

# **Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos (2010-2020)**

Elaborado por Sergio Clavijo \*

Premio a la Investigación “Germán Botero de los Ríos” - Fedesarrollo

Abril de 2011

*Resumen:*

Las marcadas restricciones constitucionales y legales, provenientes de la Carta Política de 1991, explican en buena medida las serias dificultades que enfrenta Colombia para contener su creciente gasto público, actualmente bordeando el 18% del PIB a nivel del gobierno central. A su vez, su estructura tributaria es anti-técnica y compleja, donde se combinan tasas de gravamen relativamente elevadas con un gran cúmulo de exenciones. Ello se traduce en bajos niveles de recaudo, de sólo un 13% del PIB en el gobierno nacional, y al añadir los ingresos de capital sus ingresos sólo ascienden al 14-15% del PIB. Así, el gobierno nacional enfrenta un déficit fiscal estructural del orden del 4% del PIB y un déficit primario (sin intereses) del -1% del PIB.

Este documento analiza esa estructura fiscal y plantea soluciones tendientes a reducirlo a niveles manejables del 2% del PIB en el horizonte 2011-2015, al tiempo que se logra un superávit primario de +1% del PIB de forma sostenible. Las alternativas de política estarán en función de: i) la adopción de una reforma tributaria estructural; ii) el replanteamiento que se logre del manejo de las regalías minero-energéticas; y iii) el papel asignado a la llamada Regla Fiscal. Las simulaciones aquí presentadas sobre la aplicación de dicha regla fiscal indican que cabe esperar una convergencia del déficit del gobierno central hacia el -1% del PIB (2015-2020), donde en promedio la “brecha del producto” jugaría un papel neutro, y la “brecha del sector minero-energético” inducirá restricciones a dicho déficit. Todo ello debe permitir una reducción de la relación Deuda/PIB del GC de niveles del 36% hacia el 24% del PIB, lo cual aseguraría poder mantener el grado de inversión.

Clasificación JEL: Política Fiscal (E62); tributación, subsidios e ingresos (H20); gastos del gobierno nacional (H50).

---

\* Con el apoyo del equipo de investigaciones de Anif, integrado por Alejandro Vera, Nelson Vera, Raúl Ávila, María Angélica Lozano y Jennifer Carvajal. Los autores agradecen el estímulo intelectual y los comentarios recibidos del equipo de investigadores de Fedesarrollo, en particular de Roberto Steiner, y también los de Armando Montenegro.  
Email: sclavijo@anif.com.co

## ÍNDICE

|      |  |     |
|------|--|-----|
| I.   | Introducción.....  | 3   |
| II.  | Análisis de las presiones estructurales de gasto:.....                 | 10  |
|      | 1. El Sistema General de Participaciones (SGP)                         |     |
|      | 2. Manejo de las regalías e implicaciones fiscales                     |     |
|      | 3. La seguridad social: Salud y Pensiones                              |     |
|      | 4. Gasto Público Social  |     |
| III. | Análisis del lado de los ingresos:.....                                | 69  |
|      | 1. Resultados de la política tributaria de los últimos 20 años         |     |
|      | a. Análisis de la actual coyuntura fiscal                              |     |
|      | 2. Tendencias fiscales de mediano plazo y reformas estructurales       |     |
| IV.  | Simulaciones fiscales de mediano plazo 2011-2020:.....                 | 99  |
|      | 1. Proyecciones del Balance Fiscal Público 2011-2020                   |     |
|      | 2. Regla fiscal y simulaciones sobre trayectorias del balance público. |     |
|      | Referencias Bibliográficas.....  | 128 |

## I. Introducción

Colombia registró un gasto del Gobierno Nacional (GN) cercano al 17.3% del PIB, en promedio, durante Uribe I (2002-2006) y del 18% durante Uribe II (2007-2010). Estas cifras representan un marcado incremento respecto al 10% del PIB observado en la primera parte de los años noventa, cuando el impacto fiscal de la Constitución de 1991 no había entrado en todo su vigor.

Este incremento del gasto público del orden de 8 puntos del PIB de Colombia, casi duplicándolo en tan sólo dos décadas, ilustra ese “Leviathan” 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 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 del 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 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 de 5% del PIB en 2001 y un total de transferencias territoriales de 6.8% 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 a partir del 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, 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 cortapiza 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.

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 “sistema de transición” demasiado prolongado (20 años) y por la vía de interpretaciones de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Procuraduría y de la tutela se han continuado reclamando beneficios especiales que se creían ya derogados. Aunque se logró reducir el VPN pensional de 220% del PIB en 2002 a 118% en 2009, la “resurrección de beneficios especiales” bien podría elevarlo nuevamente a niveles de 141% del PIB, como veremos 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 este se ha incrementado en cerca de 1 punto del PIB en tan sólo la última década, llegando a 7.7% del PIB al cierre del 2009. 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 anti-técnica, 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 GN/PIB tan sólo bordea un 13% 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), esta baja presión tributaria ha provenido de la ilusión gubernamental de creer en la “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 proviene la erosión de la base gravable, agravada por la imposición de gravámenes que promueven la informalidad y la no-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 \$7 billones anuales (1.5% del PIB). Afortunadamente, la Administración Santos ha empezado a taponarlos, donde la eliminación del descuento del 30-40% en Imporrenta, por reinversión de utilidades, estará aportando \$4 billones a partir del 2012, según la Ley 1430 de 2010.

Por todo lo anterior, la relación Recaudos Tributarios/PIB ha promediado un 13% del PIB en GC, aún en épocas de auge (2005-2010), y al añadir los de las

entidades territoriales (2% del PIB a nivel municipal y 1% del PIB a nivel Departamental) totaliza un 16% del PIB. Esta cifra está por debajo de la media de la región (17% del PIB) y dista 5 puntos del PIB respecto al 21% del PIB observado en Chile.

El resultado de combinar esa pesada estructura de gastos con esos bajos niveles de recaudos ha sido un déficit estructural del 4% del PIB en cabeza del GC durante el último cuatrienio (= Ingresos Tributarios de 13% + Ingresos No Tributarios de 2% - 19% de gastos totales). Este déficit estructural del GC, a su vez, implica un faltante primario cercano a 1% del PIB por año.

La actual dinámica del diferencial entre las tasas de interés sobre la deuda pública (bordeando un 5%-6% real) y el crecimiento del recaudo del GC (3%-4% real) requeriría un primario de cero para equilibrar la relación Deuda Pública/PIB. Con un primario estructural cercano a -1% del PIB, Colombia está transitando actualmente por un esquema financiero tipo Ponzi, bajo el cual el país continuará endeudándose para pagar los intereses de la deuda. (ver Clavijo y Vera, 2010). Ello, a su vez, nos llevará a incrementar la relación Deuda Pública Bruta / PIB del actual 36% hacia el 40% a nivel del GC para el 2014-2015 y podría ser aún mayor bajo el disparo de las contingencias de Seguridad Social, las cuales comentaremos más adelante. A nivel del consolidado público, dicha relación de Deuda Pública/PIB podría alcanzar niveles del 50% del PIB hacia el 2015 bajo un escenario de inacción.

En medio de este panorama fiscal, ha tomado posesión el Presidente Santos para el período 2010-2014. Acompañado de una alta popularidad (70% de la votación en segunda vuelta), 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 del 2010 y a lo largo del 2011).

El discurso económico 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 toca administrarle cuidadosamente el suero” disponible para la fase de ayudas humanitarias y

reconstrucción de la infraestructura afectada por el crudo invierno de finales 2010 e inicios del 2011. Si bien la economía colombiana logro crecer satisfactoriamente a ritmos del 4.3% durante el 2010, y aparentemente nunca estuvo en recesión durante 2008-2009, sus perspectivas de crecimiento 2012-2014 parecen estar más cerca de su “potencial” de 4,5% que del añorado 6% anual (en promedio). Se trata no sólo de limitaciones estructurales relacionadas con falta de infraestructura y de flexibilidad laboral, sino también con un entorno internacional y regional algo adversos a la aceleración económica durante estos próximos años.

Esta catástrofe ha sido catalogada como el “Katrina-Colombiano,” sólo que en la realidad es mucho más grave: afectó el 5% de la población (2 millones), se explayó a cerca de la mitad del territorio habitado y requerirá gastos adicionales por más del 2% del PIB. Esto se encaró haciendo una Declaratoria de Emergencia Económica y Social desde finales del 2010 y bajo dicho Estado de Excepción se han generado más de 30 Decretos-Ley (hasta finales de enero del 2011), cuyo contenido analizaremos en detalle más adelante. 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) han quedado en firme. No obstante, el gobierno tendrá que recurrir al Congreso para tramitar, por ejemplo, la enajenación de acciones de Ecopetrol (hasta por un 10% adicional) y para impulsar reformas al sistema de las Corporaciones Autónomas (CARs).

Para encarar parte de esta emergencia el gasto total se ha incrementado en 0.8% del PIB entre el 2010 y el 2011 a través de adiciones presupuestales y reasignaciones. El grueso de este gasto está sustentado con una presión tributaria que se estaría incrementando en 0.6% del PIB por cuenta de las tres Reformas Tributarias que están apuntalando el 2011: 1) la del Patrimonio, según Ley 1370 de 2009; 2) la de la sobre-tasa al Patrimonio con recursos destinados a los damnificados, según Decreto-Ley 4825 de 2010; y 3) la Mini-Reforma tributaria de la Ley 1430 de 2010, la cual eliminó varias exenciones, pero que también creó diversos rubros de mayor gasto. En este documento

presentaremos un balance detallado de nuevos gastos y recursos adicionales, para obtener el cambio en la posición neta fiscal del GC durante 2011-2018, lo cual discutiremos posteriormente.

Además de estos temas coyunturales, la Administración Santos se ha trazado una ambiciosa agenda relacionada con temas fiscales de carácter estructural. Ella se ha embarcado en dos reformas Constitucionales relativas a saneamiento fiscal. La primera se trata del Proyecto de Acto Legislativo No.19 de 2010, el cual pretende elevar a rango Constitucional el derecho de los colombianos a la “estabilidad fiscal”; elemento clave a la hora de discutir con las Altas Cortes cuál es el papel del presupuesto nacional, su papel restrictivo, y aclarar las prioridades en materia de asignación de los recursos públicos. Por estrecho margen, este Proyecto hizo tránsito en el Congreso y ahora deberá sortear la primera legislatura (consecutiva) del 2011, lo cual no luce fácil.

La segunda Reforma Constitucional toca con la re-asignación de las Regalías y su distribución. El Proyecto de Acto Legislativo No. 13 de 2010 apunta a optimizar el uso y distribución (nacional) de las regalías, con especial énfasis en el mejoramiento de la infraestructura territorial. Aunque esta reforma ha contado con un mejor recibo dentro del Congreso y su votación favorable fue copiosa, los detalles regulatorios son complejos y todavía restaría por aprobar la Ley que define múltiples detalles, de gran polémica nacional, en la segunda legislatura del 2011.

Por último, se viene impulsando la aprobación de una Ley de Regla Fiscal (Proyecto No.112 de 2010) tendiente a generar “reglas duras” que permitan elevar el primario al plano positivo. Para ello se estarían aplicando 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 vendrá a complementar los ejercicios de Sostenibilidad Fiscal de Mediano Plazo, ordenada por la Ley 819 de Responsabilidad Fiscal que había sido aprobada en 2003.



En particular, este ejercicio de revisión fiscal estructural que aquí realizamos, tanto por el lado de los ingresos como del gasto, debería constituirse en una pieza central a la hora de 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 2011-2020.

Este escrito 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 estos 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 y a diferentes leyes que llevaron al incremento de los gastos durante 1991-2010. Posteriormente, se evaluarán las presiones de gasto que posiblemente se observarán durante la próxima década.

En el tercer capítulo analizaremos la política tributaria 1991-2010, 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 tres reformas tributarias (ninguna de ellas estructural) del período 2009-2011 (incluyendo los decretos de Emergencia Económica). De allí extraeremos las trayectorias más probables en materia de ingresos y gastos, moldeados por la coyuntura de emergencia. 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 2010-2020, 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 bordeaban el 18% del PIB al cierre de 2010. Más allá de dicho nivel, lo verdaderamente preocupante es su inflexibilidad a la baja, estimada por el propio gobierno en 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 proviene de un elevado “contencioso jurídico”. Como veremos, en materia de transferencias territoriales y de gasto social, los mandatos de la Carta Política de 1991 (CP-1991) continúan ejerciendo presiones alcistas. En materia de 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. Finalmente, veremos cómo las recurrentes reformas paramétricas en pensiones han sido incapaces de eliminar los subsidios en el régimen de prima media (en promedio otorgando entre 10-15% de tasa de reemplazo adicional respecto de las que da 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 del 2007.

### **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 Latinoamérica. Medido a través de su población, encontramos que mientras en Colombia su capital tan sólo alberga el 16% de la población, en Chile ella registra el 40%, en Argentina el 34% (Gran Buenos Aires) y en Perú el 27%. Colombia, además, cuenta con al

menos 10 ciudades intermedias que diseminan la población y su importancia socio-económica 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 7% del PIB. Esto implica que el Gobierno Central (GC) comparte cerca del 50% 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/PIB 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 destinan a pagar los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, según lo establecido por las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007.

Dicho SGP representó un 4.3% del PIB en recursos para las regiones en el año 2010, equivalentes al 31.2% 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 aún, 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 al 7% del PIB, casi ese 50% antes anotado de coparticipación entre GC y territorios.

### 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 ese año, cuando el SGP ascendió al 5% del PIB, llevando a una coparticipación territorial del 42.4% (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 6.8% del PIB en 2001, luego el nivel de coparticipación se elevó entonces a un insostenible 58% 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 de 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 01 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 durante el período 2002-2008. También cabe recordar que en la Reforma Constitucional de 2001 se permitió, como una concesión al Magisterio, que se le adicionaran al SGP recursos del Fondo Educativo de Compensación (FEC).

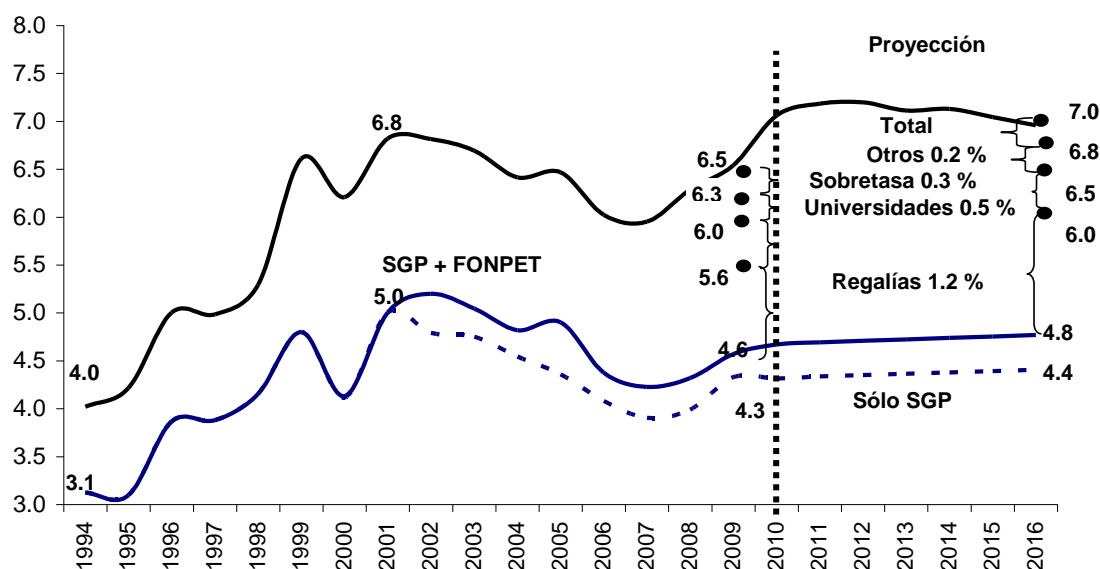
Durante el período 2002-2008, el SGP se incrementó a un ritmo del 2% real por año, permitiendo que la participación SGP/ICN descendiera del 40.7% al 29.4%. Ya para el año 2010, dicha relación se incrementó a niveles cercanos al 34%, poniendo nuevamente presión sobre las finanzas del GC.

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 mantiene la proporción de crecimiento con el PIB nominal). Esto quiere decir que la relación SPG + Regalías + Otras transferencias continúa bordeando la exigente coparticipación hasta de 6%-7% del PIB en años recientes (ver gráfico 1).

En suma, la reforma de 2001 desligó el SGP de los ICN y los puso a crecer en términos reales en el rango 2%-2.5% durante el período 2002-2006. Gracias a ello, la relación SGP/PIB descendió de ese 5% del PIB en 2001 a 3.9% del PIB en 2007 (4.2% 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 de 6.8% del PIB en 2001 a 6% del PIB en 2007. Aún así, el total de transferencias territoriales como proporción de los ICN descendió de 42.4% a 28.9% en dicho período, permitiendo una corrección temporal en las finanzas del GC.

**Gráfico 1. Transferencias territoriales totales**  
(% del PIB)



Fuentes: Cálculos de Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Contaduría General de la Nación.

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 regresaría a la perniciosa atadura a los ICN a partir del 2009, arrojando un sobre costo 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 1.5% del PIB, pasando del 4.2% del PIB a niveles de 5.7% del mismo (ver Anif, 2006). Ante ese panorama, se advirtió la necesidad de impulsar una nueva reforma Constitucional. El Acto Legislativo 04 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 01 de 2001. El nuevo

arreglo haría que la relación SGP/PIB se estabilizará en cerca de 5% (incluyendo aquí los recursos del Fonpet) durante el período 2008-2016. La nueva regla significaba elevar el SGP anualmente en 3.5%-4% en términos reales en 2008-2010, pero estaría regresando a expansiones del 3% real hacia el 2016 (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Crecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP)**  
(% y \$ Billones)

|   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011-2016   |
|---|------|------|------|-------------|
| <b>Crecimiento real % (base del SGP)</b>            |      |      |      |             |
| Tasa de Crecimiento real                            | 4.0  | 4.0  | 3.5  | 3.0         |
| \$ billones   | 18.9 | 20.0 | 21.4 | 22.9 – 32.3 |
| <b>Sobretasa de Crecimiento Educativo % (ST-CE)</b> |      |      |      |             |
| Tasa de Crecimiento nominal                         | 1.3  | 1.3  | 1.6  | 1.8         |
| \$ billones   | 0.14 | 0.15 | 0.20 | 0.24 – 0.34 |
| <b>Total (base del SGP) + (ST-CE)</b>               |      |      |      |             |
| \$ billones   | 19.0 | 20.2 | 21.6 | 23.2 – 32.7 |

Fuentes: Elaboración de Anif, según Acto Legislativo 04 de 2007 y Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así, a partir de 2017, el crecimiento del SGP se volvería a “enganchar” al crecimiento promedio de los ICN y no a una participación (promedio) en los ICN. Este “regreso al pasado” encierra una nueva contingencia para las finanzas públicas, que seguramente tocará entrar a enmendar, tal como ocurrió en 2007, enderezando lo actuado en el 2001.

Adicionalmente, en la reforma del 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% del SGP; 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, (ver cuadro 2).

Este tratamiento asimétrico que le otorgó el Congreso a las regiones impedirá que por esta vía se puedan mejorar las finanzas del GNC; en general, la relación SGP/PIB tenderá a estabilizarse en los niveles actuales o a incrementarse, dadas éstas cláusulas asimétricas de transferencias a favor de los territorios.

**Cuadro 2. Transferencias Territoriales en 2006-2016**  
(Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007)

| Zonas                     | Zona emergencia fiscal           | Zona normal                   | Zona peligro  |
|---------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---|
| Criterio de ajuste        | Inflación                        | Inflación + crec. Poblacional | Inflación + crec. de largo plazo + diferencial                            |
| Tipo de Crecimiento       | Manteniendo poder real de compra | Crecimiento <i>per-cápita</i> | Mantenimiento % del PIB<br>$\frac{SGP}{PIB}$ o $\frac{SGP}{PIB} \uparrow$ |
| Tendencia de Largo Plazo  | 4%                               | $4\% + 1.5\% = 5.5\%$         | $4\% + 4\% = 8\%$   |
| Crecimiento PIB > 4% (6%) |                                  |                               | $\frac{SGP}{PIB}$<br>$4\% + 4\% + 2\% = 10\%$                             |
| Crecimiento PIB < 4% (1%) |                                  |                               | $\frac{SGP}{PIB} \uparrow$<br>$4\% + 4\% + 0\% = 8\%$                     |

Fuentes: Elaboración de Anif, según Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007

Así, las reformas de 2001 y del 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 y ello estará generando presiones adicionales sobre sus finanzas. Como ilustra el cuadro 2, inicialmente llegamos hasta el límite de la “zona normal”, al otorgar crecimientos iguales a los del PIB-nominal (manteniendo constante la relación SGP/PIB), pero en 2007 pasamos a la “zona de peligro”, al otorgar un diferencial (a manera de seguro) a favor de los territorios para crecimientos del



PIB-real superiores al 4%. Esto implica que la relación SGP/PIB en realidad tenderá a incrementarse en aquellos años en que el PIB-real crezca por debajo del 4% y se mantendrá constante cuando dicho PIB-real crezca por encima de sus valores de largo plazo (PIB-potencial).

### 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 Grande del 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). Estos han probado ser elementos esenciales para lograr el desarrollo regional con equidad, los cuales deberían replicarse a la hora de pensar en una mejor distribución de las regalías (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 04 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 GN llegarían a 19% del PIB en 2010-2015. Dentro de éstos, las transferencias territoriales atadas al SGP representarían 4.4% del PIB durante ese mismo período. Si se suman las transferencias al Fonpet (0.4% del PIB), regalías (1.2%), universidades (0.5%), sobretasa (0.3%) y otros (0.2%), se habría llegado al 7.1% del PIB en promedio entre 2010 y 2015 (ver gráfico 1).

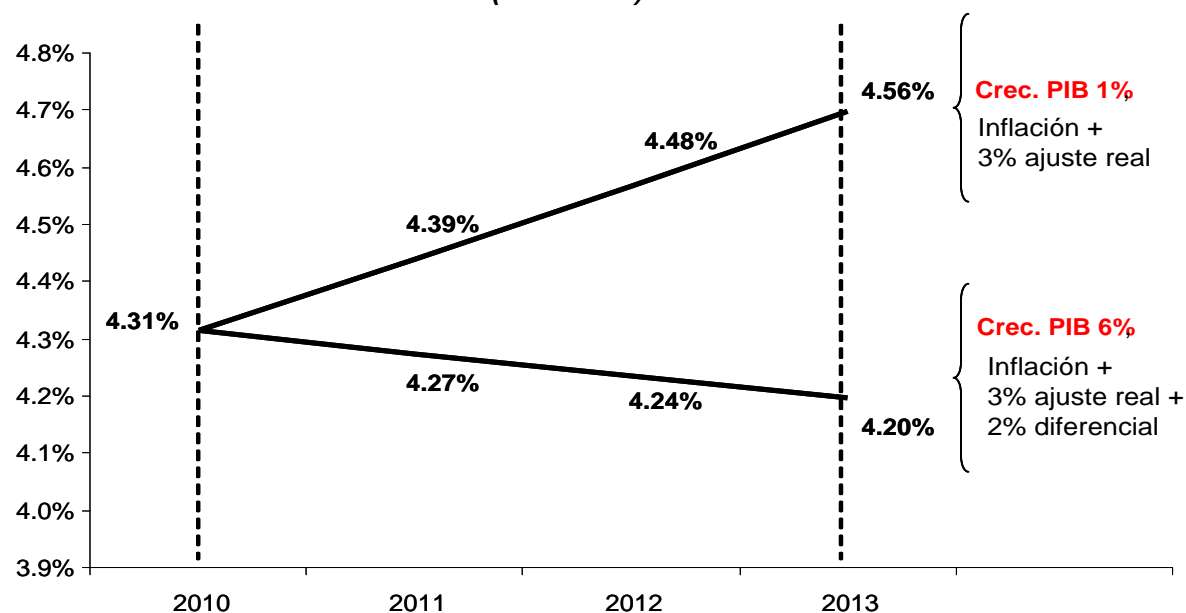
Estas transferencias pasarían de representar un 4% del PIB en 1995 a un 7% del PIB en 2016. Esto significa un incremento del 80% en veinte años (una tasa de crecimiento anual del 2.8% anual). Así, dichas transferencias hacia los territorios se habrían prácticamente duplicado términos reales en el curso de dos décadas.

Esta presión que continúan ejerciendo las transferencias territoriales difícilmente podrá alterarse, pues el desgaste político en el Congreso ha sido grande durante todo el período 2000-2008. De hecho, el grueso del capital político de la Administración Santos ya se está utilizando en otras reformas constitucionales (tales como las regalías y el “derecho a la estabilidad macroeconómica”), antes comentadas.

Como vimos, la presión de gasto territorial podría elevarse si la economía no crece a un mínimo del 4% real por año. Por ejemplo, si en los años 2011-2013 el crecimiento del PIB fuera inferior al 4% (supongamos un 1%), el SGP pasaría del 4.31% de 2010 al 4.56% en 2013, una elevación de 0.25% del PIB (\$1.3 billones de 2010). En cambio, si la economía creciera al 4%, o por encima, el SGP se mantendría estable en 4.2%-4.3% del PIB (ver gráfico 2). Así, el GC ha quedado “atrapado y sin salida” para propósitos de mejorar la situación de sus finanzas en lo relativo al SGP.

En principio, el SGP, bajo las reglas vigentes, estaría creciendo a razón del 3% real por año. Sin embargo, al incluir los efectos de la sobretasa educativa y de los “seguros” de crecimiento económico otorgados por el GC, se tiene que la relación SGP/PIB bordeará niveles de 4.5%-5% durante 2011-2016. Esto implica que el SGP estará creciendo en línea con el PIB-nominal. Estos insumos serán claves a la hora de simular la trayectoria de las finanzas públicas durante 2011-2020 y analizar las dificultades para hacer el tránsito hacia un superávit primario positivo en los años venideros.

**Gráfico 2. Crecimiento Económico y SGP**  
(% del PIB)



Fuente: Elaboración de Anif, según Acto Legislativo 04 de 2007

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

- El SGP representó un 4.3% del PIB en recursos para las regiones en el año 2010, equivalente al 31.2% 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 de 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 01 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 5% 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 de otra reforma constitucional (Acto Legislativo 04 de 2007) para contener esta amenaza, pero en el 2016 este arreglo “temporal” podría volver a presionar las finanzas del GC.

- 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 momentos en que las finanzas del GC continúan en “zona de peligro”. 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 incrementarse en aquellos años en que el PIB-real crezca por debajo del 4% y se mantendrá constante cuando dicho PIB-real crezca por encima de sus valores de largo plazo (PIB-potencial), luego el GC ha quedado “atrapado y sin salida” para propósitos de pensar en sanear sus finanzas públicas en lo referente a las transferencias territoriales.

## **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 aún, 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 porque estar atadas al valor de lo extraído.

La distribución territorial de los recursos de las regalías ha resultado 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 3).

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. Aún 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 infraestructuras inter-regionales que tanto se requieren. De hecho, durante 2002-2010, el DNP tuvo que suspender giros de regalías a casi 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).

**Cuadro 3. Distribución acumulada de Regalías 2005-2009**  
**(\$ billones constantes de 2009)**

|      |                                    | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | (2005-2009) |
|------|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| 49%  | Departamento Productor             | 1.7   | 2.2   | 2.1   | 3.0   | 2.4   | 11.4        |
| 23%  | Municipio Productor                | 0.8   | 1.0   | 1.0   | 1.4   | 1.1   | 5.4         |
| 7%   | Municipio Portuario                | 0.2   | 0.3   | 0.3   | 0.4   | 0.3   | 1.6         |
| 79%  | <b>Total Directas</b>              | 2.8   | 3.5   | 3.4   | 4.8   | 3.9   | 18.4        |
| 21%  | Fondo Nacional de Regalías (FNR)   | 0.7   | 0.9   | 0.9   | 1.3   | 1.0   | 4.9         |
| 100% | <b>Total Directas + Indirectas</b> | 3.5   | 4.4   | 4.3   | 6.1   | 4.9   | 23.3        |
|      | <b>(% PIB)</b>                     | 0.62% | 0.76% | 0.81% | 0.98% | 0.98% | 4.15%       |

Fuentes: Cálculos de Anif con base en Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El cuadro 3 ilustra las distribuciones acumuladas de dichas regalías durante 2005-2009, 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, tenemos que de las 790 entidades beneficiarias (32 departamentos, 751 municipios y 7 Corporaciones Autónomas Regionales), el 95% de las regalías directas se concentran en sólo 17 departamentos y 60 municipios; que en su conjunto tan sólo cobijan el 23% de la población. Esta concentración se deriva de su asignación por localidad que las genera, aunque la propiedad del subsuelo es del Estado-territorial (nacional). Las regiones actualmente más beneficiadas son los departamentos de Casanare, Meta, Arauca y Huila (un 56% del total).

