



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: cmejia@fedesarrollo.org

No. 18 - Junio 2006

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

AGENDA DE REFORMAS 2006 - 2010

En las elecciones del pasado 28 de mayo, el país reeligió de forma contundente (62,2% de la votación) a Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia. Se trata de una victoria categórica que deja claro el amplio respaldo popular de la administración Uribe, y que, más importante aún, impone una gran responsabilidad sobre el presidente y su equipo de gobierno. El renovado capital político del presidente, junto con las mayorías de los partidos uribistas en el nuevo Congreso, abre una ventana de oportunidad única para que en la segunda administración se lleven a cabo las reformas institucionales pendientes que el país requiere. Es una coyuntura que difícilmente se repetirá en el futuro y que se debe aprovechar plenamente.

No es fácil decidir cuáles deben ser los componentes de la agenda de reformas para los próximos cuatro años. No obstante, en esta edición de ECONOMÍA Y POLÍTICA se hace un esfuerzo por enumerar algunos de los principales cambios institucionales que ayudarían al país a tener una mejor política económica y, en particular, una mejor política fiscal. Indiscutiblemente, las áreas y las propuestas que aquí se formulan no son las únicas que deben estar presentes en la agenda de reformas de la segunda administración Uribe. Por mencionar algunos ejemplos, se han dejado de lado temas fundamentales como la reforma a la justicia, la problemática del conflicto armado y el posconflicto, que también deben hacer parte de las prioridades del próximo gobierno.

En particular, dada su necesidad, impacto y viabilidad política, se pueden identificar cinco áreas prioritarias de reforma institucional en el mediano plazo: el sistema tributario, el proceso presupuestal, el régimen de transferencias territoriales, el manejo de las regalías y los servicios públicos domiciliarios. A continuación se presenta un breve diagnóstico de la situación y algunas propuestas concretas de reforma en cada área.

1. El sistema tributario¹

Aunque la estructura tributaria y la reforma estructural ha sido un tema ampliamente tratado en ediciones pasadas de ECONOMÍA Y POLÍTICA (No. 1 y 12), es un elemento sobre el cual vale la pena insistir, pues el gobierno ha anunciado la presentación de una reforma tributaria el próximo 20 de julio.

Las recurrentes reformas tributarias de los últimos quince años han resultado en una estructura tributaria compleja, de bases tributarias reducidas, tarifas excesivamente altas para los estándares internacionales, y múltiples exenciones y beneficios. En el caso específico del impuesto de renta, es conocido que Colombia tiene la tarifa más alta de toda América Latina, con serias implicaciones sobre la inversión y el desarrollo empresarial. Además de las altas

¹ Esta sección está basada en Cárdenas, Mauricio y Valerie Mercer-Blackman (2006). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Cuadernos de Fedesarrollo No. 19.

tarifas, resalta el reducido tamaño de la base gravable del impuesto. Las personas naturales contribuyen muy poco con este impuesto, en franco contraste con el promedio en la región, donde los individuos aportan más del 25% del recaudo. La mínima participación de las personas naturales en el recaudo del impuesto de renta es resultado del alto nivel de exenciones a este tipo de contribuyentes.

La contribución de personas jurídicas se concentra, a su turno, en muy pocas empresas. En efecto, para el 2004, del total de sociedades contribuyentes de este tipo (150.145), apenas un 3,5% (5.268) corresponden a la categoría de "grandes contribuyentes", quienes aportaron para ese año el 81% del recaudo total del impuesto. En otras palabras, el grueso del recaudo del impuesto a la renta proviene de unas pocas empresas. De forma similar, al comparar el sistema tributario colombiano con los de otros países latinoamericanos, se hace evidente que la carga tributaria del sector formal empresarial es excesiva.² Otro problema es que la carga varía considerablemente dependiendo del sector de la economía que se esté analizando, lo que pone en evidencia enormes inequidades horizontales e introduce distorsiones en las decisiones de inversión.

En el caso del IVA, que junto con el impuesto de renta constituyen los principales rubros del ingreso tributario, los problemas son similares. La productividad del impuesto es relativamente baja, lo que es atribuible al hecho de que en Colombia existen nueve tarifas diferentes.³ Esta multiplicidad de tarifas también hace inmensamente compleja la administración de este tributo. En otras palabras, se podría recaudar mucho más con la tarifa general de 16%, o reducir la tarifa y recaudar lo mismo. Esto sin tener en cuenta las numerosas exclusiones y exenciones, que hacen que la base sea reducida, apenas un 50% del PIB.

