según la Minirreforma Tributaria (Ley 1430 de 2010). Adicionalmente, la reforma tributaria de finales de 2012 tiene elementos valiosos en cuanto a la progresividad del Imporrenta para personas naturales, el desmonte parcial de parafiscales en busca de mayor formalidad laboral y la reducción de tarifas del IVA (aunque con la complicación de la introducción del Imptoconsumo al estilo del *excise tax* de Estados Unidos). Sin embargo, veremos que el Valor Presente Neto (VPN) de las tres reformas tributarias (2010-2012), incluyendo las de la emergencia invernal, no tendrán aumentos significativos y permanentes en el recaudo (en el mejor de los casos mejorarían la posición fiscal en cerca del 0.14% del PIB por año durante el horizonte 2011-2018). Éste es un resultado altamente insatisfactorio, cuando es bien sabido que el recaudo del GC requiere mejoras sostenidas cercanas al 2% del PIB, si quiere entrar a sufragar los urgentes gastos en materia de infraestructura, salud y contingencias pensionales.

■ ANÁLISIS DE LA ACTUAL COYUNTURA FISCAL

La Administración Santos recibió unas finanzas públicas con un desbalance cercano al 4% del PIB a nivel del GC y un 3% a nivel del Sector Público Consolidado (SPC). Estas cifras implicaban unos déficits primarios del orden del -1% para el GC y del -0.1% para el SPC.

La Administración Santos tuvo que cambiar rápidamente la orientación en materia de tributación, rompiendo así varias promesas de su campaña (por el bien del país), con el fin de evitar mayores deterioros en las finanzas públicas. En efecto, de forma bastante improvisada se fue estructurando un taponamiento de las exenciones y se aprobaron algunos estímulos al sector productivo a través de la Ley 1430 de 2010. Esta reforma se conoció como la Minirreforma Tributaria (MRT) en tanto su recaudo promedio anual (neto de los drenajes que genera) será de sólo un 0.2% del PIB. Más aun, al considerar el costo fiscal proveniente de otras medidas fiscales recientes (reforma arancelaria y Ley de primer empleo), el recaudo neto se verá menguado, generando un valor cercano al 0.1% del PIB en términos de Valor Presente Neto durante el horizonte 2011-2018.

El primer componente de la MRT se dirigió a taponar, en el corto plazo, elusión al Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF o 4X1.000) por valores anuales estimados en \$1.5-\$1.8 billones. Sin embargo, hacia el mediano plazo dicha MRT busca desmontar el 4x1.000 (promesa de campaña). Ello implicaría dejar de recibir cerca de \$5 billones por año al culminar su desmonte gradual a inicios de 2018, así: 2x1.000 durante 2014-2015; 1x1.000 durante 2016-2017 (ver cuadro 14).

Ante los daños invernales, dicha Ley estableció que, en 2012 y 2013, el 25% del recaudo del 4x1.000 (cerca de \$1.2 billones anuales) se destinará al Fondo de Calamidades (atención humanitaria y rehabilitación). Nótese, sin embargo, que dicha

Ley también incrementó el monto deducible del Imporrenta del 25% (1 de 4 puntos del ITF) al 50% (2 de los 4). Esto implicará un drenaje del recaudo cercano a los \$260.000 millones por año frente al taponamiento logrado de unos \$1.8 billones, al limitar el pago a terceros que venían haciendo algunos bancos, fiduciarias y puestos de bolsa.

Dicha Ley también prevé que, a partir de 2014, sólo se reconocerán fiscalmente como ingresos aquellos que se canalicen a través del sistema financiero (aquellos que dejen huella para propósitos de seguimiento fiscal). Esto no deja de encerrar una contradicción: el gobierno ha postergado hasta el año 2018 el desmonte del ITF, lo ha taponado, y quiere que el grueso de las transacciones abandone el efectivo y regrese a un sistema financiero sujeto al ITF y gravámenes-sobretasas al patrimonio neto.

Esto de intentar “bancarizar a la fuerza”, desconociendo el efecto precio de los tributos, resulta bastante “irracional” en términos económicos. Lo correcto, desde una visión estructural, era haber desmontado el ITF para así generar más bancarización, supervisión fiscal y, de paso, ganar cerca del 1.1% del PIB en recaudos de Imporrenta e IVA por simple mayor eficiencia de toda la estructura tributaria. Obviamente, esto no ocurrirá de forma inmediata, pues tomará 1-2 años que las transacciones regresen al sistema y disminuya el elevado uso del efectivo.

El segundo componente de la MRT consistió en anticipar el desmonte de la exención tributaria del 30% por reinversión de utilidades para el año 2011. En campaña ello se había desestimado

por la supuesta “preservación de la confianza inversionista” y en los primeros meses de gobierno se había hablado de un desmonte a partir de 2014.

Para el grueso de los economistas era evidente la grave distorsión que se había generado bajo Uribe I-II en la relación Capital/ Trabajo, con agravamiento del desempleo y la informalidad al haber legislado a favor del “capital” y en contra del “trabajo” (incluyendo las alzas en parafiscales). Nótese que aun antes del desmonte de estas exenciones, la relación Inversión en Capital Fijo/PIB ya venía cayendo del 28% al 24%, pues es claro que allí lo que domina es el ciclo mundial y no (como se venía sugiriendo) el efecto de los alivios tributarios. El desmonte de dicha exención permitirá incrementar el recaudo en unos \$4 billones por año (ver cuadro 14).

Adicionalmente, la MRT desmontó gradualmente, durante el período 2011-2012, la sobretasa al consumo de energía del 20% que venía pagando el sector industrial. Esto representará un sacrificio fiscal de unos \$600.000 millones anuales. Por último, dicha Ley desmontó las exenciones tributarias (IVA, Impuesto global y aranceles) de las cuales gozaban los combustibles en las zonas de frontera. Esto permitirá ingresos adicionales por cerca de \$260.000 millones anuales. Así, el balance de la Ley 1430 de 2010 (MRT) arroja un neto de +\$12.1 billones para el período 2011-2018 (0.2% del PIB del período), a razón de \$1.5 billones adicionales por año (0.2% del PIB).

Sin embargo, ahora debemos contemplar el efecto de drenaje que generó otra serie de cambios legislativos. Por ejemplo, la

Cuadro 14. Efectos Fiscales de las Reformas del 2010
(Ley 1430 de 2010: MRT; Decreto 4114; Rebaja Arancelaria y Ley 1429: Pymes-Primer Empleo)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
(\$MM)									
1. 4 X1000									
i) Taponamiento	1.800	1.500	1.500						4.800
ii) Descuento del 50%			-264	-264	-264	-264	-264	-264	-1.584
iii) Gasto invierno		-1.331	-1.338						-2.669
iv) Desmonte				-2.500	-2.500	-3.750	-3.750	-5.000	-17.500
2. Sobretasa a la energía	-300	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-4.500
3. Exención por reinversión	3.500	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	31.500
4. Exención combustible en zonas de frontera	260	260	260	260	260	260	260	260	2.080
5. Alivio a las Pymes									
i) Parafiscales, primer empleo, imporenta	-219	-219	-219	-219	-219	-219	-219	-219	-1752
6. Reforma arancelaria	-600	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-6.200
7. Total Neto (7 = 1+2+3+4+5+6)	4.441	2.810	2.539	-123	-123	-1.373	-1.373	-2.623	4.175
% del PIB	0.7	0.4	0.4	0.0	0.0	-0.2	-0.1	-0.3	0.1

Fuente: cálculos propios con base en Confis-DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y DIAN.

reforma arancelaria, al reducir “unilateralmente” el arancel promedio del 12% al 7%-8%, generará menores recaudos por valor de -\$800.000 millones anuales (aunque la reducción observada en 2011 fue cercana a los -\$600.000 millones). También debe tenerse en cuenta el costo que acarreará la Ley 1429 de 2010 al aliviar parafiscales-Fosyga e Imporrenta a Pymes por cuenta del llamado “primer empleo”. Hemos estimado que el gobierno estará asumiendo por esta vía obligaciones presupuestales adicionales por un valor cercano a los \$220.000 millones por año, suponiendo que se logran generar 500.000 nuevos empleos formales por año (meta del gobierno).

En síntesis, la Ley 1430 de 2010 algo avanzó al intentar generar mayor productividad (en lo relativo a menores costos de energía) y también buscó allegar nuevos recursos fiscales (taponando el ITF y eliminando la exención del 30% por reinversión de utilidades). Sin embargo, se hizo un gran daño a la bancarización al extender el dañino ITF hasta el año 2017. Así, la suma de la MRT+Ley de Primer Empleo+Reforma Arancelaria es fiscalmente neutra, pues balancea ingresos y gastos. La MRT algo debe ayudar a mejorar la relación Capital/Trabajo, aunque el impacto de la Ley de Primer Empleo y el alivio en parafiscalidad lucen muy marginal en materia de formalización y reducción del desempleo estructural (ver cuadro 14).

La verdad es que el gobierno nunca pretendió que la MRT tuviera elementos estructurales, lo cual resultó siendo cierto. Precisamente en ello radicó su debilidad, desperdiciando capital político fresco y con gran potencial (el del primer año de gobierno).

Las mencionadas medidas de la MRT (eliminación deducciones-apretón del ITF) se unieron al buen desempeño económico de 2011 (con expansiones en el PIB real del 5.9% anual), y a las ganancias en fiscalización de la Dian para producir mejores balances fiscales en 2011-2012. Así, después de los déficits cercanos al 4% del PIB de 2009-2010, el año 2011 cerró con un balance del -2.8% del PIB, en donde el recaudo neto se incrementó en cerca del 21% real. El recaudo siguió una tendencia similar en el año 2012, en donde se esperaba superar la meta de la Dian de los \$100 billones (brutos, antes de devoluciones), llegando a un déficit alrededor del 2.4%-2.5% del PIB.

Lastimosamente, esas buenas cifras fiscales también son el reflejo de una baja ejecución del gobierno, justo cuando lo requerido es apretar el paso en los gastos de infraestructura, con miras a superar el atraso de tres décadas en ese frente, y cuando se requieren recursos adicionales para fondear la ya comentada crisis de la salud.

Como veremos más adelante, aun con estas ganancias recientes en el tema fiscal, la presión tributaria de Colombia tan sólo llega al 13.6% del PIB. Ello amenaza con que el ajuste planteado por la Regla Fiscal (balance estructural) a partir de 2014 se haga por el lado del gasto (léase inversión, ante las rigideces comentadas). Ello con el agravante de las necesidades de ejecución en temas de infraestructura-salud. Por ello, lo que se requiere entonces es una reforma que eleve el recaudo en al menos 2 puntos del PIB, poniéndonos más a tono con el promedio de América Latina (17% del PIB).

Finalmente, existen otros rubros con potencial costo fiscal elevado. De una parte, está la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la cual aún no muestra claridad en sus alcances ni en sus fuentes de recursos. En el solo acápite de restitución de tierras se viene hablando de devolver-titularizar unos 2 millones de hectáreas. Ello podría requerir recursos fiscales por valor de \$57 billones en el período 2012-2021 (a razón de casi \$6 billones/año, 0.6% del PIB en promedio), aunque su costo sería menor si lo que se busca es asignar las que ya ha incautado el Estado, en vez de salir a comprarlas. En todo caso, será un proceso lento y seguramente de mucha menor envergadura al planteado por el gobierno.

EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL POR DAÑOS INVERNALES

Otro tema de la coyuntura fiscal ha tenido que ver con los estragos invernales de finales de 2010-2011, y la necesidad de extender ayuda humanitaria y reparar la infraestructura afectada. Esta tragedia afectó a cerca de 3.3 millones de colombianos, sumó unas 600.000 hectáreas de cultivos inundadas y provocó daños a viviendas e infraestructura que superarían los \$11 billones (un 2% del PIB de 2011).

Aun antes de los efectos del invierno, era bien conocido el rezago en materia de infraestructura que presentaba el país. A mediados de 2010, Colombia se ubicaba por debajo de países como Ecuador y Bolivia, contando con sólo 292 kilómetros pavi-

mentados de red vial arterial por cada millón de habitantes. Ahora, a los consabidos atrasos del túnel de La Línea, la doble calzada a Buenaventura, la autopista del Café y el aeropuerto El Dorado (donde por lo menos ya se ha entregado la terminal internacional de pasajeros), debemos añadirle los graves destrozos en las vías de Santander, la costa Atlántica y los problemas de dragados en los principales puertos, entre otros.

Infortunadamente, en lo que respecta a infraestructura, Colombia se ha ubicado en el lugar histórico del t-2, donde el t-1 provenía de la desidia de la administración saliente y el t-2 es el legado del peor invierno en cerca de 50 años. Ha quedado al descubierto la gravedad de haber manejado, por décadas, las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs) con criterios de cuotas políticas. La Emergencia Económica de 2010 (diciembre) - 2011 (enero) tuvo que ocuparse de la reestructuración de las CARs ante la imposibilidad de acabarlas, algunas de ellas con "protección constitucional". Tal vez por esta misma razón, la Corte Constitucional declaró inexecutable la porción de los decretos de emergencia que apuntaban a reformar dichas CARs. El gobierno tenía planeado reformar dichas instituciones a través del Legislativo durante 2011-2012, pero después de presiones políticas y varios borradores de propuestas, el tema parece haber dejado de ser prioritario.

El gobierno planteó la recuperación de los daños invernales en tres etapas. La fase de atención humanitaria buscaba dar apoyos de alimentos y viviendas temporales a los afectados, así como evitar epidemias resultantes de las inundaciones y de

semovientes moribundos. La segunda etapa buscaba reconstruir la infraestructura afectada (diques, vías, acueductos, represas, etc.). En la tercera etapa se desarrollarían proyectos encaminados a contrarrestar riesgos ambientales y aumentar la competitividad del país. La experiencia de Colombia con Armenia (1999) o de Estados Unidos con Katrina (2005) nos indica que estos procesos resultan siempre más complicados de lo imaginado y más costosos de lo planeado.

¿Cuál es el balance de fuentes y usos de recursos que se puede extraer entonces de la declaratoria de emergencia inercial del 7 de diciembre de 2010 (Decreto 4580 de 2010)? Las medidas adoptadas cobijaron desde expropiación de terrenos por la vía administrativa para agilizar las obras, hasta reformas a las CARs (declaradas inexequibles posteriormente) tendientes a redireccionar los aportes del sector eléctrico. Aquí centraremos nuestro análisis en aquellas medidas encaminadas a fondear los gastos de reparación.

El Decreto 4819 de 2010 creó el Fondo de Adaptación, replicando el esquema del Forec usado en la reconstrucción de Armenia. El Decreto 4627 de 2010 habilitó partidas presupuestales del año 2010 por valor de \$400.000 millones, con destino al Fondo de Calamidades. Con dicho Decreto se completó \$1 billón en recursos no usados provenientes del presupuesto de 2010, destinados a dicho fondo. El Decreto 4825 de 2010 amplió la base gravable del Impuesto al Patrimonio al rango \$1.000-\$3.000 millones a tasas del 1%-1.4%. Adicionalmente, generó sobretasas del 0.6% para patrimonios en el rango de \$3.000-\$5.000 millones

y del 1.2% para aquellos superiores a los \$5.000 millones. Cabe recordar que aquellos patrimonios netos superiores a los \$3.000 millones ya venían afectados por la Ley 1370 de 2009, luego al computar la sobretasa quedaron pagando un total del 3% en el rango \$3.000-5.000 millones y un 6% en los superiores a los \$5.000 millones, pagaderos sobre patrimonios con corte al 1° de enero de 2011, en 8 cuotas (2 cada año) durante 2011-2014. Con estas medidas se han venido a “perpetuar” en el tiempo los “impuestos presuntivos al capital” que vienen operando en Colombia desde Uribe-I (en 2002) y, bajo otras modalidades, desde Gaviria (en 1993), como ya comentamos en la sección anterior, ver cuadro 15.

Curiosamente, la ampliación de la base del impuesto patrimonial al rango \$1.000-\$3.000 millones tan sólo vinculó a unos 32.800 nuevos contribuyentes de un total de 20 millones de trabajadores activos. De estos últimos, sólo 1.1 millones declaran renta y unos 800.000 realizan pagos adicionales a los de su retención en la fuente (asalariados).

No debe entonces sorprendernos que el recaudo adicional esperado por cuenta de la sobretasa y la ampliación de la base patrimonial tan sólo vaya a aportar recursos por algo más de \$1 billón por año durante 2011-2014 (aunque se estarían sobrepasando las estimaciones iniciales de \$800.000 millones), en este caso destinados a cubrir los gastos invernales, principalmente la porción humanitaria y de rehabilitación (ver cuadros 16-18). Este billón adicional para daños invernales viene a sumarse al recaudo de \$3.2 billones por año (0.5% del PIB) de la Ley 1370 de 2009,

Cuadro 15. Historia de los impuestos a la riqueza en Colombia

Fecha	Ley/Decreto	Base gravable	Tasa	Forma	Recaudo anual (% del PIB)
1993	Ley 6 de 1992	Utilidades empresariales	7.5% (sobretasa de 25% a importenta)	Inversión Forzosa: Bonos de Desarrollo social y Seguridad Internet(BDSI)	0.3
1994	Ley 6 de 1992	Utilidades empresariales	7.5% (sobretasa de 25% a importenta)	Sobretasa al Importenta	0.4-0.6
1996	Ley 345 de 1996	P. naturales : patrimonios superiores a \$150 millones y todas las personas jurídicas	0.5%	Inversión Forzosa: Bonos para la Seguridad	0.3
1998	Ley 487 de 1998	P. naturales : patrimonios superiores a \$210 millones y todas las personas jurídicas	0.6%	Inversión Forzosa: Bonos de Solidaridad para la Paz	0.4
2002	Decreto 1838 de 2002	Patrimonios superiores a \$170 millones	1.2%	Impuesto al patrimonio	0.5
2003	Ley 863 de 2003	Patrimonios superiores a \$3.000 millones	0.3%	Impuesto al patrimonio	0.1-0.2
2006	Reforma Tributaria 2006 (Ley 1111 de 2006)	Patrimonios superiores a \$3.000 millones	1.2%	Impuesto al patrimonio	0.4
2009	Reforma Tributaria 2009 (Ley 1370 de 2009)	Patrimonios entre \$3.000 y \$5.000 millones Patrimonios mayores \$5.000 millones	0.6% 1.2%	Impuesto al patrimonio	0.5
2010	Decreto 4825 de 2010	Patrimonios entre \$1.000 y \$2.000 millones Patrimonios entre \$2.000 y \$3.000 millones Patrimonios entre \$3.000 y \$5.000 millones Patrimonios mayores \$5.000 millones	0.25% 0.35% 0.15% 0.3%	Impuesto al patrimonio	0.2

Fuente: cálculos propios con base en Dian, Confis y Leyes-Decretos correspondientes.

Cuadro 16. Impuesto al patrimonio según Ley 1370 de 2009

Patrimonio (\$MM)	Tasa (%)	Personas			Recaudo (\$MM)			Recaudo (% PIB)		
		Jur.	Nat.	Total	Jur.	Nat.	Total	Jur.	Nat.	Total
3-5	2.4	3.667	1.400	5.067	541	206	747	0.09%	0.03%	0.12%
>5	4.8	1.571	533	2.104	1.854	629	2.483	0.30%	0.10%	0.40%
Total		5.238	1.933	7.171	2.395	835	3.230	0.39%	0.14%	0.52%

Fuente: cálculos propios con base en Confis-DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y Dian.

Cuadro 17. Sobretasa al impuesto al patrimonio (Decreto-Ley 4825 de 2010)

Patrimonio (\$MM)	Tasa (%)	Personas			Recaudo (\$MM)			Recaudo (% PIB)		
		Jur.	Nat.	Total	Jur.	Nat.	Total	Jur.	Nat.	Total
1-2	1	4.247	18.738	22.985	68	300	368	0.01%	0.05%	0.06%
2-3	1.4	3.873	6.000	9.873	145	224	369	0.02%	0.04%	0.06%
3-4	0.6	3.667	1.400	5.067	107	41	148	0.02%	0.01%	0.02%
>5	1.2	1.571	533	2.104	94	32	126	0.02%	0.01%	0.02%
Total		13.358	26.671	40.029	414	597	1.011	0.07%	0.10%	0.16%

Fuente: cálculos propios con base en Confis-DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y Dian.

Cuadro 18. Consolidado del impuesto al patrimonio (Ley 1370 de 2009 + Decreto-Ley 4825 de 2010)

Patrimonio (\$MM)	Tasa (%)	Personas			Recaudo (\$MM)			Recaudo (% PIB)		
		Jur.	Nat.	Total	Jur.	Nat.	Total	Jur.	Nat.	Total
1-2	1	4.247	18.738	22.985	68	300	368	0.01%	0.05%	0.06%
2-3	1.4	3.873	6.000	9.873	145	224	369	0.02%	0.04%	0.06%
3-4	3	3.667	1.400	5.067	648	247	896	0.11%	0.04%	0.15%
>5	6	1.571	533	2.104	1.948	661	2.609	0.32%	0.11%	0.42%
Total		13.358	26.671	40.029	2.809	1.432	4.241	0.46%	0.23%	0.69%

Fuente: cálculos propios con base en Confis-DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y Dian.

destinados a reforzar la Seguridad Democrática. La totalidad de los recursos del impuesto patrimonial asciende entonces a \$4.2 billones por año (0.7% del PIB) durante 2011-2014.

Todas estas cifras nos hablan de un elevado grado de evasión-elusión tributaria en Colombia. En el caso particular del impuesto patrimonial, se estima que en 2011-2012 hubo unos 1.600 casos de evasión vs. los 40.000 que efectivamente contribuyeron. Lo malo es que este apretón de tributos antitécnicos del período 2011-2014, como el 4x1.000 (impulsando el uso del efectivo) o gravámenes al patrimonio neto (impulsando la dilución patrimonial y la migración de empresas hacia el exterior), lo que hará es drenar el recaudo de las fuentes tributarias más importantes, como son el Imporrenta y el IVA.