En promedio, dichas regalías han representado 0.83% del PIB por año, una cifra que a primera vista podría parecer no muy significativa. Sin embargo, ella es muy relevante cuando se piensa en su potencial para proveer infraestructura territorial. Como veremos, el auge que se percibe para el período 2011-2015 hace imperativo impulsar reformas que distribuyan 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 no se logrará de forma eficaz si se insiste en “atomizar los recursos” y/o se acude a propiciar asociaciones burocráticas basadas en las “regiones.” La infraestructura inter-regional debe surgir de asociaciones espontáneas, de abajo-hacia-arriba, donde el interés y la prioridad regional-nacional serían el factor de convocatoria para su manejo. Estos recursos llegarían vía esquemas de co-financiación nacional y fiducia para esos proyectos específicos, donde los dineros de nación-municipios-departamentos confluyen hacia esos proyectos regionales.

#### 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\$5.400 millones anuales durante 2006-2010 (2.4% del PIB anual), pudiendo llegar a promediar US\$6.600 en 2011-2015 (2.3% del PIB anual).

La producción de hidrocarburos (petróleo y gas natural) promedió 1 millón de barriles/diarios (bd) durante 2010 y se proyecta que alcance 1.7 millones (bd) en el año 2020, un crecimiento del 70%. La producción de carbón pasaría de 92 millones de toneladas/año en el 2010 a unos 160 millones en 2020, un incremento del 74% (ver cuadro 4).

**Cuadro 4. Proyección de la producción del sector minero-energético**

| Tipo de Recurso                     | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | Variación<br>(2010-2020) | Variación<br>Anual |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|--------------------|
| Petróleo (mbd)                      | 785         | 950         | 1050        | 1100        | 1150        | 1250        | 1350        | 1400        | 1450        | 1450        | 1450        | 85%                      | 6.3%               |
| Gas (mbde)                          | 215         | 200         | 200         | 250         | 250         | 250         | 250         | 250         | 250         | 250         | 250         | 16%                      | 1.5%               |
| <b>Subtotal Hidrocarburos (mbd)</b> | <b>1000</b> | <b>1150</b> | <b>1250</b> | <b>1350</b> | <b>1400</b> | <b>1500</b> | <b>1600</b> | <b>1650</b> | <b>1700</b> | <b>1700</b> | <b>1700</b> | <b>70%</b>               | <b>5.4%</b>        |
| Carbón (millones Ton)               | 92          | 96          | 107         | 119         | 124         | 128         | 138         | 144         | 150         | 152         | 160         | 74%                      | 5.7%               |
| Níquel (miles Ton)                  | 50          | 37          | 51          | 51          | 51          | 51          | 51          | 51          | 51          | 51          | 51          | 2%                       | 0.2%               |
| Oro (Toneladas)                     | 53          | 56          | 62          | 69          | 72          | 75          | 80          | 84          | 87          | 89          | 93          | 75%                      | 5.8%               |

Fuentes: Cálculos de Anif con base en Estrategia económica y fiscal (2010-2014) Ministerio de Hacienda y Crédito Público y ANH (2011)

Aún 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 conceptos de impuestos, utilidades y regalías. El sólo concepto de regalías pasaría de unos \$3.7 billones (0.7% del PIB) en 2009 a cerca de \$10 billones (1.5% del PIB) hacia los años 2014-2015) y unos \$12 billones (1% del PIB) en 2020. Así, el rubro de regalías se estaría incrementando cerca de un 60% en el próximo decenio, donde el país debe prepararse para administrar de la mejor manera una “bonanza minero-energética” equivalente a 1.3% del PIB por año durante al menos el próximo quinquenio (ver cuadro 5).

**Cuadro 5. 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   | 5870        | 7290        | 7550        | 8010        | 8100        | 8570         | 8510         | 8750         | 9010         | 9260         | 9540         |
| Carbón          | 1331        | 1339        | 1379        | 1496        | 1512        | 1501         | 1567         | 1649         | 1645         | 1801         | 2047         |
| Níquel          | 148         | 70          | 95          | 95          | 99          | 101          | 104          | 110          | 112          | 121          | 129          |
| Otros           | 138         | 143         | 157         | 177         | 188         | 191          | 208          | 224          | 237          | 247          | 272          |
| <b>Total</b>    | <b>7487</b> | <b>8842</b> | <b>9181</b> | <b>9778</b> | <b>9899</b> | <b>10363</b> | <b>10389</b> | <b>10733</b> | <b>11004</b> | <b>11429</b> | <b>11988</b> |
| <b>(% PIB)</b>  | <b>1.4%</b> | <b>1.5%</b> | <b>1.5%</b> | <b>1.4%</b> | <b>1.4%</b> | <b>1.3%</b>  | <b>1.2%</b>  | <b>1.2%</b>  | <b>1.1%</b>  | <b>1.1%</b>  | <b>1.0%</b>  |

Fuentes: Cálculos de Anif con base en Estrategia económica y fiscal (2010-2014) Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010)



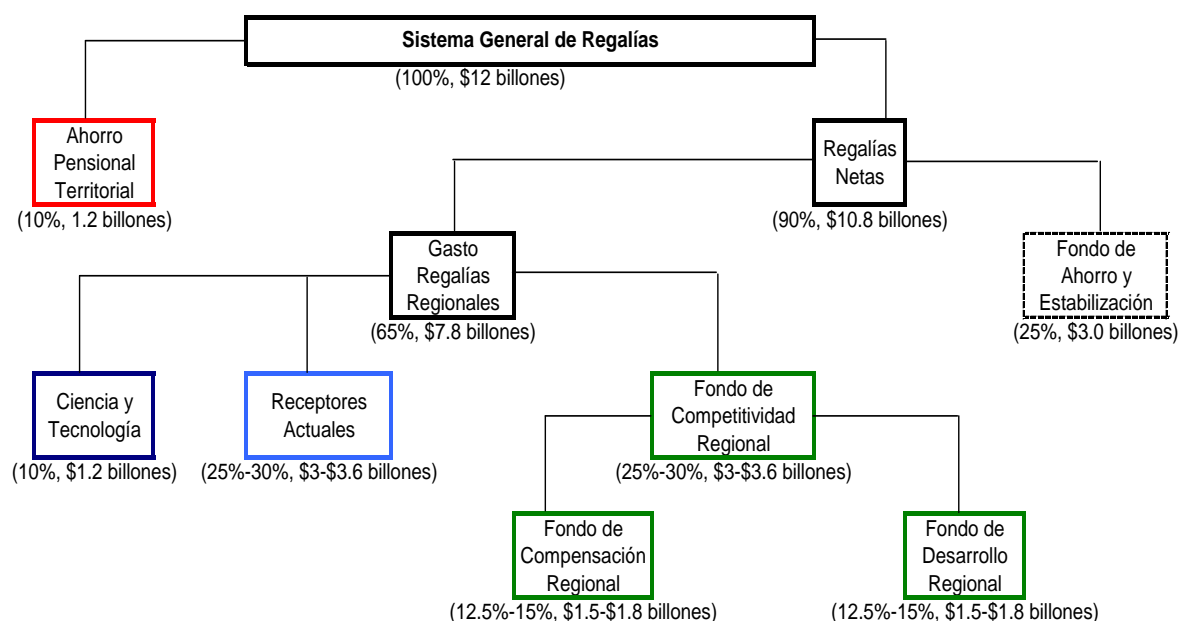
### Reforma al Sistema General de Regalías

Las reformas al Sistema General de Regalías (SGR), según proyecto del Acto Legislativo No. 13 de 2010, logró cursar sus primeros cuatro debates y los restantes cuatro se impulsarán durante la primera legislatura del 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 y NBI), la reasignación de sus usos hacia la Ciencia-Tecnología, la creación de un fondo de ahorro-inversión y la eliminación del FNR.

En particular, el SGR debe generar un fondo de ahorro-estabilización (anticíclico), el cual podría acumular hasta un 25% de dichos recursos; el componente de Ciencia-Tecnología recibiría un 10% y el FONPET hasta otro 10% de total de las regalías. El grueso de los recursos (entre un 25-30%) iría a un fondo de inversiones en infraestructura regional, denominado Fondo de Competitividad Regional (FCR). El FCR tendría dos elementos: i) un Fondo de Compensación (entre un 12.5%-15% del total) que destinaría recursos a las regiones más pobres; y ii) un Fondo de Desarrollo Regional (FDR) que se nutriría, con otro 12.5%-15%, al resto de los municipios a nivel nacional, (ver gráfico 3).

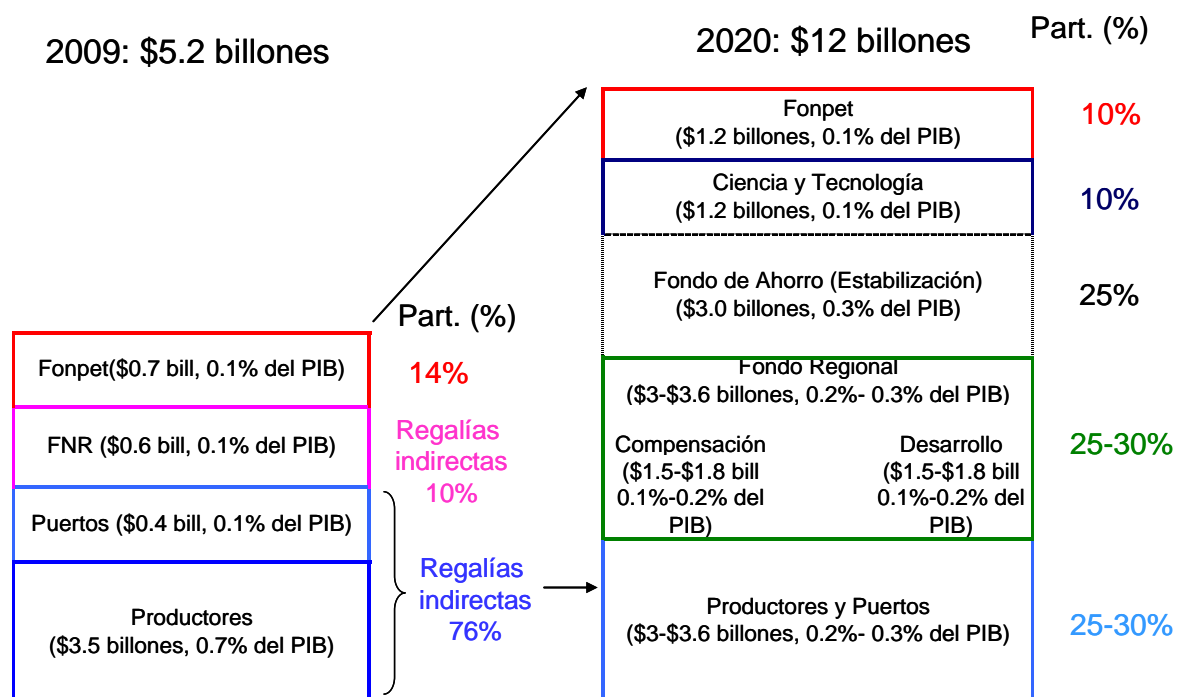
Anif ha simulado cómo quedarían los flujos de recursos en un año dado (en este caso el año pico del 2020). De los \$12 billones que se generarían por concepto de regalías en dicho año, al Fonpet se le girarían \$1.2 billones (10%), al fondo de estabilización irían \$3 billones (25%), a la Ciencia-Tecnología \$1.2 billones (10%), para los actuales receptores irían \$3-3.6 billones (25%-30%) y para el FCR sólo quedarían \$3-3.6 billones (25%-30%), ver gráfico 4.

**Gráfico 3: Esquema del Sistema General de Regalías**  
(Año pico de recursos, 2020: \$12 billones)



Fuentes: Elaboración de Anif con base en DNP y MHCP (2010)

**Gráfico 4. Comparación de sistema de Regalías:**  
Actual Vs. Acto Legislativo



Fuentes: Elaboración Anif con base en Ecopetrol, ANH, MHCP y Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010

Nótese que bajo el esquema propuesto, el Gobierno busca muchos propósitos diversos, drenando la idea original de concentrarlos en los grandes proyectos

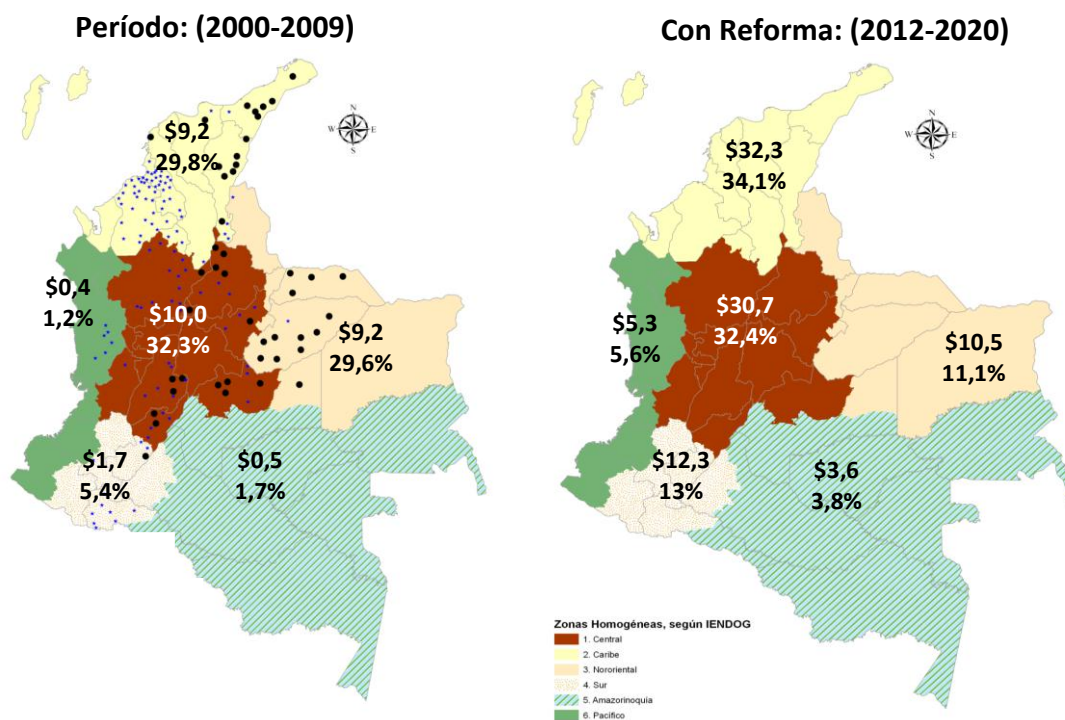
de infraestructura regional. El gráfico 4 ilustra cómo los nuevos recursos dedicados a dicha infraestructura regional tan sólo representarían entre 0.2%-0.3% del PIB por año en el curso de la presente década. Nótese que ésta es una cifra más bien pequeña en el contexto de una inversión requerida en infraestructura del orden de los 3%-4% del PIB por año, cifra necesaria durante el próximo quinquenio para acortar el atraso del país en este frente.

Dadas estas necesidades, inclusive el concepto de ahorro inter-temporal del 0.3% del PIB cabría revisarlo a la baja, pues la aplicación de estos recursos a proyectos de larga envergadura proporcionan (de forma natural) la llamada “suavización del consumo”. Dicho de otra manera, durante el próximo quinquenio la prioridad territorial es generar infraestructura con impacto de interconexión nacional, lo cual implica gastar de forma eficiente, pero será más gasto y no tanto ahorro. En este sentido, el GC se hace falsas ilusiones al pensar que buena parte del correctivo en su posición fiscal estaría viniendo del ahorro que se haga a través de las regalías. Más aún, lo que cabe esperar es un des-ahorro con tendencia a la baja en cabeza de las cuentas territoriales, probablemente cayendo del tradicional 0.7%-0.9% del PIB hacia cifras del 0.2%-0.4% del PIB por año. Pero el desafío del período 2011-2020 será generar infraestructura nacional-territorial, gastando de forma eficiente esta “mini-bonanza” minero-energética, y buscando el enderezamiento del desbalance fiscal en las propias cuentas del GC, especialmente en la generación de mayor tributación, dadas la conocida inflexibilidad del gasto a la baja.

La idea de usar criterios de población total y de NBI para redistribuir el adicional de las regalías a nivel nacional está bien orientada. Estos criterios dejarían a la zona central y norte con la mayor cantidad de recursos (32% y 34%, respectivamente), ver gráfico 5 y cuadro 6. 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 supra-territorial (por encima de la ya existente en

municipios y departamentos), tal y cómo lo ha advertido la propia Administración Santos.

**Gráfico 5. Resultado de la Reforma propuesta por el Gobierno  
(Seis Regiones)**



Fuentes: Cartografía DANE, Elaboración DNP-DDTS

**Cuadro 6: Distribución de Regalías por regiones  
(Hipotética)**

| ZONAS         | Población (Mill) | Con Reforma            |                                  |                                |                      |
|---------------|------------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------|
|               |                  | Anual<br>(\$ billones) | Total 2012-2020<br>(\$ billones) | Prom. Per cápita<br>(\$ miles) | Participación<br>(%) |
| Central       | 29.2             | 3.8                    | 30.7                             | 117                            | 32.4                 |
| Caribe        | 11.4             | 4.0                    | 32.3                             | 313                            | 34.1                 |
| Nororiental   | 2.1              | 1.3                    | 10.5                             | 548                            | 11.1                 |
| Sur           | 3.8              | 1.5                    | 12.3                             | 359                            | 13.0                 |
| Amazoniroquía | 0.6              | 0.5                    | 3.6                              | 701                            | 3.8                  |
| Pacífico      | 1.6              | 0.7                    | 5.3                              | 372                            | 5.6                  |

Fuente: Cálculos de Anif con base en DNP (2010)

Anif considera que el GC debería tomar el liderazgo a la hora de asignar prioridades en la aplicación de estos nuevos recursos de las regalías para propósitos de infraestructura regional, haciendo respetar tres reglas

fundamentales: i) su uso debe restringirse a verdaderos macro-proyectos de interés inter-regional; ii) el Gobierno Central debe ejercer una especie de “poder de veto”, de tal manera que ellos deban estar alineados con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo; y iii) la asociatividad regional debe surgir desde la base de los proyectos mismos, generando así las alianzas regionales para tal propósito, y logrando el concurso del GC, (ver cuadro 7).

No se trata entonces de buscar alianzas departamentales por empatía política temporal, sino asociatividad múltiple en función de cada proyecto. Por ejemplo, si varios departamentos y municipios encontraran que es de su interés financiar una vía de conexión regional-nacional, entonces dichas entidades ayudarían a estructurar el proyecto con el GC y éste les dará luz verde. Aprobado el proyecto en su fase de estudio (ojalá fase-III), los municipios y departamentos girarán recursos a la fiducia correspondiente, usando su participación del Fondo Regional, y allí mismo girará el GC su “alícuota” (*matching-fund*), con lo cual se iniciará el proyecto con esa asociación temporal regional. Es importante estar en guardia para no repetir las malas prácticas de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES).

Anif ha sido de la opinión de que sí Colombia quiere asegurarse que los recursos provenientes de las regalías se traduzcan en infraestructura regional, el camino a seguir es el del *Highway Trust Fund*, desarrollado durante el período 1940-1960 en los 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 esta estructura, la “zanahoria” consistió en recibir apoyos elevados del Gobierno Central si se seguían los lineamientos de interés inter-regional, pero de no hacerlo, se reducían dichos aportes. Aplicando este sistema a la estructura de los proyectos regionales, se lograrían alinear los incentivos económicos de las regiones y el GC a través de premios, en forma de mayores recursos, a las regiones que asuman los proyectos que el GC vea como prioridad y compatibles con su Plan de Desarrollo.

Pero tal vez lo más importante es que dicha organización institucional aseguraría que la estructura de los proyectos fuera *bottom-up*. Ello llevaría a que la iniciativa de los proyectos viniera de los departamentos y de las alianzas entre las regiones que tendrían como base los intereses que comparten, como ya hemos explicado.

**Cuadro 7: Estructura de los proyectos**  
**(Bottom-up)**



Fuente: Elaboración de ANIF

¿Es posible lograr estos objetivos de forma aún más simplificada?

Anif considera que la alteración del manejo de las regalías, para distribuir las y manejarlas de mejor manera, no requería reformas Constitucionales; bastaba aprobar leyes ordinarias y mejorar el esquema de aplicación del FNR. Este último (FNR) sí tiene jerarquía Constitucional, pero tan sólo maneja el 20% de dichas regalías, luego el otro 80% del manejo se hubiera podido enmendar por la vía de leyes ordinarias.

Esto no sólo ha sido traumático en materia de “manejo parlamentario”, creando demasiadas “destinaciones” diferentes a infraestructura, sino que aún quedan temas centrales por responder. Por ejemplo, en el Acto Legislativo se prohíbe que las regalías hagan parte del Presupuesto General de la Nación y de los

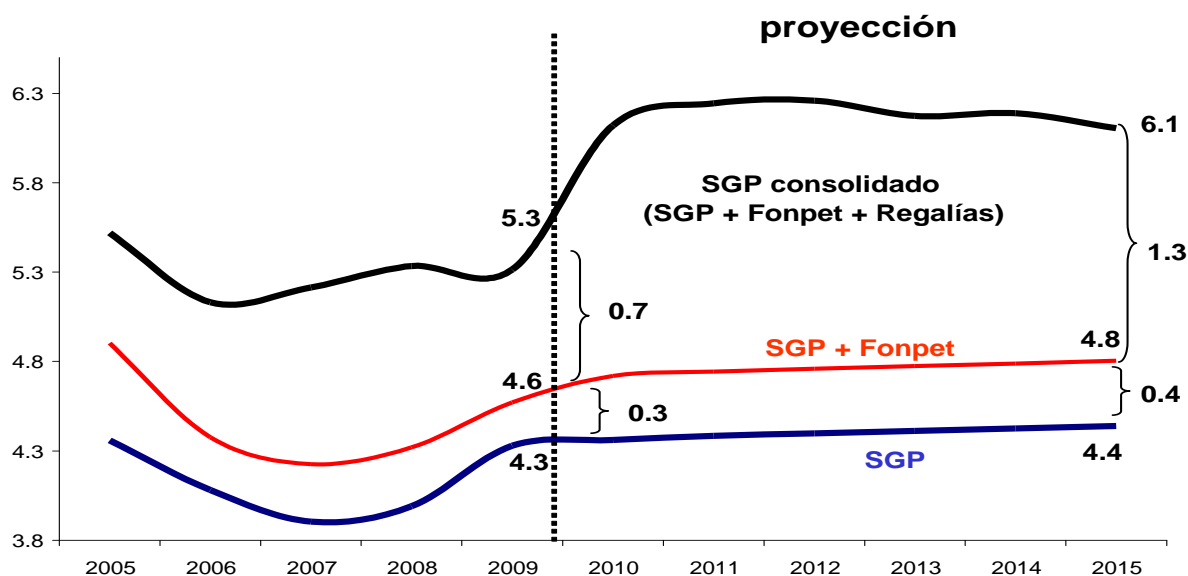
presupuestos territoriales, luego no es nada claro cómo se procederá a la hora de girar los dineros (ojalá a las fiducias antes sugeridas).

La vía expedita y sencilla era haber creado un SGP-consolidado, donde dichos recursos de regalías (todos), se girarían también a los territorios, con los mismos criterios del SGP (población y NBI). El uso de ellos estaría restringido a infraestructura, probablemente los recursos actuales (un 1% del PIB) destinados a obras locales, y el adicional (cerca de otro 1% del PIB) a los macro-proyectos de interés inter-regional. Tratándose de proyectos de larga maduración, no habría necesidad de haber estructurado fondos de ahorro contra-cíclico, pues la larga gestación de dichos proyectos terminaría por “suavizar el gasto” inter-temporalmente. Así, lo más práctico sería entonces 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 6.1% del PIB en el 2010 y llegaría al 6.2% del PIB en 2014 (4.4% del SGP tradicional, 0.36% del Fonpet y 1.4% de regalías), ver gráfico 6. El SGP-tradicional se continuaría 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 tendría 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.

Muy probablemente ya resulta demasiado tarde para regresar a lo práctico y funcional, en vez de lo “políticamente correcto” por promesas de campaña. Sin embargo, consideramos útil mencionarlo aquí para futuras lecciones fiscales, en muchos otros frentes. Las simulaciones que presentaremos más adelante referidas al SGR obviamente se basarán en lo que resulte aprobado finalmente en el Congreso, que se inclina por lo señalado en los gráficos 3 y 4.

**Gráfico 6. Propuesta Anif: Evolución del SGP Consolidado**  
(% del PIB)



Fuentes: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda, Ecopetrol y ANH.

Finalmente, 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 inter-regionales que, en el mejor de los casos, estarían asignando hasta 1% 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 redundará en mejor infraestructura o jugará un papel central en el control de la apreciación cambiaria.

En síntesis, es claro que habrá recursos adicionales vía regalías por cerca de un 1% del PIB durante el próximo quinquenio, gracias a la mini-bonanza del sector minero-energético. La primera tarea (mejor distribución nacional) va por buen camino, al aplicarse los criterios de población y NBI (los mismos usados en el SGP).

Infortunadamente, la segunda tarea (sectorización de esos recursos vía Ciencia-Tecnología, Fonpet y Fondo de Estabilización) amenaza con generar atomización innecesaria de dichos recursos y hasta burocratización a nivel de las instancias regionales. Por ello es importante girar hacia esquemas de



asociación natural alrededor de los proyectos (“*bottom-up*”) para que ellos se puedan ejecutar e implementar a través de un claro liderazgo desde el GC, garantizando prioridades nacionales vía el PND. 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 sobre-costos de transporte del orden del 18% frente a los equivalentes de América Latina.

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

- La distribución actual de las regalías muestra elevadas concentraciones en los departamentos productores (49%) y deja poco (21%) para los proyectos de infraestructura de carácter regional. Esto significa que sólo el 23% de los municipios del país actualmente se ven beneficiados con dichas regalías.
- El auge minero-energético ya está aquí. La producción de petróleo se incrementará en 70% en la próxima década y la de carbón en 74%. Así, las regalías pasarían de unos \$3.7 billones (0.7% del PIB) en 2009 a cerca de \$10 billones (1.5% del PIB) hacia los años 2014-2015 y unos \$12 billones (1% del PIB) en 2020. 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.
- Anif considera que el GC debería tomar el liderazgo a la hora de asignar prioridades en la aplicación de estos nuevos recursos de las regalías para propósitos de infraestructura regional, haciendo respetar tres reglas fundamentales: i) su uso debe restringirse a verdaderos macro-proyectos de interés inter-regional; ii) el Gobierno Central debe ejercer una especie de “poder de veto”, de tal manera que ellos deban estar alineados con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y; iii) la asociatividad regional debe surgir desde la base de los proyectos mismos, generando así las alianzas regionales para tal propósito, y logrando el concurso del GC.
- Lo más importante es que dicha organización institucional aseguraría que la estructura de los proyectos fuera *bottom-up*, lo que llevaría a que la

iniciativa de los proyectos viniera de los departamentos y de las alianzas entre las regiones que tendrían como base los intereses (proyectos) que comparten.

- La vía expedita y sencilla era haber creado un SGP-consolidado, donde dichos recursos de regalías (todos), se girarían también a los territorios, con los mismos criterios del SGP (población y NBI).
- 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 inter-regionales que, en el mejor de los casos, estarían asignando hasta 1% del PIB por año.
- Por último, cabe una advertencia puramente organizativa: el país debe evitar la “atomización” de estos recursos de las regalías así como asociaciones burocráticas basadas en las “regiones”. La infraestructura inter-regional debe surgir de asociaciones espontáneas, de abajo-hacia-arriba, donde el interés y la prioridad regional-nacional serían el factor de convocatoria para su manejo. 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.