En este sentido, la reforma tributaria que Colombia necesita debe incluir como mínimo los siguientes elementos: i) reducción en la tarifa del impuesto de renta, ii) eliminación de rentas extentas, excepto en los casos en los que

existan grandes externalidades positivas, y de la deducción del 30% por la adquisición de activos fijos a partir de 2007, iii) reducción paulatina de las exenciones a la renta personal, y iv) reducción de las tarifas del IVA a dos (una general del 16% y otra para los productos de la canasta básica de 2%). El proyecto de ley que se presente al Congreso debería contemplar también: v) la eliminación del impuesto al patrimonio a partir del próximo año, vi) la eliminación gradual del gravamen a las transacciones financieras, vii) la eliminación de los impuestos de timbre y registro, y por último viii) una reforma a la DIAN para mejorar la administración tributaria y castigar la informalidad.

Sería una verdadera lástima que la próxima reforma tributaria se sume a las anteriores como factor de inestabilidad, complejidad e inequidad entre contribuyentes con la misma capacidad de pago.

2. El proceso presupuestal

Diferentes estudios han demostrado que existe una fuerte relación entre la calidad de las instituciones presupuestales, definidas como las reglas que rigen el comportamiento de los actores involucrados en las diferentes etapas del presupuesto, y los resultados de la política fiscal. En Colombia, el principal problema del proceso presupuestal, y al que se le ha atribuido buena parte de los desfavorables resultados fiscales de los últimos años, es su elevado grado de inflexibilidad. Como se muestra en el Cuadro 1, de acuerdo a cálculos del Ministerio de Hacienda, más del 94% del presupuesto del gobierno central es inflexible, ya que la inversión (excluyendo la inversión social) y los gastos generales, son los únicos rubros donde existe alguna capacidad de ajuste.

Ahora bien, aunque las inflexibilidades pueden ser vistas como una herramienta para resolver problemas de coordinación entre los agentes y proteger algunos gastos meritorios del estado, resultan costosas en términos de la adaptabilidad, especialmente cuando se introducen rigideces que impiden el ajuste frente a las condiciones económicas cambiantes.

Varias de estas inflexibilidades se remontan a algunas disposiciones contenidas en la Constitución de 1991, relacionadas con el concepto de gasto público social. La primera de ellas está asociada al artículo 350, según el cual "e/

² El concepto relevante para realizar las comparaciones internacionales de carga tributaria es la tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM) que pagan las empresas; esto es la brecha entre la rentabilidad por peso invertido, antes y después de impuestos.

³ Una cifra altísima para los estándares internacionales.

Cuadro 1
APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES DEL AÑO 2003
(Recursos Nación, millones de pesos corrientes)

Concepto	Apropiaciones [1]	Inflexibilidades [2]	% inflexible [3] = [2/1]	% total del presupuesto inflexible
Funcionamiento	33.221	32.090	97	50
Gastos de Personal	7.207	7.207	100	11
Gastos Generales	2.252	1.121	50	2
Transferencias	23.762	23.762	100	37
Servicio de la deuda	27.336	27.336	100	43
Externa	12.829	12.829	100	20
Interna	14.507	14.507	100	23
Inversión	6.198	4.176	67	7
Total con deuda	66.755	64.231	96	100
Total sin deuda	39.419	36.863	94	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

gasto publico social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (itálica nuestra) (...) El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones". En segundo lugar, el artículo 359 de la Constitución prohíbe las rentas de destinación específica, exceptuando las destinadas a inversión social.⁴

El inconveniente con estas normas es que la definición de gasto social, consignada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), es amplia y laxa: "se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población". Esta definición ha dado cabida a un sinnúmero de interpretaciones, que dan pie para que año a año aumenten rubros que, bajo este título, no se pueden recortar, así no correspondan al concepto de gasto social.

Otra fuente de inflexibilidad importante ha surgido por la vía del uso de las *vigencias futuras*, que son un mecanismo para comprometer gastos futuros con el objetivo de desarrollar proyectos de inversión con un horizonte ma-

yor a un año. El otorgamiento de estas vigencias le corresponde al ejecutivo, específicamente al Consejo de Superior de Política Fiscal (CONFIS). En el sentido estricto, las vigencias futuras son una inflexibilidad en el presupuesto, ya que se traducen en apropiaciones efectivas, por encima de la voluntad del Congreso o de otras normas. Sin embargo, es claro que las vigencias futuras son un mecanismo idóneo para garantizar la culminación de proyectos de infraestructura.