¿Cuál es el impacto en la estructura tributaria que causa este impuesto patrimonial? Claramente se trata de un efecto que actúa en cascada, a la hora de expresarlo en términos de su equivalente en tasa de Imporrenta. Baste suponer que una firma genera al año una utilidad del 10% sobre su patrimonio neto. Dicha utilidad se estará gravando en su doble condición de provenir del patrimonio que la genera (sujeta a sobretasas y a la Ley 1370 de 2009) y de ser sujeto del Imporrenta a la tasa “normal” del 33% (Ley 1111 de 2006). Aquí cabe aclarar que la tasa de Imporrenta empresarial se redujo al 25% mediante la Ley 1607 de 2012. Sin embargo, como explicaremos más adelante, la tasa de gravamen se elevó nuevamente en un 8% a través de la Contribución Empresarial para la Equidad (CREE) e inclusive ampliando la base de gravamen de dicho Imporrenta, totalizando nuevamente el 33%.

Hemos calculado que el impuesto patrimonial ha elevado la tarifa efectiva de renta del 33% al rango 35.5%-48% en el caso de los contribuyentes con más de \$1.000 millones de patrimonio (ver cuadro 19). Respecto de lo que ocurría en el período 2007-2010, los individuos y firmas con patrimonios en el rango \$1.000-\$5.000 millones experimentarían una reducción desde el 45% al rango entre 35.5% y 40.5%. Sin embargo, para patrimonios superiores a los \$5.000 millones, la tasa efectiva del equivalente a Imporrenta se estaría elevando del 45% al 48%, suponiendo que dichos capitales no pudieran recurrir a otro tipo de deducciones tributarias. En particular, ha desaparecido la opción de reducir el Imporrenta mediante la deducción de hasta el 30% por reinversión en capital fijo, según lo aprobado en la Minirreforma Tributaria (Ley 1430 de 2010).

Por último, el Decreto 4820 de 2010 aprobaba la enajenación de acciones de Ecopetrol hasta por un 10% con destino a estos gastos de reparación de infraestructura. Como ya comentamos, la Corte Constitucional declaró esta porción de la emergencia inconstitucional; razón por la cual el gobierno deberá tramitar a través del Legislativo dichas autorizaciones. Seguramente se enajenará hasta un 2.2% en los años 2013-2014, a fin de evitar que la oferta excesiva de dichas acciones pudiera generar desvalorizaciones, en momentos en que la acción ha estado fluctuando entre \$5.000-\$5.300, registrando importantes valorizaciones respecto a los \$3.700-\$4.000 de mediados de 2011. En todo caso, se trataría de movimientos tímidos y algo tardíos en la dirección de sustituir “activos financieros” por “activos de infraestructura”, los cuales nos darían mayor multiplicador económico (ver Anif, 2010c).

Cuadro 19. Tasas efectivas de tributación en Colombia*				
	(%)			
	2004-2006 (1)	2007-2010 (2)	2011-2014 (3)	Diferencias: (4)=(3)-(1)
Tasa de Gravamen				
Impuesto de Renta	38.5	33.0	33.0	-5.5
Impuesto al Patrimonio	0.3	1.2	0.25 a 1.5	-0.05 a +1.2
Tasa de Reinversión	30.0	40.0	0.0	-30.0
Empresas no sujetas a Impuesto al Patrimonio (20% de activos)				
A. Con reinversión de utilidades	31.6	25.1	N.A.	N.A.
B. Sin reinversión de utilidades	38.5	33.0	33.0	-5.5
Empresas sujetas a Impuesto al Patrimonio (80% de activos)**				
C. Con reinversión de utilidades	34.6	37.1	N.A.	N.A.
D. Sin reinversión de utilidades	41.5	45.0	35.5 a 48	-6 a +6.5

* Según leyes 863 de 2003, 1111 de 2006, 1370 de 2009 y 1607 de 2012.

** Empresas con patrimonio superior a \$1.000 millones.

Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Dian.

El cuadro 20 presenta el balance de fuentes y usos de los recursos destinados a atender los daños invernales, con un costo total cercano a los \$15 billones durante el período 2011-2014. Nótese que los decretos de emergencia económica aportarían unos \$5 billones. La venta del 2.2% de la participación pública en Ecopetrol aportaría otros \$4.9 billones, aunque ya comentamos cómo ello resulta insuficiente, debiéndose enajenar una mayor proporción para construir los verdaderos megaproyectos que nos permitan salir del atraso en materia de infraestructura (y no sólo reparar lo afectado por la emergencia invernal). El remanente de recursos provendrían del 25% del recaudo del 4x1.000 en 2012 y 2013 (\$2.7 billones), según Ley 1430 de 2010. Allí también se incluyen: i) la venta de activos públicos por \$1 billón, vía Cisa; ii) los recursos remanentes del Forec por cerca de \$950.000 millones; iii) préstamos de entidades multilaterales (\$300.000 millones); y iv) otros, tales como recursos incautados al narcotráfico (\$50.000 millones) y donaciones a Colombia Humanitaria (\$160.000 millones).

En síntesis, el gobierno se tuvo que aplicar a fondo para encarar esta Emergencia Económica y Social de 2010-2011. El resultado es mixto. Por el lado positivo se tiene que el balance de fuentes y usos indica que probablemente el gobierno no tendrá que presionar la colocación adicional de deuda pública interna (TES) a través de subastas, la fibra más sensible para los mercados. Pero, por el lado negativo, se optó por mecanismos tributarios altamente antitécnicos, tales como postergar el desmonte del 4x1.000 hasta el año 2018 y crear sobretasas al impuesto patrimonial con vigencia para 2011-2014. Bien que se hayan superado

**Cuadro 20. Emergencia invernal
(Decretos 4627,4825 y 4820 de 2010 y Ley 1430 de 2010)**

	Fuentes (MM\$)					Usos (MM\$)				
	2011	2012	2013	2014	Total	2011	2012	2013	2014	Total
1. 4X1000		1.331	1.388		2.719	1.385	375	548		2.308
2. Emergencia económica	2.011	1.011	1.011	1.014	5.047	2.771	750	1.460	1.559	6.541
i) Recursos iniciales	1.000									
ii) Impuesto al patrimonio	1.011	1.011	1.011	1.014	4.047					
3. Enajenación de hasta 10% de Ecopetrol (2% de hasta 10%)	0	0	1.252	3.664	4.916	1.385	375	1.643	3.119	6.522
3. Recursos FOREC	950				950					
4. Recursos Incautados	50				50					
5. Donaciones Colombia Humanitaria	160				160					
Especie	86									
Dinero	74									
6. Recursos Cisa	1.000				1.000					
7. Préstamos	210	90			300					
Banco Mundial	210	90								
7. Otros-ajuste	1.161	-932			229					
Total	5.542	1.500	3.651	4.678	15.371	5.542	1.500	3.651	4.678	15.371
% del PIB	0.9	0.2	0.5	0.6	0.6	0.9	0.2	0.5	0.6	0.6

Fuente: cálculos propios con base en Confis-DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y DIAN.

los “eslogans” políticos de campaña que hablaban (sin mayor racionalidad económica) de no recurrir a las privatizaciones, pero consideramos que inclusive el gobierno se queda corto en esta opción de enajenación de Ecopetrol para acelerar los proyectos de infraestructura, claramente el talón de Aquiles del sector productivo colombiano.

■ REFORMA TRIBUTARIA VERSIÓN 2012

Después de muchos titubeos durante el primer semestre de 2012 y tras el fracaso de la reforma a la justicia, la Administración Santos decidió impulsar una reforma tributaria durante el segundo semestre de dicho año, aprovechando cambios importantes en su gabinete y dando un segundo aire a la idea de “buen gobierno”. Dicha reforma contenía muy buenos diagnósticos y acertó en lo relativo a reforzar la progresividad del Imporrenta en personas naturales (IMAN) y en continuar con el desmonte de los excesivos alivios tributarios al capital, eliminando los perniciosos “Contratos de Estabilidad Jurídica” (ver Anif, 2013. Todo ello quedó plasmado en la Ley 1607 de 2012.

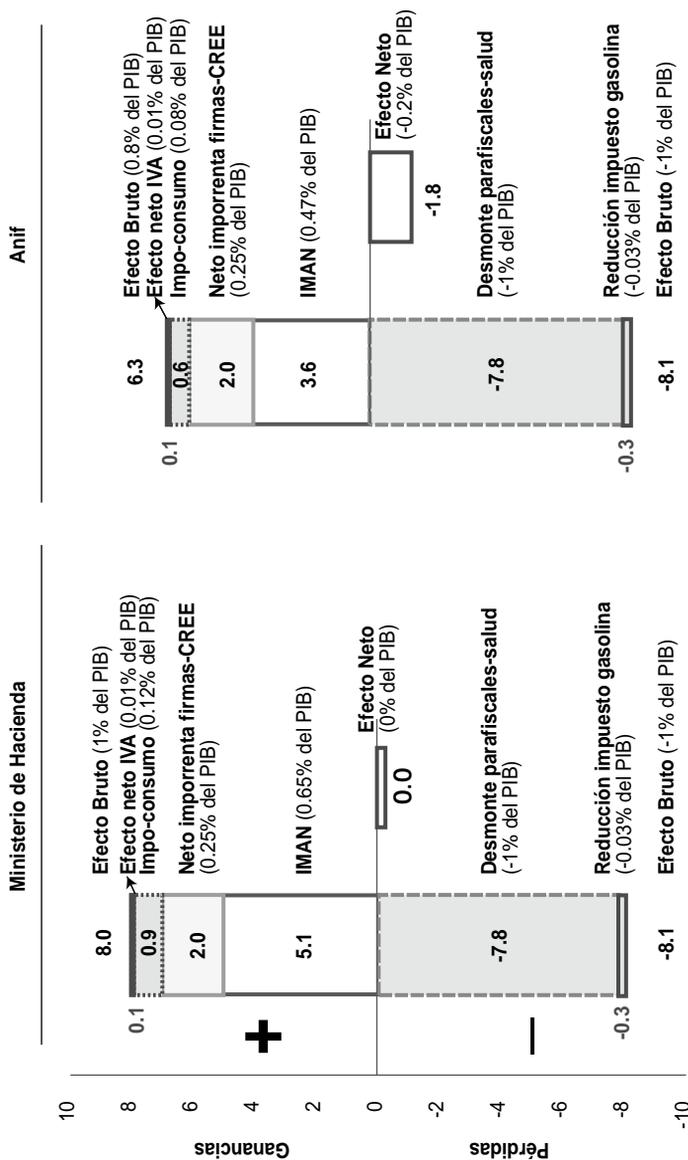
Como veremos, dicha reforma también hizo un buen esfuerzo por equilibrar la relación de precios Capital/Trabajo, al sustituir por impuestos a las utilidades de las firmas (CREE) hasta 13.5 de los 60 puntos porcentuales (pps) de pagos salariales no laborales, en el caso de asalariados con más de 10 SML. Sin embargo, como explicaremos a continuación, ello se hizo de manera subóptima al generar más “caja atrapada” a favor del Sena-ICBF y de la salud,

en vez de haber usado la tributación general como fuente y el presupuesto nacional como vehículo para exigir mayor eficiencia y menos burocracia (donde persiste una preocupante incidencia parlamentaria). También resultó algo subóptima la homologación de tasas del IVA, reduciéndolas de 7 a 3, pues se creó un sistema paralelo de impuestos al consumo, cuya eficacia está por verse.

Esta Ley 1607 de 2012 se constituyó en la cuarta reforma tributaria en el corto período 2009-2012. Si bien tuvo la virtud de haber incluido algunos elementos estructurales, ella desperdió la “ventana histórica” de relativa tranquilidad fiscal para haber elevado la relación Recaudo/PIB en al menos un 2% del PIB, dadas las grandes necesidades del país. Todo lo anterior confirma que Colombia está abocada a continuar presenciando una reforma tributaria cada año y medio, pues ninguna de ellas ha logrado solucionar los problemas estructurales (bajo recaudo y excesivas “destinaciones específicas”). La eventual finalización del auge minero-energético en 2014-2015 pronto nos estará pasando la cuenta de cobro fiscal. De hecho, durante 2013-2014 deberá impulsarse otra reforma tributaria, así sea sólo para sustituir la pérdida de recaudo anual cercana al 1.3% del PIB que estarán produciendo el desmonte del 4x1.000 y la finalización del Impuesto patrimonial.

En efecto, el Proyecto de Ley hablaba de “una reforma neutra en recaudo”. Nuestros cálculos arrojaban una ligera pérdida en el recaudo del 0.2% del PIB (en 2014), ver gráfico 20. Pero independientemente de estas discrepancias menores, la verdad es que el país debería estar pensando en incrementar el recaudo

Gráfico 20. Efecto fiscal inicial de la Ley 1607 de 2012
(\$ billones y % del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en MHC.P.

en al menos un 2% del PIB para poder enfrentar gastos adicionales del sistema de salud, que difícilmente se taponarán por la vía de la Estatutaria en Salud; gastos adicionales para impulsar la infraestructura; y el creciente pasivo pensional que nos va dejando la reversión hacia el sistema público de Colpensiones (altamente subsidiado), ahora agravado por los rubros ya comentados de los BEPs y las pensiones familiares.

Los nuevos componentes tributarios: IMAN, CREE e Impoconsumo

La Ley 1607 de 2012 tiene tres componentes principales. El primero se refiere a las sustantivas mejoras en equidad vía Imponente de persona natural, donde se han reducido las cargas para ingresos mensuales inferiores a \$12 millones, pasando sus tasas efectivas del 3%-5% al 0.1%-5%. Para los mayores ingresos se han elevado las tasas efectivas del 5% al 10%-27%, esto a través de aplicar el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), el cual modera las prebendas tributarias hipotecarias (AFCs) y de ahorro-pensional-voluntario.

El segundo componente viene dado por la Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), que estará gravando con un 9% (2013-2015) y un 8%, de allí en adelante, las utilidades empresariales. Estos recursos estarán sustituyendo el recaudo del 1% del PIB, correspondiente al pago de parafiscales laborales de 13.5 pps (= 2% Sena + 3% ICBF + 8.5% salud), todo esto tras haber reducido el imponente empresarial del 33% al 25%.

El tercer y último componente tuvo que ver con la creación de tres tasas de Imposconsumo (4%, 8% y 16%), tendientes a compensar la reducción de tasas del IVA de 7 a 3 (0%, 5% y 16%). Con ello se buscaba aumentar la eficiencia del IVA del 36% al 42%, teniendo como referente el modelo chileno. Infortunadamente, los elevados niveles de corrupción, incluyendo al interior de la Dian, llevaron al gobierno a mezclar el IVA con la extensión de los impuestos al consumo final, luego es difícil anticipar la eficacia de este componente de la reforma.

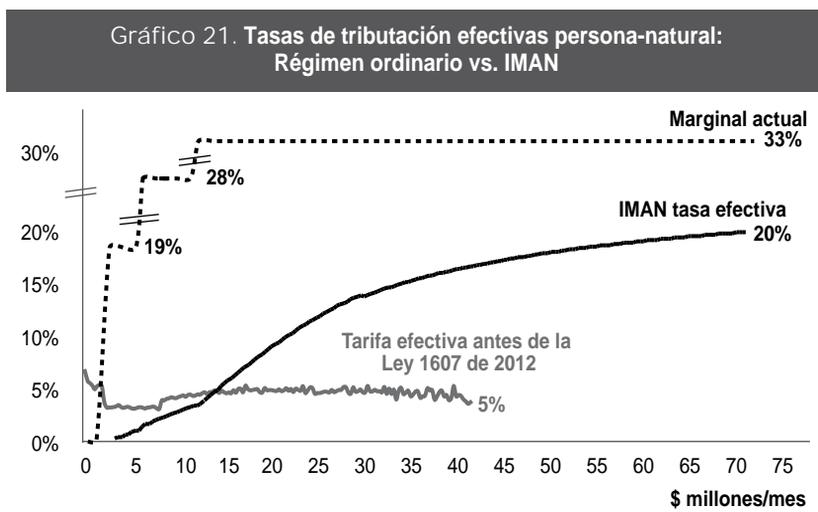
A pesar de las bondades de buscar mayor progresividad tributaria (IMAN), para intentar corregir un Gini que bordea el 0.57, y de bajar las cargas laborales sobre las firmas (CREE), para promover la formalización laboral, la Administración Santos desperdió una oportunidad clave para incrementar la relación Tributación/PIB en al menos 2 puntos del PIB. El recaudo del 13%-14% del PIB en cabeza del Gobierno Central (GC), todavía dista del promedio de la región del 17%-18% del PIB. A nivel del consolidado, los ingresos fiscales de Colombia todavía distan del 20% del PIB observado en Chile, y con el agravante de grandes necesidades de gasto adicional que tiene nuestro país, incluyendo la lucha contra la guerrilla-narcotráfico, la modernización de la justicia, la salud y las pensiones con creciente incidencia pública y, por supuesto, la urgencia de cerrar la brecha en infraestructura.

Como veremos, el espacio para incrementar los impuestos en Colombia reside en gravámenes a los hogares y aumentos del IVA, pues las firmas ya están sobregravadas en Colombia (ver Anif, 2012c).

Evaluación del Impuesto de los Hogares (IMAN y otros)

El IMAN es tal vez el elemento más valioso de la Ley 1607 de 2012. De una parte, estará liberando de retefuente a los ingresos mensuales inferiores a los \$3.7 millones, ver gráfico 21. También reducirá los recaudos efectivos provenientes de ingresos entre \$4-\$12 millones, al bajarlos de tasas del 3%-5% a cerca del 0.1%-5%. Pero, de otra parte, elevaría el recaudo para ingresos superiores a esos \$12 millones mensuales, al incrementar las tasas efectivas del 5% al 5%-10% para ingresos de \$12-\$22 millones y hasta del 25%-27% para los salarios más altos.

Teniendo en cuenta que el 80% de los asalariados (PILA) gana menos de \$1 millón, se ha estimado que la aplicación del IMAN



Fuente: cálculos propios con base en MHCP, Dian y Ley 1607 de 2012.

podría mejorar el Gini en 2pps, reduciéndolo del actual 0.57 al 0.55. El mecanismo para incrementar el recaudo efectivo de los estratos altos se fundamenta en limitar el uso de gabelas hipotecarias (AFCs y de ahorro-voluntario), pues enfrentarán un límite del 30% del ingreso y/o hasta \$100 millones anuales. Además, se ha incrementado el período de permanencia de los ahorros-voluntarios de 5 a 10 años, aunque sigue siendo más generoso que el aplicado en las cuentas 401K de Estados Unidos. También ha resultado conveniente la reducción de la tarifa de ganancia ocasional del 33% al 10%, ver cuadro 21.

Consideramos que el gobierno se equivocó al proponer y el Congreso al aprobar una amnistía patrimonial, cobrando tasas de sólo el 10% por el “blanqueamiento” de recursos que ahora se quieran repatriar. El riesgo moral que se genera para quienes siempre actuamos con la Ley resulta devastador. Bien valdría la pena que los juristas estudien la inconstitucionalidad de semejante amnistía patrimonial, después de que en el espíritu de la Carta de 1991 se había mencionado que esto no volvería a ocurrir. ¿Se imaginan ustedes a los inversionistas-pillos y a los estafadores de Interbolsa blanqueando (ambos) sus recursos desde Curazao y vecindades con el módico pago del 10%?

El Congreso “peló el cobre” al rechazar el gravamen del 10% para pensiones superiores a los \$10 millones, pues se ha comprobado que son ellos el grupo mayoritario que se ha beneficiado con esas jugosas pensiones. Sus magras contribuciones nunca pagaron impuestos y ahora sus subsidiadas mesadas tampoco tributan. A manera de chiste, se dice en el Congreso que no se

**Cuadro 21. Evaluación de la Reforma Tributaria
(Ley 1607 de 2012)**

I. Evaluación del impuesto de los hogares		Calificación
IMAN	Tasas Min. 10%-27% en estratos medios altos	Bien
Ganancia ocasional	Baja del 33% al 10%	Bien
Amnistía patrimonial	Tasa del 10%; inconstitucional y "riesgo moral"	Mal
Pensiones	No pasó gravamen del 10% para mesadas mayores a \$10 millones	Mal
Dividendos	No pasó tasa del 5%; aplicar esquema chileno	Mal
II. Evaluación de la renta empresarial		
CREE	Tasas del 8% y 9% (2013-2015); caja atrapada	Regular
Capital offshore	Baja del 33% al 14% (25% para paraísos fiscales)	Mal
Contratos Estab. Tributaria	Derogación Ley 963 de 2005	Bien
III. Evaluación del IVA		
Número de tasas Imponconsumo	Reducción de 7 a 3 (0%, 5% y 16%) Creación de 3 tasas (4%, 8% y 16%)	Bien Regular

Fuente: elaboración propia con base en Ley 1607 de 2012.

requiere actuar en este frente porque ya están gravadas las mesadas superiores a los \$26 millones (¿Cuántas mesadas existen en esa franja y cuánto recauda la Dian por ellas?).

Por último, también resultó infortunado que no se adoptara el gravamen a los dividendos, así fuera a la módica tasa del 5% (Estados Unidos acaba de elevarla del 15% al 20% para los estratos más altos). Obviamente, ello debe hacerse aplicando el esquema chileno, donde se descuenta del gravamen personal la alícuota ya pagada por la firma. Colombia debe ser de los pocos “paraísos fiscales” donde las acciones no son gravadas ni en sus dividendos ni en sus valorizaciones.