### **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 aún, 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 “subsídios 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 suficientes para abordar las contribuciones en salud en su totalidad, por lo cuál 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 la T-760 de 2008, ordenó la aceleración de la cobertura universal y la homologación de los sistemas.

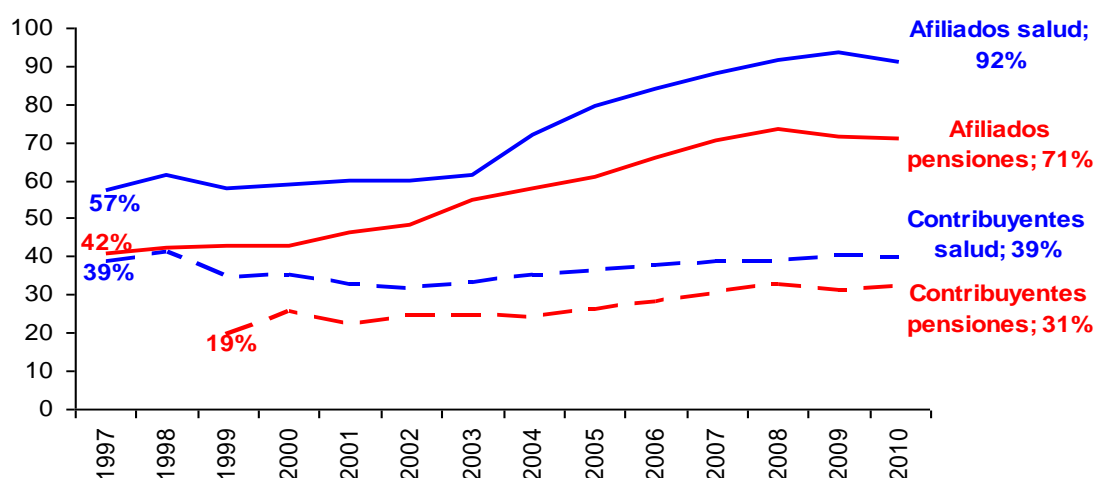
Las compensaciones entre los diferentes rangos salariales se manejarían a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). El Fosyga es la principal herramienta de solidaridad entre los dos regímenes RC-RS, el cual está

adscrito al Ministerio de Protección Social 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 componente contributivo (RC) tan sólo cubre una tercera parte. Aún a finales del 2010, sólo un 31% de la PEA contribuía activamente al régimen de salud (ver gráfico 7). 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 35% de la PEA al incluir los pagos que realizan los pensionados (cerca de 1.1 millones de un total de 4.5 millones mayores de 60 años). Es claro entonces que estos desbalances financieros del sector salud tienen claramente un origen estructural (ver Clavijo y Torrente, 2008; Santamaría y García, 2008).

**Gráfico 7. Tasa de cobertura  
(% de la PEA)**



Fuente: Cálculos Anif con base en Así Vamos en Salud, Ministerio de la Protección Social, Superfinanciera, Dane

Al corte de 2009, Colombia gastaba cerca de 8% del PIB en servicios de salud (incluyendo público-privado), con coberturas del 91% referidas al POS básico (Clavijo y Peña, 2010). En cambio, Gran Bretaña gastaba una cifra similar, pero logrando cobertura universal y prestando mejores servicios de salud (ver cuadro 8). Se estima que, para el 2010-2014, Colombia estará gastando en salud el equivalente al 12.5% de su PIB per-cápita frente al 8.7% actual, mientras que Gran Bretaña lograría contenerlo en el 9%. En el caso de los Estados Unidos, aprobando su cobertura universal a partir del 2010, desbordará estas cifras al continuar incrementándolo de su actual 18.3% hacia el 20.4% de su PIB per-cápita.

**Cuadro 8. Gasto en salud 2010-2014**

|                | Gasto como % del PIB |                    | Cobertura Poblacional (%) |                    | Gasto/Cobertura |                    | Gasto en US\$/Población cubierta |                     | Gasto en salud/PIB per cápita |                     |
|----------------|----------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|-----------------|--------------------|----------------------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------|
|                | 2006                 | Estimado 2010-2014 | 2009                      | Estimada 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               | 18.3                          | 20.4                |
| Reino Unido    | 8.4                  | 9.0                | 100                       | 100                | 8.4             | 9.0                | 3,330                            | 3,568               | 8.4                           | 9.0                 |
| Colombia       | 7.3                  | 11.5               | 91                        | 100                | 8.0             | 11.5               | 325                              | 466                 | 8.7                           | 12.5                |

\* Se supone PIB constante igual a 2009.

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

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).

Según el Plan Nacional de Desarrollo, “Prosperidad para todos 2010-2014”, la meta de cobertura universal se alcanzaría en el 2014, mientras que la unificación del POS sólo se estaría cumpliendo en un 80% en ese año. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha estimado que la cobertura universal implicaría un gasto adicional de \$1.5 billones (0.3% del PIB) a partir del 2011, mientras que la homologación total de servicios POS podría implicar un gasto de \$4 billones de pesos (cerca de 1% del PIB) entre el 2011 y 2015.

El incremento (esperado) del gasto en salud en Colombia podría totalizar un 1.3% del PIB cuando quiera que ello se implemente totalmente. Si éste se le suma al gasto actual del 7.3% del PIB, Colombia estaría llegando a un gasto total en salud del orden del 8.6% del PIB al finalizar el año 2014, todavía inferior al 15% del PIB observado en Estados Unidos, pero cercano al 9% del PIB que registra 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 del 2010, la Corte Constitucional (CC) declaró inexecutable la emergencia en salud que había expedido el gobierno nacional mediante el Decreto-Ley 4975 de diciembre del 2009. La CC anotó que había una carencia del hecho verdaderamente sobreveniente, 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 un \$1 billón anual si la totalidad del gravamen a los llamados “vicios” se asignaran al sector salud, tal como ocurriría más adelante).

A pesar de la inexecutable 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. Ella 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 del 2011, todo lo recaudado por estos dos tipos de IVA (cerveza y juegos de azar) se destinará directamente al sector salud. El total del recaudo que se “arbitró” (redireccionando recursos de la nación y de las regiones) a favor de la salud 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 del 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 hace es 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 C-760 de 2008 de la CC. Si dicha Ley queda bien estructurada, hacia futuro los Comités Técnicos Científicos (CTCs), reglamentados por Resolución 3099 de 2009, deberán 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 pre-pagados). De la misma forma, la idea es que el sistema de salud también quede protegido contra las tutelas y los mandatos de los jueces que hasta la fecha han interpretado que se trata de un servicio “sin límites”. Dicha Ley Estatutaria requiere mayorías calificadas y el gobierno aspira a que quede aprobada en esta primera legislatura del 2011.

La administración Santos también radicó una segunda Ley ordinaria tendiente a reglamentar temas de prestación de servicios, homologación y universalización. Esta quedó aprobada como la Ley 1438 de enero del 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; y iv) otorgar gratuidad de atención a niños en discapacidad y víctimas de catástrofes naturales.

Un mecanismo clave de esta Ley es la creación de “redes de atención integrada”. Allí se tienen varios retos: i) gestionar redes territoriales con participación diversa, ganando en acopio de información epidemiológica; ii) lograr que los recursos destinados al RS lleguen directamente a las EPS-IPS, evitando la corrupción y desgüeño de muchas Entidades Territoriales; iii) actualización del POS para evitar recobros al Fosyga; y iv) armar núcleos de operación mediante alianzas entre EPS.

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.

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

Anif ha desarrollado un modelo de simulación del déficit fiscal en salud a partir de tres escenarios y diversos supuestos de estructura de población y de mercado laboral (Clavijo y Torrente, 2008). En él detallamos la medidas estructurales del sector para obtener estimativos de largo plazo del gasto en salud y es el que explicaremos a continuación. En la sección siguiente 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 de 1.18% anual entre 2006 y 2010, 1.13% en el siguiente quinquenio y 1.09% entre 2016 y 2020. Entre 2020 y 2050 supondremos que el crecimiento poblacional se estabilizará en 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 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 de 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 de 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 claves 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 de 86% a 98% de la población total entre 2006 y 2050; y 3) una relación cotizantes/ocupados que pasaría de 40% a 50%, lo que equivale a aumentar el número de cotizantes de 7.4 millones a 14.2 millones entre 2006 y 2050 (ver cuadro 9).

**Cuadro 9. Supuestos del escenario base y escenario alternativo**

|   | Mejora en formalidad<br>(Básico) |      |      | Formalidad<br>constante |      | Alta mejora en<br>formalidad |      |
|---|----------------------------------|------|------|-------------------------|------|------------------------------|------|
|   | 2006                             | 2020 | 2050 | 2020                    | 2050 | 2020                         | 2050 |
| <b>Cotizantes RC/Ocupados (%)</b>           | 40                               | 44   | 50   | 40                      | 40   | 47                           | 60   |
| <b>(millones)</b>                           | 7.4                              | 9.2  | 14.2 | 8.4                     | 11.3 | 9.8                          | 16.7 |
| <b>Cobertura del SGSSS (%)</b>              | 86                               | 95   | 98   | 95                      | 98   | 95                           | 100  |
| <b>(millones)</b>                           | 37.1                             | 48.1 | 67.1 | 48.1                    | 67.1 | 48.1                         | 68.2 |
| <b>Déficit del sector salud<br/>(% PIB)</b> | -2.1                             | -3.3 | -1.8 | -3.8                    | -6.8 | -3.1                         | +1.9 |

Fuente: Ministerio de Protección Social y cálculos Anif.

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 de 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 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. El sector público por su parte 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 8). Lo anterior resulta consistente con un déficit fiscal “estructural” del gobierno central del orden del 4% del PIB.

## **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 8 se observa la trayectoria del déficit entre 2006 y 2050 bajo el escenario base (corrección gradual de la informalidad, relación cotizantes/ocupados pasando de 40% a 50%). Allí se identifican tres fases. En la primera fase (2006-2010) hay una expansión del RS como consecuencia de las metas del gobierno, 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 de 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 de 94% a 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 de -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.

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 de 40% a 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 de 57% a 61%, mientras que los subsidios a la oferta pasarían de 42% a 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 de 86% a 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 9.

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 2050, bajo este escenario de condiciones constantes, el sector salud registraría un déficit del orden de 6.8% del PIB (ver gráfico 8).

### **Escenario de alta mejora en formalidad laboral**

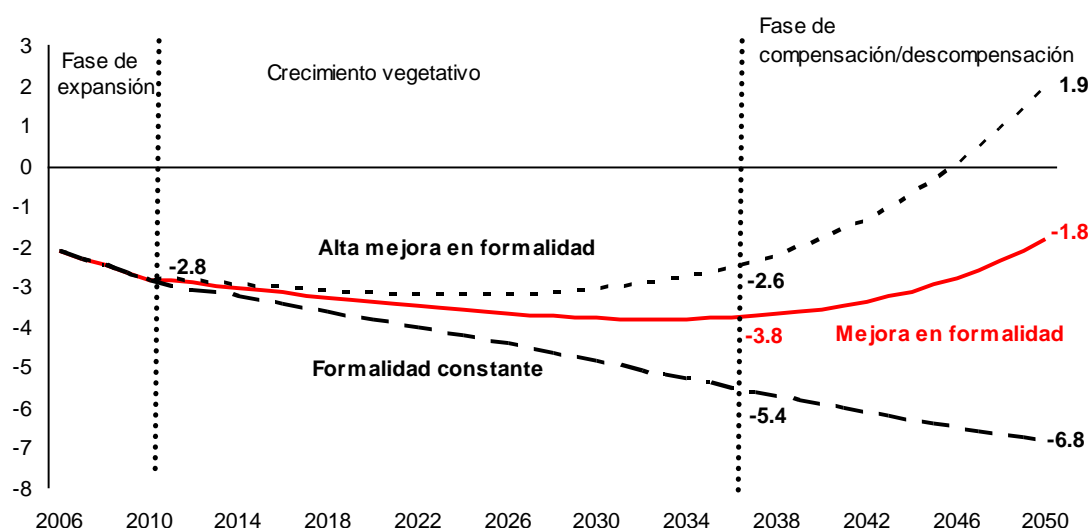
Este escenario considera: 1) un crecimiento poblacional igual al planteado en el escenario base; 2) la cobertura en salud aumentaría gradualmente de 86% a 100% durante 2006-2050; y 3) la relación Cotizantes/Ocupados se elevaría más rápidamente, pasando del 40% al 60%, lo que equivale a aumentar el número de cotizantes de 7.4 millones a 16.7 millones (2.5 millones más frente al escenario base), ver cuadro 9.

Bajo estas nuevas condiciones se observa que, en el 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 y 11 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 el 2027. En el 2050, bajo este escenario de mayor formalidad, el sector salud registraría un superávit del orden de 1.9% del PIB (ver gráfico 8).

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.

**Gráfico 8. Evolución del déficit en salud 2006-2050  
(% del PIB)**



Fuente: cálculos Anif.

#### Impacto fiscal de universalización y homologación en Salud (2011-2015)

El Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014), “Prosperidad para todos,” se trazó una serie de metas sociales y en salud (ver cuadro 10). Teniendo en cuenta estas metas gubernamentales, se ha estimado que los costos adicionales de la cobertura universal será de \$1.5 billones (0.3% del PIB de 2010) entre 2011 y 2014, mientras que los costos de la homologación del POS ascendería a unos

\$4 billones (0.8% del PIB de 2010) entre 2011 y 2015, suponiendo que ella se completa en el 2015. Así, los gastos adicionales comprometerían un 0.3% del PIB por año. Estos gastos se estarían enfrentando así: i) arbitrajes de recursos *adicionales* para la salud de 0.1% del PIB por año, según Ley 1393 de 2010; y ii) arbitrajes de recursos de las Cajas de Compensación, los territorios e incluso del Gobierno Central por valor de 0.2% del PIB, según Ley 1438 de 2011.

Actualmente, se afirma que la meta de unificación de los POS va en un 63% respecto a su meta final, donde se están evaluando los planes piloto realizados en Barranquilla, Anserma-Caldas y Cartagena. Información preliminar indica que este cronograma llevaría a completar dicha homologación en un 80% en el 2014 y en un 100% en el 2015.

**Cuadro 10. Metas de gestión sector salud**

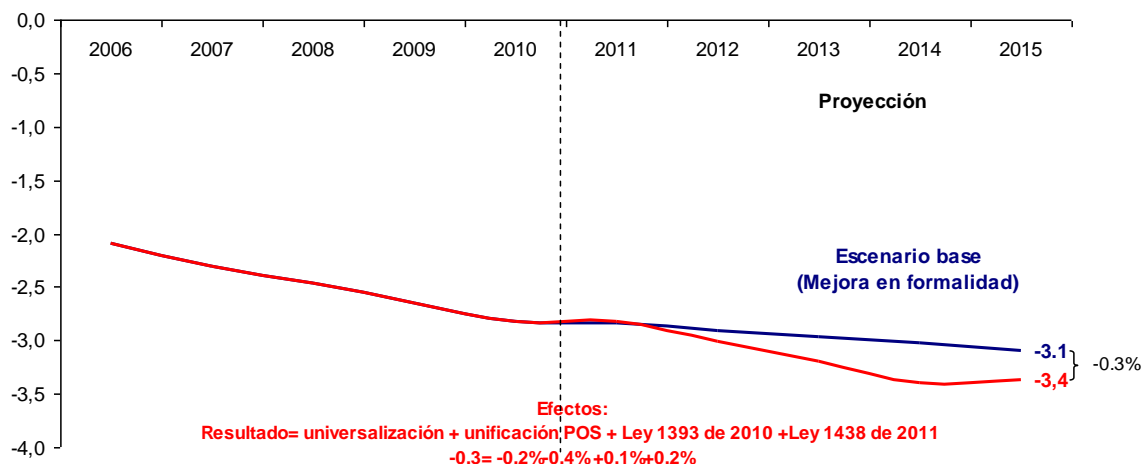
| Objetivo                                      | Línea base<br>(circa 2010) | Meta 2014  |
|---|----------------------------|------------|
| Cobertura en el régimen subsidiado (%)        | 90.2                       | 100.0      |
| Afiliados del régimen contributivo (personas) | 18.062.855                 | 19.010.166 |
| Unificación de los planes de beneficios (%)   | 63                         | 80         |

Fuente: PND: Prosperidad para todos 2010-2014

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 -0.3% del PIB a la altura del 2015. Este es el resultado de estarse generando gastos adicionales por 0.2% del PIB debido a la aceleración de la cobertura universal y 0.4% del PIB por efecto de homologación del POS. Estos gastos adicionales de 0.6% del PIB sólo se están enfrentando con recursos adicionales de 0.3% del PIB, provenientes de las Leyes 1393 de 2010 y 1438 de 2011, antes explicadas (ver gráfico 9).



**Gráfico 9. Impacto Fiscal de universalización y homologación en Salud  
(2006-2015)**



Fuente: Cálculos Anif con base en DNP Min-Protección

### 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 per-cápita 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 (por lo alto de dichos servicios de salud).

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 fondear esos mayores

servicios y cobertura; algo de lo cual se ha ido logrando a través de la aprobación de la Ley 1393 del 2010 y la 1438 de 2011.

Sin embargo, hemos visto cómo tan sólo se estarán allegando recursos adicionales por 0.1% del PIB (Ley 1393 del 2010) y 0.2% del PIB (Ley 1438 de 2011). Entre tanto, los gastos adicionales resultantes de la aceleración de la universalización y de la homologación del POS ascenderán a 0.6% del PIB. Esto implica un deterioro adicional en el déficit de -0.3% del PIB, elevándolo del 3.1% al 3.4% del PIB hacia el 2015.

Dada esta tendencia deficitaria, resulta crucial la aprobación de Ley Estatutaria para lograr delimitar los servicios cubiertos por el POS. De lo contrario, continuaremos con un sistema desbalanceado, donde prevalecerán los fallos de jueces y comités técnicos que ordenan el pago de servicios ilimitados en salud.

Finalmente, el sistema enfrenta un gran desafío para 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. Las cifras del Fosyga muestran que los recobros pasaron de \$5.300 millones en 2007 a cerca de \$1 billón en el 2008 y \$2.6 billones en 2010.

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 92% actualmente frente al 28% que se observaba 18 años atrás.

- Empero, el pago de estos servicios de salud están poniendo una elevada presión sobre el fisco nacional. Se estima que, para el 2010-2014, Colombia estará gastando en salud el equivalente al 12.5% de su PIB per-cápita frente al 8.7% 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 el 2014, mientras que la unificación del POS llegaría a un 80% en 2014 y al 100% en el 2015. Se estima que la cobertura universal implicaría un gasto adicional de \$1.5 billones (0.3% del PIB) a partir del 2011, mientras que la homologación total de servicios POS podría implicar un gasto de \$4 billones de pesos (cerca de 0.8% del PIB) entre el 2011 y 2015.
- 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 0.1% del PIB (Ley 1393 del 2010) y 0.2% del PIB (Ley 1438 de 2011). Entre tanto, los gastos adicionales resultantes de la aceleración de la universalización y de la homologación del POS ascenderán a 0.6% del PIB. Esto implica un deterioro adicional en el déficit de -0.3% del PIB, elevándolo del 3.1% al 3.4% del PIB hacia el 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 fondear esos mayores servicios y cobertura; pues claramente lo alcanzado en las Leyes 1393 del 2010 y 1438 de 2011 ha resultado insuficiente.

## 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.

### **Tendencias Demográficas**

La mejor nutrición y de 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). Aún 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 estarán dedicando entre 10%-15% del PIB por año a sufragar sus obligaciones pensionales-públicas (ver Anif, 2010b).

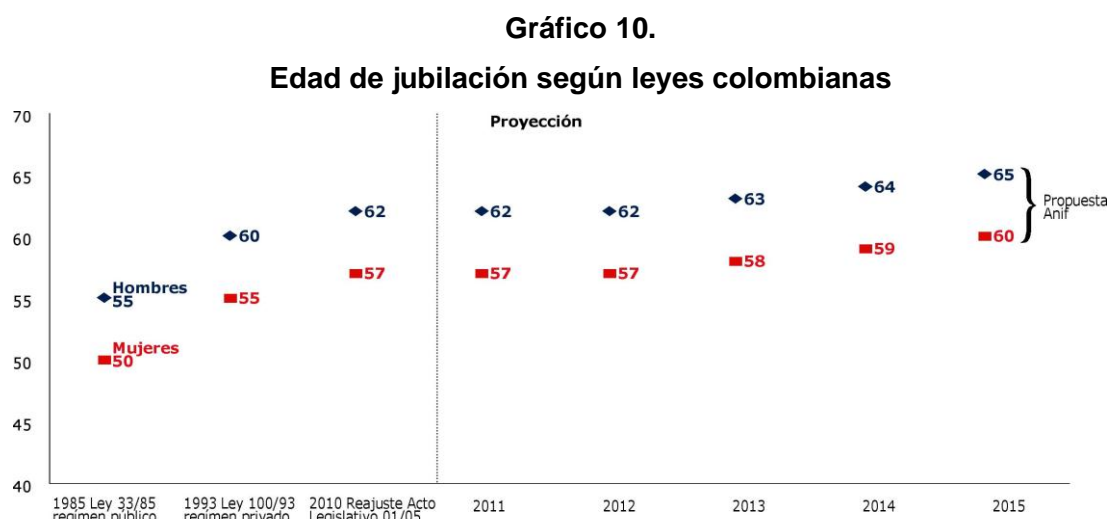
Colombia, infortunadamente, va por la misma trayectoria. Peor aún, el sistema pensional de Colombia es excluyente, pues sólo cubre a un tercio de la población. Así, pues, estamos en el peor de los mundos: con un elevado costo fiscal pensional (ahora bordeando 4-5% del PIB) y con una bajísima cobertura (inferior al 30% 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 bordea 1-2 Salarios Mínimos Legales (SML).

### **Régimen de prima media (1967-1993)**

Aunque el Instituto Nacional de Seguros Sociales (ISS) se creó en 1948, este 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 la pensión de jubilación. Los requisitos de edad eran muy laxos (55 años mujeres y 60 años hombres), ver gráfico 10.

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 fue haciendo cada vez más gravosa. 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 260% del PIB en 1993.



Fuente: Cálculos Anif 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), 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.

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), lográndose aprobar un incremento de sólo 2 años, a las edades de 57/62 y a partir del año 2014 (después anticipada al 2010); y ii) el cierre definitivo del RPM; este 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). 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 13).

### **Ley 797 de 2003 y Acto Legislativo 01 de 2005**

Infortunadamente, la Ley 797 de 2003 no se ocupó del tema de elevar la edad de pensión, pero intentó endurecer las condiciones de pensión (más semanas de cotizaciones y menor tasa de reemplazo), incluyendo aquellos del régimen de transición. La Ley 860 de 2003 buscó acortar el período de transición y anticiparlo para el 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 01 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.

Se exceptuaron de esta regla los trabajadores públicos que hubieran cotizado al menos 750 semanas (14.4 años), pudiendo mantener este régimen excepcional hasta el año 2014.

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 taponan la reversa de afiliados del RAI al RPM y esto es especialmente inequitativo cuando la cobertura efectiva continúa siendo tan baja como el 25%-30% de la PEA. En buena medida esto se debe a la informalidad laboral que inducen los elevados impuestos sobre la nómina (Fedesarrollo, 2010).

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. 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 50% de las pensiones otorgadas rondarán por esa cifra del SML. No en vano, en Chile dicha garantía opera a niveles del 75% del SML.

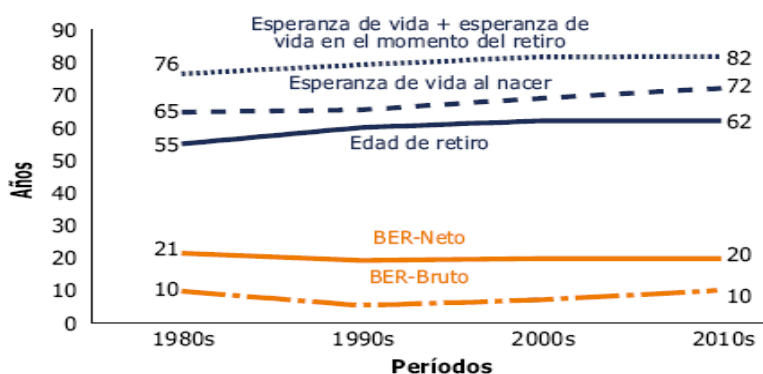


Los recursos que hoy se cotizan para cubrir este riesgo de “garantía de pensión mínima” (equivalente al 1% del salario base de cotización para aquellos que superan 4 SML) resultan claramente insuficientes para enfrentar semejante desbalance. Como lo hemos discutido en otras ocasiones, la opción de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) (aprobados en la Reforma Constitucional del 2007) no sólo encierra el peligro de desincentivar a los cotizantes (riesgo moral), sino de convertirlas en pensiones vitalicias a través de tutelas (Clavijo, 2009a).

El segundo problema consiste en un desbalance financiero provocado por parámetros pensionales desalineados. De una parte, ha resultado fatal la pérdida de 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 (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 11 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 ajuste al alza los requisitos de años de cotización y se eleve la edad de pensión hacia los 62/65 (H/M), postulados desde 1993.

**Gráfico 11. Brecha en la edad de retiro (BER): Bruta y Neta (Hombres)**



Fuente: Cálculos Anif con base en Fasecolda

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 de 45%, mientras que en Colombia se ha ubicado entre 65% y 75%. Cálculos realizados por Anif indican que para acceder a una tasa de reemplazo de 65%, se requeriría cotizar 10% del salario durante 35 años (con densidades al 100%) y obtener un rendimiento anual de al menos 5% real. Estos son los parámetros “de mercado” que deberían reflejarse en las condiciones de RPM. Pero, como inclusive estos parámetros son cambiantes en el tiempo, al igual que la demográfica, 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 estará bordeando el 45% del salario promedio real cotizado durante todo el tiempo (para evitar subsidios fiscales). Si se quiere tener una pensión de 65%, sería entonces necesario pasar a cotizar 16% del salario (con destino al fondo pensional y no a ningún otro objetivo) o elevar el tiempo de cotización a los 35 años ya señalados. Todo esto indica que el ajuste paramétrico adoptado en las Leyes 797 y 860 de 2003 ha resultado insuficiente y ellos continúan arrojando subsidios fiscales que pronto deberán taponarse.

Anif ha venido mencionando 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, desconociendo su propia jurisprudencia y propiciando un desborde presupuestal. La muestra más reciente 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. Amparado 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 diez años o el promedio de toda la carrera salarial. Estos cálculos pensionales arrojan diferencias abismales que afectarían gravemente al fisco nacional. El MHCP ha hablado de un costo adicional de unos \$10 billones (2% del PIB del 2010).

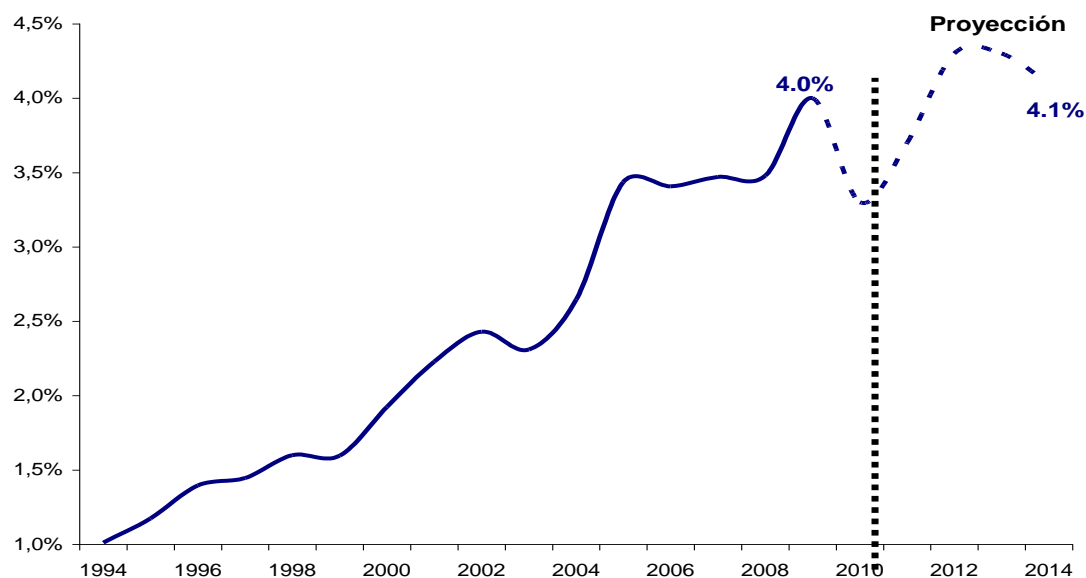
En síntesis, si bien Colombia ha encarado reformas pensionales de primera y segunda generación, su calidad deja mucho que desear. Cabe recordar que sólo el 25%-30% de la PEA tendrá posibilidades de acceder a una pensión, mientras que 70% de los pensionados depende de la garantía de pensión mínima. Esto 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 ojala enfrenten temas tan delicados como la edad de pensión, el nivel de la pensión mínima y de los gravámenes a las pensiones.