Para solucionar parte del problema de las inflexibilidades presupuestales, la reforma debe acotar la definición de gasto público social. En particular, se sugiere utilizar la definición contenida en el artículo 366 de la Carta Política para otros fines, aquella inversión destinada a "la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable". De esta forma se suprimiría la posibilidad de incluir gastos que no corresponden al espíritu social de la Constitución, como gastos inflexibles. En segundo lugar, se propone restringir el uso de vigencias futuras a los proyectos de inversión que hayan sido aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esto asegura que las inflexibilidades causadas por esta figura estén justificadas por los objetivos y estrategias de mediano plazo de cada administración. Además de contribuir en la disminución de la inflexibilidad del presupuesto, esta medida incentivaría una adecuada planeación de los proyectos de inversión incluidos en el PND, lo que elevaría la importancia, utilidad y relevancia de este documento.

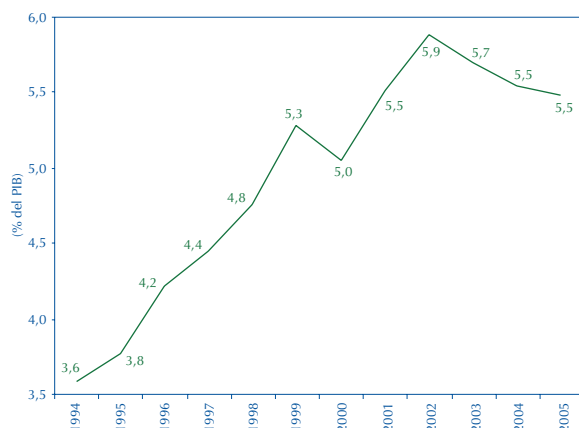
⁴ Junto con las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

3. Régimen de transferencias territoriales

En las primeras etapas del proceso de descentralización se hizo especial énfasis en el monto de recursos a transferir, relegando a un segundo plano las responsabilidades específicas de gasto. El resultado fue el incumplimiento del principio teórico de neutralidad fiscal, que consiste en que solo se deben transferir recursos financieros al mismo tiempo que se transfieren responsabilidades de gasto y, de la misma forma, no se deben transferir responsabilidades de gasto sin el respaldo de recursos adecuados. Así, la Constitución de 1991 reglamentó un importante aumento en las transferencias (Arts. 356 y 357)⁵, y las ató a los ingresos corrientes de la nación (ICN). La reglamentación precisa de las competencias, junto con el nivel específico del situado fiscal, se estableció dos años más tarde, en la Ley 60 de 1993.

Las consecuencias son ampliamente conocidas. Como se muestra en el Gráfico 1, las transferencias territoriales del

Gráfico 1
TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵ El artículo 356 de la Constitución Política dispuso que el Situado Fiscal (las transferencias en ese entonces dirigidas a los departamentos y distritos especiales) "aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado". Igualmente, el artículo 357 dictaminó que "la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002".

gobierno nacional central (GNC) aumentaron considerablemente, de 3,5% en 1994 a 5,9% del PIB en 2002, lo que ayudó a desatar la aguda crisis fiscal que se presentó en Colombia en la segunda mitad de la década de los noventa. El problema fue contenido temporalmente por el Acto Legislativo 01 de 2001, que dictaminó que durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto de las transferencias crecería en un porcentaje igual a la inflación causada, más un crecimiento adicional escalonado así: para el periodo 2002-2005 igual a 2% y para el periodo 2006-2008 a 2,5%. A partir del año 2009, las transferencias territoriales serán como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, es decir 43,5% de los ICN (para el 2005 fue 35,7%), y se incrementarán anualmente en un porcentaje equivalente al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores.

Las implicaciones del fin del régimen transitorio son considerables y no pueden ser pasadas por alto. Si las transferencias en el año 2005 hubieran sido equivalentes a un 43,5% de los ICN, serían iguales a 6,5% del PIB, frente a 5,5%, cifra que efectivamente se transfirió. Lo anterior, sumado a las perspectivas de mediano plazo de una eventual reducción de los ingresos del GNC como consecuencia de menores ingresos por exportaciones de petróleo y del vencimiento de algunos tributos que son transitorios, hace urgente y fundamental reformar la Constitución para que el actual mecanismo se haga permanente.⁶ El beneficio de esta reforma no solo se vería en la sostenibilidad fiscal del GNC, sino también en los gobiernos territoriales, quienes tendrían estabilidad en una porción importante de sus ingresos y se verían incentivados a realizar un mayor esfuerzo en la consecución de recursos propios.

Como se trata de una reforma constitucional, y por tanto requiere de ocho debates, que deben surtir en dos periodos legislativos consecutivos, y una mayoría absoluta en el Congreso para los últimos cuatro debates, llevar a término esta reforma es una tarea difícil. Por esto, debe ocupar uno de los primeros lugares en la agenda de reformas y presentarse lo antes posible ante el legislativo.