En síntesis, la evaluación de la Ley 1607 de 2012, en su componente de los hogares, nos deja con dos buenas actuaciones (IMAN y ganancia ocasional) y tres malas (amnistía patrimonial, no gravamen a pensiones ni a dividendos), ver cuadro 21.

Evaluación de la Renta Empresarial (CREE y otros)

El gobierno finalmente produjo un buen diagnóstico relacionando la informalidad laboral con las excesivas cargas sobre la nómina (¡afortunadamente, no se trataba de un mito, como lo sugerían algunos funcionarios públicos!). Pero frente a ese diagnóstico, consideramos que las actuaciones a través de la Ley 1607 de 2012 resultaron subóptimas debido a que: i) no se desmontaron los recursos del 4% de las Cofamiliares, un ejemplo histórico de “rentas capturadas” (ver Anif, 2012d); y ii) no se usó el mecanismo

de tributación general para reemplazar el fondeo parafiscal del Sena, ICBF y salud, sino que se recurrió a las “rentas de destinación específica” al atarlas al CREE. Así, se generaron serios problemas de “caja atrapada” (tal como hoy ocurre con diversas cuentas de pensiones y del Fosyga), donde los recaudos de dicho CREE irían directamente a un fondo especial y, de ahí, al Sena-ICBF-salud (Art. 18, Ley 1607 de 2012). Dicho de otra manera, al no incluirlas en el manejo presupuestal, se renuncia a buscar mayor eficiencia en esas entidades y, peor aún, se terminó premiándolas al indexar sus presupuestos a ritmos del 2% real anual, lo cual debió dejar a muchos parlamentarios con más poder burocrático.

Algunos estudios realizados para la Comisión de Pobreza y Desigualdad, convocada por el gobierno en julio de 2011, señalan necesidades operativas del 0.3% del PIB y del 1.9% del PIB en inversión para ICBF-Sena. Sin embargo, la solución a dichas necesidades no debió adoptarse a través de la indexación a tasas reales del 2% anual y mucho menos a través de continuar excluyéndolos del manejo presupuestal. Peor aún, la sobretasa temporal del CREE (1%) quedó “amarrada” a: universidades (40%), agro (30%) y UPC-salud (30%), sin que se hubieran realizado mayores estudios sobre su dinámica presupuestal. En síntesis, a través del CREE se alteró la fuente de financiamiento de dichas entidades y algunas ganancias en formalización laboral podrán ocurrir, pero su costo fiscal ha terminado por ser exagerado y con serios problemas de “caja atrapada”.

Tampoco nos pareció adecuada la reducción del Imporrenta sobre capital offshore, pasando del 33% al 14% (o al 25% para paraísos fiscales). Esto ya está agravando la apreciación cambiaria

por cuenta de influjos especulativos de corto plazo, desde los mismos inicios de 2013. Dicho capital offshore ya totaliza los US\$9.000 millones y vendrán aún más, salvo que Colombia siga ahora el ejemplo de Brasil al disuadirlos con controles de capital, que precisamente lo que deben hacer es restablecer gravámenes más elevados, bien a través de mayores encajes-diferenciales o de elevar su tributación. Si toda esta torpe vuelta se hace para ganarse unas décimas en los TES-Yanquis, tendremos un triunfo pírrico: ¡Mayor desindustrialización!

Una actuación que cabe aplaudir de la Ley 1607 de 2012 tuvo que ver con la derogatoria de los peligrosos “Contratos de Estabilidad Jurídica” de la Ley 963 de 2005. De esta manera se cierra la hemorragia fiscal que venía drenando la base tributaria de las firmas y se acaba con el error jurídico de haber delegado funciones del Congreso en el Ejecutivo con la aplicación de tributación diferencial, de forma bastante arbitraria (ver Anif 2009b).

Así, el balance que extraemos de la Ley 1607 de 2012, en su componente de las firmas, es una buena actuación (desmonte de los Contratos de Estabilidad Jurídica), una regular (CREE para sustituir parafiscales laborales) y una mala (reducción del Impo-*r*enta para capitales *offshore*).

Evaluación del IVA

Como ya comentamos, la idea de crear tres tasas de im-po-consumos (4%, 8% y 16%), tendientes a compensar la reducción

de tasas del IVA de 7 a 3 (0%, 5% y 16%), también es una solución subóptima. Han sido los elevados niveles de corrupción, incluyendo al interior de la Dian, los que llevaron al gobierno a mezclar esquemas de IVA con consumo final, cuyo resultado es difícil de anticipar.

De hecho, aún no se conoce si la tasa promedio ponderada del IVA subirá o bajará como resultado de la nueva Ley, pues la tasa de muchos insumos se redujo y no es claro si la adopción del Imptoconsumo compensará totalmente la rebaja del IVA en la franja de bienes de lujo. En este frente concluimos que estuvo bien la menor dispersión en las tasas del IVA, pero vemos como regular la opción de haberse volcado sobre el sistema de Imptoconsumo

Conceptualmente hablando, nuestro balance de dicha iniciativa se puede resumir así: 1) bien por los esfuerzos de buscar mayor equidad en la tributación de persona-natural a través del IMAN; 2) regular en los esfuerzos de simplificación del IVA, pues se complica al introducir un sistema (no probado) de impuestos al consumo y sin lograr ganancias netas en el recaudo de relevancia; 3) regular en los esfuerzos por aliviar las cargas no salariales sobre la nómina, pues no se introdujeron rubros clave (como Cofamiliares), no se vincularon al presupuesto los gastos del Sena - ICBF y no se recurrió a la tributación general, donde la NO fungibilidad seguramente impedirá ganancias significativas en formalización laboral; y 4) mal en haber desperdiciado una buena oportunidad para elevar la tributación efectiva de Colombia en al menos un 2% del PIB, donde en el período 2013-2014 el gobierno tendrá que llevar al Congreso otra reforma tributaria (incluyendo para

entonces la urgente necesidad de sustituir el 4x1.000 y el impuesto patrimonial, totalizando casi un 1.5% del PIB de tributación vigente “empantanada”).

En este último punto de un mayor recaudo, vale la pena analizar cómo están distribuidas las cargas tributarias en Colombia, a manera de evaluar los espacios con miras a una futura reforma que sí aumente la baja presión tributaria (actualmente llegando sólo al mencionado 13%-14% del PIB). Con frecuencia se escucha que el espacio para tributar más en Colombia es estrecho o hasta inexistente, a pesar de las múltiples necesidades de gasto que tiene el país y la prevalencia de un déficit estructural en cabeza del Gobierno Central (GC) del orden del 2%-3% del PIB. Así, entramos ahora a analizar este tema del margen de gravamen que presenta Colombia al compararse, por ejemplo, con el referente (tan cercano) que es Chile, país modelo de la región.

Hemos venido mencionando que Colombia está en mora de impulsar una verdadera reforma tributaria estructural que trabaje en tres áreas simultáneamente, (ver Anif, 2013): i) mayor equidad en el gravamen de personas naturales y en la relación Capital/Trabajo, si es que realmente queremos superar ese estigma de ser una de las sociedades más excluyentes, con un Gini tipo África de 0.55; ii) desmonte de los impuestos antitécnicos, como el 4x1.000 o el Impopatrimonio, distorsionantes de la actividad económica; y iii) incremento de la tributación neta del país en un 1%-2% del PIB, dado que el GC de Colombia tan sólo recauda un 14% del PIB frente al referente del 17% del PIB de América Latina.

El cuadro 22 ilustra en detalle cuál es la verdadera situación que presenta actualmente Colombia en sus componentes de gravamen a las firmas, de una parte, y las personas naturales, de otra parte, al tiempo que las compara con la situación de Chile. Allí se observa que las firmas en Colombia contribuyeron con un 4.3% del PIB en pagos de Imporrenta durante el año 2011, cifra (sorprendentemente) similar al 4.6% del PIB recaudado en Chile por ese mismo concepto. Así que, de entrada, se puede concluir que el margen de gravamen adicional que existe en Colombia no estaría en cabeza de las firmas, sino, alternativamente, en las personas naturales y/o en la tributación indirecta general, a través de la profundización del IVA.

Cuadro 22. Ingresos tributarios de Colombia y Chile			
(% del PIB)			
	Colombia-2011	Chile-2010	Diferencia
	(1)	(2)	(1-2)
I) Firmas	6.3	4.6	1.7
a) Imporrenta	4.3	4.6	-0.3
b) Impopatrimonio	0.5	0.0	0.5
c) Operativos	1.5	0.0	1.5
-Parafiscales	1.0		
-4X1.000	0.5		
II) Hogares	1.6	2.3	-0.7
a) Imporrenta	1.1	2.3	-1.2
b) Impopatrimonio	0.2		0.2
c) Operativos	0.3	0.0	0.3
-Parafiscales	0.0		
-4X1.000	0.3		
III) Resto (firmas+hogares)	10.4	13.0	-2.6
a) IVA	5.7	8.0	-2.3
b) Locales	3.0	3.0	0.0
d) Seguridad social	1.7	1.4	0.3
d) Otros	0.0	0.6	-0.6
Ingresos tributarios totales	18.3	20.0	-1.7
Memo: Gob. Central	13.6	15.6	-2.0

Fuente: elaboración propia con base en MHCP.

Esta conclusión, en realidad, se ve aún más ratificada cuando tenemos en cuenta que en Colombia las firmas, adicionalmente, deben pagar el Impopatrimonio, que les representa un gravamen adicional del 0.5% del PIB (dos terceras partes de dicho impuesto). Pero las cargas adicionales para las firmas en Colombia no paran allí, pues enfrentan toda una serie de gravámenes “operativos” adicionales, como los relacionados con el pago de parafiscales (Sena, ICBF y Cofamiliares, dos de los cuales eliminó la Ley 1607 de 2012) que representan un “impuesto puro” que asciende al 1% del PIB y el pago del 4x1.000, equivalente al 0.5% del PIB (que deben asumirlo en unas dos terceras partes las firmas, incluyendo las del propio sector financiero). De esta manera, los impuestos de carácter operativo le suman un 1.5% del PIB al gravamen de las firmas, lo que, unido al Imporrenta y al Impopatrimonio, deja a las firmas colombianas tributando un 6.3% del PIB (un tercio del total de recaudo tributario del 18.3%), cifra superior en un 1.7% del PIB frente a la que enfrentan las firmas en Chile actualmente. Es claro entonces que el espacio para mayores gravámenes en Colombia no puede recaer sobre los negocios de las firmas, a riesgo de poner en peligro su competitividad.

En el caso de los hogares, se observa que el Imporrenta en Colombia tan sólo asciende al 1.1% del PIB frente al 2.3% que tiene Chile. Aun si le sumamos la alícuota de Impopatrimonio y del 4x1.000, el pago de los hogares tan sólo llega al 1.6% del PIB, dejando claro que allí existe un espacio de gravamen cercano al 1% del PIB. Éste es precisamente el espacio que, con buen tino, buscó el gobierno al impulsar su IMAN en la Ley 1607 de 2012 (ver Anif 2013).

Por último, tenemos otra serie de gravámenes indirectos que comparten conjuntamente las firmas y los hogares, siendo el más importante el del IVA. Allí se observa que el IVA recauda en Colombia tan sólo un 5.7% del PIB frente al 8% del PIB que se obtiene en Chile, con lo cual queda claro que aquí existe un potencial de recaudo hasta del 2% del PIB, pero para lograrlo se requiere reducir el número de tarifas (para ganar eficiencia), algo que se acaba de realizar “parcialmente”, e incrementar su tasa general gradualmente hacia el 18% frente al 16% actual. Cabe recordar que éste ha sido el exitoso camino seguido por Chile, donde su tasa actual de IVA general es del 19%, compensando así su desgravación arancelaria y sin coquetear con impuestos antitécnicos como el 4x1.000, el Impopatrimonio o como el CREE que ahora se inventa el gobierno, en vez de desmontar los parafiscales contra mayor recaudo del IVA.

En síntesis, Colombia tiene relativa urgencia de mejorar su recaudo en un 1%-2% del PIB y lastimosamente la reforma tributaria de finales de 2012 (Ley 1607 de 2012) no enfrentó este grave problema. Claramente, el espacio para ello en Colombia no está en mayores gravámenes a las firmas, pues ellas ya están aportando un 6.3% del PIB vs. el 4.6% del PIB que se observa en Chile (una vez tomamos en consideración los “impuestos antitécnicos” a los cuales están sujetas dichas firmas). El espacio está es en cabeza de las personas naturales, donde el IMAN que impulsó el gobierno es una buena propuesta. También existe un espacio importante en el impuesto indirecto del IVA, pero dicha reforma tampoco la encaró, perdiéndose una magnífica oportunidad.

Finalmente, podemos extraer los siguientes mensajes referentes a la coyuntura económica fiscal reciente:

- En los primeros meses de gobierno, la Administración Santos se embarcó en lo que se ha llamado una Minirreforma Tributaria (MRT) la cual estaría recaudando un 0.2% del PIB en promedio en el período 2011-2018. Ésta contiene importantes medidas que generan recursos adicionales como la eliminación de la deducción por inversión en activos fijos y la eliminación de las exenciones a los grandes consumidores de combustibles en las zonas de frontera. Sin embargo, al momento de imputar las pérdidas adicionales en que se incurre por la Reforma Arancelaria unilateral y los costos la Ley de Primer Empleo, el recaudo neto se verá menguado, generando un valor cercano al 0.1% del PIB en términos de valor presente neto durante el horizonte 2011-2018.
- La MRT careció entonces de elementos estructurales, lo cual resulta preocupante pues se gastó el capital político del primer año de gobierno. Además, se actuó en la dirección contraria a los requerimientos estructurales, se apretó el ITF y su desmonte ocurrirá tardíamente (en 2018).
- Las mencionadas medidas de la MRT (eliminación deducciones-apretón del ITF) se unieron al buen desempeño económico de 2011 (con expansiones en el PIB-real del 5.9% anual), y a las ganancias en fiscalización de la Dian para producir mejores balances fiscales en 2011-2012.

Así, después de los déficits cercanos al 4% del PIB en 2009-2010, el año 2011 cerró con un balance del -2.8% del PIB, en donde el recaudo neto se incrementó en cerca del 21% real. El recaudo siguió una tendencia similar en el año 2012, en donde se esperaba superar la meta de la Dian de los \$100 billones (brutos, antes de devoluciones), llegando a un déficit alrededor del 2.4%-2.5% del PIB.

- Lastimosamente, esas buenas cifras fiscales también son el reflejo de una baja ejecución del gobierno, justo cuando lo requerido es apretar el paso en los gastos de infraestructura, con miras a superar el atraso de tres décadas en ese frente, y cuando se requieren recursos adicionales para fondar la ya comentada crisis de la salud.
- Aun con estas ganancias recientes en el tema fiscal, la presión tributaria de Colombia tan sólo llega al 13.6% del PIB. Ello amenaza con que el ajuste planteado (balance estructural) por la Regla Fiscal a partir de 2014 se haga por el lado del gasto (léase inversión, ante las rigideces comentadas), ello con el agravante de las necesidades de ejecución en temas de infraestructura-salud. Por ello, lo que se requiere entonces es una reforma que eleve el recaudo en al menos 2 puntos del PIB, poniéndonos más a tono con el promedio de América Latina (17% del PIB).
- La situación de corto plazo a nivel fiscal se vio presionada por los estragos del peor invierno en décadas. El gobierno

debió decretar el Estado de Emergencia Económica y Social a finales de 2010, emitiendo más de 30 decretos Ley. Allí se destacaron la adopción de sobretasas al impuesto patrimonial (Decreto 4825 de 2010) y la autorización para enajenar hasta el 10% de Ecopetrol (Decreto 4820 de 2010). Dado que la segunda porción de los decretos de emergencia fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, el gobierno buscará enmendarlos a través del Legislativo en lo concerniente a Ecopetrol y las reformas a las CARs. La buena noticia es que ese gasto adicional por el 0.6% del PIB para el período 2011-2014 (promedio año), en principio, evitaría presionar la emisión adicional de deuda pública.

- La Ley 1607 de 2012 tiene tres componentes principales. El primero se refiere a las sustantivas mejoras en equidad vía Imporrenta de persona natural, donde se han reducido las cargas para ingresos inferiores a \$12 millones, pasando sus tasas efectivas del 3%-5% a cerca del 0.1%-5%. Para los mayores ingresos se han elevado las tasas efectivas del 5% al 10%-27%; esto a través de aplicar el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).
- El segundo componente viene dado por la Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), que estará gravando con un 9% (2013-2015) y un 8%, de allí en adelante, las utilidades empresariales. Estos recursos estarán sustituyendo el recaudo del 1% del PIB, correspondiente al pago de parafiscales laborales de 13.5 pps (=2%

Sena + 3% ICBF + 8.5% salud); todo esto tras haber reducido el Imporrenta empresarial del 33% al 25%.

- El tercer y último componente tuvo que ver con la creación de tres tasas de Impoconsumo (4%, 8%, y 16%), tendientes a compensar la reducción de tasas del IVA de 7 a 3 (0%, 5% y 16%). Con ello se buscaba aumentar la eficiencia del IVA del 36% al 42%, teniendo como referente el modelo chileno.
- A pesar de las bondades de buscar mayor progresividad tributaria (IMAN), para intentar corregir un Gini que bordea el 0.57, y de bajar las cargas laborales sobre las firmas (CREE), para promover la formalización laboral, la Administración Santos desperdició una oportunidad clave para incrementar la relación Tributación/PIB en al menos 2 puntos del PIB.
- Colombia tiene relativa urgencia de mejorar su recaudo en un 1%-2% del PIB y la reciente reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) no ataca este problema. Claramente el espacio para ello en Colombia no está en mayores gravámenes a las firmas, pues éstas ya están aportando un 6.3% del PIB vs. el 4.6% del PIB que se observa en Chile (una vez tomamos en consideración los “impuestos antitécnicos” a los cuales están sujetas dichas firmas). El espacio está es en cabeza de las personas naturales, donde el IMAN que impulsó el gobierno es una buena propuesta. También existe un espacio importante en el impuesto indirecto del IVA, pero dicha reforma tampoco la encaró, perdiéndose una magnífica oportunidad.

2. TENDENCIAS FISCALES DE MEDIANO PLAZO Y REFORMAS ESTRUCTURALES

La Administración Santos logró impulsar tres importantes reformas fiscales con impacto hacia el mediano plazo, a saber: i) el Acto Legislativo No. 3 de 2011, con el cual se incluyó en la Constitución la “estabilidad fiscal” como un criterio (no como un “principio”) a la hora de asignar recursos presupuestales; ii) el Acto Legislativo No. 5 de 2011, a través del cual se modificó la distribución y aplicación del Sistema de Regalías (el cual se analizó en detalle en el capítulo II); y iii) la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se instituyó la Regla Fiscal que busca asegurar la sostenibilidad de la deuda pública a través de “reglas duras” de ahorro fiscal. A continuación haremos breves comentarios sobre el alcance de estas reformas.

LA ESTABILIDAD FISCAL COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

La motivación para haber intentado incluir la “estabilidad fiscal” como “derecho” constitucional en Colombia, aunque sólo alcanzó el rango de “criterio” (es decir, otro elemento más a considerar), tiene que ver con un debate ideológico. Quienes enfatizamos el concepto de “Estado de Derecho” suponemos que existen restricciones presupuestales a la hora de satisfacer el bienestar de los ciudadanos. De lo contrario habría un desborde monetario y presupuestal, que es el que históricamente ha alimentado las hiperinflaciones, las maxidevaluaciones y, en general, el desorden macroeconómico que redundaría en graves conflictos sociales.

Desde la Constitución de 1991, las tendencias centro-izquierdistas vienen enfatizando el concepto de “Estado Social de Derecho,” donde la añadidura de “lo social” quiere implicar que el bienestar relacionado con los llamados derechos “fundamentales” no podría estar limitado por dichas restricciones presupuestales. El problema es que dichos derechos fundamentales, por una compleja historia de conexidad (ver Clavijo, 2001; 2004; 2009), han terminado extendiéndose a todos los frentes de educación, salud, vivienda, etc.

La Administración Uribe II (2006-2010) y Santos (2010-2014) se pusieron entonces en la tarea de posicionar la restricción presupuestal como “el principio” rector del ordenamiento fiscal y de control del gasto público. En particular, se buscó que los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Nacional incluyeran el concepto de “sostenibilidad fiscal” como un derecho colectivo y como un deber del Estado, “para lo cual todas sus ramas deberían colaborar armónicamente”. El texto presentado perseguía que el alcance de los derechos sociales y económicos consagrados en la Constitución estuviera acotado por las “férulas de la sostenibilidad fiscal”. El objetivo último era que jueces y Altas Cortes moderaran (“modularan”) las obligaciones del Estado a la hora de aplicar las leyes en función de la presión tributaria existente y donde el Estado “garantista” (la tutela) tuviera que acoplarse también a ello.

Como ya lo explicamos, esa introducción a nivel constitucional de un llamado a limitar los alcances del Estado “garantista” tendrá poco calado, pues simplemente se logró que el Legislativo

incluyera la figura de “incidencia fiscal” como un “criterio” y no como un “derecho”. Así, la situación jurídico-fiscal seguirá como venía: las Altas Cortes continuarán escuchando al gobierno cuando quiera que este argumente una situación de “incidencia fiscal” por cuenta del agravamiento de los excesos de gastos presupuestales, pero serán esas Altas Cortes las que decidirán el “grado de modulación fiscal” que desean aplicar en tal o cual coyuntura. Si esas Altas Cortes continúan con su habitual “activismo jurídico”, endosado ahora bajo la hipótesis de que ellas están enmendando las debilidades institucionales del Congreso (Landau, 2010), las presiones fiscales por el lado del gasto continuarán creciendo hacia el futuro (ver Steiner *et al.*, 2008; Clavijo, 2009b).