#### Estimaciones del gasto público en pensiones (2010-2015)

Sin contabilizar las contingencias antes señaladas, se estima que los pagos del RPM llegarán a 4% del PIB durante 2010-2014 (ver gráfico 12). Este rubro ha sido uno de los que más ha venido presionando al GC, elevándose desde 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, aún en el 2014 se estarán requiriendo 4.1% 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 aún, si continúan estas reversas del RAI hacia el RPM,

este pasivo pensional se estaría elevando nuevamente de 120% a 140% del PIB (Clavijo, 2009a).

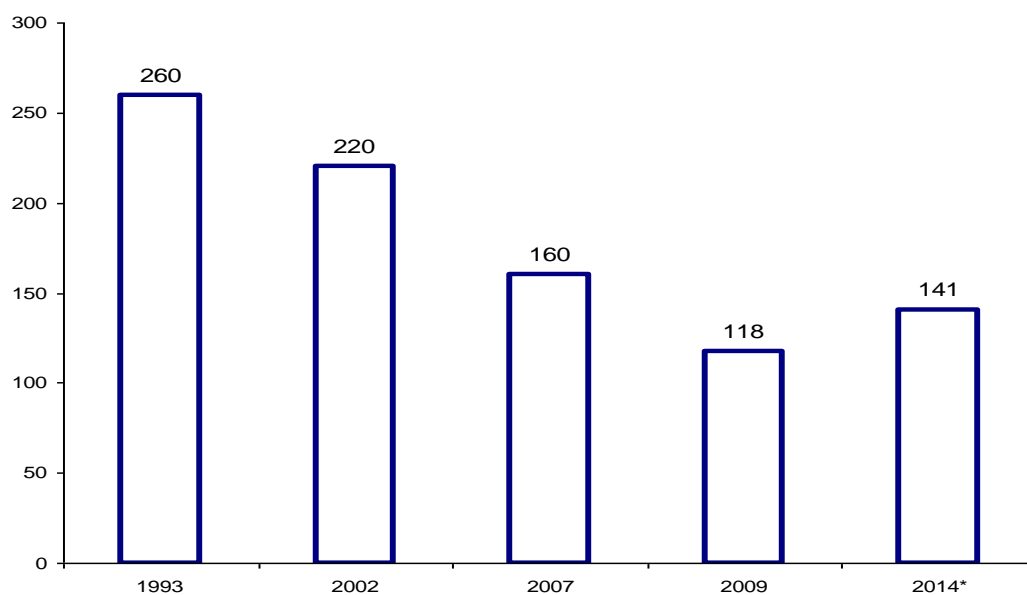
**Gráfico 12. Pagos de pensiones (% PIB)**



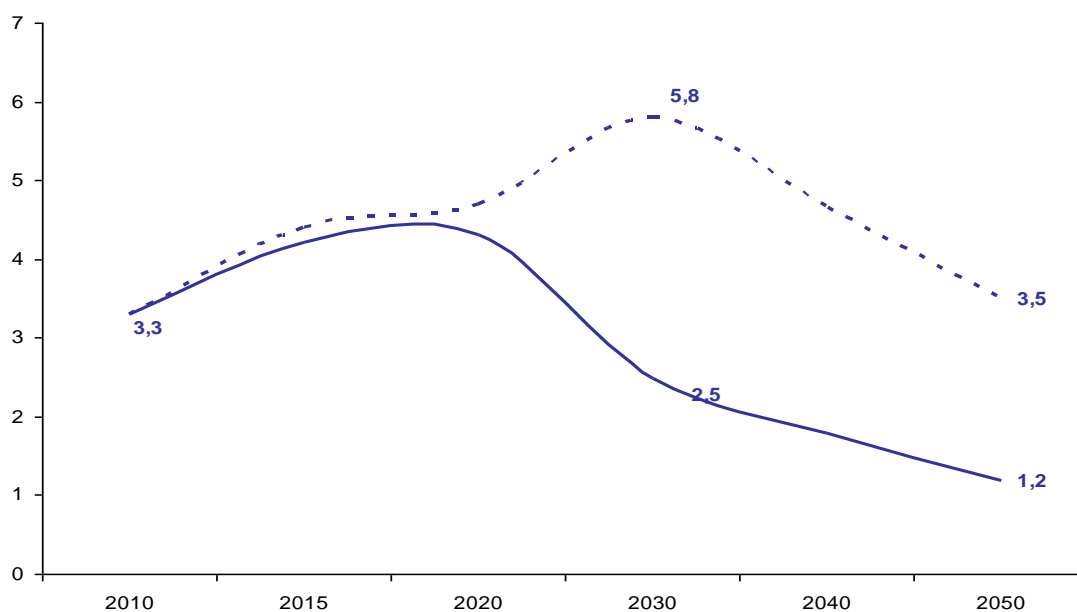
Fuente: Ministerio de Hacienda- Confis

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, 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 13). Sin embargo, diversos factores estarían incrementado dicho VPN hacia un 141% del PIB 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 (cercanas 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.

**Gráfico 13. Valor presente Neto del Pasivo Pensional (% PIB)**

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

**Gráfico 14. Gasto público en pensiones (% PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en DNP

El gráfico 14 ilustra el posible efecto que tendría un sistema en el cual las pensiones ocurrieran no en la proporción esperada de 50%/50% (RPM/RAI), sino de 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 3.3% en 2010 al 5.8% en el 2030. En el corto plazo podría haber la falsa ilusión de mayor caja fiscal a favor del RPM, pero 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 GNC.

### Desafíos del sector 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 30% 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%-75%, subsidiándoles 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 Vice-Presidente 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. 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 significaba entonces un ahorro de hasta 0.75% del PIB anual, equivalente al 15% de 5% del PIB que pronto estará girando el GC para atender las pensiones del RPM.

El Presidente Santos expresó que es consciente de la importancia de avanzar en este tipo de reformas, luego confiamos en que el retiro de esta iniciativa del PND no representará mayores tropiezos a dicho objetivo. Más aún, esperamos que pronto se radique en el Congreso una propuesta que aborde todos estos desbalances del RPM y no simplemente el de la edad de retiro.

Por último, el activismo jurídico de los organismos de control podría estar generando grandes contingencias al país. El gobierno no ha dimensionado aún la grave falla institucional que representa que la propia Rama Judicial ande “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 sería una constituyente, limitada sólo a reformar la rama judicial?

En síntesis, los principales mensajes que hemos querido aquí dejar 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 (aún 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 generosos 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 ese tipo de subsidios. 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%-4% 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 el 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 de este período 2010-2015.
- Lo requerido en Colombia es: elevar la edad de jubilación de 60 a 65 años a partir del 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 del 2013. Este tipo de medidas generará ahorros de 15% en los giros a los pensionados, lo cual implica un 0.75% del PIB anual por año, ganancia equivalente a la “típica reforma tributaria” de las últimas décadas.

#### **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 ser 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 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 de 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 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 gasto social en Colombia se explica por el programa de transferencias condicionadas (PTCs), pero, como veremos, se trata de sumas más bien moderadas (pasando de 0.2% a 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 progresivos 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 7.5% 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 el 2008. En los casos de Brasil y México, el gasto social representó incrementos del 8% y 6% del PIB, respectivamente.

La porción correspondiente a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs) ha sido particularmente progresista y a costos relativamente bajos, entre 0.3-0.4% del PIB en el caso del Brasil. Allí la “Bolsa Familia” explica cerca del 25% de la reducción en pobreza absoluta. En México estos PTCs se denominan “Programa 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 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

“auto-evaluación” realizada por el DNP encontró que dicho programa estaba cumpliendo con sus objetivos y, en general, otras evaluaciones reportan que con poco dinero (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 2002-2009, implicó incrementar el gasto en estos programas de 0.1% del PIB a 0.3% del PIB, cerca de \$1.3 billones actualmente (ver cuadro 11). Como ya comentamos, en esta porción del gasto social los efectos de progresividad social han sido satisfactorios.

**Cuadro 11. Inversión en programas sociales en Colombia**  
(2002-2009; % del PIB)

| <b>Programa</b>          | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Transferencias</b>    | <b>0.4</b>  | <b>0.4</b>  | <b>0.4</b>  | <b>0.4</b>  | <b>0.4</b>  | <b>0.4</b>  | <b>0.4</b>  | <b>0.5</b>  |
| Familias en Acción       | 0.0         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.2         | 0.3         | 0.3         |
| Subsidio monetario CCF   | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.2         | 0.2         |
| <b>Educación</b>         | <b>4.1</b>  | <b>4.0</b>  | <b>4.2</b>  | <b>4.1</b>  | <b>3.9</b>  | <b>3.8</b>  | <b>3.9</b>  | <b>4.2</b>  |
| Básica, media y superior | 3.7         | 3.7         | 3.9         | 3.9         | 3.7         | 3.7         | 3.8         | 4.0         |
| Sena                     | 0.2         | 0.2         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.1         | 0.2         | 0.2         |
| <b>Seguridad social</b>  | <b>2.3</b>  | <b>2.3</b>  | <b>2.4</b>  | <b>2.5</b>  | <b>2.7</b>  | <b>2.9</b>  | <b>3.0</b>  | <b>3.1</b>  |
| ICBF                     | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.3         | 0.4         |
| Régimen subsidiado salud | 0.7         | 0.8         | 0.8         | 0.9         | 1.0         | 1.1         | 1.1         | 1.3         |
| Programa al adulto mayor | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 0.1         | 0.1         | 0.1         |
| Pensiones*               | 1.2         | 1.2         | 1.2         | 1.3         | 1.3         | 1.4         | 1.5         | 1.4         |
| <b>Total</b>             | <b>6.5</b>  | <b>6.6</b>  | <b>6.8</b>  | <b>6.9</b>  | <b>7.0</b>  | <b>7.2</b>  | <b>7.3</b>  | <b>7.7</b>  |

Fuente: Cálculos Anif con base en DNP

Nota: El rubro de pensiones imputa el equivalente al 30% de las pensiones públicas como subsidio.

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 11-14 pp la pobreza absoluta. Al imputarse como mayor ingreso dichos subsidios, la pobreza no habría sido del 45% en 2008, sino cerca del 31%-33%, alcanzando la media de América Latina. Sin embargo, esta metodología de subsidios imputados aún no se ha estandarizado para Colombia y tener mejores comparaciones internacionales también requiere hacerlo para el resto de la región.

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 (7% del PIB en componente de inversión y 12.6% del PIB en su totalidad), el Gini tan sólo habría bajado 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 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 1.5% del PIB, alcanzando entonces cerca de 8% del PIB, y seguramente ello ocasionaría un deterioro del coeficiente Gini; sin embargo, esto requiere un trabajo micro-social que cae fuera de nuestra competencia, en esta ocasión.

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 de 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 2002-2009, implicó incrementar el gasto en estos programas de 0.1% del PIB a 0.3% del PIB, cerca de \$1.3 billones actualmente. Esta porción del gasto social ha mostrado positivos efectos de progresividad social.

- A pesar del elevado gasto social en Colombia (7% del PIB en componente de inversión y 12.6% del PIB en su totalidad), el Gini tan sólo habría bajado 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 por “regresividad”).

### III. Análisis por el lado de los ingresos

#### 1. Política tributaria de los últimos 20 años

El bajo recaudo tributario de Colombia, que bordea los 13 puntos del PIB a nivel de GC (frente a un promedio de 17% del PIB en América Latina), ha sido el resultado de 16 reformas tributarias ocurridas durante 1990-2010 (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 sub-óptima por parte de los gobernantes y legisladores del período 1990-2010. En efecto, a pesar de haberse elevado las tasas de renta (del 30% al 33%) y del IVA (del 10% a 16%), en Colombia *primo 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 desaceleración ha sido notoria la caída en la presión tributaria.

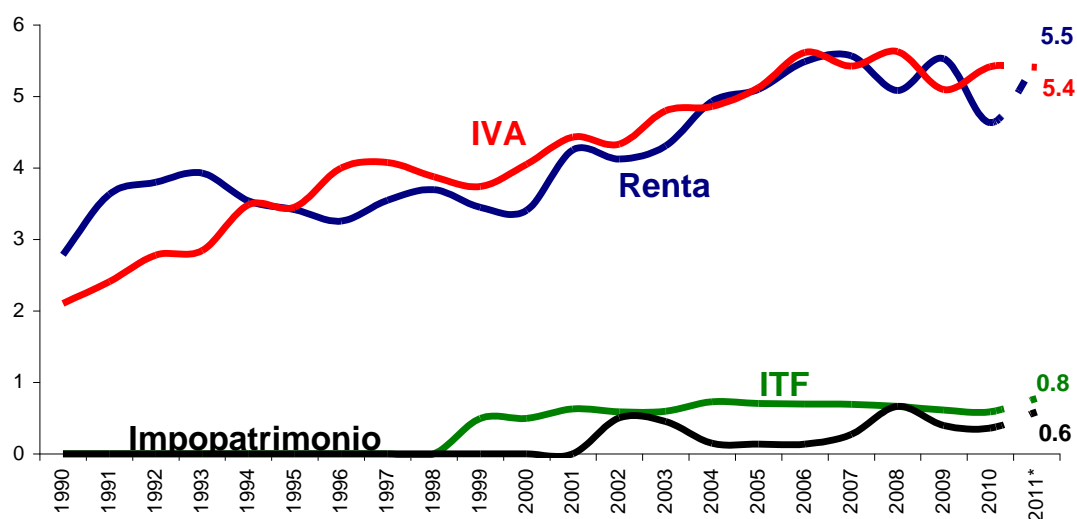
A continuación haremos una evaluación histórica de estos pobres resultados tributarios y analizaremos en detalle cada uno de sus principales componentes.

## Impuesto de Renta

El recaudo de imporrenta se ha venido incrementando en Colombia de 3.5% del PIB a principios de los años noventa a cerca de 5.5% del PIB, cifra esperada para el 2011 (ver gráfico 15). El grueso de este recaudo (dos terceras partes) está en cabeza de las firmas, con un 3.7% del PIB, mientras que las personas naturales aportan el restante 1.8 % del PIB.

Este incremento de 2 puntos del PIB en el recaudo de imporrenta durante los últimos 15 años se explica por varios factores. En primer lugar, las tasas de gravamen pasaron de 30% en 1990 al pico de 38.5% (incluyendo la sobretasa) en 2006 según Ley 863 de 2003. Luego se nivelaron en el 33% actual (2008-2010) según la reforma tributaria de 2006 (Ley 1111). También contribuyó a ello una mejor gestión en el recaudo, donde la tasa de evasión-elusión en renta se ha disminuido del 36% al 28% durante la última década (ver Clavijo y Vera, 2010).

**Gráfico 15. Recaudo de los principales impuestos en Colombia (1990-2010, % del PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

2006. Dichas exenciones sumaron \$8 billones en 2010 (1.6% del PIB), ver cuadro 12. Allí se destacan el alivio hasta del 40% por reinversión de utilidades, equivalente a \$4.1 billones (0.8% del PIB), el cual se eliminó a partir del 2012 (según Ley 1430 de 2010). También figuran los alivios por ahorro AFC y AFPs-voluntarias, que le cuestan al fisco \$3.9 billones (0.8% del PIB).

Si bien el número de declarantes se ha elevado de 565.000 a 1.3 millones durante 2002-2009, 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 a 5.5% a nivel de imponible, por lo menos 1 punto del PIB por debajo de lo esperado. Claramente aquí se tiene un problema de base gravable sub-óptima.

**Cuadro 12. Beneficios tributarios totales por exenciones del impuesto de renta (Total declarantes, \$ billones)**

| Tipo de beneficio               | 2009*/ \$MM  |              | 2010*/ \$MM  |              | Cto. Costo<br>fiscal % | Part. Costo<br>fiscal % |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|-------------------------|
|                                 | Valor        | Costo fiscal | Valor        | Costo fiscal | 2009/2008              | 2009                    |
| Deducción del 40%               | 11395        | 3760         | 12212        | 4030         | 7,2                    | 62,4                    |
| Rentas exentas                  | 5852         | 1931         | 5887         | 1943         | 0,6                    | 30,1                    |
| Descuentos                      | 348          | 348          | 491          | 491          | 41,0                   | 7,6                     |
| <b>Total personas jurídicas</b> | <b>17595</b> | <b>6040</b>  | <b>18590</b> | <b>6463</b>  | <b>7,0</b>             | <b>80,4</b>             |
| Deducción del 40%               | 519          | 81           | 540          | 85           | 4,0                    | 5,4                     |
| Rentas exentas                  | 10805        | 1415         | 11237        | 1472         | 4,0                    | 93,5                    |
| Descuentos                      | 16,6         | 17           | 17,3         | 17,3         | 1,8                    | 1,1                     |
| <b>Total personas naturales</b> | <b>11341</b> | <b>1514</b>  | <b>11794</b> | <b>1574</b>  | <b>4,0</b>             | <b>19,6</b>             |
| Deducción del 40%               | 11914        | 3842         | 12752        | 4115         | 7,1                    | 51,2                    |
| Rentas exentas                  | 16657        | 3347         | 17124        | 3415         | 2,0                    | 42,5                    |
| Descuentos                      | 365          | 365          | 508          | 508          | 39,2                   | 6,3                     |
| <b>Total</b>                    | <b>28936</b> | <b>7553</b>  | <b>30384</b> | <b>8037</b>  | <b>6,4</b>             | <b>100,0</b>            |

\* Corresponde a pagos realizados en ese año sobre declaraciones del año anterior.

Fuente: Dian-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## IVA

El recaudo del IVA pasó de representar 3.5% del PIB a mediados de los años noventa al 5.4% proyectado para 2011 (ver gráfico 15). Este incremento también se debió a una buena combinación de incremento en tasas, ampliación de la base y mejor gestión tributaria. En efecto, la tasa general se incrementó

de 10% en 1990 al 16% en 1999-2010 (Shome et. al, 1999). Esto fue consecuencia de las reformas tributarias de 1990 (Ley 49), 1992 (Ley 6) y 1995 (Ley 223). La base de 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  $[\text{Recaudo/PIB}] / \text{Tasa general}$ , se ha incrementado del 33% al 35% en la última década. No obstante, esta eficiencia todavía está bien por debajo del 44% que se observa en Chile. Esto último debido a la multiplicidad de tasas (ocho en total) y exenciones. Así, mientras en Chile (a la tasa general del 19%) el IVA recauda 8.4% del PIB, en Colombia (a la tasa general del 16%) tan sólo llegamos al 5.4% del PIB.

#### 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 2x1000, se volvió una fuente permanente y a la tasa del 4x1000 a partir de la Ley 1111 de 2006. El recaudo de este ITF se ha incrementado de 0.5% a 0.8% del PIB proyectado para 2011 (ver gráfico 15). 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 han aprendido a evadirlo-eludirlo, de allí que su productividad ( $[\text{Recaudo/PIB}] / \text{Tarifa}$ ) se hubiera venido drenando, pasando del 3% al 1.8%.

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, 2010c). Esto significa que se estaría perdiendo 0.9% del PIB en recaudo de estos impuestos y 0.8% del PIB en el neto (0.9% - 0.8%).



Ahora bien, la Ley 1430 de 2010 ha hecho una buena tarea en materia de taponamiento del ITF, como lo detallaremos más adelante. Esto seguramente permitirá elevar su recaudo de 0.6% del PIB en 2009-2010 a cerca de 0.8% del PIB en 2011-2012, incrementando en cerca de \$1.5 billones su recaudo, al haber evitado 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 anti-técnico, continuará impidiendo la bancarización y la formalización, al menos hasta que entre en vigor el desmonte gradual (2013-2017). 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 importación e IVA, como comentaremos más adelante.

#### Impuesto al Patrimonio (IP)

El recaudo del impuesto al patrimonio ha oscilado entre 0.2% y 0.7% del PIB en el período 2002-2010 (ver gráfico 15). Se estima que se mantendrá en niveles del 0.4%-0.6% del PIB durante el período 2011-2014, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009 y los recientes decretos de emergencia económica, que detallamos 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 convirtieron 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 14). 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.

A nivel estructural, vale la pena resaltar que, si bien este IP ha aportado recursos anuales por 0.2%-0.7% del PIB en los últimos años, este también es

un vehículo errado para allegar recursos fiscales de formas sostenida y con mínimas distorsiones hacia el mediano plazo. En efecto, al igual que el ITF, se trata de un recaudo altamente anti-técnico que invita a la informalidad, a diluir los capitales y a llevar dichas inversiones al exterior. Además, se trata de un gravamen que opera como una “renta presuntiva” que se cobra sobre los activos y que opera en cascada sobre el pago de impuesto, generando tasas efectivas de pago en el rango 35-48% anual, como lo explicaremos más adelante.

En síntesis, el bajo recaudo de impuestos en Colombia frente a la media de la región (13% vs. 17% del PIB) ha sido consecuencia de innumerables reformas tributarias que nos han dejado la base tradicional del recaudo (impuesto e IVA) altamente “perforada” y con una serie de gravámenes anti-técnicos (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 impuesto e IVA. Para superar esta informalidad y desalineamiento tributario deben entrarse a corregir las erradas “señales precio” que emanan del ITF-IP, las cuales continúan ganándole la batalla a la ansiada profundización del recaudo vía impuesto-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 han eliminado la exención por reinversión de utilidades, según la mini-reforma tributaria (Ley 1430 de 2010). Sin embargo, veremos que el VPN de las tres reformas tributarias (2009-2010), incluyendo las de la emergencia inercial, en el mejor de los casos mejorarían la posición fiscal en cerca de 0.14% del PIB por año durante el horizonte 2011-2018. Este es un resultado altamente insatisfactorio, cuando es bien sabido que el GC requiere mejoras sostenidas cercanas a 2% del PIB, si quiere estabilizar su déficit estructural en niveles inferiores al 2% del PIB por año.

### **a. 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 implican unos déficits primarios del orden de -1% para el GC y del -0.1% para el SPC.

La Administración Santos ha tenido 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 ha conocido como una Mini-Reforma Tributaria (MRT) en tanto su recaudo promedio anual (neto de los drenajes que genera) será de sólo 0.2% del PIB. Más aún, 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 a 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, elusiones al Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF o 4X1.000) por valores anuales estimados en \$1.5 billones. Sin embargo, hacia el mediano plazo dicha MRT busca es desmontar el 4x1.000 (promesa de campaña). Ello implicaría dejar de recibir cerca de \$4 billones por año al culminar su desmonte gradual a inicios del 2018, así: 2x1.000 durante 2014-2015; 3x1.000 durante 2016-2017 (ver cuadro 13).

Ante los daños invernales, dicha Ley estableció que, en 2012 y 2013, el 25% del recaudo del 4x1.000 (cerca de \$1 billón anual) se destinará al fondo de calamidades (atención humanitaria y rehabilitación). Nótese, sin embargo, que dicha Ley también incrementó el monto deducible del impuesto 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 \$1.5 billones, al limitar el pago a terceros que venían haciendo algunos bancos, fiduciarias y puestos de bolsa.

Dicha Ley también prevé que, a partir del 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 2018 el desmonte del ITF, lo ha taponado, y quiere que el grueso de las transacciones abandonen el efectivo y regresen 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, es haber desmontado el ITF para así generar más bancarización, supervisión fiscal y, de paso, ganar cerca de 0.9% del PIB en recaudos de importación 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 2011. En campaña ello se había desestimando por la supuesta “preservación de la confianza inversionista” y en los primeros meses de gobierno se había hablado de un desmonte a partir del 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 aún 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 13).

Adicionalmente, la MRT estará desmontando gradualmente, durante el 2011-2012, la sobretasa al consumo de energía del 20% que viene 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 +\$10.5 billones (2% del PIB) para el período 2011-2018, a razón de \$1.3 billones adicionales por año (0.2% del PIB).

### Cuadro 13. Efectos Fiscales de las Reformas del 2010

(Ley 1430 de 2010: MRT; decreto 4114: Rebaja arancelaria; y Ley 1429: Pymes-Primer Empleo)

|    |   | (\$MM) | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Total   |
|----|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. | 4 X1000                                   |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |
|    | i) Taponamiento                           |        | 1.500  | 1.500  | 1.500  | -264   | -264   | -264   | -264   | -264   | 4.500   |
|    | ii) Descuento del 50%                     |        |        |        | -264   | -264   | -264   | -264   | -264   | -264   | -1.584  |
|    | iii) Gasto invierno                       |        |        | -1.125 | -1.125 | -2.250 | -2.250 | -3.375 | -3.375 | -4.500 | -2.250  |
|    | iv) Desmonte                              |        |        |        |        |        |        |        |        |        | -15.750 |
| 2. | Sobretasa a la energía                    |        | -300   | -600   | -600   | -600   | -600   | -600   | -600   | -600   | -4.500  |
| 3. | Exención por reinversión                  |        |        | 4.000  | 4.000  | 4.000  | 4.000  | 4.000  | 4.000  | 4.000  | 28.000  |
| 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                       |        | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -1.000 | -8.000  |
| 7. | Total Neto (7= 1+2+3+4+5+6)               |        | 241    | 2816   | 2552   | -73    | -73    | -1198  | -1198  | -2323  | 744     |
|    | % del PIB                                 |        | 0,0%   | 0,4%   | 0,4%   | 0,0%   | 0,0%   | -0,1%  | -0,1%  | -0,2%  | 0,14%   |

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

Sin embargo, ahora debemos contemplar el efecto de drenaje que generaron otra serie de cambios legislativos. Por ejemplo, la reforma arancelaria, al reducir “unilateralmente” el arancel promedio del 12% al 9%, generará menores recaudos por valor de -\$1 billón anual. También debe tenerse en cuenta el costo que acarreará la Ley 1429 de 2010 al aliviar parafiscales-Fosyga e imponerla a Pymes y 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 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 luce muy marginal en materia de formalización y reducción del desempleo estructural (ver cuadro 13). 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).

Finalmente, existen leyes en tránsito con potencial costo fiscal elevado. De una parte, está el proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Proyecto No. 107 de 2010), el cual aún no muestra claridad en sus alcances ni en sus fuentes de recursos. Se viene hablando de devolver-titularizar unos 2 millones de hectáreas (el equivalente a casi el 20% del área actualmente cultivada). Ello podría requerir recursos fiscales por valor de \$8 billones (1.8% del PIB), aunque su costo sería menor si lo que se busca es asignar las que ha incautado el Estado, en vez de salir a comprarlas.

También está pendiente de cuantificación el costo que tendría una reforma a la justicia. Aquí se habla de dos enfoques, uno de reestructuración institucional y de mejoría en los tiempos-procesos, lo cual no tendría porque requerir muchos dineros adicionales. Sin embargo, desde la Rama Jurídica se pregonaba un segundo enfoque que habla de duplicar los recursos públicos allí asignados (los cuales hoy bordean cerca de 0.9% del PIB). Las simulaciones fiscales del período 2011-2015, por el momento, no incluyen estos gastos adicionales, pero estaremos atentos a cambios en estos frentes.

### Emergencia Económica y Social por Daños Invernales

El otro gran tema de la coyuntura fiscal ha tenido que ver con los estragos invernales, de finales del 2010 y principios del 2011, y la necesidad de extender ayuda humanitaria y reparar la infraestructura afectada. Esta tragedia ha dejado a cerca de 2.2 millones de colombianos afectados, unas 600.000 hectáreas de cultivos inundadas (un 10% del área cultivada) y daños a viviendas e infraestructura que podrían superar los \$10 billones (un 2% del PIB).