⁶ Un crecimiento real de las transferencias cercano a 2,5% anual, incluso 3,0%, si se considera que faltan recursos para suplir las necesidades de gasto de las entidades territoriales.

4. Manejo de las regalías

Un componente importante del desarrollo económico es la inversión en infraestructura; tema que, por razones coyunturales y estructurales (como se verá más adelante), no ha tenido la importancia que merece en la agenda de política económica del país. De acuerdo a cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la inversión pública en infraestructura ha disminuido sostenidamente desde 1997, cuando representaba 3,8% del PIB, al punto que para 2004 se ubicó en 2,1% del PIB, un nivel inferior al que se presentó hace una década (ver Gráfico 2).

Una primera explicación de esta situación es que, como se dijo en la sección 2, la Constitución de 1991 le da prioridad al gasto social sobre cualquier otro rubro (Art. 350). Sin duda, esta priorización ha llevado a un desplazamiento del gasto en infraestructura por parte del gasto social. Mientras el gasto social está protegido por disposiciones legales, los recursos de infraestructura de transporte son flexibles y están sujetos al ciclo económico y a las discusiones presupuestales. Además de la realidad institucional del país, la coyuntura fiscal y la intensificación del conflicto armado también explican la evolución de la inversión pública en infraestructura en los últimos años.

En el caso particular de la infraestructura de transporte, el efecto negativo de los factores mencionados se ve reforzado por un problema de competencias territoriales. Aunque legalmente la obligación de construir y mantener la

red de vías secundarias, terciarias y urbanas se le transfirió a las entidades territoriales⁷, estas no han contado con los recursos necesarios para cumplir este mandato, bien sean transferencias o mayor capacidad tributaria. Como menciona un estudio reciente de FEDESARROLLO⁸, en el caso del sector de infraestructura de transporte no se especificó claramente la fuente de recursos.

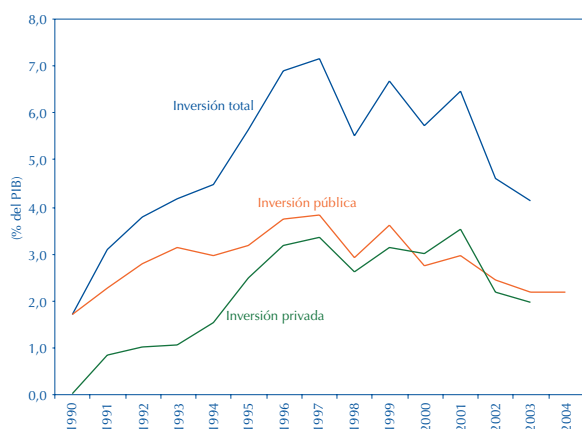
La solución adoptada para atenuar la caída del gasto en infraestructura fue la creación de fondos especiales alimentados con rentas de destinación específica. Para el caso específico de la infraestructura de transporte, el fondo relevante es el Fondo Nacional de Regalías, que obtiene recursos de las regalías indirectas y está destinado a financiar proyectos de desarrollo en las regiones no productoras.

La propuesta de FEDESARROLLO para ordenar las competencias entre la Nación y las regiones es destinar un porcentaje (33%) de estos recursos directamente a los departamentos para el mantenimiento de la red vial secundaria y terciaria. Esto permitiría además que el INVÍAS se concentre en la red primaria.⁹

5. Servicios públicos domiciliarios¹⁰

La Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994, redefinieron el marco legal, institucional y regulatorio para la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Bajo el nuevo modelo, el Estado como *proveedor* dio paso al Estado *regulador*, por medio de las Comisiones de Regulación (CR), y asignó las labores de vigilancia y control a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). A partir de las reformas introducidas, el avance del sector durante

Gráfico 2
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA
(% del PIB)



Fuente: Departamento de Planeación Nacional (DNP).

⁷ La Ley 715 de 2001 establece que la construcción y conservación de la infraestructura municipal de transporte, la infraestructura de servicios públicos, la infraestructura cultural y deportiva, y las obras y proyectos de descontaminación son responsabilidad de los municipios.

⁸ Cárdenas, Mauricio, Alejandro Gaviria y Marcela Melendez (2006), *La Infraestructura de Transporte en Colombia*. Cuadernos de Fedesarrollo, No. 17.

⁹ A pesar del mandato explícito de transferir el mantenimiento y la construcción de la infraestructura local a las entidades territoriales, el gobierno central sigue interviniendo, aportando recursos y asumiendo obligaciones que no le corresponden. Un ejemplo de esto es la participación de la Nación en la construcción de los sistemas de transporte masivo o el plan 2500.