■ SISTEMA DE REGALÍAS

La reforma constitucional al Sistema de Regalías aprobada durante la primera legislatura de 2011 toca tres áreas de vital importancia: i) su redistribución a nivel nacional, pues tan sólo beneficiaban a cerca del 17% de los municipios y al 23% de la población; ii) su aplicación para compensar a las regiones por los daños ambientales que se hacen en la extracción de estos recursos no renovables; y iii) su uso más eficiente en la creación de infraestructura de carácter regional.

Hemos dedicado un capítulo especial a este tema (ver capítulo II). Allí argumentamos que, frente al auge esperado de regalías del período 2011-2015, pudiendo representar recursos por un punto del PIB por año, resulta válido: i) redistribuirlas con crite-

rios nacionales de población y NBI, tal como ocurre actualmente con el SGP; ii) aplicar la mayoría de ellas a financiar proyectos de infraestructura de carácter regional, con criterios de conexión nacional, bajo el crucial liderazgo nacional del DNP para dar apropiadas prioridades, ojalá a través de esquemas de coparticipación para ejercer mecanismos ágiles de participación nación-regiones; y iii) adoptar mecanismos de asignación que se fundamenten en el interés regional en dichos proyectos y definiendo, a partir de allí, la asociación de municipios-departamentos según proyecto, evitando, de esta manera, la grave amenaza de politización y burocratización alrededor de la instancia de las llamadas “regiones”.

LA REGLA FISCAL Y EL MANEJO DE LOS CICLOS ECONÓMICOS

Como es sabido, una Regla Fiscal busca crear mecanismos de ahorro intertemporal que ayuden a manejar los ciclos económicos. En teoría, ello debería ayudar a poner en una senda de superávits primarios al GC y, además, manejar dicho ahorro en el exterior, ayudando a contener la peligrosa tendencia revaluacionista que usualmente se deriva de un auge exportador minero-energético.

La Administración Santos impulsó la aprobación de una Regla Fiscal, fundamentada en la propuesta de Regla Fiscal que había esbozado la Administración Uribe-II (ver Comité Técnico Interinstitucional para la Regla Fiscal, 2010; Fedesarrollo, 2010b). En primer lugar, dicha Regla se aplicará sobre el balance estructural (incluyendo intereses) en vez de concentrarse simple-

mente en el balance primario del GC. En un escenario en el cual los gastos de intereses no fluctúan mucho, la aplicación sobre el total o sobre el primario no produce mayores alteraciones.

Así, tras diez meses de discusiones en el Congreso de la República, se aprobó la Regla Fiscal bajo la Ley 1473 de 2011. En los primeros debates, dicha Regla entraba a operar en 2015, estableciendo metas de déficit estructural en cabeza del GC no superiores al 2% del PIB. Sin embargo, bajo dicha Ley, se aprobó que ella entre a operar en 2014 (con un período de transición desde 2012, en el cual el déficit estructural debe decrecer). Se daría un mayor espacio fiscal al inicio, a cambio de apretar más fuerte a los gobiernos que lleguen posteriormente. En efecto, se deben cumplir metas puntuales en el déficit estructural del 2.3% del PIB en 2014, del 1.9% del PIB en 2018 y desde el año 2022 dicho déficit no podrá ser superior al 1% del PIB.

Para la aplicación de dicha Regla, los ingresos estructurales corresponden a los ingresos corrientes de la Nación, ajustados por el ciclo económico, por los ingresos provenientes del sector petrolero y por otros ingresos cíclicos (como la discutida sobretasa al Impopatrimonio destinada a sufragar los gastos invernales en 2011-2014). Los gastos estructurales comprenden el gasto básico y el gasto "nuevo". En consecuencia, el déficit estructural corresponderá a su diferencia.

Ahora, dentro del total de gastos se suman el gasto estructural (en donde para propósitos prácticos se descuentan los gastos re-

ferentes al invierno en 2011-2014) y el contracíclico (por fuera de la Regla Fiscal). Este último se activaría cuando quiera que: 1) el crecimiento del PIB-real proyectado fuera inferior en al menos un 2% al de largo plazo; y 2) la brecha del Producto resultara negativa.

La Regla aprobada apunta hacia un gasto contracíclico que no superaría el 20% de la brecha del Producto y cuyo estímulo se estaría reversando en ciclos de dos años, una vez alcanzados los umbrales de largo plazo. El gasto estructural tiene un gasto básico, incluyendo aquí las obligaciones operativas y de transferencias que hace el gobierno, y también un “gasto adicional-nuevo”, el cual va dirigido a ampliar la oferta de ellos (claramente un componente manipulable). El gasto nuevo provendrá de una supuesta bolsa concursable que evaluarán el MHCP y el DNP. Los criterios que allí se aplicarán difícilmente diferirán en la práctica del “banco de proyectos” que viene operando desde principios de los años noventa; la eficiencia histórica de este mecanismo ha sido bastante cuestionada.

El gasto nuevo “aprobado” será la diferencia entre el gasto básico y el tope del gasto estructural definido por el gobierno acorde con la aplicación de estas reglas. Como se ve, el MHCP-DNP supuestamente jugarían un papel rector a la hora de restringir el gasto, según las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y la existencia de “margen-macro”.

Los ahorros generados a través de los ingresos petroleros y del manejo contracíclico se destinarían al Fondo de Ahorro y Estabili-

zación Macroeconómica y Fiscal. Éste debería ayudar a controlar la presión cambiaria. Los recursos de dicho Fondo se podrían destinar a la amortización de deuda del GC, a la financiación del gasto contracíclico y a la atención de eventos extraordinarios que afecten la estabilidad macroeconómica.

Se definió (a través del Decreto 1790 de 2012) la formación de un Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), conformado por reconocidos expertos en estos temas. Dicho CCRF debería pronunciarse sobre la metodología de medición de los ciclos económicos-petroleros, entre otros aspectos metodológicos. Si bien este CCRF ya se formó, todavía falta la publicación del documento metodológico de la Regla Fiscal, en donde se haga claridad en los aspectos operativos de la Regla. El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012 (MFMP-2012) contiene algunos aspectos de la medición de los ciclos del PIB-real. Sin embargo, hace falta claridad en la medición del ciclo-energético.

En dicho MFMP-2012 los ingresos estructurales (IE) consistirían en:

$$\mathbf{IE} = \mathbf{IENM} + \mathbf{IEM} + \mathbf{OT}$$

Donde:

IENM= ingreso estructural no minero = $\mathbf{IENM}_t = \sum_i^n T_i * \left(\frac{\mathbf{y}^*}{\mathbf{y}} \right) E_i$

T_i = Recaudo impuesto no petrolero-minero i.

E_i = Elasticidad del impuesto i al Producto.

\mathbf{y} = PIB-real; \mathbf{y}^* = PIB-real potencial.

IEM = ingresos estructurales minero-petroleros.

OT = otros ingresos no cíclicos.

Para definir los ingresos petroleros, IEM, el MFMP-2012 se limita a mencionar que éstos se obtendrían por precios-cantidades sugeridos por la CCRF, estos últimos en promedios móviles para suavizar dichos ingresos, tomando como año base 2011. Así, los ingresos minero-petroleros en exceso de los consistentes con los mencionados promedios móviles (cantidades) deberían ahorrarse como excedentes. Recordemos que en 2011 se produjeron alrededor de 1.1 mbd de hidrocarburos y 56-86 toneladas de oro-carbón. Concordamos con el gobierno en que éste es un valor que equilibra el ahorro de excedentes, pero sin sacrificar el gasto presente, tan necesario para la infraestructura en el futuro inmediato.

En los ejercicios del MHCP, el gasto estructural es el resultado de restar los gastos del invierno de 2011-2014 (0.6% del PIB en promedio) de los gastos totales. Restaría esperar mayores aclaraciones en los documentos técnicos una vez éstos sean publicados.

Los detalles de las simulaciones los explicaremos en otra sección (capítulo IV), una vez hayamos involucrado los detalles de las perspectivas de los ingresos tributarios y la estructura del gasto, incluyendo sus contingencias, especialmente en el área de seguridad social.

La Regla Fiscal y los gastos de infraestructura

La experiencia histórica nos recuerda que la Regla Fiscal no es condición suficiente para alcanzar la estabilidad macroeconómica (basta mirar la actual crisis fiscal de la Zona Euro), pues en ausencia de voluntad política se usará “contabilidad creativa” para eludirla.

Por esta razón, concluimos que hubiese sido preferible anteceder dicha Regla con una serie de ajustes fiscales estructurales, buscando un incremento del 1%-2% del PIB en el recaudo tributario, (ver Anif, 2010d). Sólo de esta manera se podrán encarar las grandes presiones fiscales provenientes de obligaciones en salud, pensiones y, por supuesto, las necesidades de inversión en infraestructura.

Ahora, la literatura económica reciente está plagada de ejemplos sobre las llamadas “reglas de oro” a la hora de excluir de las reglas fiscales dichos gastos en infraestructura, (ver Ter-Minassian, 2011; Carranza *et al.*, 2011 y Anif, 2012a).

Es bien sabido que la falta de adecuada infraestructura es el talón de Aquiles de nuestra economía y ello se hará más notorio en presencia de los diversos TLCs que han entrado en vigencia. Si Colombia, de forma miope, ignora dicha “regla de oro” y entorpece el financiamiento público de las grandes inversiones que deben acometerse en el período 2012-2020, a razón de un 2% del PIB adicional por año, entonces el país corre el riesgo de no ser capaz de sostener ni siquiera su pobre crecimiento histórico del 4.5% en promedio anual. Nuestra recomendación es que Colombia migre *de facto* hacia un modelo como el de Brasil, donde se excluyen los gastos de capital (una sola vez) de dicha Regla Fiscal.

Hemos encontrado que los proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus actualizaciones requieren una inversión promedio anual del 3.3% del PIB (\$264.8 billones), ver Clavijo *et al.*, 2012a. Un 1.7% del PIB correspondería al sector público y el restante 1.6% del PIB al sector privado. Dicha inversión

presenta ciclos marcados: promediaría un 3.7% del PIB por año durante 2012-2013; se elevaría al 3.8% del PIB en 2014-2017; pero, sorpresivamente, se reduciría a sólo un 2.5% del PIB anual durante 2018-2020. Nuestros cálculos indican que la realización de todos estos proyectos estaría añadiendo al déficit del GC un 1.6% del PIB (por año), desbordando entre un 0.1%-0.4% del PIB los déficits contemplados por la Regla Fiscal en 2014 y 2018.

¿Cómo podrá entonces el gobierno invertir en dichos proyectos de infraestructura, si la Regla Fiscal le impondrá restricciones para ese financiamiento? Pues bien, la respuesta está en adoptar “una regla de oro” que permita excluir de dicha Regla Fiscal estas inversiones (no recurrentes), en ocasiones incluyendo cláusulas con condicionamiento a tal fin (ver Schaechter *et al.*, 2012). De hecho, la experiencia internacional indica que el 20% de los países que tienen reglas fiscales procede de esta manera, donde se destacan Brasil, Ecuador, Hong Kong y Japón.

Estas consideraciones ponen de presente la importancia de no actuar a ciegas frente a las reglas fiscales, siguiendo a veces postulados académicos que ignoran la fase de desarrollo de los diferentes países. Dado el rezago histórico de Colombia en infraestructura y el advenimiento de los TLCs, claramente nuestro país debe moverse en esta dirección de habilitar dichas “reglas de oro” a favor de la infraestructura. No debemos repetir hacia el futuro los sacrificios en inversión de capital observados en América Latina, del orden del 1.5% del PIB durante 1991-2006, inducidos por debilidades fiscales. De allí la importancia de acompañar ese mayor gasto en infraestructura pública con un fortalecimiento tributario.

En virtud de lo anterior, el modelo de Regla Fiscal adoptado por Colombia debería moverse hacia un esquema como el de Brasil. Allí, la Regla Fiscal (implementada desde el año 2000 y que aplica sobre la deuda y los gastos) excluye las inversiones de capital, pero sólo en aquellos casos en que la financiación corresponde propiamente a inversión de capital, precisamente para evitar que los gastos recurrentes deterioren el endeudamiento público.

Los principales mensajes referentes a las tendencias fiscales de mediano plazo y reformas estructurales se pueden resumir así:

- La Administración Santos logró impulsar tres importantes reformas fiscales con impacto hacia el mediano plazo, a saber: i) el Acto Legislativo No. 3 de 2011, con el cual se incluyó en la Constitución la “estabilidad fiscal” como un criterio (no como un “principio”) a la hora asignar recursos presupuestales; ii) el Acto Legislativo No. 5 de 2011, a través del cual se modificó la distribución y aplicación del Sistema de Regalías (el cual se analizó en detalle en el capítulo II); y iii) la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se instituyó la Regla Fiscal que busca asegurar sostenibilidad de la deuda pública a través de “reglas duras” de ahorro fiscal.
- La motivación para haber intentado incluir la “estabilidad fiscal” como “derecho” constitucional en Colombia, aunque sólo alcanzó el rango de “criterio” (es decir, otro elemento más a considerar), tiene que ver con un debate ideológico. Quienes enfatizamos el concepto de “Estado de Derecho” suponemos que existen restricciones presupuestales a la

hora de satisfacer el bienestar de los ciudadanos. De lo contrario, habría un desborde monetario y presupuestal, que es el que históricamente ha alimentado las hiperinflaciones, las maxidevaluaciones y, en general, el desorden macroeconómico que redundará en graves conflictos sociales.

- La introducción a nivel constitucional de un llamado a limitar los alcances del Estado “garantista” tendrá poco calado, pues simplemente se logró que el Legislativo incluyera la figura de “incidencia fiscal” como un “criterio” y no como un “derecho”. Así, la situación jurídico-fiscal seguirá como venía: las Altas Cortes continuarán escuchando al gobierno cuando quiera que éste argumente una situación de “incidencia fiscal” por cuenta del agravamiento de los excesos de gastos presupuestales, pero serán esas Altas Cortes las que decidirán el “grado de modulación fiscal” que desean aplicar en tal o cual coyuntura.
- La Regla Fiscal busca crear mecanismos de ahorro intertemporal que ayuden a manejar los ciclos económicos. En teoría, ello debería ayudar a poner en una senda de superávits primarios al GC y, además, manejar dicho ahorro en el exterior, ayudando a contener la peligrosa tendencia revaluacionista que usualmente se deriva de un auge exportador minero-energético.
- La experiencia histórica nos recuerda que la Regla Fiscal no es condición suficiente para alcanzar la estabilidad macroeconómica (basta mirar la actual crisis fiscal de la Zona Euro), pues en ausencia de voluntad política se usará “contabilidad creativa” para eludirla. Por esta razón, concluimos que

hubiese sido preferible anteceder dicha Regla con una serie de ajustes fiscales estructurales, buscando un incremento del 1%-2% del PIB en el recaudo tributario. Sólo de esta manera se podrán encarar las grandes presiones fiscales provenientes de obligaciones en salud, pensiones y, por supuesto, las necesidades de inversión en infraestructura.

- Hemos encontrado que los proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus actualizaciones requieren una inversión promedio anual del 3.3% del PIB (\$264.8 billones), ver Clavijo et al. 2012. Un 1.7% del PIB correspondería al sector público y el restante 1.6% del PIB al sector privado. Dicha inversión presenta ciclos marcados: promediaría un 3.7% del PIB por año durante 2012-2013; se elevaría al 3.8% del PIB en 2014-2017; pero, sorpresivamente, se reduciría a sólo un 2.5% del PIB anual durante 2018-2020. Nuestros cálculos indican que la realización de todos estos proyectos estaría añadiendo al déficit del GC un 1.6% del PIB (por año), desbordando entre un 0.6%-0.9% del PIB los déficits contemplados por la Regla Fiscal.
- En virtud de lo anterior, el modelo de Regla Fiscal adoptado por Colombia debería moverse hacia un esquema como el de Brasil. Allí, la Regla Fiscal (implementada desde el año 2000 y que aplica sobre la deuda y los gastos) excluye las inversiones de capital, pero sólo en aquellos casos en que la financiación corresponde propiamente a inversión de capital, precisamente para evitar que los gastos recurrentes deterioren el endeudamiento público.

IV. SIMULACIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO (2012-2020)

Hasta aquí hemos visto cómo los ingresos tributarios del GC se mantienen alrededor del 13%-14% del PIB en los últimos años, donde los incrementos en las tasas tributarias de Imporrenta e IVA se vieron drenadas por excesivas exenciones que fueron erosionando seriamente la base gravable de Colombia. En efecto, primero se dio el alza del Imporrenta del 30% al 38.5% durante los años noventa y después éste descendió al 33% durante la década pasada, pero dentro de un ambiente de “premios al capital” y “castigos al trabajo”.

Más recientemente, a través de la Ley 1607 de 2012 se redujo el Imporrenta de las firmas del 33% al 25%, pero dicha reducción se vio más que compensada (automáticamente) por la creación de la llamada Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), consistente en un impuesto del 8% y una sobretasa (temporal por 3 años) del 1%, llevando la tasa efectiva del Imporrenta del 33% al 34% y aplicable sobre una base más amplia, lo cual

debería ayudar a incrementar el recaudo efectivo en los años venideros. En el caso del IVA, vimos cómo dicha tasa general se elevó del 10% en los años noventa al 16% actual, donde la Ley 1607 de 2012 también ha tenido la virtud de reducir el número de tasas de siete a sólo tres (0%, 5% y 16%), pero creando otras tres tasas de Impoconsumo, buscando superar serios problemas administrativos en la cascada de descuentos, especialmente en lo relativo al comercio exterior y en el comercio de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes).

Con relación a la coyuntura reciente, ya hemos explicado los resultados de las tres reformas tributarias (2010-2012), dejándonos claro que tan sólo han servido para allegar recursos suficientes para enfrentar la nueva oleada de gastos y sin incrementar de forma sustantiva el recaudo del GC, el cual bordea un 13%-14% del PIB frente al 17% promedio que se observa en América Latina en este frente. Al incluir los recursos de capital, provenientes del buen desempeño de las entidades descentralizadas (tipo Ecopetrol, ISA, Isagen), los ingresos totales del GC mostraron un promedio del 15.8% del PIB durante 2011-2012.

Por el lado de los gastos del GC, vimos que éstos promediaron un 18.4% del PIB durante 2011-2012, arrojando entonces un déficit promedio cercano al 2.6% del PIB en estos últimos años. Sin embargo, este buen desempeño fiscal del GC en años recientes podría verse alterado una vez se tienen en cuenta las

presiones de gastos en seguridad social, en materia de justicia-orden público, y frente a las grandes necesidades de inversión en infraestructura. Este conjunto de gastos contingentes podría volver a elevar el déficit del GC hacia el rango 4%-5% del PIB durante 2015-2020, como comentaremos en detalle más adelante.

Esta sección se focaliza en realizar ejercicios de simulación (2012-2020) sobre la trayectoria más probable que tendría el déficit fiscal del Gobierno Central (GC) y el Consolidado Público (CP) bajo tres escenarios. El escenario base contempla la actual dinámica, bajo la legislación existente (tres reformas tributarias recientes, pero sin ínfulas de incrementar el recaudo de forma estructural, y los mayores gastos resultantes de la ola invernal 2010-2011). El escenario optimista supone la aprobación de una serie de reformas estructurales (incremento en los recaudos y contención del gasto en seguridad social), lo cual permitiría alcanzar un superávit primario sostenido a niveles del +1.5% del PIB. Bajo este escenario, la deuda pública (GC) lograría reducirse del actual 34% del PIB hacia niveles del 23% en el año 2020. Por último, presentaremos los resultados de un escenario pesimista, donde no se adoptan medidas que incrementen el recaudo y, además, “estallarían” las contingencias del gasto público en seguridad social antes discutidas. En una sección posterior, explicaremos cuáles serían las medidas requeridas para poder iniciar la aplicación de la llamada Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), partiendo de un déficit fiscal estructural del GC del orden del 2.3% del PIB a inicios de 2014.

1. PROYECCIONES DEL BALANCE FISCAL PÚBLICO 2012-2020

■ ESCENARIOS Y SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

A continuación haremos una descripción de los supuestos esenciales de cada uno de los escenarios. Los supuestos macroeconómicos se resumen en el cuadro 23. Luego pasaremos a describir los resultados principales.

En los casos particulares del crecimiento real de la economía y el precio del petróleo, los promedios esconden la varianza entre los tres escenarios. Para el caso del crecimiento del PIB, después

Cuadro 23. Supuestos Macroeconómicos de las proyecciones (Promedio 2012-2020)

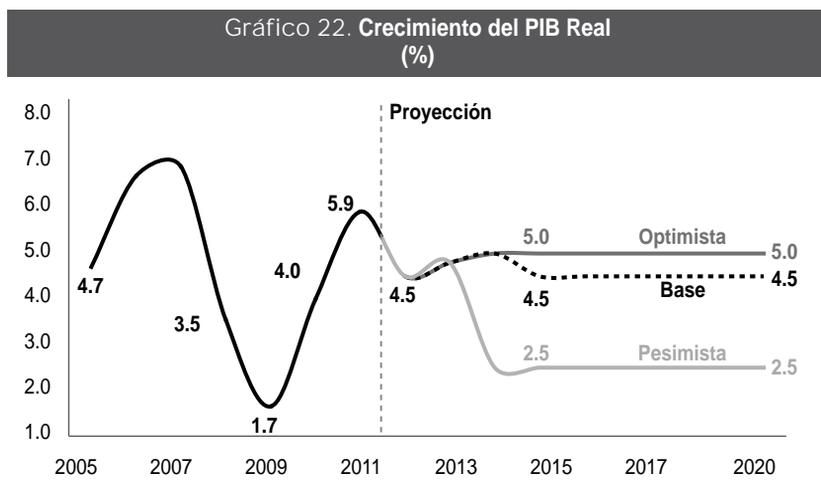
Concepto	E. Base	E. Optimista	E. Pesimista
Crecimiento Real (%)	4.6	4.9	3.0
Inflación (%)	3.0	3.0	3.0
P. Petróleo (US\$)	90	96	74
Producción hidrocarburos (MBDE)	1471	1599	1351
E/y* Impormenta	1.9	2.0	1.7
E/y* IVA	1.5	1.6	1.3
Deuda GNC (% del PIB)	32.2	29.2	39.4

*Elasticidad ingreso.