Aún 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 pavimentados 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, el aeropuerto El Dorado y la calle 26 en Bogotá, 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 restructuración 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, lo cual el gobierno tendrá ahora que encarar a través del Legislativo.

El gobierno ha planteado la recuperación de los daños invernales en tres etapas. La fase de atención humanitaria busca 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 busca 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 invernal del 7 de diciembre (decreto 4580 de 2010)? Las medidas adoptadas cobijan desde expropiación de terrenos por la vía administrativa para agilizar las obras, hasta reformas a las CARs (declarada inexecutable) 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 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 del 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 sobre-tasas 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. 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 de 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 14. La idea de girar hacia una estructura tributaria menos anti-técnica durante 2011-2014 ha prácticamente desaparecido del panorama.

Cuadro 14. Historia de los impuestos a la riqueza en Colombia

| Fecha | Ley/Decreto                                | Base gravable  | Tasa anual                          | Forma   | Recaudo anual (% del PIB) |
|-------|--|--|-------------------------------------|---|---------------------------|
| 1993  | Ley 6 de 1992                              | Utilidades empresariales   | 7.5% (sobretasa de 25% a imponible) | Inversión Forzosa: Bonos de Desarrollo social y Seguridad Interna(BDSI) | 0,3                       |
| 1994  | Ley 6 de 1992                              | Utilidades empresariales   | 7.5% (sobretasa de 25% a imponible) | Sobretasa al Imponible  | 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                       |
| 2010  | Reforma Tributaria 2009 (Ley 1370 de 2009) | Patrimonios entre \$3,000 y \$5,000 millones<br>Patrimonios mayores a \$5,000 millones   | 0,6%<br>1,2%                        | Impuesto al patrimonio  | 0,5                       |
| 2010  | Decreto-Ley 4825 de 2010                   | Patrimonios entre \$1,000 y \$2,000 millones<br>Patrimonios entre \$2,000 y \$3,000 millones<br>Patrimonios entre \$3,000 y \$5,000 millones<br>Patrimonios mayores a \$5,000 millones | 0,25%<br>0,35%<br>0,15%<br>0,3%     | Sobretasa impuesto al patrimonio  | 0,2                       |

Fuentes: cálculos Anif con base en Dian, Confis, Leyes y Decretos correspondientes.

Curiosamente, la ampliación de la base del impuesto patrimonial al rango \$1.000-\$3.000 millones tan sólo vinculó a 33.000 nuevos contribuyentes de un total de 20 millones de trabajadores activos. De estos últimos, sólo 1.2 millones declaran renta y unos 700.000 realizan pagos adicionales a los de su retención en la fuente.

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 unos \$800.000 millones por año durante 2011-2014; en este caso destinados a cubrir los gastos invernales, principalmente la porción humanitaria y de rehabilitación (ver cuadros 15-17). Estos \$800.000 millones para daños invernales vienen a sumarse al recaudo esperado de \$2.6 billones por año (0.5% del PIB) de la Ley 1370 de 2009, destinados a reforzar la “seguridad democrática”. La totalidad de los recursos del impuesto patrimonial asciende entonces a \$3.4 billones por año (0.6% del PIB) durante 2011-2014.

Cuadro 15. 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        | 435            | 166        | 601          | 0,08%           | 0,03%        | 0,11%        |
| >5                | 4,8     | 1.571        | 533          | 2.104        | 1.492          | 506        | 1.999        | 0,27%           | 0,09%        | 0,37%        |
| <b>total</b>      |         | <b>5.238</b> | <b>1.933</b> | <b>7.171</b> | <b>1.928</b>   | <b>672</b> | <b>2.600</b> | <b>0,35%</b>    | <b>0,12%</b> | <b>0,48%</b> |

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

Cuadro 16. 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       | 3.500         | 20.000        | 23.500        | 45             | 260        | 305        | 0,01%           | 0,05%        | 0,06%        |
| 2-3               | 1,4     | 3.500         | 6.000         | 9.500         | 106            | 182        | 288        | 0,02%           | 0,03%        | 0,05%        |
| 3-4               | 0,6     | 3667          | 1400          | 5067          | 91             | 35         | 126        | 0,02%           | 0,01%        | 0,02%        |
| >5                | 1,2     | 1571          | 533           | 2104          | 90             | 31         | 121        | 0,02%           | 0,01%        | 0,02%        |
| <b>Total</b>      |         | <b>12.238</b> | <b>27.933</b> | <b>40.171</b> | <b>333</b>     | <b>507</b> | <b>840</b> | <b>0,06%</b>    | <b>0,09%</b> | <b>0,15%</b> |

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

Cuadro 17. 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       | 3.500         | 20.000        | 23.500        | 45             | 260          | 305          | 0,01%           | 0,05%        | 0,06%        |
| 2-3               | 1,4     | 3.500         | 6.000         | 9.500         | 106            | 182          | 288          | 0,02%           | 0,03%        | 0,05%        |
| 3-4               | 3       | 3667          | 1400          | 5067          | 526            | 201          | 727          | 0,10%           | 0,04%        | 0,13%        |
| >5                | 6       | 1571          | 533           | 2104          | 1582           | 537          | 2119         | 0,29%           | 0,10%        | 0,39%        |
| <b>total</b>      |         | <b>12.238</b> | <b>27.933</b> | <b>40.171</b> | <b>2.260</b>   | <b>1.180</b> | <b>3.440</b> | <b>0,41%</b>    | <b>0,22%</b> | <b>0,63%</b> |

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

Todas estas cifras nos hablan de un elevado grado de evasión-elusión tributaria en Colombia. Lo malo es que este apretón de tributos anti-técnicos 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 harán es drenar el recaudo de las fuentes tributarias más importantes, como lo son el impuesto 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 impuesto. 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 sobre-tasas y a la Ley 1370 del 2009) y de ser sujeto del impuesto a la tasa “normal” del 33% (Ley 1111 de 2006).

Hemos calculado que dicho impuesto patrimonial elevaría 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 18). 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 impuesto 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 hasta el 30% la tasa de impuesto a través de la reinversión en capital fijo de utilidades hasta en un 60%, según lo aprobado en la mini-reforma tributaria (Ley 1430 de 2010).

Cuadro 18. Tasas efectivas de tributación en Colombia\*

|  | 2004-2006<br>(1) | 2007-2010<br>(2) | 2011-2014<br>(3) | Diferencias:<br>(4)=(3)-(1) |
|--|------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>Tasa de Gravamen</b>  |                  |                  |                  |                             |
| 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                       |
| <b>Empresas No Sujetas a Impuesto al Patrimonio (20% de activos)</b> |                  |                  |                  |                             |
| 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                        |
| <b>Empresas Sujetas a Impuesto al Patrimonio (80% de activos)**</b>  |                  |                  |                  |                             |
| 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 y 1370 de 2009

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

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Dian y Cálculos Anif.

Por último, el Decreto 4820 de 2010 aprobó 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 está tramitando a través del Legislativo dichas autorizaciones. Seguramente se enajenará hasta un 5% en los años 2011-2014, a fin de evitar que la oferta excesiva de dichas acciones pudieran generar desvalorizaciones, en momentos en que la acción ha estado fluctuando entre \$3,700-\$4.000, cayendo desde el valor pico de \$4.400 antes de “la corrección accionaria” de finales del 2010. 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, 2010d).

El cuadro 19 presenta el balance de fuentes y usos de los recursos destinados a atender los daños invernales, con un costo total cercano a los \$17 billones durante el período 2011-2014. Nótese que los decretos de emergencia económica aportarían unos \$11 billones, incluyendo la venta del 5% de la participación pública en Ecopetrol (estimada en \$8.4 billones). El remanente de recursos provendrían del 25% del recaudo del 4X1000 en 2012 y 2013 (\$2

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 (\$33.000 millones).

En síntesis, el gobierno se tuvo que aplicar a fondo para encarar esta Emergencia Económica y Social de finales del 2010. El resultado es mixto. En 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, en el lado negativo, se optó por mecanismos tributarios altamente anti-técnicos, tales como postergar el desmonte del 4x1.000 hasta el 2018 y crear sobretasas al impuesto patrimonial con vigencia para 2011-2014. Bien que se hayan superado los “slogans” 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.

**Cuadro19. Emergencia Invernal**  
(Decretos-Leyes 4627, 4825 y 4820; Ley 1430 de 2010)

|   | Fuentes (MM\$) |              |              |              | Total         | Usos (MM\$)  |              |              |              | Total         |
|---|----------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
|   | 2011           | 2012         | 2013         | 2014         |               | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         |               |
|   |                |              |              |              |               |              |              |              |              |               |
| <b>1. 4X1000</b>  |                | 1.125        | 1.125        |              | <b>2.250</b>  | 1.500        | 650          | 500          |              | <b>2.650</b>  |
| <b>2. Emergencia económica</b>                              | <b>3.340</b>   | <b>3.442</b> | <b>2.075</b> | <b>3.910</b> | <b>12.767</b> | 1.500        | 1.000        | 700          | 500          | <b>3.700</b>  |
| i) Recursos iniciales                                       | 1.000          |              |              |              |               | 1.500        | 3.000        | 3.000        | 3.500        | <b>11.000</b> |
| ii) Impuesto al patrimonio                                  | 840            | 840          | 840          | 840          | <b>3.360</b>  |              |              |              |              |               |
| iii) Enajenación de hasta 10% de Ecopetrol (5 de hasta 10%) | 1.500          | 2.602        | 1.235        | 3.070        | <b>8.407</b>  |              |              |              |              |               |
| <b>3. Recursos FOREC</b>                                    | 950            |              |              |              | <b>950</b>    |              |              |              |              |               |
| <b>4. Recursos Incautados</b>                               |                | 50           |              |              | <b>50</b>     |              |              |              |              |               |
| <b>5. Donaciones Colombia Humanitaria</b>                   |                | <b>33</b>    |              |              | <b>33</b>     |              |              |              |              |               |
| Especie   |                | 10           |              |              |               |              |              |              |              |               |
| Dinero  |                | 23           |              |              |               |              |              |              |              |               |
| <b>6. Recursos Cisa</b>                                     |                |              | 1.000        |              | <b>1.000</b>  |              |              |              |              |               |
| <b>7. Préstamos</b>   | 210            |              |              | <b>90</b>    | <b>300</b>    |              |              |              |              |               |
| Banco Mundial   | 210            |              |              | 90           |               |              |              |              |              |               |
| <b>Total</b>  | <b>4.500</b>   | <b>4.650</b> | <b>4.200</b> | <b>4.000</b> | <b>17.350</b> | <b>4.500</b> | <b>4.650</b> | <b>4.200</b> | <b>4.000</b> | <b>17.350</b> |
| <b>% del PIB</b>  | <b>0,8%</b>    | <b>0,7%</b>  | <b>0,6%</b>  | <b>0,5%</b>  | <b>2,6%</b>   | <b>0,8%</b>  | <b>0,7%</b>  | <b>0,6%</b>  | <b>0,5%</b>  | <b>2,6%</b>   |

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

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

- El gobierno, presionado por las afugias fiscales, se embarcó en lo que se ha llamado una Minirreforma Tributaria (MRT) la cual estaría recaudando 0.2% del PIB en promedio en el período 2011-2018. Esta 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 a 0.1% del PIB en términos de valor presente neto durante el horizonte 2011-2018. Así, ello no mejorará la posición de déficit fiscal estructural del 4% del PIB que actualmente enfrenta el GC.
- 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).
- La situación de corto plazo a nivel fiscal ahora se ha visto presionada por los estragos del peor invierno en décadas. El gobierno se vio obligado a decretar el Estado de Emergencia Económica y Social, emitiendo más de 30 decretos Ley. Allí se destacan la adopción de sobre-tasas 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 fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional, el gobierno busca 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 2.6% del PIB para el período 2011-2014, en principio, evitaría presionar la emisión adicional de deuda pública.



## **2. Tendencias Fiscales de Mediano Plazo y Reformas Estructurales**

Ya hemos explicado cómo la Administración Santos está impulsando tres importantes reformas fiscales con impacto hacia el mediano plazo, a saber: i) el Proyecto de Acto Legislativo No.19 de 2010 con el cual se pretende elevar a rango Constitucional el derecho de los colombianos a la “estabilidad fiscal”; ii) el Proyecto de Acto Legislativo No. 13 de 2010 que busca modificar la distribución y aplicación del Sistema de Regalías (el cual se analizó en detalle en el capítulo II); y iii) el Proyecto Ley No.112 que busca implementar Reglas Fiscales que aseguren sostenibilidad de la deuda pública a través de “reglas duras” de ahorro fiscal. A continuación haremos breves comentarios sobre el estado legislativo de estas reformas. Concluiremos con una propuesta de la reforma estructural necesaria para ajustar las finanzas públicas antes de realizar el “pulimento” que se deriva de reglas fiscales duras.

### La Estabilidad Fiscal como Principio Constitucional

La motivación para incluir la “Estabilidad Fiscal” como principio Constitucional en Colombia 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 maxi-devaluaciones y, en general, el desorden macroeconómico que redundo 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 Anif, 2009) han terminado extendiéndose a todos los frentes de educación, salud, vivienda, etc.

Dicho proyecto de reforma busca entonces volver a posicionar la restricción presupuestal como el principio rector del ordenamiento fiscal y de control del gasto público. En particular, en los Artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Nacional se incluye el concepto de “sostenibilidad fiscal” como un derecho colectivo y como un deber del Estado, “para lo cual todas sus ramas deberán colaborar armónicamente”. Según el texto de la reforma, el alcance de los derechos sociales y económicos que consagra la Constitución deberá quedar acotado, por las “férulas de la sostenibilidad fiscal”. Se espera que con ello los jueces y las Altas Cortes moderen y sopesen las obligaciones del Estado a la hora de aplicar las Leyes y evaluar la pertinencia de las recurrentes tutelas.

Dicho en otras palabras, esta reforma Constitucional es un mecanismo para frenar el pernicioso “activismo jurídico,” el cual ha sido fuente de inestabilidad macroeconómica en Colombia (ver Steiner et. al., 2008; Clavijo, 2009b). De no contenerse dicho “activismo jurídico”, Colombia continuará amenazada por serias contingencias fiscales relacionadas con gastos en pensiones, salud, vivienda, tierras, etc.

### Sistema de Regalías

Este tema toca con tres áreas de vital importancia: i) su redistribución a nivel nacional, pues hasta la fecha tan sólo benefician a cerca de 17% municipios y 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 adicionales del orden de 1% del PIB por año, resulta válido: i) redistribuirlas con criterios nacionales de población y NBI, tal como ocurre actualmente con el SGP, generándose un SGP-consolidado; ii) aplicar la mayoría de ellas a financiar proyectos de infraestructura de carácter

regional, con criterios de conexión nacional y no de generación de micro-proyectos, bajo el crucial liderazgo nacional del DNP para dar apropiadas prioridades, ojalá a través de mecanismos de co-participación 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; evitándose 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

La Regla Fiscal busca crear mecanismos de ahorro inter-temporal que ayuden a manejar los ciclos económicos. En teoría, ello debería ayudar a poner en una senda de superávits primarios las maltrechas finanzas del gobierno central y, además, manejar dicho ahorro en el exterior, ayudando a contener la peligrosa tendencia revaluacionista que ha venido experimentado el peso colombiano en años recientes.

La Administración Santos ha realizado algunos ajustes a la propuesta de Regla Fiscal que había esbozado la Administración saliente Uribe-II (ver Comité Técnico Interinstitucional para la Regla Fiscal, 2010). En primer lugar, ahora se propone que dicha regla se aplique sobre el balance estructural (incluyendo intereses) en vez de concentrarse simplemente en el balance primario del GC. Aunque nos parece que era más focalizada la versión anterior, ello puede que no arroje cambios sustanciales si los gastos por pagos de intereses del GNC se mantienen relativamente constantes alrededor de 3% del PIB. Así, si el déficit estructural que propone la Regla Fiscal bordea el 2% del PIB, esta cifra es “compatible” con un superávit primario del 1% del PIB, que era el sugerido en la versión anterior (iniciando su aplicación en el 2016 y no en el 2015).

Los ingresos estructurales corresponden a los ingresos corrientes de la nación, ajustados por el ciclo económico y por los ingresos provenientes del sector petrolero. 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 y el contracíclico. 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.

Según el proyecto de ley, el gasto contracíclico no puede ser mayor al 25% de la brecha del producto estimada, y debe desmontarse en los 2 años siguientes de haber alcanzado el crecimiento 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 a la hora de definir la Regla Fiscal que operará en tal o cual año). El gasto nuevo provendrá de una supuesta bolsa concursable que evaluarán el MHCP y el DNP. Los criterios que allí se aplicarán difícilmente diferirán de 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”.

El GNC deberá velar por el cumplimiento de un déficit estructural no superior al 2% del PIB. Los ahorros generados a través de los ingresos petroleros y del manejo contra-cíclico se destinarían al Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal. Este debería ayudar a controlar la presión cambiaria. En una situación virtuosa, se podría pensar en pre-pagar parte de la deuda del GNC.

Como vemos, en el proyecto de Ley aún faltan por definir importantes detalles técnicos, como la forma de descontar el ciclo y los ingresos petroleros al componente de los ingresos. Al enfrentarnos a dicha dificultad y, con el propósito de realizar las simulaciones de dicha regla fiscal, requeriremos una aproximación a la propuesta del Comité Técnico Interinstitucional de julio de 2010. Así la forma funcional de dicha regla sería:

$$d = d^* + \alpha(y - y^*) + IP$$

Dónde:

$d$  = déficit observado.

$d^*$  = déficit de estado estacionario (-2% del PIB).

$y$  = PIB real;  $y^*$  = PIB real Potencial.

$IP$  = ingresos Petroleros.

En línea con la propuesta mencionada, fijamos la sensibilidad del déficit a la brecha del producto,  $\alpha$ , en 0.3. Para definir los ingresos petroleros,  $IP$ , hemos supuesto que un valor base “benchmark” de la producción de hidrocarburos es un millón de bpd. Ante un promedio de producción de los últimos años (2002-2008) cercano a los 500.000-600.000 bpd, suponemos que nuestro umbral es un valor que equilibra el ahorro de excedentes sin sacrificar el gasto presente tan necesario ante el atraso del país en diferentes frentes como la infraestructura. Así, los ingresos que generaría una producción de hidrocarburos superior al millón de bpd significarían un ahorro que debería hacer el GC a través de hacer más exigente (reducir) el déficit fiscal en que podría incurrir, en esa misma magnitud.

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.

### Propuesta de Reforma Tributaria Anif

Anif ha expresado algo de escepticismo sobre la utilidad de este tipo de Regla Fiscal en el actual contexto internacional y, en particular, el de Colombia. A nivel internacional es claro que las Reglas Fiscales, tipo Acuerdo de *Maastricht* fracasaron estruendosamente en la última década y hoy asistimos a esquemas de salvataje a manos de las multilaterales y de los bancos centrales. No sólo se mintió sobre las cifras fiscales y se falló en los estimativos de los componentes anti-cíclicos, sino que nadie estuvo en capacidad de aplicar reglas duras, ni siquiera los más ortodoxos. También fallaron los mecanismos de vigilancia externos que han debido liderar el FMI, el Banco Central Europeo y los organismos de la Comisión Europea. Actualmente se discute son mecanismos de “sanción” bajo nuevas reglas (en el 2013), pero allí también existe elevado escepticismo sobre la posibilidad de aplicarlos.

En el caso de Colombia, Anif ha mencionado que pensar en “pulimentos fiscales” (*fine tuning*), tipo Reglas Fiscales, luce algo atemporal. Lo requerido de forma inmediata es implementar reformas de carácter estructural, en el corazón de las finanzas públicas, que permitan asegurar superávits primarios sostenibles durante el período 2011-2014, no para el 2016-2020 (ver Anif, 2010e).

Por ejemplo, es imprescindible realizar una reforma tributaria estructural que permita recaudar un adicional de 1% y hasta 2% del PIB por año, pero sin que ello se traduzca en gastos adicionales. De lo contrario, ello no se traducirá en una corrección en el balance fiscal estructural del GNC. El objetivo fiscal central debe ser sostener un superávit primario de +1% del PIB con el fin de evitar que la relación Deuda Pública Total/PIB continúe elevándose del actual 43% del PIB hacia niveles del 50% del PIB en los próximos años.

Pensar en “reglas fiscales duras” cuando lo que se tiene en el futuro inmediato son elevados riesgos contingentes por cuenta de mayores gastos en pensiones y salud no luce como una estrategia adecuada. En la práctica, ello sólo proporcionará una falsa sensación de “anclaje fiscal.” Como es sabido, las

Reglas Fiscales, a nivel internacional, lo que han conducido es a “contabilidad creativa” y a un peligroso sainete de supuestos ajustes fiscales.

En la práctica, debería replicarse el éxito que han tenido diversos bancos centrales (incluyendo el de Colombia) aplicando la estrategia de Inflación Objetivo, durante la última década. En América Latina: se usa la discrecionalidad (y no las reglas) para lograr cumplir el objetivo “duro” de bajar la inflación a rangos bajos y estables del 2%-4% anual. La analogía con la situación fiscal es la siguiente: el gobierno debe hacer lo requerido para elevar los ingresos y contener los gastos, de tal manera que se asegure la meta de arrojar un superávit primario del 1% del PIB anual, en cabeza del gobierno central; de esta manera se logrará estabilizar la relación Deuda Pública/PIB en sus niveles actuales.

La reforma tributaria estructural que requiere Colombia debe buscar elevar la actual presión tributaria (Recaudo/PIB) de su actual nivel de 13% del PIB en al menos 2 puntos porcentuales. Todo lo demás constante, ello permitiría elevar el déficit primario de -1% del PIB y convertirlo en un superávit de +1% del PIB.

La primera fuente de recursos provendría de la eliminación de las exenciones tributarias que aún permanecen (por ejemplo asegurando que los ahorros voluntarios en AFPs se mantengan hasta la edad de retiro y eliminando el descuento patrimonial por la tenencia de acciones), cercanas a \$3 billones (0.6% del PIB). La MRT (Ley 1430 de 2010) ya dio un paso importante al eliminar la reducción del imponible del 30% por reinversión de utilidades en activos fijos.

La segunda fuente vendría dada por el excedente de 0.4% del PIB que ya se consiguió en el Impuesto Patrimonial (Ley 1370 de 2009), sabiéndose que el gasto militar recurrente sólo requería un adicional de 0.1% del PIB (respecto al total aprobado de 0.5% del PIB).

La tercera fuente de recursos deberá provenir de elevar el IVA del 16% al 17% en 2012 y al 18% en 2013, al tiempo que se eleva el imponible del 33% al

34%, lo cual aportaría 0.8% del PIB en su conjunto (ver cuadro 20). Este tipo de medidas también abriría la posibilidad de sustituir los parafiscales (Sena e ICBF) y asumirlos a través del presupuesto de la nación, siempre y cuando no surgieran contingencias adicionales.

En síntesis, en una primera etapa se deberían hacer esfuerzos para llevar el déficit primario a equilibrio (2011-2012). En una segunda etapa (2013-2014) debería perseguirse la meta de consolidar un primario de +1% del PIB y así poder estabilizar la relación Deuda Pública/PIB antes de que desborde el 50%.

Tal como lo analizamos en el capítulo III, lo actuado en la MRT (Ley 1430 de 2010), la Reforma Arancelaria (Decreto 4114 de 2010), la Ley de Primer Empleo (Ley 1429 de 2010) y en los Decretos de Emergencia arrojan prácticamente un VPN de equilibrio entre nuevos recursos y nuevos gastos. Esto significa que esas medidas no estarán aportando nada al saneamiento fiscal estructural, aunque algunas de ellas estarán incrementando en algo la competitividad del país (alivios en costos de energía para industria y rebaja en los aranceles).

De allí la importancia de implementar una reforma tributaria estructural, desmontando los impuestos antitécnicos y profundizando los impuestos tradicionales de importación e IVA. El gobierno ha empezado a hablar de “ordenamiento” del Estatuto Tributario para marzo del 2011, sin ponerse metas de recaudo adicional, lo cual luce totalmente insuficiente frente a las necesidades aquí reportadas.



| <b>Cuadro 20. Propuesta de Reforma Tributaria 2011-2014</b> |                    |                  |
|---|--------------------|------------------|
|   | <b>\$ Billones</b> | <b>% del PIB</b> |
| <b>I. Monto Requerido Total (a + b)</b>                     | <b>9,5</b>         | <b>1,8%</b>      |
| <b>a. Llevar "déficit-primario" a cero</b>                  | <b>5,0</b>         | <b>1,0%</b>      |
| <b>b. Montos a Sustituir (parafiscales)</b>                 | <b>4,5</b>         | <b>0,8%</b>      |
| ICBF  | 1,9                |                  |
| Sena  | 1,3                |                  |
| Cofamiliares (2 puntos de 4)                                | 1,3                |                  |
| <b>II. Nuevas Fuentes de los Recursos (a + b + c)</b>       | <b>9,5</b>         | <b>1,8%</b>      |
| <b>a. Desmonte Exenciones</b>                               | <b>2,6</b>         | <b>0,6%</b>      |
| Rentas exentas  | 2,3                | 0,5%             |
| Descuentos Tributarios                                      | 0,3                | 0,1%             |
| Otros (Contratos Est. Tribu-Zonas Francas)                  | 0,0                | 0,0%             |
| <b>b. Excedente I. Patrimonial</b>                          | <b>2,1</b>         | <b>0,4%</b>      |
| <b>c. Incremento en Tasas de Tributación</b>                | <b>4,8</b>         | <b>0,8%</b>      |
| Elevación Imporrenta 33% al 34%                             | 1,2                | 0,2%             |
| Elevación IVA del 16% al 18%                                | 3,6                | 0,6%             |

Fuente: cálculos Anif.

Así, en el horizonte fiscal de mediano plazo se destacan los siguientes puntos:

- La Administración Santos está impulsando tres importantes reformas fiscales con impacto hacia el mediano plazo: El proyecto de Acto Legislativo No. 19 de 2010 que pretende elevar a rango constitucional el derecho a la “estabilidad fiscal” (que busca imponer la restricción presupuestal como principio rector del ordenamiento fiscal), el proyecto de Acto Legislativo No. 13 que busca modificar el actual sistema de distribución de las regalías (que se detalló en el capítulo II) y el proyecto de Ley No. 112 para la implementación de reglas fiscales “duras” de ahorro fiscal.
- La Regla Fiscal busca crear mecanismos de ahorro inter-temporal que ayuden a manejar los ciclos económicos. En teoría, ello debería ayudar a poner en una senda de superávits primarios las maltrechas finanzas del gobierno central y, además, manejar dicho ahorro en el exterior, ayudaría a

contener la peligrosa tendencia revaluacionista que ha venido experimentado el peso colombiano en años recientes.

- Anif ha expresado algo de escepticismo sobre la utilidad de este tipo de Regla Fiscal en el actual contexto internacional y, en particular, el de Colombia. Pensar en “pulimentos fiscales” (*fine tuning*), tipo Reglas Fiscales, luce algo atemporal. Lo requerido de forma inmediata es implementar reformas de carácter estructural, en el corazón de las finanzas públicas, que permitan asegurar superávits primarios sostenibles durante el período 2011-2014, no para el 2016-2020.
- Por ello, y ante la ausencia de medidas estructurales en la MRT y la considerable demora en la aplicación de las medidas de mediano plazo, Anif considera que se debe hacer una reforma tributaria estructural para sanar las maltrechas finanzas del país.
- La reforma tributaria estructural que requiere Colombia debe buscar elevar la actual presión tributaria (Recaudo/PIB) de su actual nivel de 13% del PIB en al menos 2 puntos porcentuales. Todo lo demás constante, ello permitiría elevar el déficit primario de -1% del PIB y convertirlo en un superávit de +1% del PIB.
- Los recursos provendrían de la eliminación de las exenciones tributarias que aún permanecen, cercanas a \$3 billones (0.6% del PIB), del excedente de 0.4% del PIB que ya se consiguió en el Impuesto Patrimonial (Ley 1370 de 2009), de elevar el IVA del 16% al 18% y de subir el imponible del 33% al 34%.