¹⁰ Esta sección está basada en Caballero, Jadresic y Ramírez (2004).

la última década ha sido notable. En pocos años comenzaron a funcionar las comisiones de regulación para los sectores de energía eléctrica y gas, agua potable y saneamiento, y telecomunicaciones, y la participación de capital privado en las empresas prestadoras aumentó de forma importante. Como resultado, las tarifas a los usuarios finales de energía eléctrica y telefonía se redujeron. Sin embargo, las instituciones creadas a raíz de las reformas, en particular las CR y la SSPD, no han respondido a las expectativas que se tenían al aprobarse las leyes que les dieron origen.

En lo que respecta a las CR, el principal obstáculo que ha impedido que el sistema opere eficazmente es que, en términos generales, estas instituciones no tienen el prestigio ni la credibilidad que requieren para cumplir su función de manera efectiva. Así, las CR no cuentan con un perfil alto dentro de la administración pública que les otorgue prestigio frente a las empresas reguladas, los usuarios y el gobierno. Además, se considera que, con algunas notables excepciones, los expertos comisionados no tienen el nivel técnico deseado, ni la capacidad para establecer una relación constructiva con los demás agentes económicos. En segundo lugar, hace falta una definición explícita y precisa sobre las funciones y los objetivos de las comisiones, lo ha llevado a que no exista un límite claro entre la política y la regulación. Por ello, las comisiones se han visto involucradas en discusiones de política, y el gobierno ha venido utilizando mecanismos alternativos de regulación.

Como tercera medida, las comisiones no cuentan con autonomía presupuestal (aunque sí financiera), lo que mina la verdadera independencia de las decisiones y determinaciones de estas entidades. Asimismo, persiste la ausencia de mecanismos formales de consulta con las empresas reguladas y las comisiones no tienen la obligación legal de presentar públicamente informes periódicos con información sobre sus actividades. De forma similar, la regulación se ha desarrollado de tal forma que las reglas de juego se cambian de manera arbitraria y sobre la marcha, con implicaciones negativas para la estabilidad jurídica. Adicionalmente, las tres comisiones tienen diferentes interpretaciones de los contenidos de la Ley de Servicios Públicos, y manejan conceptos disímiles y contradictorios con respecto a temas transversales, como remuneración al capital y antimonopolios, entre otros. Estas diferen-

cias generan inestabilidad en las reglas de juego, desincentivando la inversión privada. Por último, la coordinación entre las comisiones y la Superintendencia, necesaria para cumplir en la mejor forma posible sus respectivas funciones, no es adecuada, lo que resta efectividad a la regulación e impone obligaciones a la Superintendencia que esta entidad no puede cumplir.

Las propuestas de reforma a corto plazo apuntan a mejorar la capacidad efectiva de los reguladores y de las comisiones. Es necesario mejorar la calificación técnica y preparación académica de los comisionados, lo que contribuye a legitimar y darle credibilidad a las instituciones, y así poder otorgarles un mayor nivel de independencia. Para ello es recomendable mejorar la remuneración, que actualmente es baja, no corresponde a la categoría del cargo y no toma en cuenta las condiciones que implica ejercer el cargo como la dedicación exclusiva y las inhabilidades. Además, se propone delimitar con mayor precisión las funciones de las comisiones y establecer las instancias que corresponden al ámbito de la política y las que son de exclusiva competencia de la regulación.

Dentro de las reformas de largo plazo, se deben incluir medidas para darle más transparencia a las decisiones y normatividad de las comisiones. Una propuesta en este sentido es imponer la obligación de publicar y justificar los principios básicos que guían la regulación, realizar audiencias públicas de debate sobre la regulación, exigir a las comisiones a que respondan las solicitudes e inquietudes de los regulados dentro de un plazo prudencial y plantear la posibilidad de que las comisiones presenten un informe anual de actividades, que incluya la situación de los sectores regulados, sus problemas, los estudios realizados, las resoluciones adoptadas y los efectos de las mismas.

6. Conclusiones

En opinión de FEDESARROLLO, estas cinco áreas (reforma tributaria, proceso presupuestal, régimen de transferencias, manejo de regalías y servicios públicos domiciliarios) deben hacer parte de la agenda de reformas de los próximos cuatro años. Por un lado, las reformas propuestas en cada una de estas áreas tienen un potencial enorme de impulsar el desempeño económico y social del país. Por el otro, la coyuntura económica y política actual representa una oportunidad histórica que no se debe dejar pasar.