Fuente: cálculos propios.

de la recuperación de 2010 y el buen desempeño de 2011 (con expansiones del 4%-5.9%), esperamos que la economía crezca cerca de su potencial en los años 2012-2014 (4%-5%). A partir de allí, la economía crecería un 4.5% anual en el escenario base (en línea con el crecimiento de largo plazo, ver gráfico 22). En el escenario optimista, el buen manejo del auge minero-energético permitiría alcanzar crecimientos sostenidos del 5% para 2014-2020, mientras que en el escenario pesimista, el crecimiento en dicho período sólo sería del 2.5%, producto de la materialización de los riesgos contingentes que mencionaremos más adelante.

Por el lado del precio del petróleo, esperamos que las presiones de demanda, resultantes tanto del acelerado crecimiento de los países emergentes como de la naciente recuperación de los desarrollados, continúen dando soporte al precio del petróleo. Ello,



Fuente: cálculos propios con base Dane.

unido a los problemas de oferta en el mediano plazo, por cuenta de las tensiones en Oriente Medio y el norte de África, nos hace esperar precios cercanos a los US\$90/barril hasta el año 2015 (ver gráfico 23). A partir de allí, nuestras proyecciones del precio del petróleo van atadas a la incertidumbre existente en el desempeño de la economía mundial en el mediano plazo. Por esta razón, hemos adoptado proyecciones más bien conservadoras en materia de precios internacionales del petróleo. En nuestro escenario base, el precio del petróleo descendería hasta cerrar en US\$85/barril en 2020, mientras que en el optimista se mantendría en niveles de US\$90-95/barril. En el escenario pesimista, dicho precio llegaría a los US\$60/barril, producto del uso de fuentes alternativas, mayores ofertas por el boom del “shale gas-oil” en Estados Unidos y el pobre desempeño de la demanda a nivel mundial.

Gráfico 23. Precio del petróleo (US\$/Barril)



Fuente: cálculos propios con base en IEA, EIA y FMI.

Escenario Base

En este escenario, como ya comentamos, suponemos que la economía colombiana continúa con su crecimiento real de largo plazo en sus niveles actuales cercanos al 4.5% anual. La inflación continuaría bajo control en sus metas de “largo plazo”, dentro del rango 2%-4% anual (este supuesto será común a todos los escenarios). Siguiendo las previsiones de diversos analistas energéticos en sus escenarios más conservadores, suponemos que el precio promedio del petróleo sería de US\$90/barril durante este período, pero ello implica una trayectoria descendente, pasando de US\$94/barril a US\$85/barril (escenario más probable). La producción de petróleo-gas (equivalente) se elevaría del actual millón de barriles diarios (bpd) hasta 1.6 millones bpd, en línea con las proyecciones oficiales del DNP (ver Capítulo II, sección Regalías).

Los ingresos tributarios del GC crecerían en función del crecimiento del PIB-real y de su elasticidad histórica. En particular, supondremos que la elasticidad del Imporrenta respecto al PIB-real partiría del actual 1.5 (promedio 2008-2012), pero iría cayendo hasta llegar a 1 (por ausencia de reformas futuras y agotamiento de la gestión tributaria). En el caso del IVA, dicha elasticidad del recaudo partiría del actual 1.3 (promedio 2008-2012) y descendería a 1.1 durante dicho período. El ITF se irá “marchitando” según Ley 1430 de 2010 hasta desaparecer en 2018 (ver Capítulo III). En el caso del IP, supondremos que éste sólo se logra mantener hasta 2014, dada la “fragmentación del capital” que viene ocasionando.

Los recursos de capital dependerían principalmente de: i) la trayectoria del precio y volumen de petróleo; y ii) el grado de enajenación de las acciones de Ecopetrol, ISA, e Isagen. En el caso de Ecopetrol, estamos suponiendo que éste llegará hasta un 13.7% en manos del sector privado (10% realizado en 2007, 1.5% en 2011 y otro 2.2% que se haría en 2013-2014).

Por el lado de los gastos, las transferencias territoriales (SGP) seguirían la regla del Acto Legislativo 4 de 2007, creciendo a ritmos del 3% real por año hasta 2016 y, posteriormente, enganchándose al promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación (ver capítulo II, sección SGP). Los gastos pensionales se mantendrían en niveles del 3.6%-3.7% del PIB, suponiendo que se logra mantener a raya el problema de “reversión” hacia el RPM. En materia de salud, suponemos una ligera mejoría en formalidad laboral (ver Capítulo II, sección Seguridad social), pero se enfrentarían incrementos en el gasto de salud por valor del 0.8% del PIB por cuenta de la universalización y homologación, según Ley 1438 de 2011 y el Acuerdo 32 de 2012. Allí se incluyen recursos por el 0.3% del PIB requeridos para la nivelación de la UPC del Régimen Subsidiado (Resolución CRES 4480). El gasto social se mantendría estable en sus niveles actuales del 8% del PIB, incluyendo un 0.2%-0.3% del PIB de Familias en Acción (ver Capítulo II, sección Gasto social).

Dentro del gasto total hemos incluido la financiación para la Ley de víctimas. Aquí se incluye la financiación a los despla-

zados, a las víctimas del conflicto armado y la restitución de tierras a los campesinos. De un total de gastos esperados de \$57 billones durante la próxima década, el gobierno tendría que financiar \$32 billones en los próximos ocho años. Esto significa que se necesitarían \$3.4 billones anuales (0.4% del PIB) para sufragar estos gastos. De los restantes \$25 billones, ya se han asignado \$15 billones de diversas fuentes, y se presume que los otros \$10 billones provendrán de los fondos y activos de la Oficina de Estupefacientes.

Los pagos de intereses se reducirían del actual 2.7% del PIB a niveles del 2.2% del PIB al final de la década, consistentes con menores costos de fondeo, política monetaria estable e inflación bajo control, y atendiendo niveles de deuda que se reducirían del actual 34% del PIB al 31.5% del PIB en 2020. Por último, supondremos que el asedio de la guerrilla, el paramilitarismo y la delincuencia continúan en sus niveles actuales, requiriendo gasto militar del 3% del PIB (sustituyendo casi totalmente el llamado Plan Colombia en el período de 2014 en adelante, actualmente valorado en US\$280 millones anuales).

Los supuestos a nivel del sector descentralizado son: i) ocurrencia del ciclo político regional, gastando más al final de sus períodos de gobierno y menos en sus inicios; y ii) aumento de los giros de regalías hacia las regiones, en línea con las reformas recientes, elevándose de \$9.1 billones en 2012 a \$10.2 billones en 2020 (año pico de recursos en pesos corrientes).

Escenario Optimista

Bajo este escenario optimista, el PIB-real lograría crecer a tasas del 5% anual durante 2014-2020, básicamente como resultado de un buen manejo del auge minero-energético. El petróleo se mantendría en US\$95-100/barril entre 2013 y 2020 y la producción alcanzaría los 1.8 millones de bpd equivalentes al final de la década (ver cuadro 23).

En este escenario suponemos que la administración tributaria sería capaz de evitar caídas tan fuertes en las elasticidades del recaudo. Además, los ingresos por recursos de capital se elevarían como resultado del mejor desempeño en precios y volumen del sector minero-energético.

En este escenario optimista, supondremos que se lograrían contener las presiones de gasto gracias a: i) adopción de una reforma paramétrica pensional, disminuyendo los gastos pensionales del RPM ligeramente por debajo del 3.5% del PIB por año; ii) mejor desempeño en el frente de seguridad ciudadana, permitiendo una ligera reducción en el gasto militar; y iii) menores gastos en intereses por reducción del stock de deuda (hasta el 23% del PIB) y por una tasa de interés promedio inferior en un 0.5% real a la cobrada en el escenario base ante dicha reducción de la deuda. No obstante, los gastos derivados de la Ley de víctimas se mantienen en todos los escenarios.

Finalmente, el balance del CP también se mejoraría como resultado de mayores ingresos regionales, donde los nuevos recursos

de regalías podrían llegar a ahorrarse hasta en un 30%. En este escenario, los giros por regalías llegarían hasta unos \$11 billones en 2020 (\$1 billón adicional al escenario base).

Escenario Pesimista

Bajo este escenario pesimista la economía sólo lograría crecer a ritmos del 2.5% real (en promedio) durante 2014-2020. Éste sería el resultado de un grave daño al sector productivo por cuenta de la falta de infraestructura, la elevada inflexibilidad laboral y la persistente apreciación cambiaria. Adicionalmente, suponemos que el tamaño del auge petrolero es de menor envergadura (sin lograr superar los 1.5 millones de bpd), con un precio promedio que desciende rápidamente y que finalizaría en US\$60/barril en 2020.

Ante la carencia de mejoras en gestión y de una reforma tributaria estructural, las elasticidades del recaudo caen a 0.9 en renta e IVA (frente a 1 y 1.1 del escenario base). A su vez, los recursos de capital también se ven afectados por el menor auge del sector minero-energético.

Por el lado del gasto, parte de su disparo se concentraría en el componente de seguridad social. Específicamente, los gastos en pensiones se elevarían en 0.6 puntos del PIB, llegando al 4% del PIB, como resultado del efecto “reversión” hacia el RPM, agravado por la indebida extensión de los regímenes especiales. En lo referente a salud, veríamos una continuidad de la informalidad y, por lo tanto,

mayores presiones sobre el sistema subsidiado. Esta informalidad se vería agravada por las medidas asistencialistas resultantes de la igualación de los beneficios para el Régimen Contributivo y el Subsidiado (Mejía, 2010). Además, se enfrentarían los mayores gastos en universalización (ver Capítulo II, sección Seguridad social).

De contera, resultaría difícil contener el gasto social ante la creciente informalidad. Éste llegaría a algo más del 8% del PIB (ver Capítulo II, sección Gasto social). El gasto militar llegaría al 3.2% del PIB, por recrudecimiento de la inseguridad. Como resultado de todo lo anterior, veremos que los gastos de intereses revertirían sus mejoras de 2012-2013 (llegando al 2.4% del PIB) y volverían a niveles del 3.1%, en momentos en que la relación deuda/PIB del GC se elevaría desde el 34% al 48% del PIB en 2020. En este caso, la tasa de interés real promedio (2011-2020) cobrada se elevaría en un 0.5% real frente al escenario base (por cuenta de la percepción de mayor riesgo fiscal), acompañada de incrementos de la deuda pública.

■ RESULTADOS SEGÚN ESCENARIOS

A continuación detallaremos los principales resultados de las simulaciones fiscales bajo esos tres escenarios macroeconómicos, cubriendo el período 2012-2020. Primero, presentaremos los resultados en términos de la estructura de ingresos y gastos a nivel del GC, incluyendo su balance total y el déficit o superávit primario. Posteriormente, discutiremos esos mismos resultados a nivel del balance total del CP.

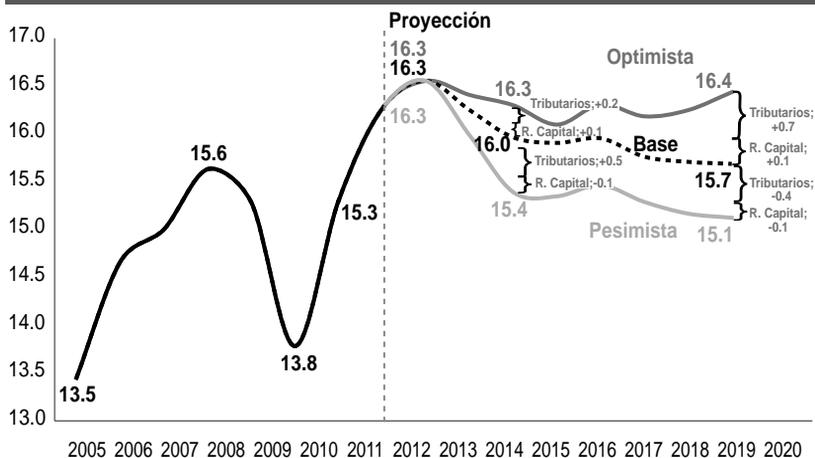
Ingresos del Gobierno Central (GC)

En el escenario base, los ingresos totales del GC se elevarían desde el 15.3% observado en 2011 hasta un 16% del PIB en 2015. Este resultado se explica por el efecto de retroalimentación entre un aceptable crecimiento económico (a ritmos promedios del 4.5% anual), el taponamiento de exenciones tributarias (Ley 1430 de 2010) y un buen desempeño de los ingresos de capital, provenientes principalmente de Ecopetrol. Para el año 2020, dichos ingresos se reducirían llegando a representar el 15.7% del PIB, principalmente debido a la pérdida de recaudo por el marchitamiento del ITF (Ley 1430 de 2010) y la expiración del IP (ver gráfico 24).

En el escenario optimista, dichos ingresos totales se elevarían al 16.3% del PIB en 2015 (una mejora del 0.3% del PIB frente al escenario base), resultado de suponer mayor crecimiento económico (en promedio medio punto porcentual adicional) y mejor gestión-elasticidades en el recaudo. Para el año 2020, dichos ingresos se incrementarían marginalmente llegando al 16.4% del PIB, una mejora del 0.7% del PIB frente al escenario base, donde aparece también el producto de mayores ingresos de capital provenientes de precios-volúmenes más elevados en las exportaciones de Ecopetrol.

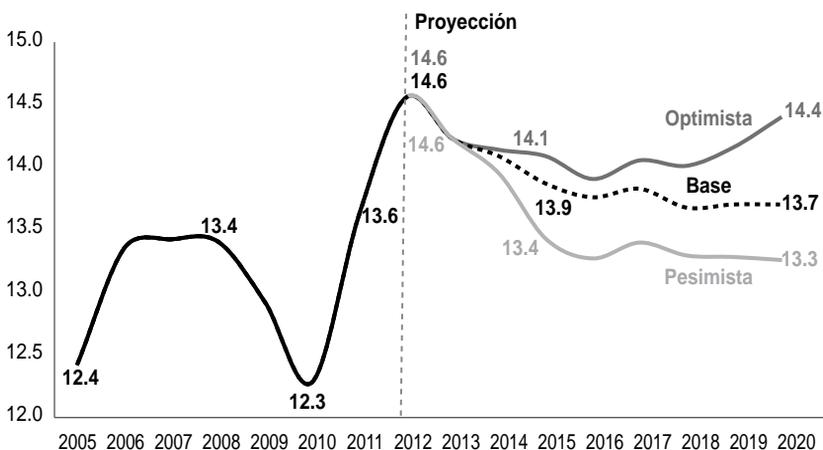
En particular, el incremento en los ingresos tributarios del 13.6% del PIB en 2011 al 13.9% en 2015 (con un pico del 14.6% del PIB en 2012, debido al buen crecimiento de 2011), bajo el escenario base se explica por: i) un incremento del 1.1% del PIB en el recaudo de renta en 2011-2015 (del 5.4% al 6.5% del PIB, efecto del desmonte del alivio por reinversión de utilidades, am-

Gráfico 24. Ingresos totales del Gobierno Central (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Gráfico 25. Ingresos tributarios del Gobierno Central (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

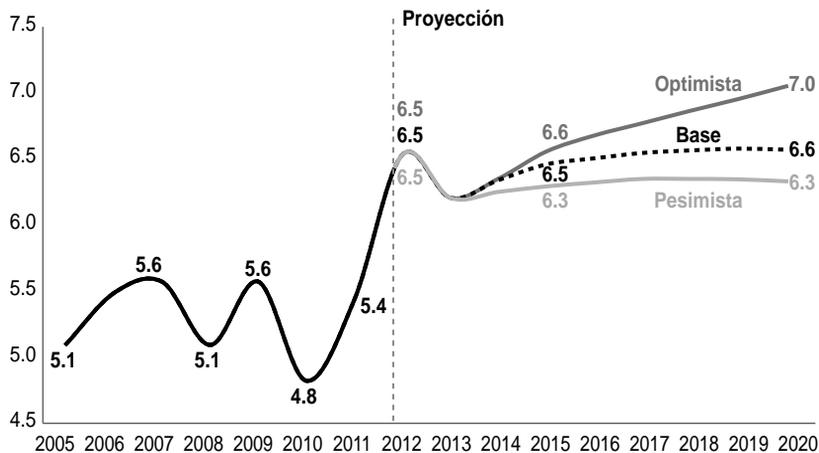
pliación de la base tributaria, incluyendo el CREE, y de la mejor gestión); y ii) un menor recaudo neto por ITF, Impopatrimonio y otros, restando un -0.8% del PIB en ese período (ver gráfico 25).

Durante el período 2015-2020, el escenario base arroja un ligero descenso de los ingresos tributarios (del 13.9% al 13.7% del PIB), resultante de leves incrementos en Imporrenta e IVA (+0.1% PIB en ambos casos), pero nótese que se pierde recaudo en otros frentes, en particular por el desmonte del ITF (-0.4% del PIB), ver gráfico 26. En general, la tributación se recargaría más en renta e IVA, por marchitamiento del ITF y del IP.

Bajo un escenario optimista, en el período 2015-2020, se tendrían ganancias del +0.1% del PIB en renta para 2015 y del +0.4% hacia 2020; en el caso del IVA, las ganancias serían del +0.1% en 2015 y de +0.3 puntos hacia 2020, ver gráfico 27. En cambio, en el escenario pesimista, las pérdidas en renta serían del -0.2% del PIB hacia 2015 y del -0.3% hacia 2020; en IVA serían del -0.1% del PIB y del -0.2%, respectivamente.

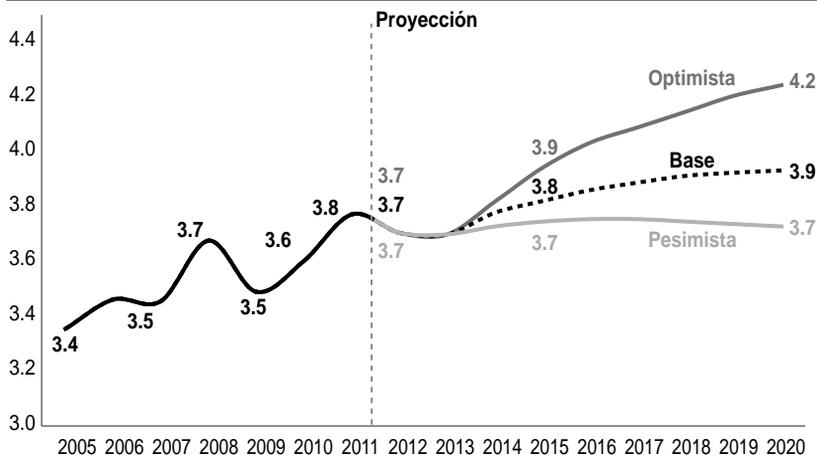
Por el lado de los recursos de capital, en el escenario base éstos pasarían del 1.4% del PIB en 2011 al 1.8% del PIB en 2015, finalizando ligeramente por debajo (1.7% del PIB) en 2020, ver gráfico 28. Este leve incremento de 0.3 puntos del PIB en diez años se explicaría positivamente por los mayores volúmenes de producción de hidrocarburos, pero contrarrestado por la caída del precio del petróleo hacia US\$85/barril. Estos efectos se verían a través de los dividendos que aportaría Ecopetrol a la Nación. Dichos dividendos pasarían del 0.9% del PIB en 2011 al 1.6% del PIB en 2012-2020 (promedio).

Gráfico 26. Recaudo por impuesto de renta (% del PIB)



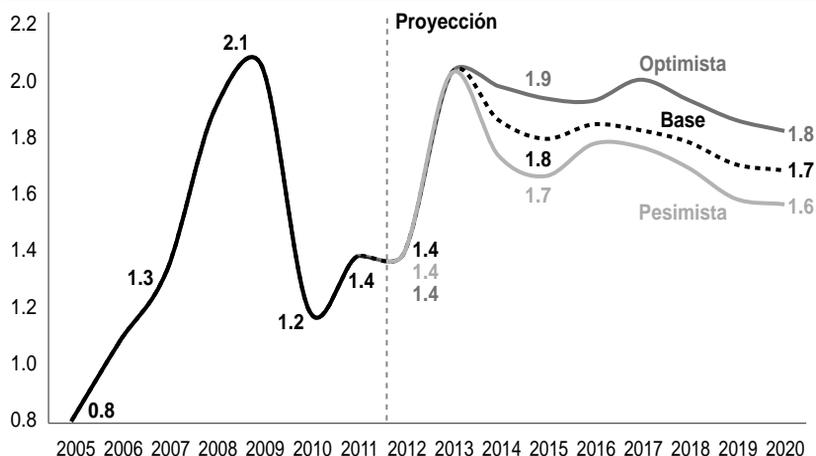
Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Gráfico 27. Recaudo por IVA (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Gráfico 28. Recursos de capital del Gobierno Central (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

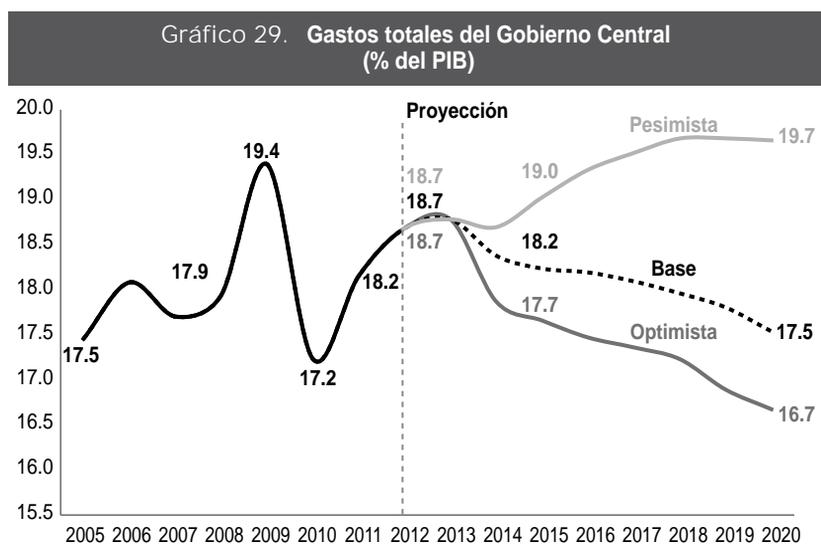
Por último, los recursos de capital del GC en el escenario optimista, frente al escenario base, tendrían una mejoría del +0.1% del PIB en 2015-2020, gracias al mejor comportamiento de los ingresos de Ecopetrol. En el escenario pesimista, las pérdidas frente al escenario base serían del -0.1% del PIB en 2015-2020.