#### **IV. Simulaciones Fiscales de Mediano Plazo (2011-2020)**

Hasta aquí hemos visto cómo los ingresos tributarios del GC se mantienen alrededor del 13% del PIB en los últimos años, donde los incrementos en las tasas tributarias de importación (30% al 38.5% y después descendiendo al 33%) y las del IVA (10% al 16%) se vieron drenadas por excesivas exenciones que han erosionado seriamente la base gravable de Colombia. Con relación a la coyuntura reciente, ya hemos explicado los resultados de las tres reformas tributarias (2009-2011), dejándonos claro que tan sólo han servido para allegar recursos suficientes para enfrentar la nueva oleada de gastos. Al incluir los recursos de capital, provenientes del buen desempeño de las entidades descentralizadas (tipo Ecopetrol, ISA, Isagen), los ingresos totales del GC ascendieron a 15% del PIB para el período 2006-2010.

Por el lado de los gastos del GC, vimos que estos llegaron al 17.4% del PIB en 2010, arrojando entonces un déficit de 3.8% del PIB en dicho año (ligeramente por debajo del esperado). Se trata de un déficit de carácter estructural, donde las presiones de gasto de carácter Constitucional y legal impedirán, en ausencia de reformas de fondo, reducirlo de forma significativa. Más aún, hemos señalado toda una gama de gastos contingentes, especialmente asociados a la seguridad social, que bien podrían deteriorarlo hacia el 5% del PIB a la vuelta del 2015.

Esta sección se focaliza en realizar ejercicios de simulación (2011-2020) 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 (3 reformas tributarias recientes y los efectos del daño invernal). El escenario optimista supone la aprobación de una serie de reformas estructurales (tributarias y contención del gasto en seguridad social) que permitirían llevar el superávit primario a niveles de +1% del PIB, logrando reducirse la deuda pública del actual 43% hasta el 30% del PIB hacia el 2020. Por último, presentamos los resultados de un escenario pesimista, donde no se adoptan medidas para incrementar el recaudo y, además, “estallan” las contingencias del gasto

público antes discutidas. En una sección posterior, explicaremos cuales serían las medidas requeridas para poder iniciar la aplicación de la llamada “Regla Fiscal”, partiendo de un déficit fiscal de GC del orden del 2% del PIB a inicios del 2015.

## 1. Proyecciones del Balance Fiscal Público 2011-2020

### 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 21. Luego pasamos a describir los resultados principales.

**Cuadro 21: Supuestos Macroeconómicos de las proyecciones  
(2011-2010)**

| CONCEPTO                        | E. Base | E. Optimista | E. Pesimista |
|---------------------------------|---------|--------------|--------------|
| Crecimiento Real (%)            | 4,1     | 4,9          | 2,9          |
| Inflación (%)                   | 3,2     | 3,2          | 3,2          |
| P. Petróleo (US\$)              | 116     | 120          | 112          |
| Producción hidrocarburos (MBDE) | 1500    | 1612         | 1297         |
| E/y* Imporrenta                 | 1,3     | 1,4          | 1,2          |
| E/y* IVA                        | 1,6     | 1,6          | 1,5          |

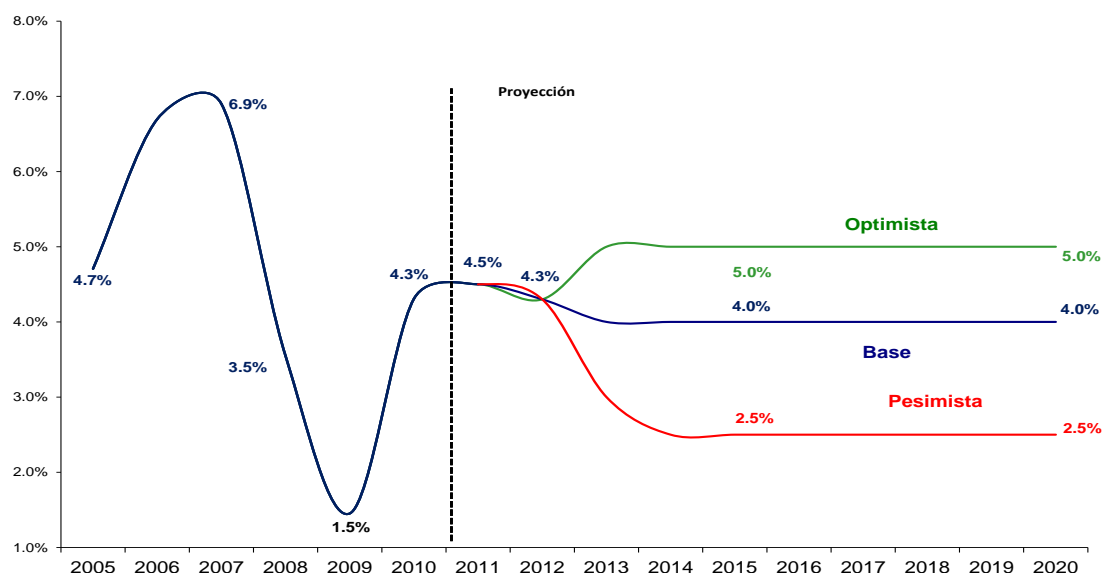
\*Elasticidad ingreso

Fuente: Cálculos Anif.

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 del bajo crecimiento de 2009 y la recuperación del 2010, esperamos que la economía crezca cerca de su potencial en los años 2012 y 2013 (4.5% y 4.3% respectivamente). A partir de allí, la economía crecería 4% anual en el escenario base (en línea con el crecimiento de largo plazo, ver gráfico 16). En el escenario optimista, el buen manejo del auge minero energético permitiría alcanzar crecimientos sostenidos de 5% para 2013-2020, mientras que en el escenario pesimista, el crecimiento

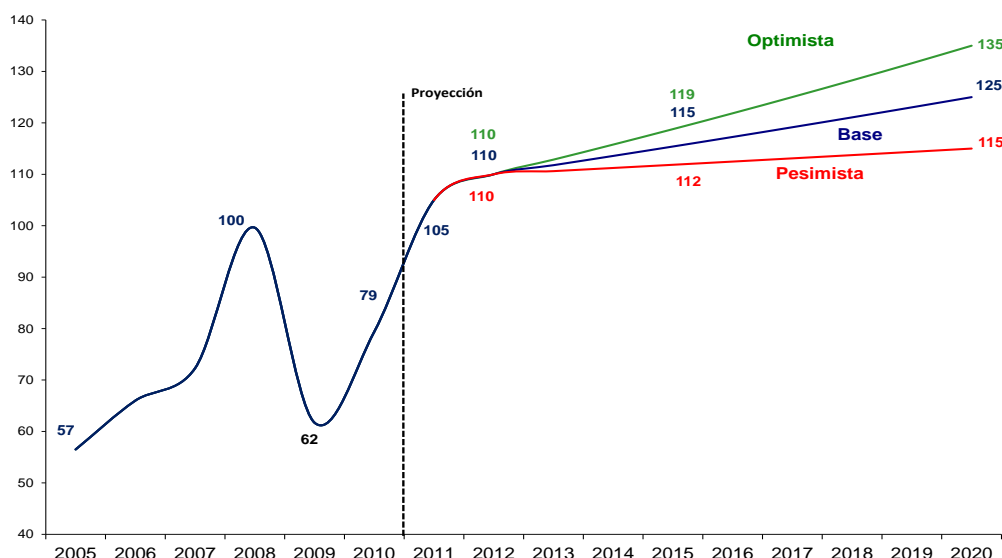
en dicho período sólo sería de 2.5% producto de la materialización de los riesgos contingentes que mencionaremos más adelante.

**Gráfico 16: Crecimiento real del PIB (%)**



Fuente: Cálculos Anif con base en Dane.

Por el lado del precio del petróleo, esperamos que las presiones de demanda producto tanto del acelerado crecimiento de los países emergentes, como de la naciente recuperación de los desarrollados continúe presionando los precios al alza. Ello, unido a los problemas de oferta en el mediano plazo debido a las tensiones en oriente medio y el norte de África, nos hace esperar mayores precios para 2011-12 (ver gráfico 17). A partir de allí, nuestras proyecciones del precio del petróleo van atadas a los pronósticos de crecimiento mundial y las restricciones de oferta, según cálculos de la Agencia Internacional de Energía (EIA). De esta forma, en el 2020 el precio cerraría alrededor de los US\$125/barril (escenario base) con spreads de +-US\$10/barril frente a los otros dos escenarios.

**Gráfico 17: Evolución del precio del Petróleo (US\$/barril)**

Fuente: Cálculos Anif con base en IEA y EIA.

### *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% 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 a los expertos (IEA, *International Energy Agency*), suponemos que el precio promedio del petróleo sería de US\$116/barril durante este período, pero ello implica una trayectoria ascendente, pasando de US\$100/barril a US\$125/barril (escenario más probable). La producción de petróleo-gas (equivalente) se elevaría del actual 1 millón de barriles diarios (bpd) hasta 1.7 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 impuesto respecto al PIB-real partiría del actual 1.4, pero iría cayendo hasta llegar a 1.2 (por ausencia de reformas y agotamiento de la gestión

tributaria); en el caso del IVA partiría del actual 1.7 y descendería a 1.5 durante dicho período. El ITF se irá “marchitando” según Ley 1430 de 2010 hasta desaparecer en el 2018 (ver Capítulo III). En el caso del IP supondremos que este sólo se logra mantener hasta 2014, dada la “fragmentación del capital” que viene ocasionando, pero sus recaudos (0.4% del PIB) se lograrían sustituir por otra fuente o serían asumidos como ganancias en eficiencia del recaudo.

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 este llegará hasta un 15% en manos del sector privado (10% realizado en 2007 y otro 5% que se haría en 2012-2014).

Por el lado de los gastos, las transferencias territoriales (SGP) seguirían la regla del acto legislativo 04 de 2007, creciendo a ritmos del 3% real por año (ver capítulo II, sección SGP). Los gastos pensionales se mantendrían en niveles del 4% del PIB, suponiendo que se logra mantener a raya el problema de “reversión” hacia el régimen 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 por valor de 0.5% del PIB por cuenta de la universalización (completa en 2014) y homologación (parcial al 2014), según Ley 1438 de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014). El gasto social se mantendría estable en sus niveles actuales de 8% del PIB, incluyendo 0.3% del PIB de “Familias en Acción” (ver Capítulo II, sección gasto social).

Los pagos de intereses se mantienen estables en 3% del PIB, consistentes con una política monetaria estable y la inflación bajo control, atendiendo niveles de deuda cercanos a 35%-36% del PIB. Por último, supondremos que el asedio de la guerrilla, el paramilitarismo y la delincuencia continúa en sus niveles actuales, requiriendo gasto militar del 3% del PIB (sustituyendo casi totalmente el llamado Plan Colombia en el período 2014 en adelante, actualmente tazado en US\$430 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 actualmente discutidas, elevándose de \$7.4 billones en 2010 a \$12 billones en 2020 (año pico de recursos).

### *Escenario Optimista*

Bajo este escenario optimista, el PIB-real lograría crecer a tasas del 6% anual durante 2013-2020, básicamente como resultado de un buen manejo del auge minero-energético. El petróleo se elevaría a US\$135/barril en 2020 y la producción alcanzaría los 2 millones de bpd al final de la década (ver cuadro 21).

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, bajando los gastos pensionales del RPM ligeramente por debajo del 4% 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, convergiendo hacia el 30% del PIB en el 2020.

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 25%. En este escenario los giros por regalías llegarían hasta unos \$13 billones en el 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 2013-2020. Este 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 bdp), con un precio promedio inferior (US\$114/barril).

Ante la carencia de mejoras en gestión y de una reforma tributaria estructural, las elasticidades del recaudo caen a uno en renta y a 1.4 en IVA (frente a 1.2 y 1.5 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, su disparo se concentraría en el componente de seguridad social. Específicamente, los gastos en pensiones se elevarían en un punto del PIB, llegando a 5% 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. Este último, además, enfrentaría los mayores gastos en universalización y homologación plena (ver capítulo II, sección seguridad social).

De contera, resultaría difícil contener el gasto social ante la creciente informalidad. Este llegaría a algo más de 8% del PIB (ver capítulo II, sección gasto social). El gasto militar llegaría a 3.2% del PIB, por recrudecimiento de la inseguridad. Como resultado de todo lo anterior, veremos que los gastos de intereses se elevarían a 3.3% del PIB, en momentos en que la relación deuda/PIB del GC se eleva del 36% al 40% en 2020.

## 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)*

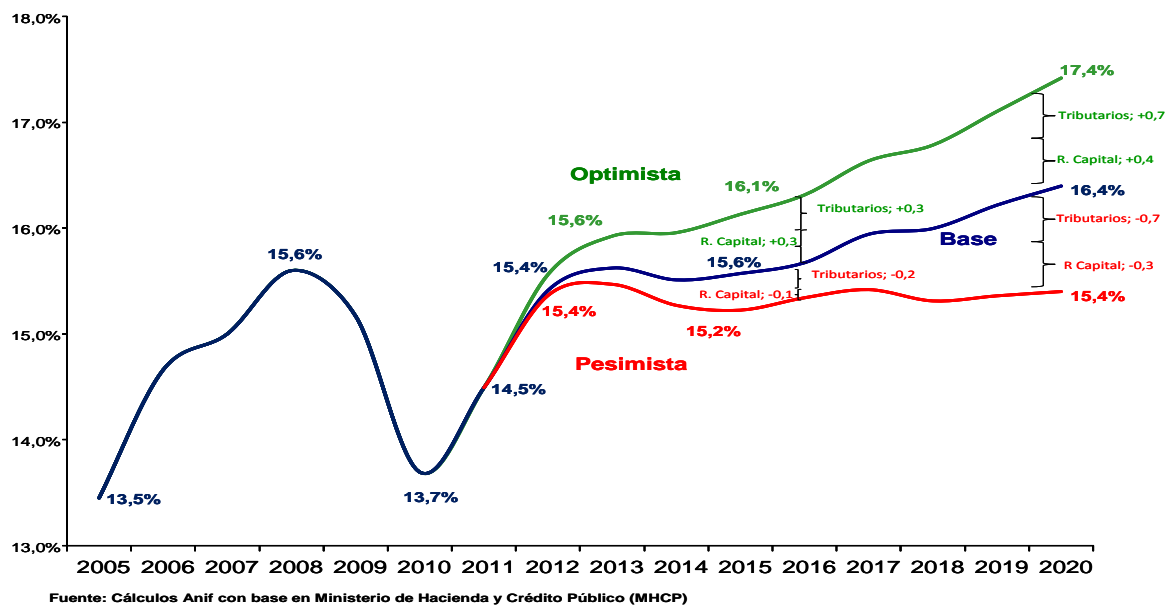
En el escenario base, los ingresos totales del GC se elevarían desde el 13.7% observado en el 2010 hasta un 15.6% del PIB en 2015. Este resultado se explica por el efecto de retroalimentación entre un aceptable crecimiento económico (a ritmos promedios del 4% anual), el taponamiento de exenciones tributarias (Ley 1430 de 2010) y un buen desempeño de los ingresos de capital, provenientes principalmente de Ecopetrol. Para el 2020, dichos ingresos alcanzarían a representar el 16.4% del PIB (ver gráfico 18).

En el escenario optimista dichos ingresos totales se elevarían a 16.1% del PIB en 2015 (una mejora de 0.5% del PIB frente al escenario base), resultado de suponer mayor crecimiento económico (en promedio un punto porcentual adicional) y mejor gestión y elasticidades en el recaudo. Para el 2020, dichos ingresos llegarían al 17.4% del PIB en 2020, una mejora de un punto del PIB, donde aparece también el producto de mayores ingresos de capital provenientes de precios-volúmenes más elevados en las exportaciones de Ecopetrol.

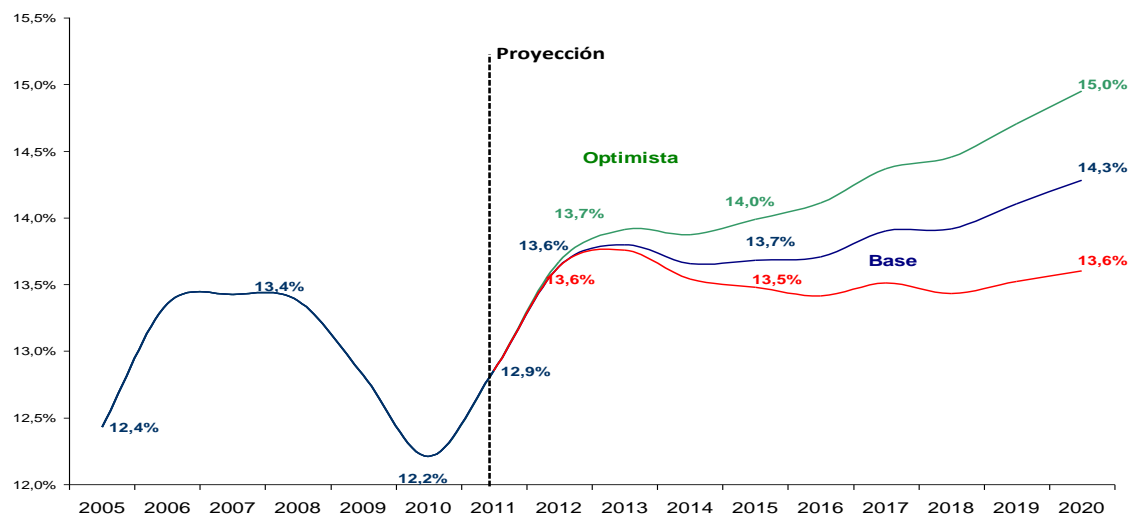
En particular, el incremento en los ingresos tributarios de 12.2% del PIB en 2010 al 13.7% en 2015 bajo el escenario base se explica por (ver gráfico 19): i) un incremento de 1.7% en el recaudo de renta en 2010-2015 (de 4.6% a 6.3% del PIB, efecto del desmonte del alivio por reinversión de utilidades y de la mejor gestión); ii) un aumento de 0.3% del PIB en el recaudo de IVA; y iii) un

menor recaudo neto por ITF, impo-patrimonio y otros, restando -0.5% del PIB en ese período.

**Gráfico 18: Ingresos totales del Gobierno Central (% del PIB)**



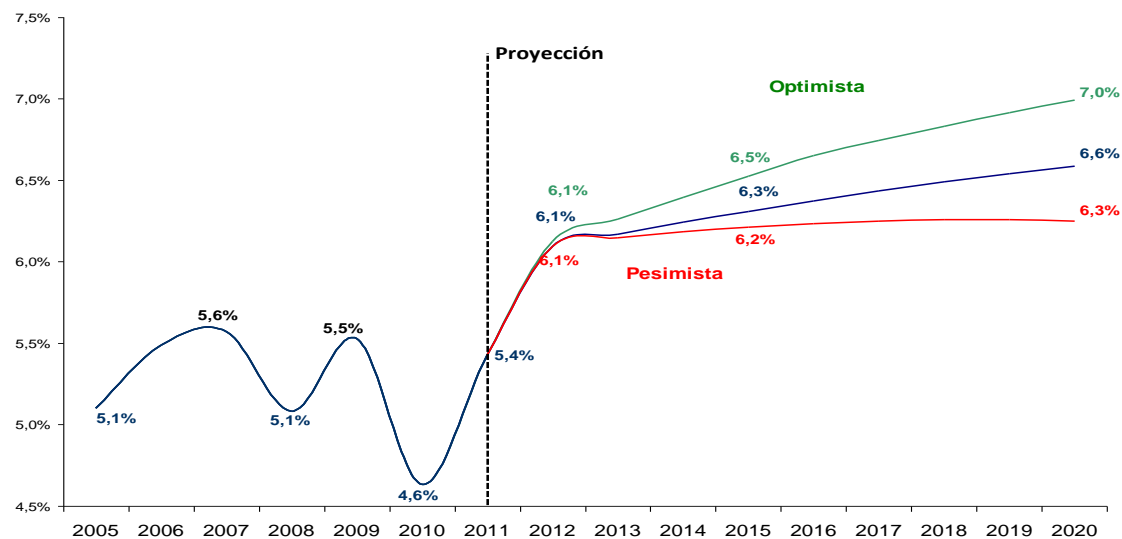
**Gráfico 19: Ingresos tributarios del Gobierno Central (% del PIB)**



Durante el período 2015-2020, el escenario base arroja un ligero incremento de los ingresos tributarios (de 13,7% a 14,3% del PIB), resultante de un leve incremento en importación (+0,3% PIB) y en IVA (+0,5% del PIB), pero nótese que se pierde recaudo en otros frentes (-0,2% del PIB), ver gráfico 20. En

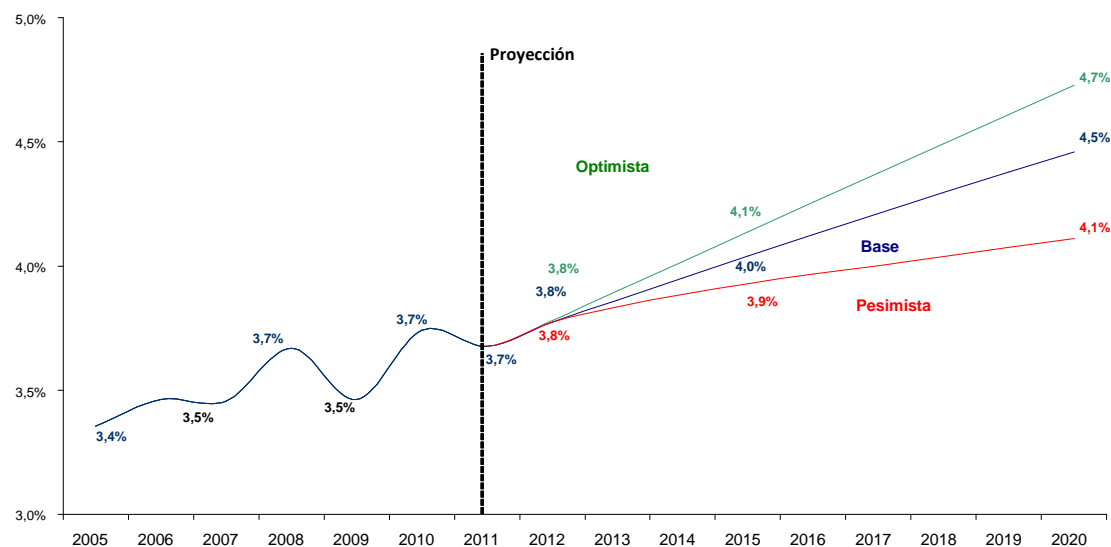
general, la tributación se recargaría más en renta e IVA, por marchitamiento del ITF y eventual sustitución del IP.

**Gráfico 20: Recaudo por impuesto de renta (% del PIB)**



Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

**Gráfico 21: Recaudo por IVA (% del PIB)**



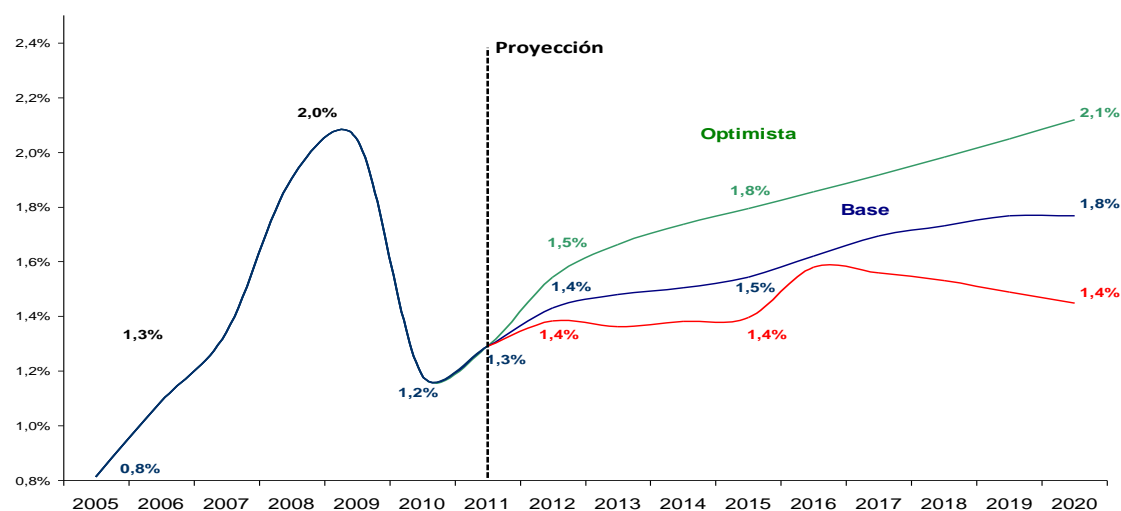
Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Bajo un escenario optimista, en el período 2015-2020, se tendrían ganancias de +0.2 del PIB en renta para 2015 y +0.4 hacia el 2020; en el caso del IVA ganancias sería de +0.1 en 2015 y +0.2 puntos hacia el 2020. En cambio en el

escenario pesimista, las pérdidas en renta serían de -0.1% del PIB hacia 2015 y -0.3 hacia el 2020; en IVA serían de -0.1% del PIB y -0.4%, respectivamente.

Por el lado de los recursos de capital, en el escenario base éstos pasarían de 1.2% del PIB en 2010 al 1.5% del PIB en 2015, finalizando en 1.8% del PIB en 2020 (Ver gráfico 22). Este incremento de 0.6 puntos del PIB en diez años sería guiado por los mayores dividendos que aportaría Ecopetrol a la Nación. Dichos dividendos pasarían de 0.6% del PIB en 2010 al 1.1% del PIB en 2015 y luego al 1.3% del PIB en 2020.

**Gráfico 22: Recursos de Capital del Gobierno Central (% del PIB)**



Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

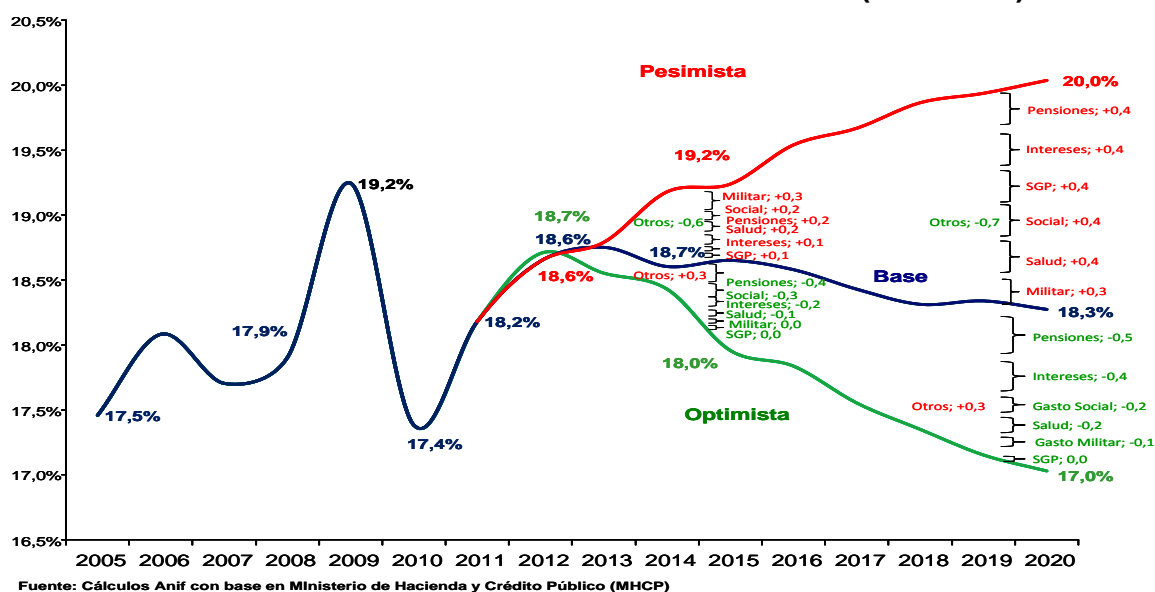
Por último, los recursos de capital del GC en el escenario optimista, frente al escenario base, tendrían una mejoría de +0.3% del PIB en 2015 y 2020, gracias al mejor comportamiento de los ingresos de Ecopetrol. En el escenario pesimista, las pérdidas frente al escenario base serían de 0.1% del PIB y 0.4%, respectivamente.