Gastos y balance del GC según escenarios

En el escenario base, los gastos totales se elevarían desde el 18.2% del PIB al cierre de 2011 hasta el 18.7% en 2012. Desde allí descenderían nuevamente al 18.2% del PIB en 2015 y finalmente al 17.5% en 2020 (gráfico 29), tras haber absorbido las

mayores presiones de gasto en seguridad social y reducciones en el rubro del SGP. En el escenario optimista habría un descenso adicional de los gastos hacia el 17.7% del PIB en 2015, llegando luego al 16.7% del PIB en 2020, al suponer el efecto de una reforma pensional y mejores escenarios de formalización laboral que mejoran el Régimen Contributivo en salud. En el escenario pesimista, la aceleración de los gastos sería empinada alcanzando el 19% del PIB en 2015 y el 19.7% del PIB en 2020.

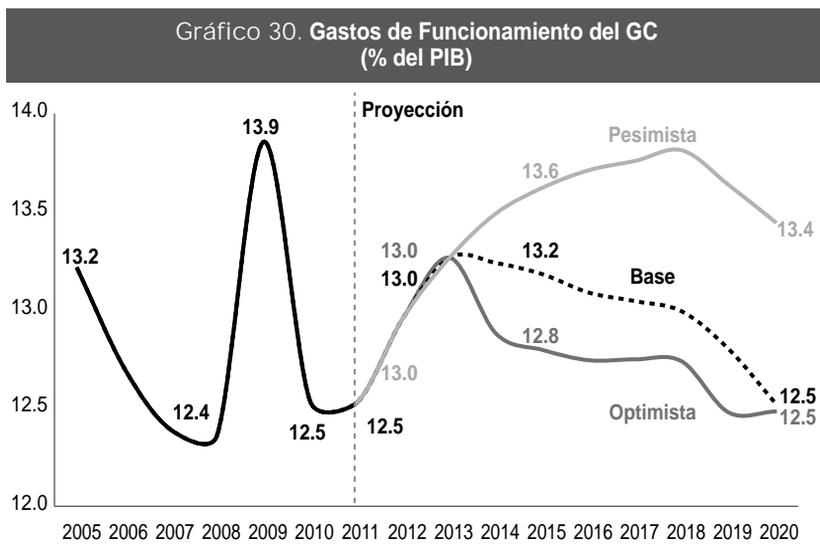
Estos gastos totales se dividen en gastos de funcionamiento y de inversión. De acuerdo con nuestros cálculos, los gastos de funcionamiento en el escenario base se elevarían desde el 12.5% del PIB en 2011 hasta niveles cercanos al 13.2% del PIB en 2015 (con un pico del 13.3% del PIB en 2013). Posteriormente,



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

descenderían hasta el 12.5% del PIB en 2020. En el escenario optimista, estos gastos disminuirían hasta el 12.8% del PIB en 2015 y el 12.5% en 2020, el mismo nivel del escenario base. Esto último a causa del mayor crecimiento del SGP a partir de 2017, cuando se ata al crecimiento de los ingresos de la Nación (mucho más elevado en el caso del escenario optimista). En cambio, en el pesimista mantendrían la pendiente positiva inicialmente, elevándose hasta el 13.6% del PIB en 2015 y descendiendo al 13.4% del PIB al cierre de 2020, vía leves descensos en los gastos pensionales (gráfico 30).

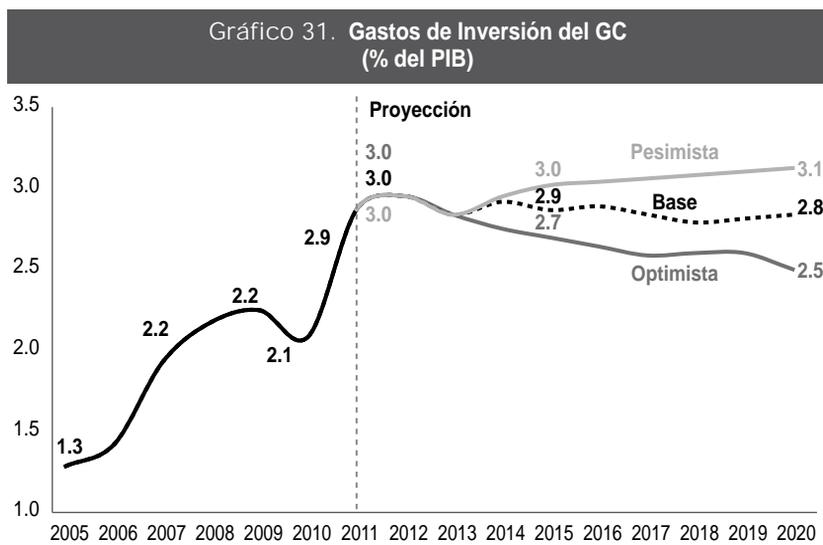
Por su parte, los gastos de inversión en el escenario base tendrían una dinámica relativamente estable alrededor del 3% del PIB, finalizando la década en un 2.8% del PIB. Más adelante veremos



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

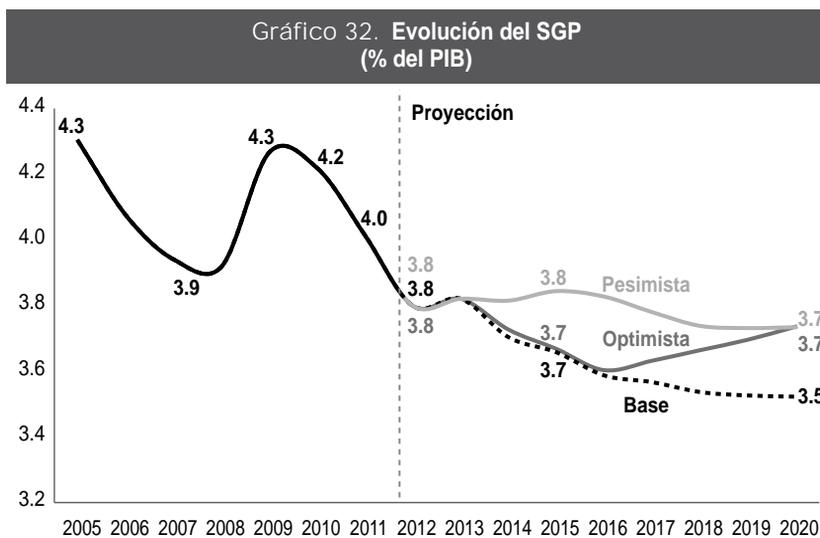
que allí hace falta espacio para incluir los grandes proyectos de infraestructura que requiere el país. En los otros dos escenarios habrían spreads de +0.1 puntos del PIB (escenario pesimista) y de -0.2 puntos del PIB (escenario optimista) a la altura de 2015. Hacia 2020 habrían +0.3 puntos del PIB en el escenario pesimista (ante la falta de capital privado) y un -0.3% del PIB en el optimista (ver gráfico 31).

Cabe preguntarse: ¿Cuáles son las fuentes básicas de mejoras o de deterioro que están detrás de estos escenarios? Para responder esto debemos recordar que, en el escenario base, el gasto total volvería al 18.2% en 2015 (su nivel actual después de bordear el 19% en 2012-2013), y que éste descendería hasta el 17.5% del PIB al final de la década. El primer rubro que



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

explica esta dinámica del gasto tiene que ver con el SGP. Como vimos en el Capítulo II, esas transferencias territoriales pasarían del 4% del PIB en 2011 al 3.7% del PIB en 2015, cerrando en un 3.5% del PIB en 2020. En 2012-2016 no habrían mayores diferencias entre el escenario base y el optimista (ver gráfico 32). Sin embargo, desde 2017, el mayor crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación del escenario optimista (9% en promedio en 2014-2020 vs. 7% del base) elevarían nuevamente dichas transferencias al 3.7% en 2020 en dicho escenario optimista. En el pesimista, el bajo crecimiento económico (2.5% real en promedio) haría que dichas transferencias se mantuvieran en el 3.8% del PIB en 2015 y sólo descenderían marginalmente al 3.7% hacia 2020, en línea con menores crecimientos de los ingresos corrientes (4.7% en promedio en 2014-2020).

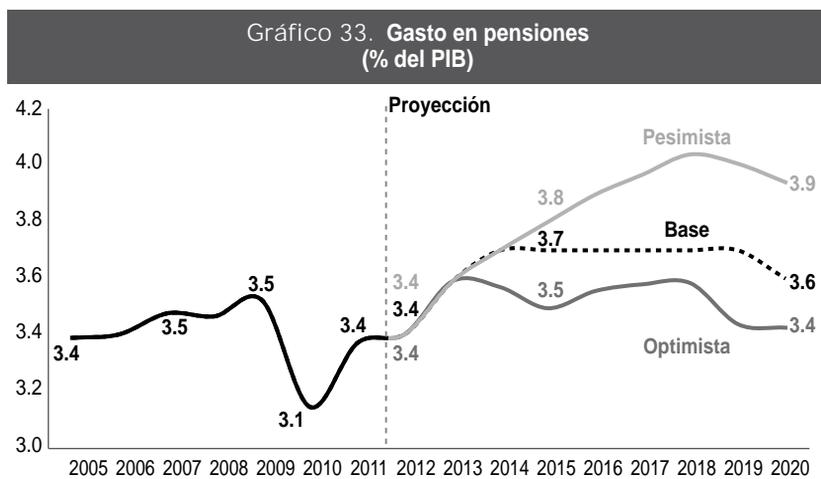


Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Por su parte, los gastos pensionales, en el escenario base, se elevarían desde el 3.4% hasta el 3.7% del PIB durante 2011-2015, por efecto de la “reversión” hacia el RPM y sólo descenderían marginalmente al 3.6% del PIB hacia 2020. Nótese que, en el escenario pesimista, ocurrirían pagos adicionales del +0.1% del PIB en 2015 y del +0.3% del PIB en 2020 (llegando al 3.9% del PIB), ver gráfico 33.

Un 30% de este gasto pensional aparecerá como mayor gasto público social, llevándolo al 7.7% del PIB en el escenario base, durante 2012-2020, pero bajo el escenario pesimista los incrementos serían hasta del +0.5% del PIB. Así, el gasto social ascendería al 8% del PIB en 2015 y al 8.2% en 2020 (ver gráfico 34).

El gasto militar cerró en niveles del 3% del PIB en 2011. En el escenario base lograría reducirse levemente al 2.9% del PIB



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

en 2015-2020 (ver gráfico 35), pero en el escenario pesimista se tendrían mayores gastos del 0.2%-0.3% del PIB durante 2015-2020.

Finalmente, el gasto de intereses cerró en un 2.7% del PIB en 2011, consistente con niveles de deuda (en cabeza del GC) del 34% del PIB. En el escenario base, estos pagos se reducirían al 2.2% del PIB en 2015, estabilizándose allí hasta el año 2020, donde la deuda pública alcanzaría el 31.5% del PIB (ver gráficos 36 y 37). En el escenario pesimista, dichos intereses se reducirían inicialmente hacia el 2.4% del PIB en 2015. Sin embargo, se incrementarían nuevamente al 3.1% del PIB hacia 2020, como resultado de una deuda del GC elevándose al 48.4% del PIB en 2020, con recurrentes déficits primarios. En cambio, en el escenario optimista estos pagos descenderían al 1.7% del PIB en 2020. Esto como resultado de la



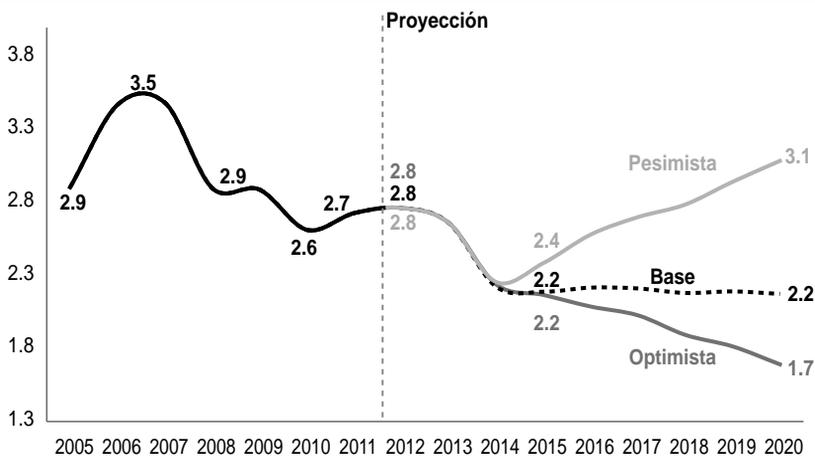
Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

combinación de menores tasas de interés y de una reducción de deuda/PIB perfilándose hacia un 23% del PIB en 2020.

Así las cosas, el déficit del Gobierno Central (GC) descendería del -2.8% del PIB en 2011 al -2.3% en 2015, al -2.2% en 2018 y al -1.9% en 2020, ver gráfico 38. Sin embargo, como veremos más adelante, ello implicaría que en ese momento Colombia todavía no estaría lista para adoptar la Regla Fiscal, pues ella exige metas puntuales (balances estructurales) del -2.3% del PIB en 2014 y del -1.9% del PIB en 2018. Los faltantes para cumplir dicha Regla serían leves en 2014 (0.1% del PIB), pero considerables en 2018 (0.4% del PIB). Dicho de otra manera, el país debe realizar ajustes de por lo menos un 0.4% del PIB durante el período 2013-2014 para alistarse hacia la implementación de dicha Regla Fiscal.

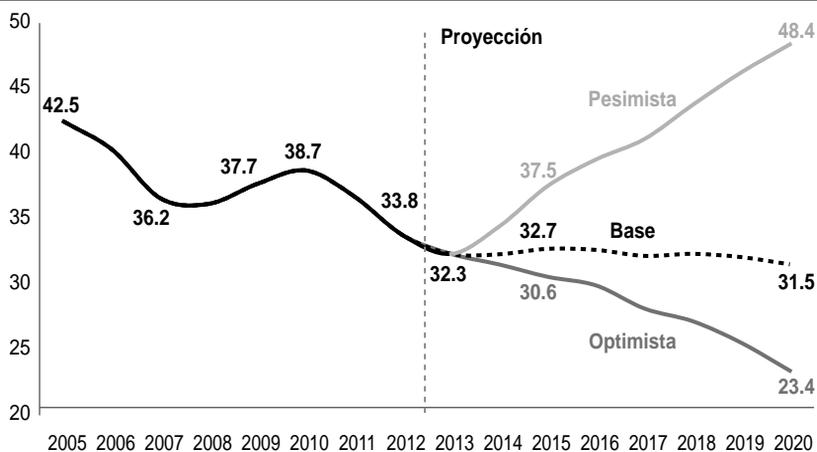


Gráfico 36. Gastos por intereses (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

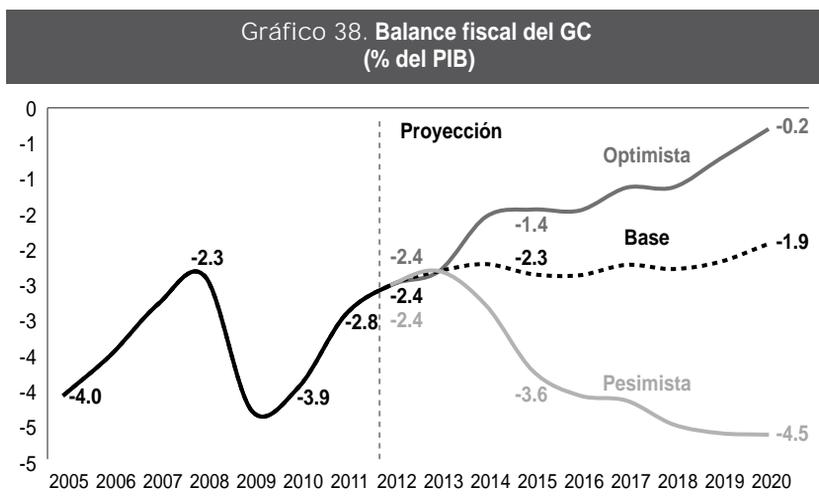
Gráfico 37. Deuda pública del GC (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Hemos recalcado ya en la necesidad de no perjudicar los gastos de infraestructura con la aplicación de una regla de este tipo (ver Capítulo III). En una sección posterior, veremos que los ajustes necesarios se elevan al orden de 2 puntos del PIB, cuando se quiere cumplir con dicha Regla, y simultáneamente fondear los urgentes proyectos de infraestructura que necesita el país.

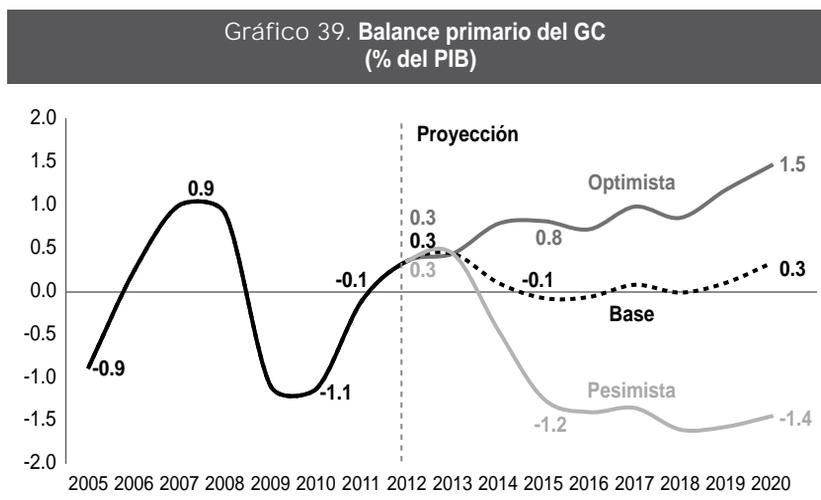
Sólo bajo el escenario optimista Colombia lograría cumplir las metas puntuales de la Regla Fiscal, incluso contando con sobrantes del 0.5%-1.5% en 2014-2018. Nótese que bajo este escenario optimista deben combinarse ajustes importantes en seguridad social y, además, mantener un crecimiento dinámico del 5% real por año. En efecto, el déficit del GC sería del -1.4% del PIB en 2015 bajo el escenario optimista, e incluso bordeando el equilibrio fiscal a la altura de 2020 (-0.2% del PIB).



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

En términos de la posición del primario (antes del pago de intereses), se observa que ésta fue del -0.1% del PIB al cierre de 2011, mejorando el -1.1% del PIB de 2009-2010, ver gráfico 39. En el escenario base, dicho balance se tornaría positivo en 2012-2014 (alrededor del $+0.3\%$ del PIB), cerrando el año 2015 con un ligero déficit (-0.1% del PIB) ante la pérdida de recaudo del Impopatrimonio y algunas presiones de gasto puntuales. Hacia 2020, se volvería al $+0.3\%$ del PIB una vez sorteados los picos de gasto de seguridad social y SGP. Así, la deuda (en cabeza del GC) se reduciría del 34% del PIB en 2012 al 31.5% del PIB hacia finales de esta década.

Bajo el escenario optimista, se lograrían superávits primarios a partir de 2012, llegando al 0.8% del PIB en 2015 y cerrando la década con un superávit primario del 1.5% del PIB. Sólo bajo

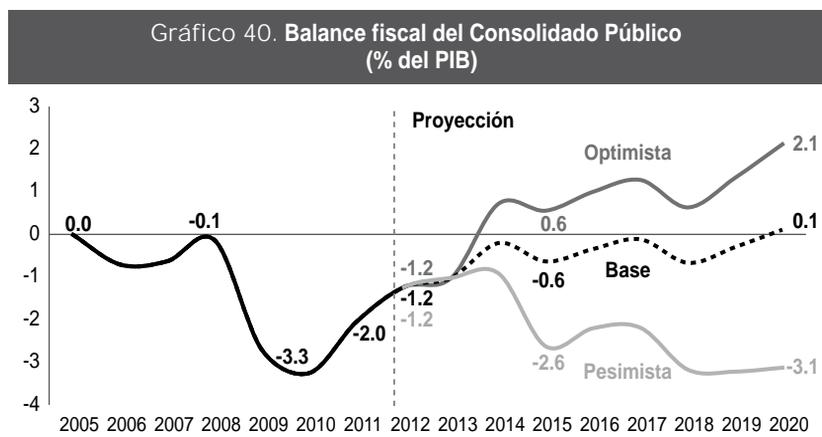


Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

este escenario se cumpliría el cometido de las “calificadoras” de riesgo de reducir la deuda del GC por debajo del 30% del PIB, llegando incluso al 23% del PIB en 2020. En cambio, en el escenario pesimista dicha deuda se elevaría hacia el 50% del PIB por cuenta de mantener déficits primarios del -1.2% del PIB en 2015 y del -1.4% del PIB aun en 2020 (ver gráfico 39).

Balance del Consolidado Público (CP)

Los anteriores resultados del GC constituyen el fundamento para simular el comportamiento del CP. El CP cerró con un déficit del -2% del PIB en 2011 (ver gráfico 40). En nuestro escenario base, el CP iría mejorando su posición hacia un -0.6% del PIB en 2015 y llegaría, incluso, a un ligero balance positivo ($+0.1\%$ del PIB) al cierre de 2020. Además del correctivo del GC, estaría ayudando el balance regional,

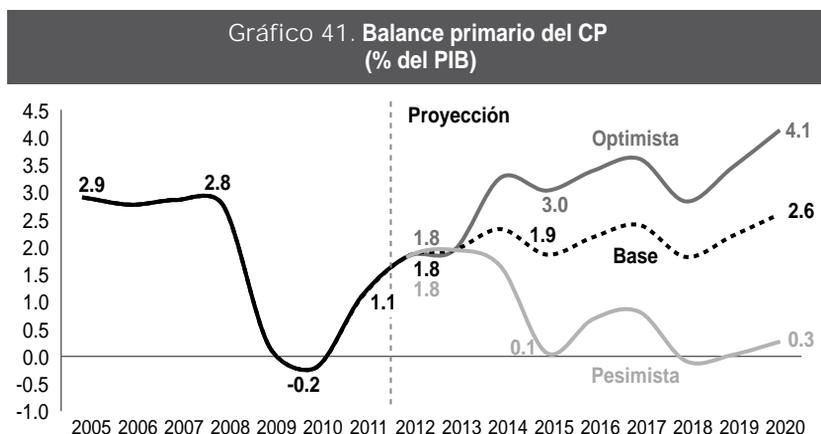


Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

los efectos del auge minero-energético y el balance de las empresas descentralizadas.

En el escenario optimista, el CP mostraría superávits fiscales del +0.6% del PIB en 2015 y del +2.1% del PIB en 2020, donde los factores ya mencionados entrarían en círculo virtuoso. En cambio, en el escenario pesimista, el déficit del CP ascendería al -2.6% del PIB en 2015 y se deterioraría hasta el -3.1% del PIB en 2020, generándose un círculo vicioso de menor crecimiento, menor recaudo y mayores presiones de los intereses de la deuda.

De esta manera, en el escenario base se tendría un superávit primario a nivel del CP del 1.9% del PIB al final de 2015 y del 2.6% al cierre de 2020 (ver gráfico 41). En el escenario optimista éstos se verían reforzados a niveles superiores al 3% del PIB, mientras que en el pesimista convergerían hacia el equilibrio en 2015, cerrando en un +0.3% del PIB en 2020.



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

2. REGLA FISCAL, NECESIDADES DE INFRAESTRUCTURA Y SIMULACIONES SOBRE TRAYECTORIAS DEL BALANCE PÚBLICO

En la sección anterior analizamos los determinantes del balance fiscal público del período 2012-2020, tanto a nivel del Gobierno Central (GC) como del Consolidado Público (CP). También enfatizamos el tipo de ajustes estructurales que se requerían a nivel del gasto público, conteniendo especialmente las presiones de gasto en seguridad social, y del mayor recaudo tributario (combinando mayor eficacia en el recaudo y, seguramente, alzas en las tasas de tributación).

En particular, concluimos que, bajo el escenario base, el déficit del GC descendería del -2.8% del PIB en 2011 al -2.3% en 2015. Esto implicaría que, aun en ese momento, Colombia no estaría lista para adoptar la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), la cual exige partir de déficits estructurales no superiores al 2.3% del PIB en 2014. Sólo bajo el escenario optimista, Colombia lograría cumplir con dicha meta, llegando a un déficit (ordinario) del -1.4% y estaría listo para implementar la Regla Fiscal a partir de allí, incluso con los mencionados sobrantes del 0.5%-1.5% del PIB en 2014-2018. En todo caso, aun bajo el escenario optimista, Colombia deberá adoptar una serie de correctivos en seguridad social, para evitar deterioros posteriores y mantener un ambiente de crecimiento dinámico del 5% real por año.

■ OPERATIVIDAD DE LA REGLA FISCAL

Según lo discutido en el Capítulo III, y realizando modificaciones a los estimativos preliminares contenidos en el MFMP-2012, la senda de balances estructurales sería la ilustrada en el cuadro 24 y el gráfico 42.

El ciclo de ingresos se obtuvo a través de estimar la brecha del Producto mediante la combinación de filtros estadísticos y modelos de capital incremental, ICOR (ver Anif, 2012e). Ello nos arroja crecimientos potenciales en el rango 4.5%-5% para lo que queda de la década, con las implicaciones sobre el ciclo económico ilustradas en el cuadro 24. Allí se observa que el componente de brecha del Producto no es de gran magnitud, aportándole a los ingresos estructurales ajustes nulos (en promedio) durante el período 2012-2020.

El ciclo minero-energético se estimó con base en la metodología preliminar expuesta en el Capítulo III, teniendo en cuenta los escenarios de producción-precios de hidrocarburos ya comentados para el escenario base. Este análisis nos arroja ajustes promedio a los ingresos del 0.3% a lo largo de la década, con requerimientos mayores en los años 2013-2016. Finalmente, se deben tener en cuenta los ingresos extraordinarios derivados de la emergencia invernal, principalmente los derivados de la sobretasa al IP mandada bajo el Decreto 4825 de 2010.

Al descontar los rubros anteriores de los ingresos totales de la Nación, obtenemos los ingresos estructurales (ver cuadro 24),

Cuadro 24. Ciclos de gasto-ingreso y construcción del balance estructural (% del PIB)

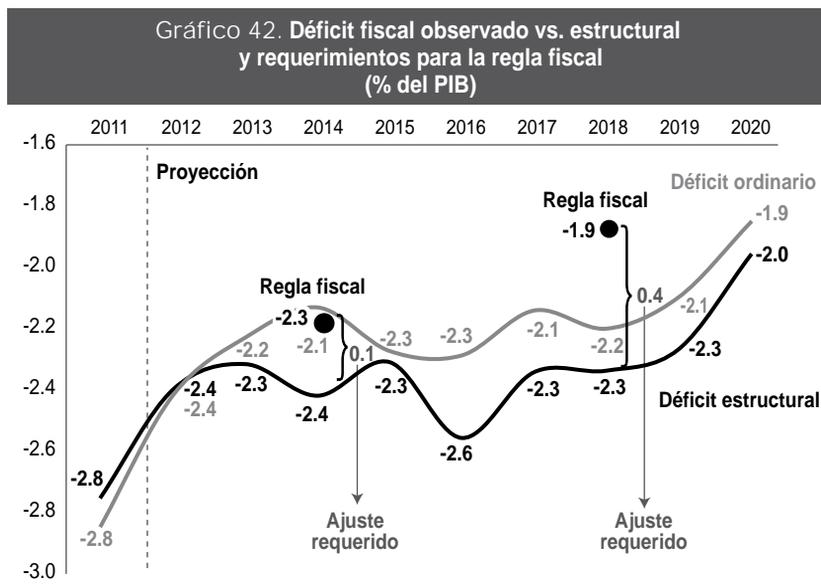
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Ciclo ingresos (resta)	0.8	0.2	0.6	0.9	0.0	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1
Ciclo económico	0.0	-0.2	0.1	0.3	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0
Ciclo minero energético	0.6	0.2	0.4	0.5	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1
ingresos emergencia invernal	0.2	0.2	0.1	0.1						
(2) Ingreso (ordinario)	15.3	16.3	16.6	16.2	16.0	15.9	16.0	15.8	15.7	15.7
(3=2-1) Ingreso estructural	14.5	16.1	16.0	15.4	15.9	15.6	15.8	15.6	15.5	15.6
4) Ciclo gastos (resta)	0.9	0.2	0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos emergencia invernal	0.9	0.2	0.5	0.6						
5) Gasto (ordinario)	18.2	18.7	18.8	18.4	18.2	18.2	18.1	18.0	17.8	17.5
(6=5-4) Gasto estructural	17.3	18.5	18.3	17.8	18.2	18.2	18.1	18.0	17.8	17.5
(7= 2-5) Balance ordinario	-2.8	-2.4	-2.2	-2.1	-2.3	-2.3	-2.1	-2.2	-2.1	-1.9
(8= 3-6) Balance estructural	-2.8	-2.4	-2.3	-2.4	-2.3	-2.6	-2.3	-2.3	-2.3	-2.0

Fuente: cálculos propios con base en MHCP.

los cuales promediarían 15.7 puntos del PIB en 2012-2020 (un -0.3% del PIB inferiores a los ingresos totales).

Para obtener los gastos estructurales, sólo se deberían descontar los gastos transitorios destinados a la emergencia invernal (2011-2014). Con ello se tendrían gastos estructurales promediando el 18% del PIB en 2012-2020, un 0.3% del PIB inferiores a los gastos totales.

Los mencionados cálculos de ingresos-gastos estructurales nos arrojan balances estructurales del -2.3% del PIB en 2012-2020, vs. valores del -2.2% del PIB del déficit ordinario, según nuestros cálculos. El gráfico 42 ilustra los faltantes para cumplir las metas puntuales (balance estructural) de la Regla Fiscal en 2014 (-2.3%



Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

del PIB) y 2018 (-1.9%). En el primer caso el faltante sería marginal (0.1% del PIB); sin embargo, a la altura del año 2018 éste ascendería a casi medio punto del PIB.

Hemos recalcado sobre la necesidad de no perjudicar los gastos de infraestructura con la aplicación de una regla de este tipo (ver Capítulo III). Como veremos, los ajustes necesarios se elevan al orden de 2 puntos del PIB, cuando se requiere cumplir con dicha Regla y, simultáneamente, fondear los urgentes proyectos de infraestructura que necesita el país.

REQUISITOS PARA PODER IMPLEMENTAR LA REGLA FISCAL CON PRESIONES DE GASTO EN INFRAESTRUCTURA

En los últimos años se ha ido desarrollando un amplio consenso sobre el pesado lastre que representa la carencia de adecuada infraestructura en Colombia. Esto tanto para propósitos de lograr acelerar el crecimiento hacia el 6% anual de forma sostenida (respecto del 4.5% que se observa actualmente por quinquenios), como para incrementar la productividad multifactorial hacia un mínimo del 2% (respecto del promedio histórico reciente del 1% anual). Ya es común observar las bajas escalas que registra Colombia en materia de calidad de infraestructura a nivel mundial.

Por ejemplo, el Foro Económico Mundial (versión 2011-2012) ubica a Colombia en el puesto 95 entre 142 países en materia de calidad de infraestructura. El Concejo Privado de Competitividad

sitúa a Colombia en el puesto décimo entre un grupo de once países comparables (ver Llinás, 2012).

Problemas de índole fiscal, jurídicos y ambientales han venido retrasando dicha inversión en infraestructura, la cual ha promediado cerca de un 3.2% del PIB por año durante la última década, siendo uno de los sectores más afectados el de transporte, donde el promedio ha sido del 1% del PIB. Entidades multilaterales, como el BID y el Banco Mundial, han venido recomendando que Colombia eleve dicha inversión a cerca del 6% del PIB por año durante la próxima década para ponerse al día frente a semejante rezago histórico.

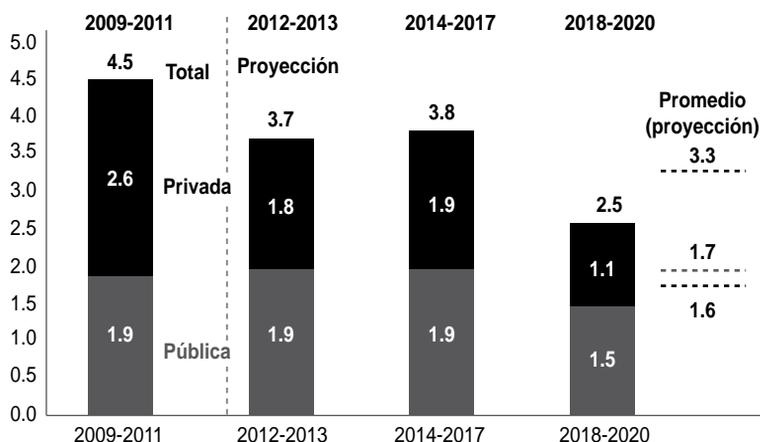
Con base en el detallado inventario de proyectos de infraestructura del período 2012-2020, resulta posible proyectar las necesidades de gasto (público y privado) en este componente de la inversión (ver Clavijo *et al.*, 2012a). Allí se observa que la inversión total requerida podría ascender al 3.3% del PIB por año durante la próxima década, suponiendo una participación pública promedio cercana al 52% del total invertido (1.7% del PIB). Para propósitos de nuestro análisis fiscal, nos concentraremos en la porción pública de dicha inversión, donde cabe resaltar que las presiones de financiamiento son mucho más exigentes durante 2014-2017 que durante 2012-2013 o que durante 2018-2020, ver gráfico 43.

En promedio, el déficit fiscal consistente con dichas inversiones se vería presionado al alza en cerca del 1.6% del PIB, descontando los rubros de inversión (vigencias futuras) ya incluidos en

nuestro escenario base, ver gráfico 44. Dicha presión elevaría el déficit del escenario base de los mencionados valores promedio del 2.2% del PIB hacia valores del 3.8% durante 2012-2020.

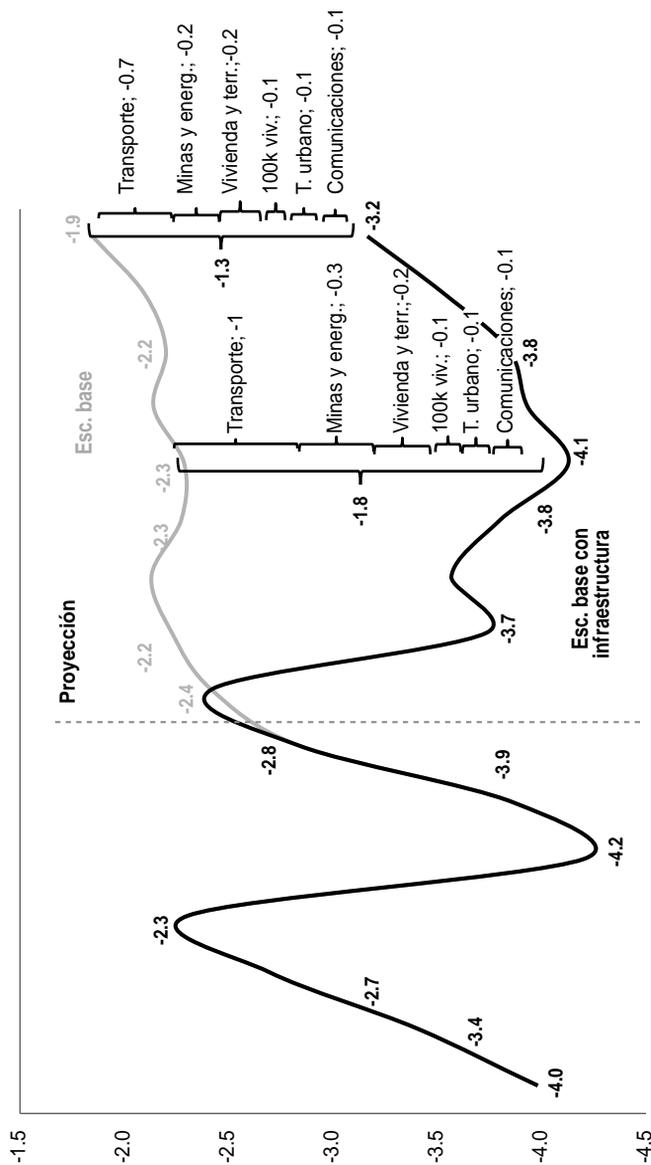
Nótese que el costo fiscal alcanza su máximo valor en 2016 (1.8% del PIB), hasta elevar el déficit del GC al 4.1% del PIB. Allí, el sector de transporte explicaría cerca de un punto del PIB de presión fiscal adicional, mientras que los sectores de minas-energía (0.3%), vivienda y gasto territorial (0.2%) explicarían otra parte de esas necesidades fiscales (ver gráfico 44). Al finalizar la década, la presión fiscal adicional sería del 1.3% del PIB, elevando el déficit al 3.2% del PIB. Una vez más, la mayor parte del efecto fiscal se explicaría por el sector de transporte (0.7%

Gráfico 43. Inversión en Infraestructura por períodos (% del PIB)



Fuente: Clavijo *et al.*, 2012a.

Gráfico 44. Déficit fiscal escenario base vs. déficit con infraestructura (% del PIB)

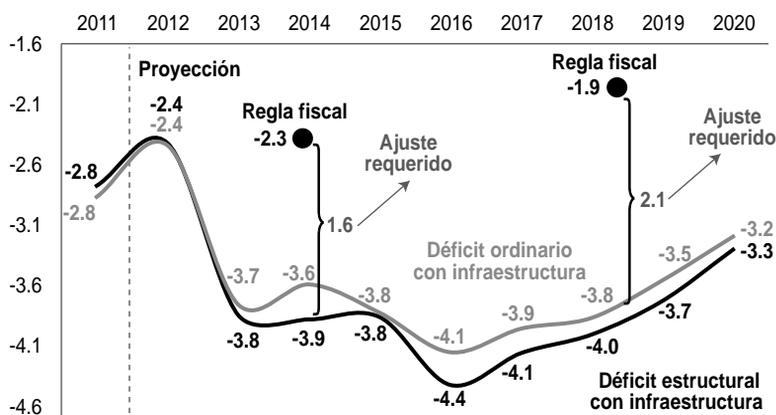


Fuente: cálculos propios con base en Clavijo et al., 2012a.

del PIB), seguido por los sectores de minas y energía (0.2% del PIB) y vivienda-gasto territorial (0.2% del PIB).

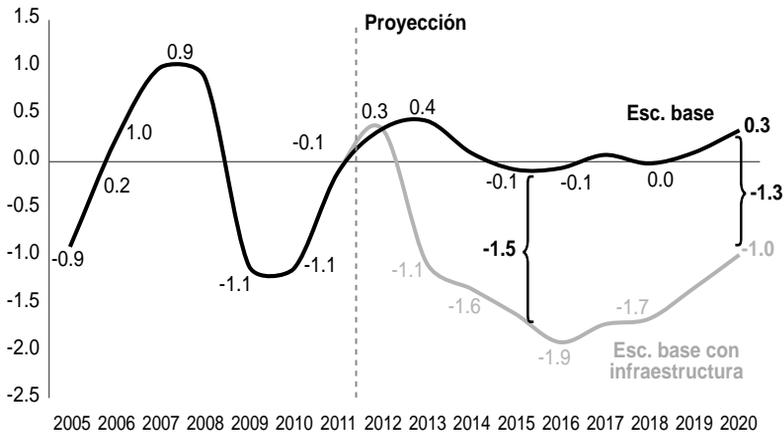
¿Qué efectos tendría dicho esfuerzo fiscal sobre las metas requeridas por la Regla Fiscal? El gráfico 45 muestra que los faltantes ahora llegarían al 1.6% del PIB en 2014 y al 2.1% del PIB a la altura de 2018. De no realizar ajustes fiscales adicionales, el balance primario se deterioraría hacia el -1% del PIB y el stock de deuda al 44% del PIB hacia el final de la década, ver gráficos 46 y 47. Ello tendría el importante atenuante de haber comenzado a reducir el gran atraso de infraestructura del país. A nuestro juicio, este escenario con infraestructura, aun con mayores déficits y stocks de deuda, es preferible al escenario base, más austero, pero con graves faltantes de infraestructura y menor crecimiento potencial.