### *Gastos y Balance del GC según escenarios*

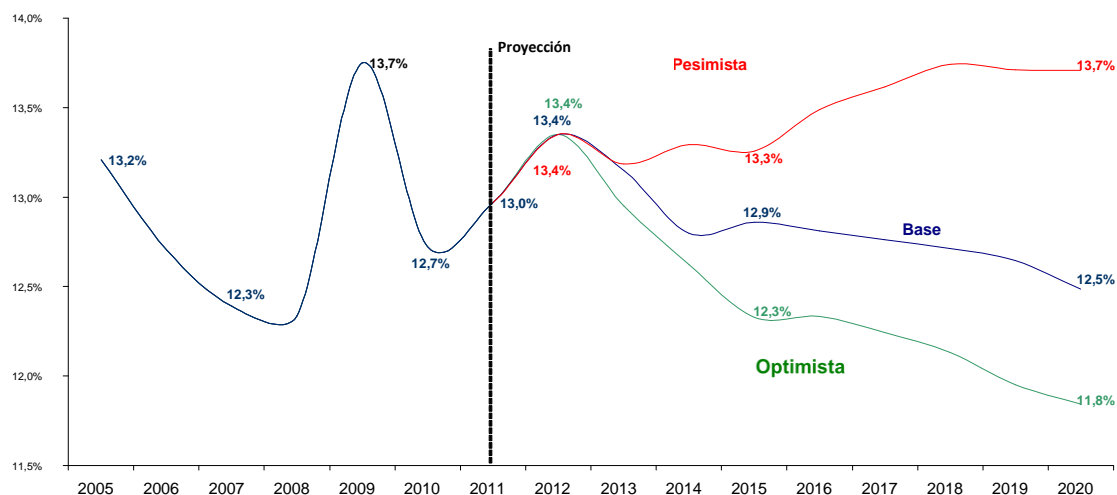
En el escenario base, los gastos totales se elevarían desde 17.4% del PIB al cierre de 2010 hasta llegar a 18.7% en 2015, pero allí se estabilizarían hasta cerrar en 18.3% en 2020 (gráfico 23), tras haber absorbido las mayores

presiones de gasto en seguridad social. En el escenario optimista habría un incremento inicial de los gastos hacia 18% del PIB en 2015, pero luego se registraría una reducción importante de 1% del PIB para cerrar en 17% del PIB en 2020, al suponer que 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 continuaría hasta alcanzar 19.2% del PIB en 2015 y 20% del PIB en 2020.

**Gráfico 23: Gastos totales del Gobierno Central (% del PIB)**

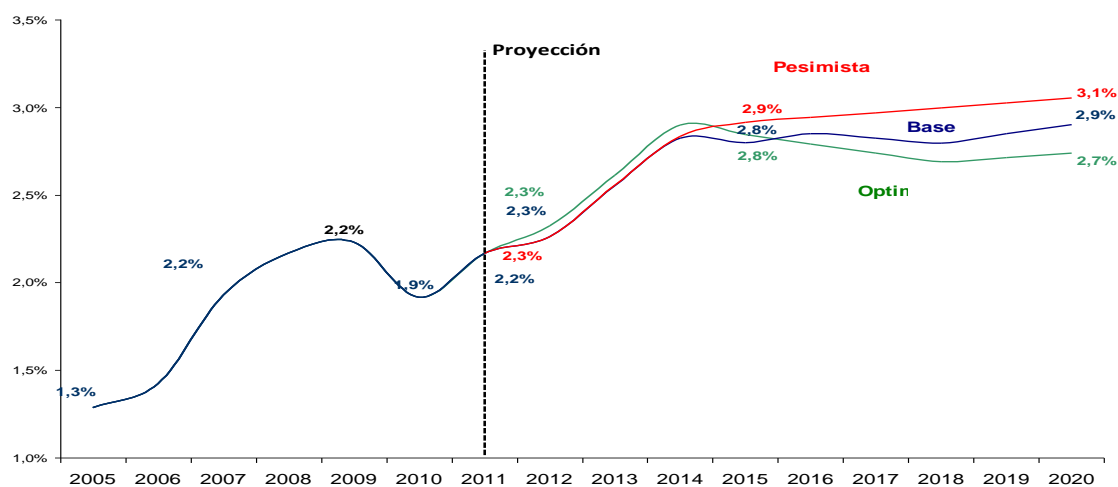


Estos gastos totales se dividen en gastos de funcionamiento y de inversión. De acuerdo a nuestros cálculos, los gastos de funcionamiento en el escenario base se elevarían desde 12.7% del PIB en 2010 hasta 12.9% del PIB en 2015 (con un pico de 13.4% del PIB en 2012). Posteriormente, descenderían hasta 12.5% del PIB en 2020. En el escenario optimista estos gastos se disminuirían hasta 12.3% del PIB en 2015 y 11.8% en 2020. En cambio, en el pesimista mantendrían su pendiente positiva elevándose hasta 13.3% del PIB en 2015 y 13.7% del PIB al cierre de 2020 (gráfico 24).

**Gráfico 24: Gastos de Funcionamiento del GC (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Por su parte, los gastos de inversión en el escenario base tendrían una dinámica creciente, pasando de 1.9% del PIB en 2010 hasta 2.8% del PIB en 2015, aprovechando la disponibilidad de nuevos recursos para infraestructura; después se estabilizarían cerca del 2.9% del PIB. En los otros dos escenarios la dinámica sería similar durante 2011-2015, pero habría un +0.2 puntos del PIB hacia 2020 en el escenario pesimista (ante la falta de capital privado) y un -0.2% del PIB en el optimista (ver gráfico 25).

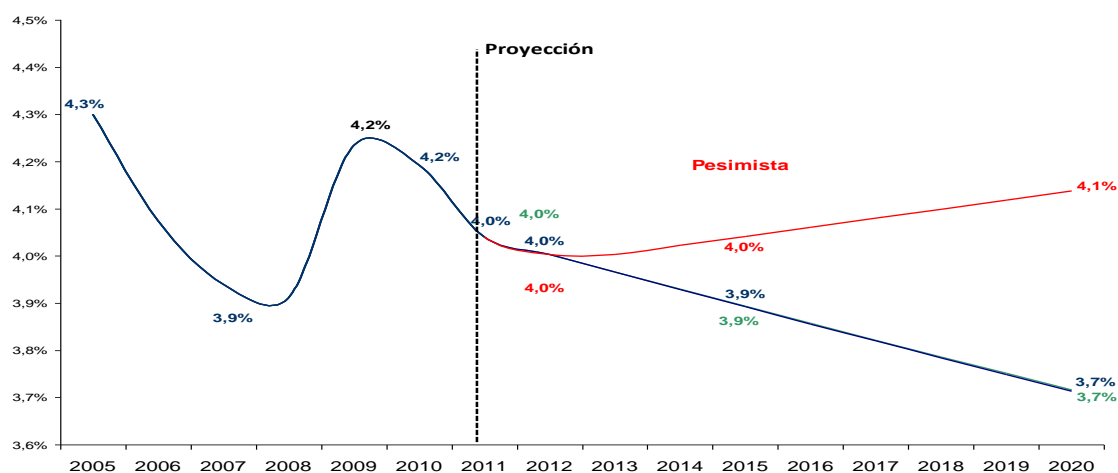
**Gráfico 25: Gastos de inversión del GC (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

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 crecería del 17.4% al cierre de 2010 hasta 18.7% del PIB en 2015 y cerraría en 18.3% del PIB en 2020. El primer rubro que explica esta dinámica del gasto tiene que ver con el SGP. Como vimos en el capítulo II, esas transferencias territoriales pasarían de 4.2% del PIB en 2010 a 3.9% del PIB en 2015, cerrando en 3.7% del PIB en 2020, sin mayores diferencias entre el escenario base y el optimista (ver gráfico 26). Pero en el pesimista, el bajo crecimiento económico (2.5% real en promedio) haría que dichas transferencias se incrementaran como porcentaje del PIB, llegando a 4.1%, al tenerse que honrar crecimientos del 3% real en el SGP.

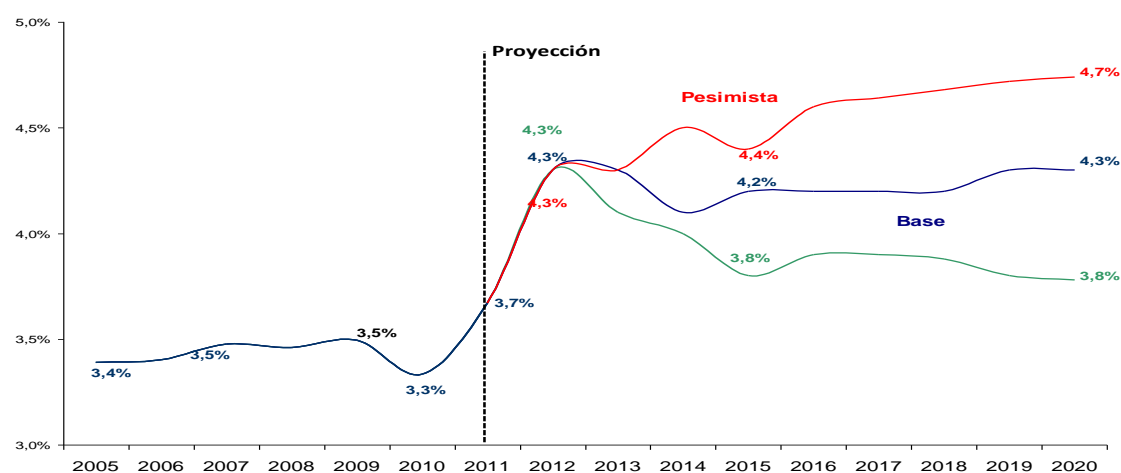
**Gráfico 26: Evolución del SGP (% del PIB)**



Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y DNP.

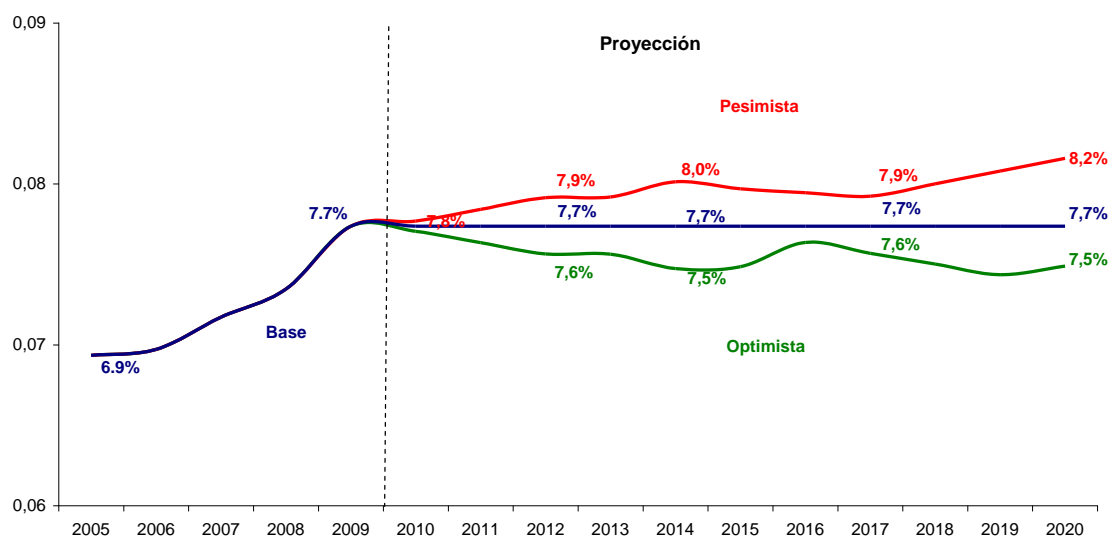
Por su parte, los gastos pensionales, en el escenario base, se elevan desde 3.3% a 4.2% del PIB durante 2010-2015, estabilizándose en 4.3% del PIB hacia 2020, por efecto de la “reversión” hacia el RPM. Nótese que, en el escenario pesimista, ocurrirían pagos adicionales de +0.2% del PIB en 2015 y de +0.4% hacia el 2020 (llegando a 4.7% del PIB).



**Gráfico 27: Gasto en Pensiones (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y DNP.

Un 30% de este gasto pensional aparecerá como mayor gasto público social, llevándolo a 7.7% del PIB en el escenario base, durante 2010-2020, pero bajo el escenario pesimista los incrementos serían hasta de +0.5% del PIB. Así, el gasto social ascendería a 8% del PIB en 2015 y 8.2% en 2020 (ver gráfico 28).

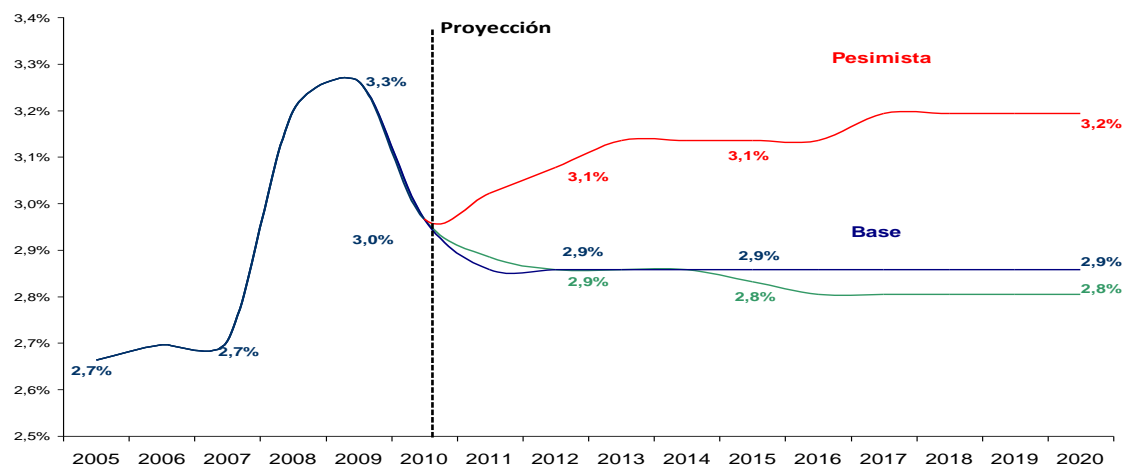
**Gráfico 28: Gasto público social (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en DNP

El gasto militar cerró en niveles de 3% del PIB en 2010. En el escenario base lograría reducirse levemente a 2.9% del PIB en 2015-2020 (ver gráfico 29),

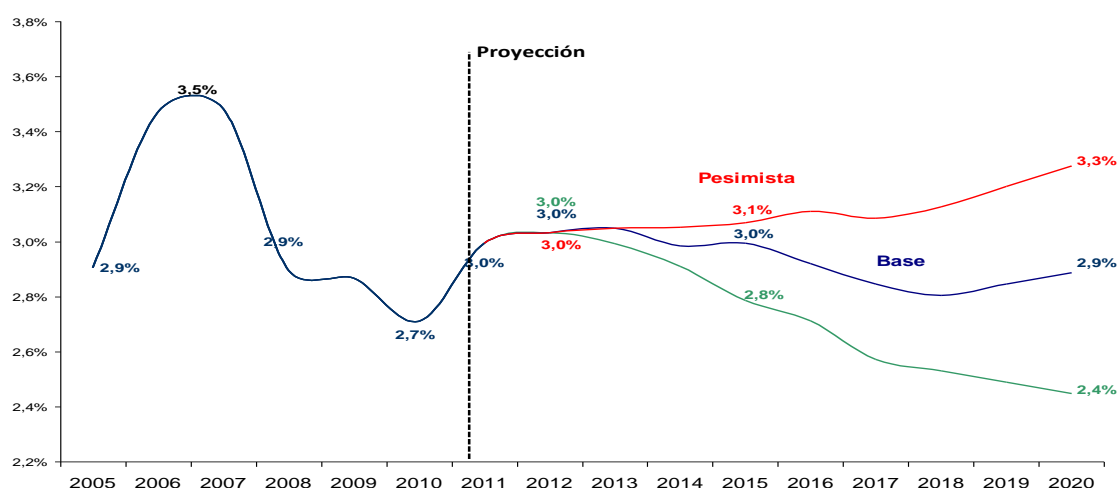
pero en el escenario pesimista se tendrían mayores gastos de 0.2%-0.3% del PIB durante 2015-2020.

**Gráfico 29: Gasto Militar del GC (% del PIB)**

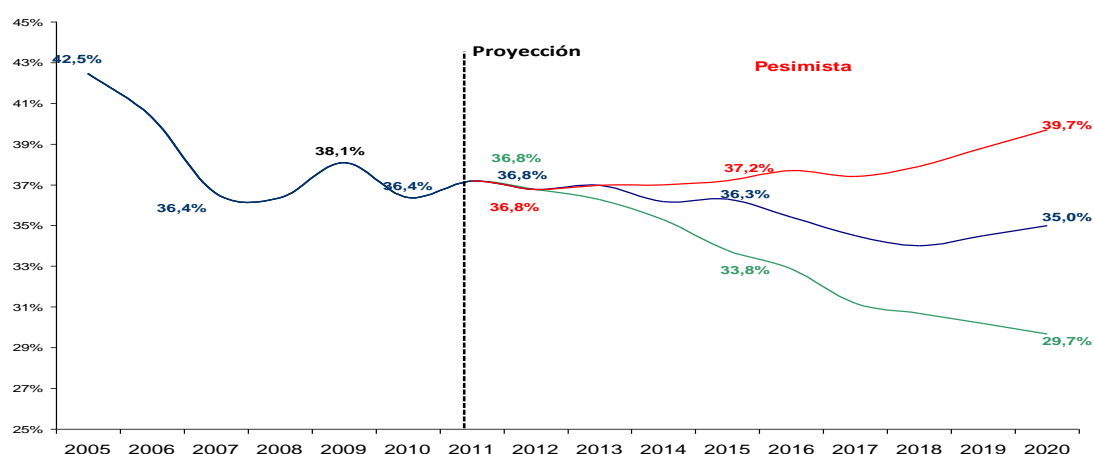


Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Ministerio de Defensa

Finalmente, el gasto de intereses cerró en 2,7% del PIB en 2010, consistente con niveles de deuda (en cabeza del GC) de 36,4% del PIB. En el escenario base, estos pagos ascenderían al 3% del PIB en 2015 y luego se estabilizarían en 2,9% del PIB hasta 2020, donde la deuda pública llegaría a 35% del PIB (ver gráficos 30 y 31). Sin embargo, en el escenario pesimista, dichos intereses se incrementarían hasta +0,4% del PIB en el 2020, como resultado de una deuda de GC elevándose a 40% del PIB en 2020, con recurrentes déficits primarios en GC.

**Gráfico 30: Gastos por intereses (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

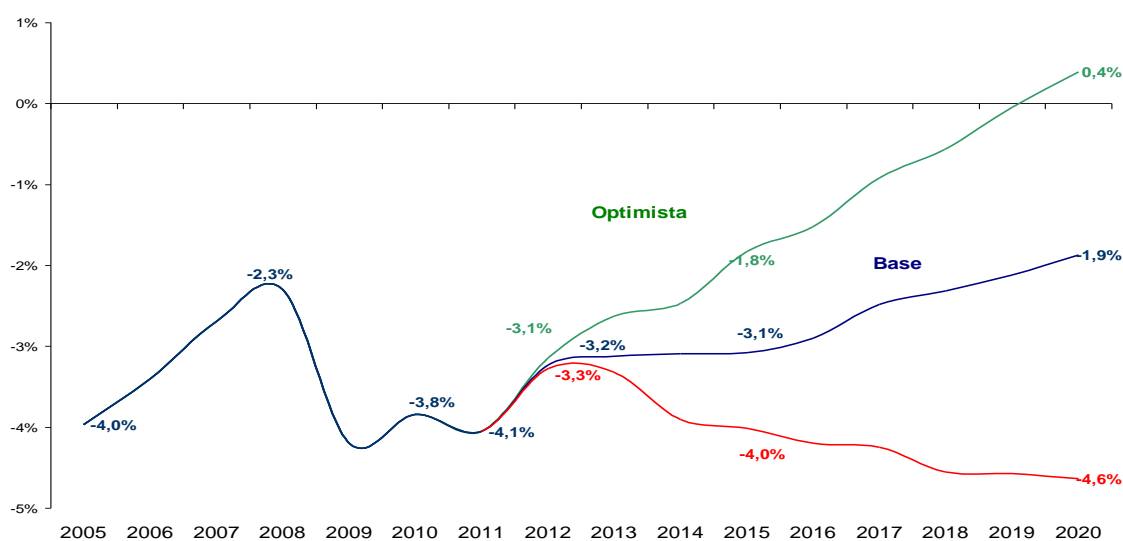
**Gráfico 31: Deuda Pública del GC (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Así las cosas, el déficit del Gobierno Central (GC) descendería de -3,8% del PIB en 2010 a -3,1% en 2015. Esto implicaría que en ese momento Colombia no estaría lista para adoptar la Regla Fiscal que exige partir de déficits no superiores al 2% del PIB. Dicho de otra manera, el país debe realizar ajustes de por lo menos un 1% del PIB durante el período 2011-2015 para alistarse hacia la implementación de dicha Regla Fiscal. Bajo el escenario base, Colombia sólo estaría lista para aplicar dicha Regla Fiscal, sin requerir ajustes estructurales, hacia el 2020, cuando el balance del GC llegaría a -1,9% del PIB (ver gráfico 32).

Sólo bajo el escenario optimista Colombia lograría alcanzar un déficit del GC del orden del -2% del PIB en el 2015 y estaría listo para implementar la Regla Fiscal a partir de allí. Ello implicaría adoptar una serie de correctivos en seguridad social y mantener un ambiente de crecimiento dinámico del 5% real por año. En efecto, el déficit del GC sería de -1.8% del PIB en el 2015 bajo el escenario optimista, inclusive llegando a un ligero superávit de 0.4% del PIB en el 2020.

**Gráfico 32: Balance Fiscal del GC (% del PIB)**



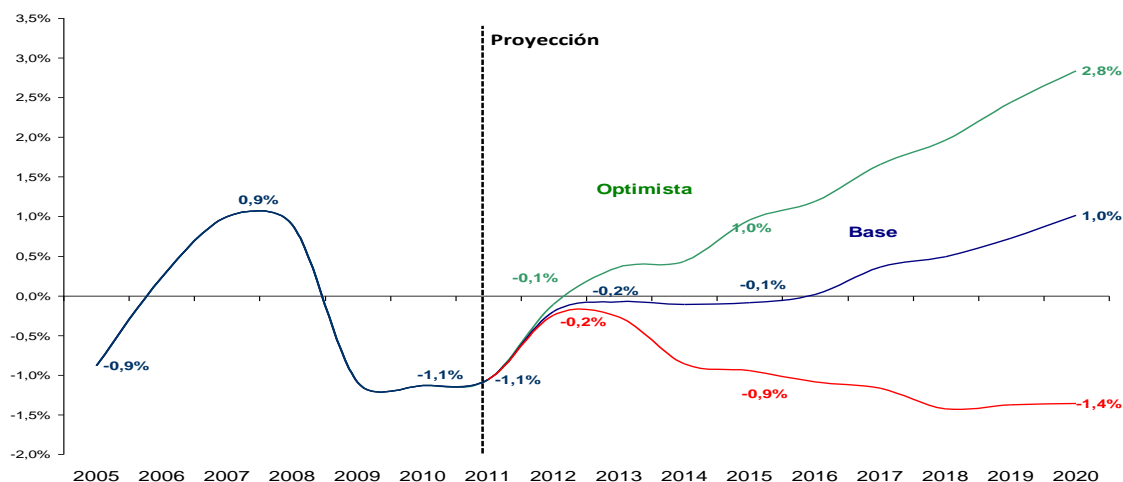
Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

En términos de la posición del primario (antes del pago de intereses), se observa que ésta fue de -1.1% del PIB al cierre de 2010. En el escenario base, dicho déficit primario continuaría hasta 2015 (-0.1% del PIB) y sólo después de 2016 se logran pequeños superávits primarios hasta alcanzar un +1% del PIB en 2020 (ver gráfico 33). Así, la deuda (en cabeza del GC) se estabilizaría en 35% del PIB hacia finales de esta década.

Bajo el escenario optimista, se lograrían superávits primarios a partir del 2013, llegando al 1% del PIB en 2015 y cerrando la década con un superávit primario de 2.8% del PIB. Sólo bajo este escenario se cumpliría el cometido de las “calificadoras” de riesgo de reducir la deuda del GC al 30% del PIB, pero por allá en el 2020. En cambio, en el escenario pesimista dicha deuda se elevaría

hacia el 40% del PIB por cuenta de mantener déficits primarios del  $-0.9\%$  del PIB en 2015 y de  $-1.4\%$  del PIB aún en el 2020 (ver gráfico 33).

**Gráfico 33: Balance Primario del GC (% del PIB)**

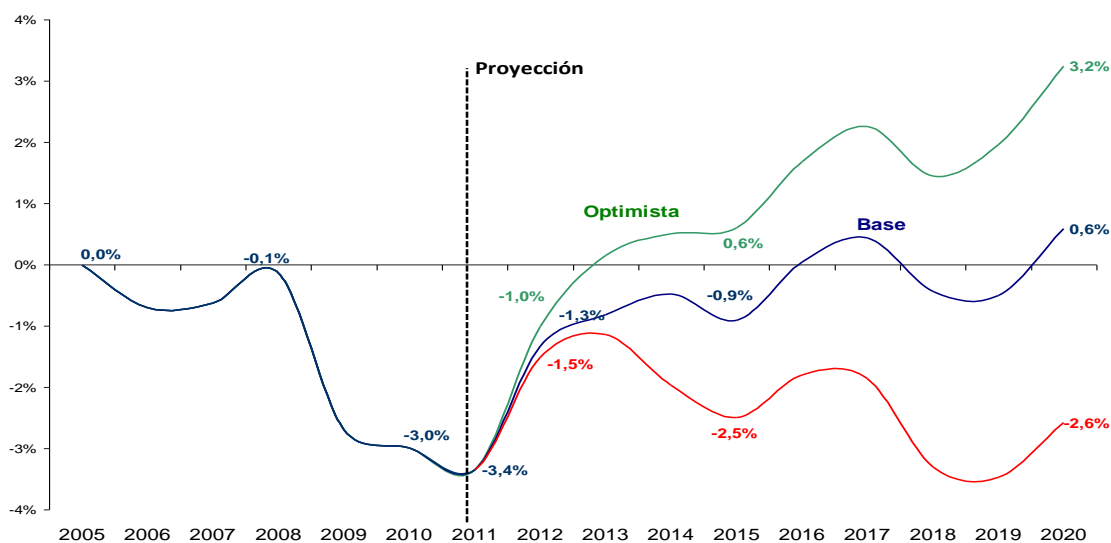


Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

### *Balance del Consolidado Público (CP)*

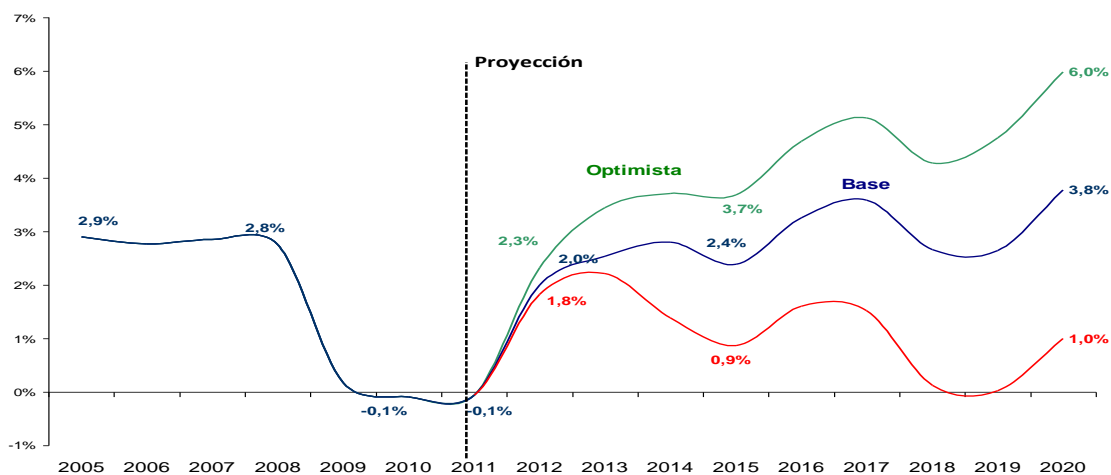
Los anteriores resultados del GC constituyen el fundamento para simular el comportamiento del CP. El CP cerró con un déficit de  $-3\%$  del PIB en 2010 (ver gráfico 34). En nuestro escenario base, el CP iría mejorando su posición hacia  $-0.9\%$  del PIB en 2015 y  $+0.6\%$  del PIB al cierre de 2020. Además del correctivo del GC (aunque lento), estaría ayudando el balance regional, los efectos del auge minero-energético y las empresas descentralizadas.