Gráfico 45. Déficit fiscal observado vs. estructural incluye infraestructura y requerimientos para la regla fiscal (% del PIB)



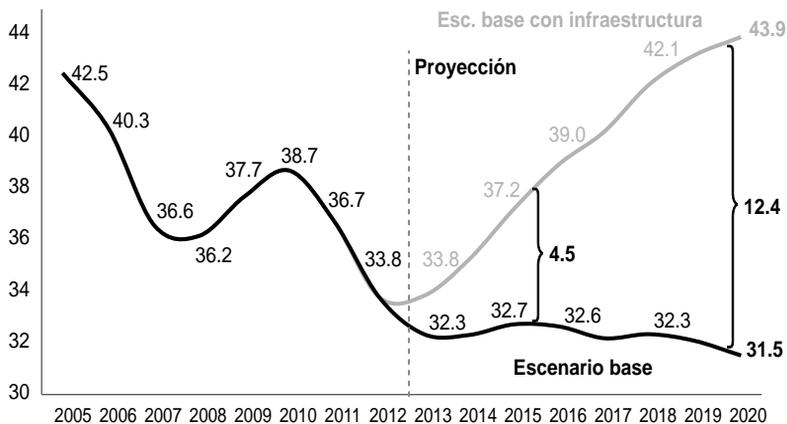
Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

Gráfico 46. Déficit primario con infraestructura vs. escenario base (% del PIB)



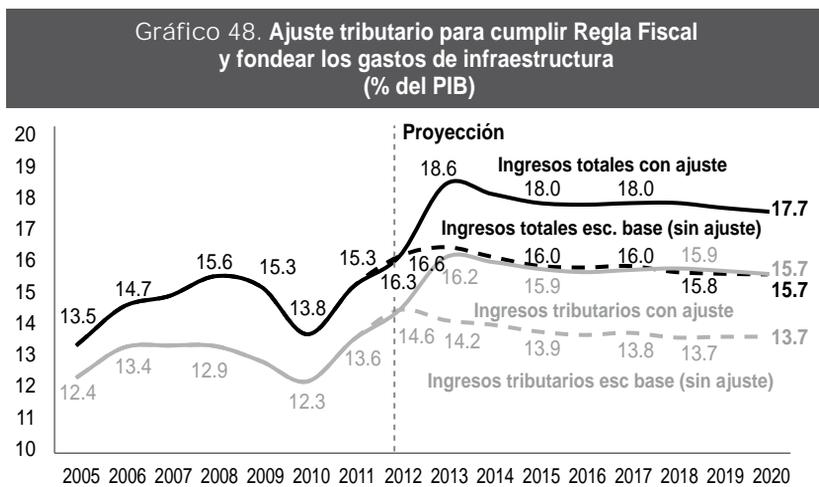
Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

Gráfico 47. Deuda pública del GC Escenario con infraestructura vs. escenario base (% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

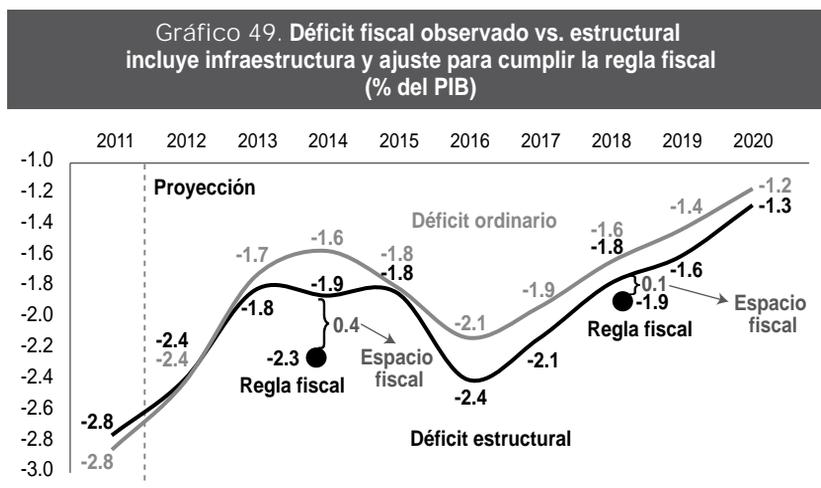
La mala noticia es que, bajo este escenario de importantes ejecutorias en infraestructura, se incumplirían las metas referidas a la Regla Fiscal. Un escenario óptimo viene dado por uno en el que, simultáneamente, se realizan las obras de infraestructura que permitan modernizar el país y se cumpla con dicha Regla Fiscal. Esto, sin embargo, implica buscar recursos públicos adicionales por cerca del 2% del PIB, fundamentalmente a través de mayores recaudos, dadas las inflexibilidades a la baja del gasto. En efecto, ello implica lograr que los ingresos totales del GC se eleven al 18% del PIB en 2015 (vs. 16% del PIB del escenario base, sin ajuste) y al 17.7% hacia 2020 (vs. 15.7% del escenario base). De esta manera, los ingresos tributarios mostrarían niveles de casi el 16% del PIB durante 2015-2020, poniéndose más a tono con el promedio de presión tributaria del GC que hoy se observa en América Latina (17% del PIB), ver gráfico 48.



Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

El gráfico 49 muestra cómo dicho ajuste aseguraría una senda fiscal más sostenible para Colombia. En 2014, el balance estructural llegaría al -1.9% del PIB, con un espacio del 0.4% del PIB vs. el requerimiento de la Regla Fiscal para ese año (-2.3% del PIB). Aun así, para el año 2018, la mayor presión de gastos en infraestructura haría que se estrechara el margen fiscal de cumplimiento de la Regla Fiscal (-1.8% del PIB vs. el 1.9% requerido).

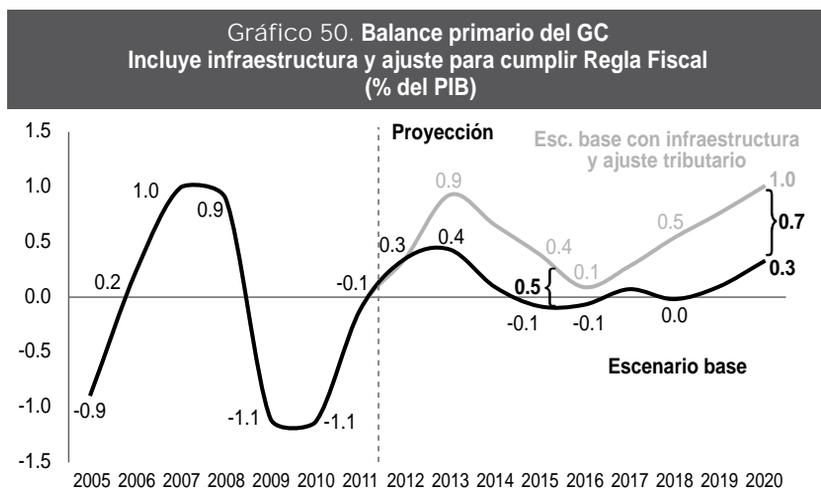
El balance primario estaría pasando a terreno positivo, inicialmente hacia el 0.9% en 2013 (año del ajuste) y se perfilaría hacia el equilibrio en 2016, por cuenta de la mayor presión fiscal proveniente de los gastos en infraestructura. Sorteados estos picos de gasto de infraestructura, el GC cerraría la década con un superávit primario cercano al 1% del PIB, o sea, 0.7 puntos del



Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

PIB por encima del escenario base, ver gráfico 50. Ese superávit primario se reflejaría en un stock de deuda que se iría reduciendo hacia el 31.2% en 2015 y el 27.8% del PIB en 2020, reduciéndola hasta en un 3.7% del PIB frente al escenario base, ver gráfico 51.

No debe descartarse la opción de que Colombia deba modificar su Regla Fiscal para abrir espacio a gasto no recurrente asociado con la mayor dotación de infraestructura, tal como lo discutimos en el Capítulo III, cuando analizamos las llamadas “cláusulas de oro”, como efectivamente lo ha hecho Brasil. De proceder de esta forma, hemos estimado que se podría acomodar hasta un 1.7% del PIB de gasto público en infraestructura, de un total de gasto en infraestructura del 3.3% del PIB anual durante 2013-2020, y sin violar la Regla Fiscal, que incluiría dicha “cláusula de oro” (ver gráfico 42). De esta manera, los ajustes requeridos para

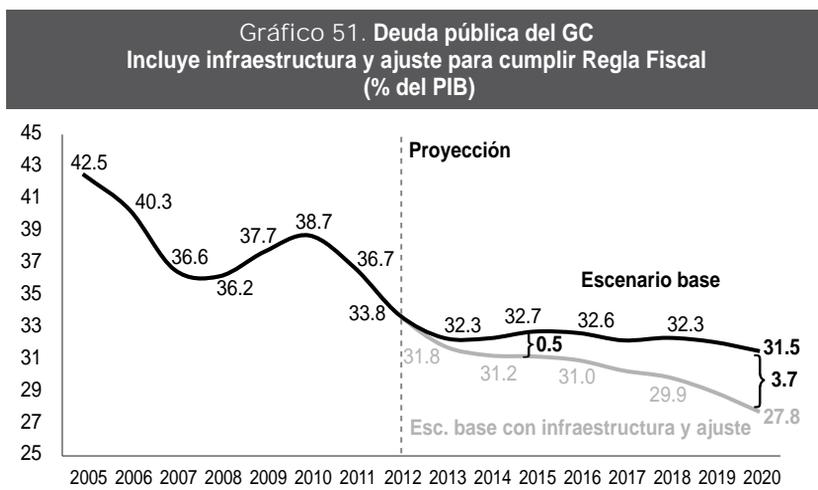


Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

honrar dicha Regla Fiscal, ajustada por infraestructura, serían sólo del 0.1% del PIB en 2014, pero aun así el ajuste fiscal requerido podría ascender al 0.4% del PIB en 2018.

Sin bien dicha regla de oro resulta atractiva en términos de menores requerimientos de ajustes tributarios, es importante tener en cuenta que: i) ello implicaría alterar lo estipulado en la Ley 1473 de 2011, donde no se previeron estas cláusulas de oro; y ii) sería clave ir ajustando al alza el PIB-potencial en función de los frutos que va arrojando esa mejor dotación de infraestructura.

En síntesis, bajo un escenario base de “piloto automático” habrían faltantes marginales en 2014 a la hora de cumplir la Regla Fiscal (0.1% del PIB), pero ellos se incrementarían al 0.4% del PIB hacia 2018. Si a ello se suman los requerimientos



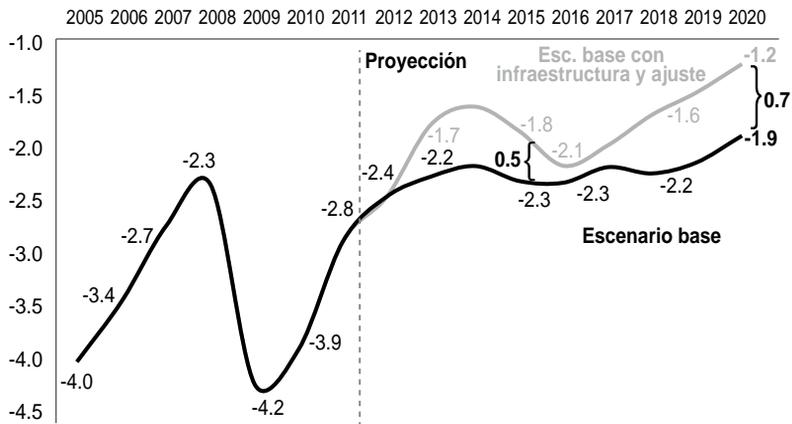
Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

financieros públicos para impulsar el actual plan de dotación de infraestructura del país, dichos faltantes se incrementarían de forma significativa, totalizando un 1.6% del PIB en 2014 y un 2.1% en 2018.

Como vimos, el escenario óptimo viene dado por uno en el que, simultáneamente, se realizan las obras de infraestructura que permiten modernizar el país y se cumple con dicha Regla Fiscal. Para lograr dicho objetivo se requiere: i) buscar recursos públicos adicionales por cerca del 2% del PIB, fundamentalmente a través de mayores recaudos, dadas las inflexibilidades del gasto a la baja; o ii) entrar a modificar la Regla Fiscal vigente para acomodar hasta el 1.7% del PIB de gasto público en infraestructura, de un total de gasto en infraestructura del 3.3% del PIB anual durante 2013-2020, y sin violar la Regla Fiscal, que incluiría dicha "cláusula de oro". De esta manera, los ajustes requeridos para honrar dicha Regla Fiscal, ajustada por infraestructura, serían sólo del 0.1% del PIB en 2014, pero aun así, el ajuste fiscal requerido podría ascender al 0.4% del PIB en 2018.

Así, bajo este escenario de reforma tributaria se cumpliría la austeridad fiscal reflejada en la Regla y, mucho más importante, se lograría modernizar a Colombia para enfrentar los TLCs recientemente firmados-ratificados, ver gráfico 52. Ello resultará primordial en la competitividad de sectores clave como el comercio, el agro y la industria, los cuales vienen padeciendo el fenómeno de Enfermedad Holandesa, en particular este último,

Gráfico 52. Balance del GC
Incluye infraestructura y ajuste para cumplir Regla Fiscal
(% del PIB)



Fuente: cálculos propios con base en Clavijo *et al.*, 2012a y MHCP.

en donde la relación Valor Agregado Industrial/PIB ha venido descendiendo de niveles del 24% hace tres décadas a uno del 15% hace una década y actualmente se perfila hacia tan sólo un 9%-12% en dicha relación en el período 2012-2020 (ver Clavijo *et al.*, 2012b).

Las principales conclusiones que se pueden extraer referidas a la aplicación de una Regla Fiscal durante el período 2015-2020 son las siguientes:

- Bajo el escenario base, el déficit del GC pasaría del -2.8% del PIB en 2011 al -2.1% en 2014 y al -2.2% en 2018. Ello es consistente con déficits estructurales

del 2.4% del PIB y el 2.3% del PIB en dichos años. Para cumplir las metas puntuales requeridas por la Regla Fiscal en 2014-2018 (-2.3% del PIB y -1.9% del PIB) se requerirían ajustes marginales en 2014 (0.1% del PIB), pero considerables en 2018 (0.4% del PIB).

- Al incluir los gastos de infraestructura, el déficit fiscal consistente con dichas inversiones se vería presionado al alza en cerca del 1.6% del PIB, descontando los rubros de inversión (vigencias futuras) ya incluidos en nuestro escenario base. Dicha presión elevaría el déficit del escenario base de los mencionados valores promedio del 2.2% hacia valores del 3.8% del PIB durante 2012-2020.
- Con los gastos de infraestructura, el balance primario se deterioraría hacia el -1% del PIB y el stock de deuda al 44% del PIB hacia el año 2020. Sin embargo, ello tendría el importante atenuante de haber comenzado a reducir el gran atraso de infraestructura del país y empezar a acelerar el PIB-potencial de Colombia, por décadas estancado en el 4.5% anual.
- El escenario óptimo viene dado por uno en el que, simultáneamente, se realizan las obras de infraestructura que permiten modernizar el país y se cumple con dicha Regla Fiscal. Para lograr dicho objetivo se requiere: i) buscar recursos públicos adicionales por cerca del 2% del

PIB, fundamentalmente a través de mayores recaudos, dadas las inflexibilidades a la baja del gasto; o ii) entrar a modificar la Regla Fiscal vigente para acomodar hasta un 1.7% del PIB de gasto público en infraestructura, de un total de gasto en infraestructura del 3.3% del PIB anual durante 2013-2020, y sin violar la Regla Fiscal que incluiría dicha cláusula de oro. De esta manera, los ajustes requeridos para honrar dicha Regla Fiscal, ajustada por infraestructura, serían sólo del 0.1% del PIB en 2014, pero aun así el ajuste fiscal requerido podría ascender al 0.4% del PIB en 2018.

REFERENCIAS

- Anif (2006), "Los riesgos fiscales de la Reforma a las Transferencias Territoriales", *Informe Semanal* No. 861, diciembre de 2006.
- Anif (2009a), "Universalización de la salud y activismo jurídico", *Informe Semanal* No. 993, septiembre de 2009.
- Anif (2009b), "Contratos de inestabilidad tributaria: ¿No tributación sin representación?", *Comentario Económico del Día* 25 de julio de 2009.
- Anif (2010a), "Redistribución de las regalías: hacia un SGP Consolidado", *Comentario Económico del Día* 24 de agosto de 2010.
- Anif (2010b), "Impuesto a las Transacciones Financieras: ¿muerte natural o reforma estructural?", *Comentario Económico del Día* 14 de Septiembre de 2010.
- Anif (2010c), "Privatización de activos de infraestructura (1990-2010)", *Informe Semanal* No. 1031, julio de 2010.
- Anif (2010d), "Reglas fiscales: pulimento vs. ajuste estructural", *Comentario Económico del Día* 16 de marzo de 2010.

- Anif (2011), *La torre de Babel pensional: Hacia una cartilla actuarial para Colombia*, investigación realizada por Anif bajo el auspicio de la Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir S.A, septiembre de 2011.
- Anif (2012a), "La Regla Fiscal: cláusulas de oro para financiar la infraestructura", *Informe Semanal* No. 1144, octubre de 2012.
- Anif (2012b), "Costos fiscales de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs)", *Comentario Económico del Día* 23 de octubre de 2012.
- Anif (2012c), "Reforma Tributaria y margen de gravamen", *Comentario Económico del Día* 30 de octubre de 2012.
- Anif (2012d), "Sobre la captura del Estado y el mal gobierno", *Comentario Económico del Día* 4 de noviembre de 2012.
- Anif (2012e), "Crecimiento económico de mediano plazo: ¿Qué nos dice el modelo de capital incremental?", *Informe Semanal* No. 1151, diciembre de 2012.
- Anif (2013), "Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012", *Informe Semanal* No. 1156, enero de 2013.
- Carranza L., Daude C. y Melguizo A. (2011), "Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?", OECD Development Centre Working Papers 301, OECD.
- Clavijo S. (2001), *Fallos y fallas económicas de la Corte Constitucional*, Libros de Cambio, Editorial AlfaOmega, abril.
- Clavijo S. (2003), "Social Security Reform in Colombia: Implicit Taxes, Dead-Weight Losses, and Sustainability", *Working-Paper*, Central Bank of Colombia, septiembre.

- Clavijo S. (2004), *Descifrando la 'Nueva' Corte Constitucional*, Libros de Cambio, Editorial AlfaOmega, febrero.
- Clavijo S. (2007), "Impacto económico de algunas sentencias de la Corte", *Diálogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Clavijo S. (2009a), "Social Security Reforms in Colombia: Shrinking Demographics and Fiscal Balances", IMF Working Paper No. 58/09.
- Clavijo S. (2009b), *Instituciones, leyes y pragmatismo económico*, Anif, 2009.
- Clavijo S. y Torrente C. (2008), "El déficit fiscal de la salud en Colombia: un análisis comparativo internacional", revista *Carta Financiera*, Ed. 143, julio - septiembre de 2008.
- Clavijo S. y Vera A. (2010), "Los desafíos fiscales de Colombia (2010-2014)", Anif, junio de 2010.
- Clavijo S., Vera A. y Carvajal J. (2010), "Regalías y recursos: ¿cómo aprovecharlos?", *Infraestructura y Desarrollo* No. 38, noviembre-diciembre de 2010.
- Clavijo S. y Peña M. (2010), "Reformas al régimen de salud: entre la emergencia social y el déficit estructural", *Revista de Asuntos Públicos* No. 5, septiembre.
- Clavijo S., Vera A. y Vera N. (2012a), "La Inversión en infraestructura en Colombia 2012-2020: efectos fiscales y requerimientos financieros", julio de 2012.
- Clavijo S., Vera A. y Fandiño A. (2012b), La desindustrialización en Colombia: análisis cuantitativo de sus determinantes, noviembre de 2012.

- Comité Técnico Interinstitucional para la Regla Fiscal (2010). "Regla Fiscal para Colombia", Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, julio de 2010.
- CRES (2012), "Estudio técnico para la estimación de la UPC del Régimen Subsidiado para la unificación de los planes de beneficios del grupo de 18 a 59 años", mayo de 2012.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2008), "Actualización de la cartilla las regalías en Colombia", Dirección de Regalías.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009), "Orientaciones para la programación y ejecución del Sistema General de Participaciones", Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010), "Informe de monitoreo a los recursos del Sistema General de Participaciones de propósito general y asignaciones especiales - vigencia 2009", Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Echeverri J.C., Escobar A., Merchán C., Piraquive G. y Santamaría M. (2001), "Elementos para el debate sobre una nueva reforma fiscal en Colombia," *Archivos de Economía*, No. 156, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Fedesarrollo (2010a), "El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura", abril 12 de 2010.
- Fedesarrollo (2010b), "La Regla Fiscal para Colombia", *Debates de Coyuntura Económica y Social*, No. 81, julio de 2010).

- Landau D. (2010), "Political Institutions and Judicial Law in Comparative Constitutional Law", *Harvard International Law Journal*, Vol. 51, No. 2.
- Landau D. (2012), "The Reality of Social Rights Enforcement", *Harvard International Law Journal*, Vol. 53, No. 1.
- Llinás M. (2012), "El transporte y la logística en Colombia: las restricciones más vinculantes", revista *Carta Financiera*, No. 158, abril-junio de 2012.
- Mejía P. (2010), "Informalidad y asistencialismo: el caso del sistema de salud colombiano", Tesis de grado PEG, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Mesa A. y Llanes M. (2006), "Reformas a los sistemas de pensiones: efectos institucionales y fiscales. Estudio de Caso: Colombia", Washington, Proyecto BID- Fondo de Cooperación Español, enero de 2006.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010), "Estrategia económica y fiscal 2010-2014", noviembre de 2010, Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), "Régimen de Transición Pensional de los Servidores Públicos", Dirección General de Regulación de Seguridad Social, mayo, Bogotá.
- Osorio D. et al. (2005), "El Modelo DNPensión 4.0", *Archivos de Economía*, No. 285, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Santamaría M. y García F. (2008), "El sistema de salud colombiano," revista *Carta Financiera*, No.143, julio-septiembre.
- Schaechter A., Kinda T., Budina N., y Weber A. (2012), "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset", IMF Working Paper, WP/12/187.

- Shome P., Haindl E. y Schenone O. (1999), "Colombia: la política tributaria 1995-99", Fondo Monetario Internacional, noviembre.
- Steiner R., Clavijo I. y Salazar N., (2008), "*Colombia's Efforts at Achieving Inclusive and Sustainable Growth: the Road Traveled and the Challenges Ahead*", Fedesarrollo, mayo de 2008.
- Ter-Minassian T. (2011), "Should Latin American Countries Adopt Structural Balance-based Fiscal Rules?", presentado en el 13vo Public Finance Workshop del Banco de Italia, marzo-abril de 2011.
- Tanzi V., Schuknecht L. y Afonso A., (2010), "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets", *Taylor and Francis Journals*, vol. 42(17), págs. 2147-2164.
- Tanzi V., Schuknecht L. y Afonso A., (2010), "Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency", *Journal of Economic Inequality*, Springer, vol. 8(3), págs 367-389.
- World Economic forum (2011), *The Global Competitiveness Report 2011–2012*.