En el escenario optimista, el CP mostraría un superávit de  $0.6\%$  del PIB en el 2015 y uno de  $3.2\%$  en el 2020, donde los factores ya mencionados entrarían en círculo virtuoso. En cambio, en el escenario pesimista, el déficit del CP ascendería a  $-2.5\%$  del PIB en 2015 y a  $-2.6\%$  en el 2020, generándose un círculo vicioso de menor crecimiento, menor recaudo y mayores presiones de los intereses de la deuda.

**Gráfico 34: Balance Fiscal del Consolidado Público (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

De esta manera, en el escenario base, se tendría un superávit primario a nivel del CP de 2.4% del PIB al final de 2015 y de 3.8% al cierre de 2020 (ver gráfico 35). En el escenario optimista estos se verían reforzados, a niveles superiores al 4% del PIB, mientras que en el pesimista convergerían sólo hacia el equilibrio.

**Gráfico 35: Balance Primario del CP (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

## **2. Regla fiscal y simulaciones sobre trayectorias del balance público**

En los anteriores capítulos analizamos los determinantes del balance fiscal público del período 2010-2020, 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).

Estos resultados vimos que podrían obedecer a una mezcla de reformas (tributaria, pensional, laboral) y/o de buen aprovechamiento del auge minero energético y de aceleración del crecimiento que ello podría traer. La magnitud de estos ajustes debía arrojar una ganancia fiscal del orden de 1% del PIB en el corto plazo (antes de 2 años) para llevar el primario del GC hacia el equilibrio y, posteriormente, otro ajuste del 1% del PIB para estabilizar sus finanzas a nivel de un superávit primario del +1% del PIB. Así, sus niveles de deuda fluctuarían entre el 30%-40% (GC) del PIB, dependiendo de los escenarios macroeconómicos.

En particular, concluimos que, bajo el escenario base, el déficit del GC descendería de -3.8% del PIB en 2010 a -3.1% en 2015. Esto implicaría que aún en ese momento Colombia no estaría lista para adoptar la Regla Fiscal, la cual exige partir de déficits estructurales no superiores al 2% del PIB. Sólo bajo el escenario optimista Colombia lograría alcanzar un déficit GC del orden del -2% del PIB en el 2015 y estaría listo para implementar la Regla Fiscal a partir de allí. En todo caso, aún 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.

Ahora debemos preguntarnos las condiciones bajo las cuales podría entrar a operar dicha regla fiscal. Según lo consignado en el Proyecto de Ley que se

tramita en el Congreso, la regla fiscal entraría a operar a partir del 2015 y ella impondría reglas de comportamiento al déficit estructural del Gobierno Central (GC), de tal manera que este fluctuara alrededor del -2% del PIB. Dicho déficit se ajustaría según el ciclo económico (la brecha de producto) y el balance intertemporal que fuera arrojando la bonanza minero-energética, según lo discutido en el capítulo III.

### Requisitos para poder implementar la Regla Fiscal

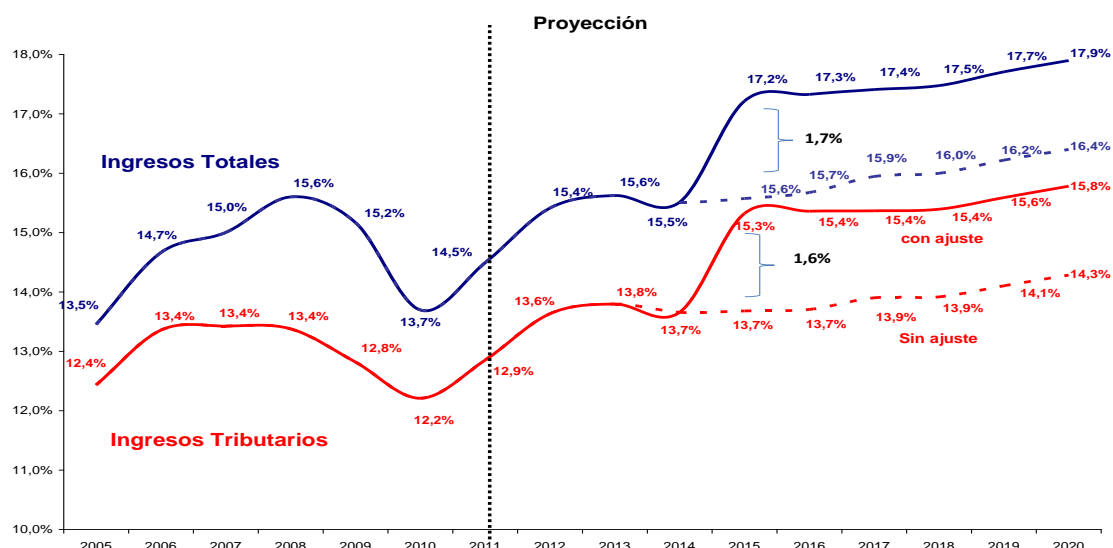
A continuación presentaremos el tipo de ajuste que se requiere para asegurar que el déficit estructural del GC se logre reducir, primero, del -4% del PIB (actual) a su objetivo de “estado estacionario” del -2% del PIB. Después entraremos en los detalles de las simulaciones sobre operatividad de dicha Regla Fiscal para mantenerlo en esas vecindades en función del ciclo económico y de la magnitud de la bonanza minero-energética.

Recordemos que el déficit fiscal del GC cerró en -3.8% del PIB en 2010. Vimos que, en el escenario base, dicho déficit llegaría al -3.1% del PIB en 2015 y -2.9% del PIB en 2016 para cerrar en -1.9% del PIB en 2020 (ver gráfico 32). Esto significa que el GC tendría que adoptar ajustes estructurales que le habrán de permitir reducir dicho déficit en cerca de un 1% del PIB a la altura de 2013-2014 para así estar listo a implementar dicha regla fiscal a partir del 2015.

En lo que sigue, supondremos entonces que dicho ajuste ocurre efectivamente durante esos años 2013-2014, bajo una mezcla de políticas en línea con las recomendaciones anteriormente discutidas. A manera de ejemplo, supongamos que el gobierno escoge irse por la vía de una reforma tributaria estructural que le permita elevar el recaudo, ver capítulo III. Dicho ajuste implicaría lograr elevar los ingresos tributarios desde 13.7% del PIB en el escenario base (sin ajuste) hasta el 15.3% del PIB, en el escenario con ajuste, a la altura del 2015 (ver gráfico 36). A partir de allí, las elasticidades del recaudo permitirían mantener y elevar ese nivel de ingresos tributarios hasta alcanzar el 15.4% del PIB en 2016 y el 15.8% del PIB al cierre de 2020, superior en 1.5 puntos del PIB al escenario base.



**Gráfico 36: Ingresos tributarios del GC ajustados para cumplir la Regla Fiscal (% del PIB)**



Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

En términos del déficit del GC, este pasaría del -3.1% del PIB en el escenario (sin ajuste) a cumplir la regla fiscal ubicándose en -1.3% del PIB en 2015. Las implicaciones que esto tendría sobre los niveles de deuda pública los discutiremos más adelante.

### Operatividad de la Regla Fiscal

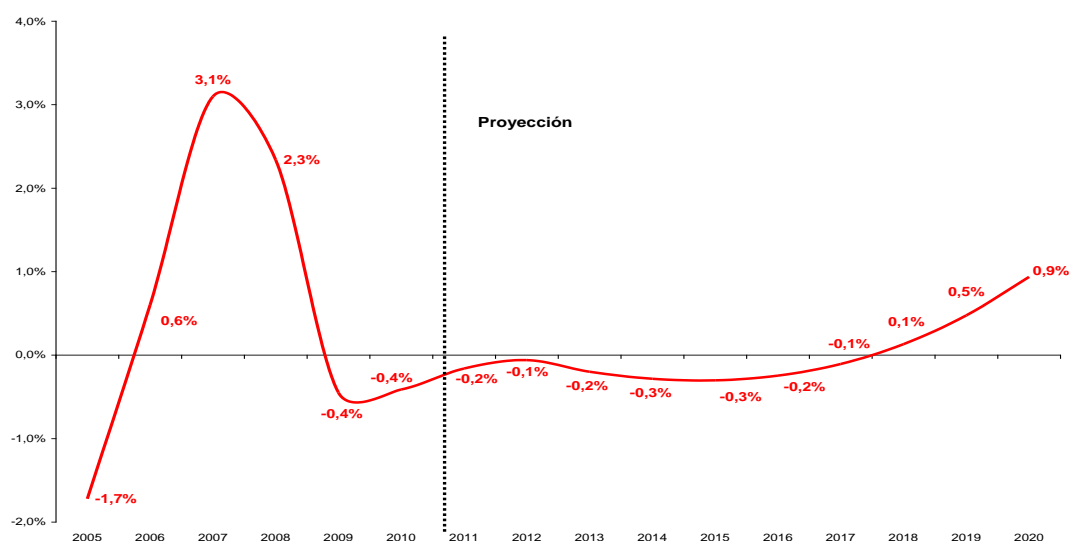
Como es sabido, una brecha del producto positiva, en la cual el PIB observado resulte superior al potencial de la economía (del orden del 5% anual), ayudaría a disminuir temporalmente el déficit fiscal por cuenta de un mejor desempeño de los recaudos (respecto de su media histórica). Esto implicaría que el déficit fiscal de ese momento estaría por debajo de su media histórica y ello conduciría a “apretar” la regla fiscal. Por el contrario, en una fase de desaceleración o recesión del producto se presentaría una “brecha de producto negativa” y ocurriría lo contrario, invitando a un comportamiento contra-cíclico expansivo del déficit fiscal del GC. Siguiendo las simulaciones y parametrización de dicha regla, por parte del Comité Técnico Interinstitucional

de la Regla Fiscal (2010), hemos asignado un coeficiente de 0.3 a la brecha del producto ( $y-y^*$ ), ver detalles en el capítulo III.

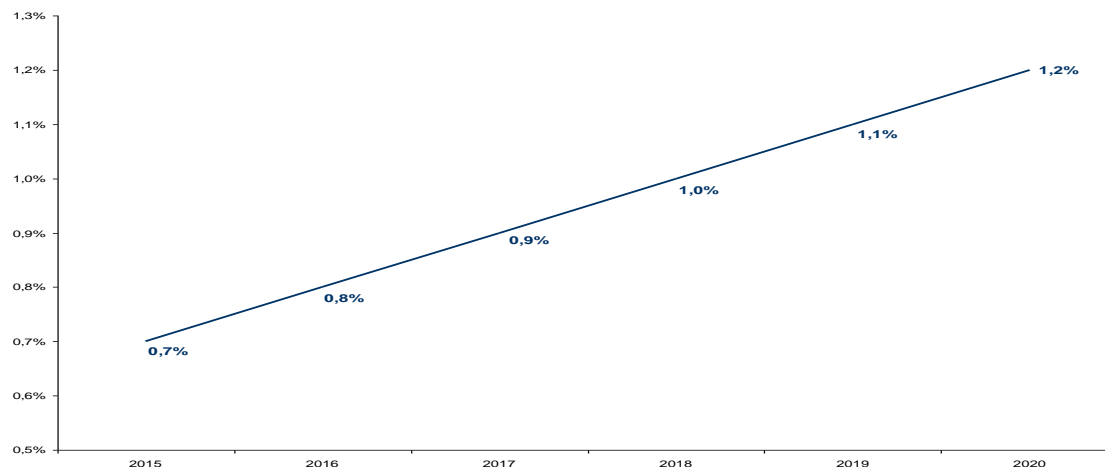
Para el factor de la regla fiscal relacionado con la bonanza minero-energética estamos suponiendo que la producción base de hidrocarburos estará cerca del millón de barriles por día (bpd). Dado que dicha producción promedió cerca de 500.000 bpd durante 2002-2008 y que, en el período 2011-2012, se estará nivelando en un millón (bpd), supondremos que todo el excedente a partir de dicho millón de bpd implica la existencia de una brecha positiva en producción de hidrocarburos. Esto implica que toda producción a partir de dicho umbral contribuirá a “apretar” la Regla Fiscal y, viceversa, la que resulte por debajo de allí la “relajará”. También en línea con el Comité Técnico Interinstitucional de la Regla Fiscal (2010), hemos asignado un coeficiente unitario a la “brecha minero energética”.

Con relación al crecimiento del PIB-real, cabe recordar que, en el escenario base, éste fluctuaba cerca del 4% anual en el período 2012-2020. Esto indica la existencia de una brecha de producto negativa, cuyo valor se transmitiría a la Regla Fiscal en un tercio (ver gráfico 37). Todo lo demás constante, la Regla Fiscal estaría permitiendo un déficit del GC adicional del orden de 0.1% del PIB en 2015, llevando el déficit a un valor total de 2.1% del PIB en 2015. Hacia 2020, la brecha del producto ya sería positiva apretando el déficit en 0.3% del PIB, es decir llevándolo a un valor total de 1.7% del PIB.

En nuestro escenario base, la producción de hidrocarburos llegaría a un promedio de 1.6 millones de bpd durante 2015-2020, luego ello arrojaría una “brecha positiva” en materia minero-energética. Dado que estamos suponiendo un coeficiente unitario en dicha “brecha minero-energética”, ello implicaría “apretar” la regla para reducir el déficit del GC en 0.7% del PIB en 2015 llegando a un déficit total de 1.3% del PIB en ese año, llevándolo a niveles de tan sólo 0.8% del PIB hacia el 2020 (ver gráfico 39).

**Gráfico 37: Brecha del Producto (% del PIB Potencial)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Dane

**Gráfico 38: Excedente de ingresos petroleros respecto al año referencia de 2011 (% del PIB)**

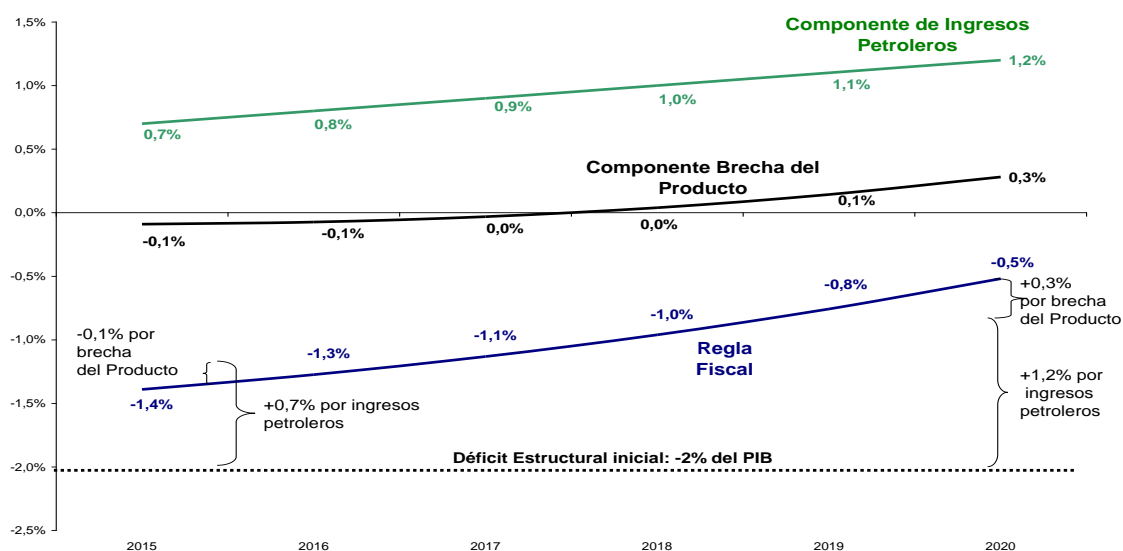
Fuente: Cálculos Anif con base en Proyecto de Ley sobre Regla Fiscal

Así, la combinación de estos factores (relajamiento inicial por cuenta de la “brecha de producto” y posterior apretón, sumado al apretón por el factor minero energético) arrojaría un déficit fiscal promedio de -1% del PIB [= -2% + 0.3 \* (0%) + (1%)] en el período 2015-2020. Esa disminución de 1% del PIB en el déficit del GC respecto al -2% de “estado estacionario” se explica por un componente neutro de brecha de producto (es negativa entre 2015 y 2018 y

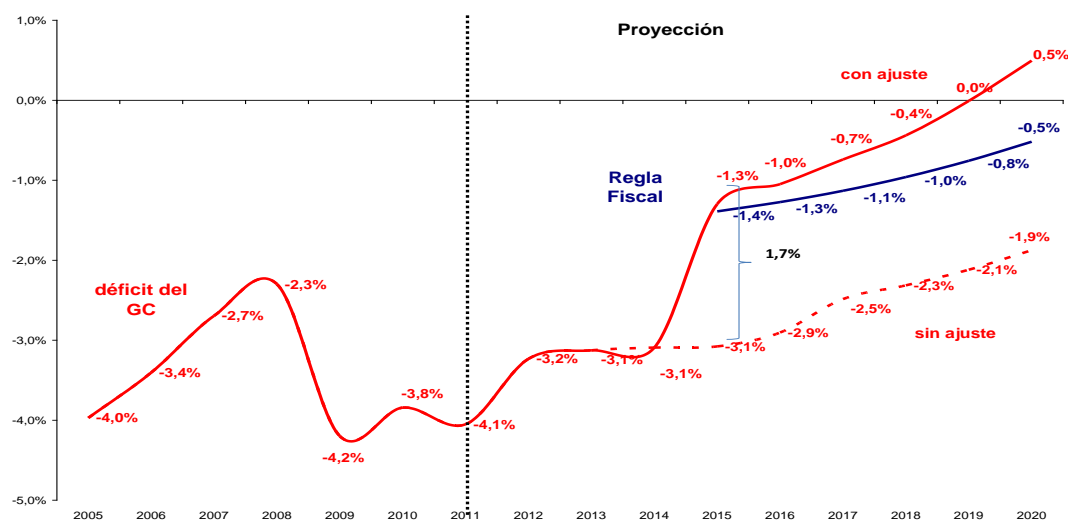
luego se vuelve positiva) y un “apretón” de +1% del PIB resultante de la brecha minero-energética (ver gráfico 39).

Al final de la década, el nivel de déficit sería más exigente por cuenta del cierre en la brecha del producto y también del mayor nivel de ingresos petroleros. En efecto, para el 2020, ambos factores “apretarían la regla”, pues la contribución de la brecha del Producto sería positiva (+0.3% del PIB) y también la de la producción petrolera, superior en 700,000 bpd a la del 2011 (de referencia), generando un ajuste de +1.2% del PIB. Así, en 2020, el déficit del GC debería ser de -0.5% del PIB frente a su valor de “estado estacionario” de -2% de PIB.

**Gráfico 39: Descomposición del déficit del GC objetivo según la Regla Fiscal (% del PIB)**



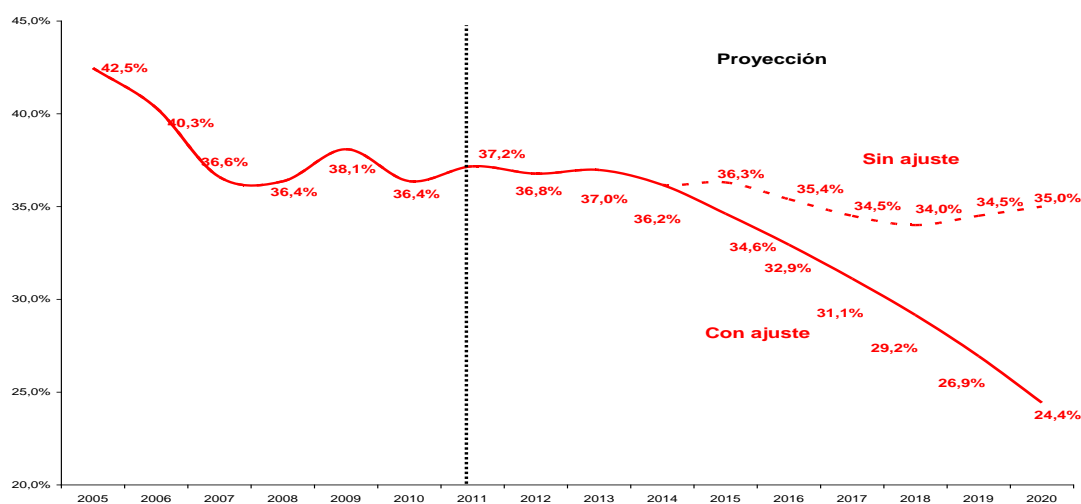
Fuente: Cálculos Anif con base en Proyecto de Ley sobre Regla Fiscal

**Gráfico 40: Balance Fiscal del GC ajustado por la Regla Fiscal (% del PIB)**

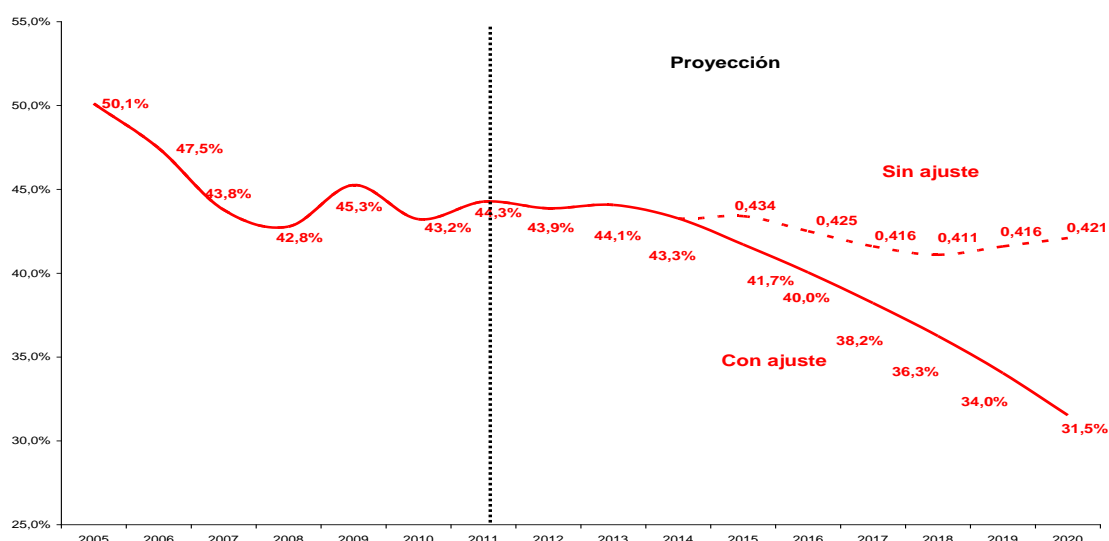
Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

### Resultados de Aplicación de la Regla Fiscal

El ajuste estructural del 2014-2015, requerido para entrar a aplicar la regla fiscal, implicaría poder generar superávits primarios en cabeza del GC, a partir de allí. Así, la relación deuda pública/PIB pasaría de niveles del 36,4% del PIB al 36,1% durante 2010-2014 y descendería al 24,4% del PIB hacia el 2020 (ver gráfico 41). A nivel del CP, dicha deuda/PIB descendería del 43,3% del PIB al 31,5% durante 2015-2020 (ver gráfico 42).

**Gráfico 41: Deuda pública bruta del GC con Regla Fiscal (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

**Gráfico 42: Deuda pública bruta del CP con Regla Fiscal (% del PIB)**

Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

En síntesis, cabe prever que el período de aplicación de la regla fiscal (2015-2020) implicará converger hacia un déficit fiscal promedio del orden del 1% del PIB en las cuentas del GC, donde se tiene previsto que la “brecha del producto” juegue un papel ligeramente “expansivo” en 2015-2018 y luego la apreté en 2019-2020, y donde la “brecha del sector minero-energético” inducirá “restricciones” en dicho déficit del GC. Vimos cómo, al momento de su aplicación en 2015 hacia adelante, el gobierno tendrá que haber implementado una serie de reformas que le permitan partir de un nivel de déficit fiscal del GC cercano al “estados estacionario” deseado, del orden del 2% del PIB. La posibilidad de aplicar dicha regla fiscal y de estar generando superávits primarios recurrentes, durante el período 2015-2020, habrá de permitir una reducción de la relación Deuda/PIB del GC de niveles del 36% hacia el 24% del PIB, asegurándose bajo este escenario el cumplimiento de las condiciones para mantener el grado de inversión.

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

- Dado que, bajo el escenario base, el déficit del GC descendería de -3.8% del PIB en 2010 a tan sólo -3.1% en 2015, la aplicación de una Regla Fiscal a partir de allí requiere adoptar ajustes estructurales por al menos un punto

del PIB, antes de esa fecha, para partir de un “estado estacionario en el cual dicho déficit no supera el requerido 2% del PIB”.

- El componente de “brecha de producto” de la regla fiscal nos indica que cabe esperar un efecto promedio neutro sobre la Regla Fiscal, lo cual implica que, todo lo demás constante, ello mantendría el déficit del GC en -2% del PIB durante 2015-2020. El componente “minero-energético” arrojaría una “brecha positiva,” indicando que ella debería “apretarse” en cerca de 1% del PIB en promedio.
- Así, la combinación de estos factores (relajamiento inicial por cuenta de la “brecha de producto” y posterior apretón, sumado al apretón por el factor minero energético) arrojaría un déficit fiscal promedio de -1% del PIB [= -2% + 0.3 \* (0%) + (1%)] en el período 2015-2020. Esa disminución de 1% del PIB en el déficit del GC respecto al -2% de “estado estacionario” se explica por un componente neutro de brecha de producto (es negativa entre 2015 y 2018 y luego se vuelve positiva) y un “apretón” de +1% del PIB resultante de la brecha minero-energética (ver gráfico 39).
- El ajuste estructural del 2013-2014, requerido para entrar a aplicar la regla fiscal, implicaría poder generar superávits primarios en cabeza del GC, a partir de allí. Así, la relación deuda pública/PIB pasaría de niveles del 36.4% del PIB al 36.1% durante 2010-2014 y descendería al 24.4% del PIB hacia el 2020 (ver gráfico 41). A nivel del CP, dicha deuda/PIB descendería del 43.3% del PIB al 31.5% durante 2015-2020, lo cual aseguraría un patrón consistente con poder mantener el grado de inversión, restituido a Colombia en 2011, tras una década de haberlo perdido.

## Referencias

- Anif (2006), "Los riesgos fiscales de la Reforma a las Transferencias Territoriales", *Informe Semanal* No. 861 de diciembre de 2006.
- Anif (2009), "Universalización de la salud y activismo jurídico", *Informe Semanal* No. 993, septiembre de 2009.
- Anif (2010a), "Redistribución de las regalías: hacia un SGP Consolidado", *Comentario Económico del Día* 24 de agosto de 2010.
- Anif (2010b), "La torre de babel pensional: Hacia una cartilla actuarial para Colombia", septiembre de 2010.
- Anif (2010c), "Impuesto a las Transacciones Financieras: ¿muerte natural o reforma estructural?", *Comentario Económico del Día* 14 de Septiembre de 2010.
- Anif (2010d), "Privatización de activos de infraestructura (1990-2010)", *Informe Semanal* No. 1031 de julio de 2010.
- Anif (2010e), "Reglas fiscales: pulimento vs. ajuste estructural", *Comentario Económico del Día* 16 de marzo de 2010.
- Clavijo, S. (2003), "Social Security Reform in Colombia: Implicit Taxes, Dead-weight Losses, and Sustainability". *Working-Paper* (Central Bank of Colombia, September).
- 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, Revista* 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.
- 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.

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 (2010), "El sistema pensional en Colombia retos y alternativas para aumentar la cobertura", abril 12 de 2010.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010), "Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014". Noviembre de 2010. Bogotá.

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

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).

Shome, P., E. Haindl y O. Schenone (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.

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), pgs. 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), pgs 367-389.