

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

106

Febrero de 2011



Editorial: Reflexiones sobre el Sistema Pensional

Actualidad: Acto Legislativo sobre Sostenibilidad Fiscal

Indicadores económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Steiner

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Roberto Steiner

INVESTIGADORES

David Forero

Julian Alberto Moreno

María Alejandra Peláez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Reflexiones sobre el Sistema Pensional

No obstante las diversas reformas llevadas a cabo en los últimos diez años, el régimen pensional colombiano adolece de diversos problemas. Hace poco más de un año destacábamos, entre otros, los siguientes aspectos¹:

- ❑ El gasto público en pensiones con cargo al presupuesto nacional ha aumentado de manera acelerada desde 0,8% del PIB en 1990 a 4,1% del PIB en 2010, cifra que se asemeja al recaudo por concepto de IVA interno proyectado para 2011 (4% del PIB);
- ❑ Baja relación entre el pago de pensiones a cargo del GNC y el número de pensionados, con alrededor de un millón de personas recibiendo ese 4,1% del PIB, lo cual contrasta con el gasto público en educación básica y media, donde en 2009 un gasto de 4,4% del PIB benefició a 9,4 millones de individuos;
- ❑ Bajísima cobertura del sistema, donde sólo 26% de las personas en edad de pensión efectivamente reciben una y donde apenas el 43% de las personas afiliadas en 2009 cotizaban de manera estable en alguno de los dos regímenes (ver más adelante);
- ❑ Las pensiones de quienes devengan menores ingresos están desfinanciadas en los dos sistemas, con un mayor déficit en el RPM debido a la mayor tasa de remplazo que allí aplica, problema que se acentúa cuando se efectúan traslados del RAIS al RPM;
- ❑ En el RPM cerca del 86% de los pensionados pertenece al quintil más rico de la población y menos del 1% pertenece al 40% más pobre;

¹ Tendencia Económica No. 89, septiembre de 2009, basado en el estudio: "El Sistema General de pensiones en Colombia: Retos y Alternativas para Aumentar la Cobertura".



DAVIVIENDA

❑ Destacábamos también problemas como la baja fidelidad al sistema, los reducidos salarios sobre los que se cotiza y el bajo número de semanas cotizadas frente a las exigidas para garantizar una pensión mínima, fenómenos que en gran medida reflejan la alta informalidad laboral y que permiten a muy pocas personas acceder a una pensión a pesar de haber cotizado durante gran parte de su vida laboral;

En el RPM las contribuciones van a un fondo común de dónde se pagan las mesadas pensionales. Existen requisitos en términos de edad, Ingreso Base de Cotización (IBC) y semanas cotizadas que, una vez cumplidos, permiten acceder a beneficios definidos (Cuadro 1). En el RAIS los aportes van a cuentas individuales; los beneficios

varían de acuerdo al monto ahorrado y al rendimiento obtenido. En este régimen no hay requisitos de edad u otros²; la magnitud del ahorro y los intereses durante la fase de acumulación determinan el monto disponible para la fase de disfrute. Es importante anotar que el RAIS está pensionando actualmente a personas de mayor ingreso; aquellos que cotizan con baja fidelidad y sobre un salario cercano al mínimo no están siquiera accediendo a la pensión mínima. A cambio, les están devolviendo aproximadamente el 75% del monto ahorrado; el 25% restante se está destinando a favor de quienes sí se pensionan, dando lugar a un subsidio regresivo.

El tránsito entre los dos regímenes fue permitido de manera flexible desde 1993³ hasta que la Ley 797 de 2003

Cuadro 1
ALGUNOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR LA LEY 100 DE 1993

	Régimen de Transición (RT)	Régimen de Prima Media (RPM)	Régimen de Ahorro Individual (RAIS)
Edad para la pensión por vejez	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años A partir de 2014: 62 y 57 años respectivamente	Capital suficiente (110% de una pensión mínima)
Tiempo mínimo de cotización	1.000 semanas en cualquier tiempo o 500 semanas en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad	1.000; en el 2005 se aumenta a 1.050 y luego 25 semanas cada año hasta alcanzar 1.300 en el 2015	No se requiere tiempo mínimo sino capital mínimo (para acceder a la garantía de pensión mínima debe tener un tiempo mínimo de 1.150 semanas cotizadas)
Tasa de cotización	2005: 15%; 2006: 15,5%; 2009: 16%		
Pensión mínima y máxima	Mínimo 1 SMMLV	Mínimo 1 SMMLV y máximo hasta 25 SMMLV	Mínimo 1 SMMLV

Nota: el cuadro resume algunas características (parámetros) de cada régimen pensional incluyendo el régimen de transición.
Fuente: Ley 100 de 1993 y 797 de 2003. Elaboración: Fedesarrollo.

² A menos que sea para acceder a la Garantía de Pensión Mínima.

³ Una vez efectuada la selección inicial, podían trasladarse de régimen cada tres (3) años.

estableció que los afiliados deben permanecer 5 años en un régimen antes de poder trasladarse y no pueden realizarse traslados en los 10 años previos a la edad de jubilación. El régimen de transición (RT) acogió a las mujeres mayores de 35 años en 1994, a los hombres mayores de 40 y/o a las personas que en ese momento llevaran al menos 15 años de cotización. Estas personas serían cubiertas por el régimen anterior. En ningún caso la pensión podrá ser inferior a un salario mínimo mensual (1SMLV) y deberá ser reajustada cada año con base en la evolución del salario mínimo.

Resulta evidente que el tema pensional es complejo y que la solución a sus principales problemas -financieros y de baja cobertura- requerirá de una reforma comprensiva no sólo a aspectos estrictamente pensionales (tipo de regímenes y parámetros⁴) sino también de una reforma laboral conducente a disminuir la informalidad.

Reconociendo la complejidad del tema, en esta oportunidad recabaremos sobre un aspecto en particular, las edades de jubilación, el cual recientemente ha adquirido relevancia por dos motivos. De una parte, porque el aumento en la edad de retiro ha sido un aspecto central de controversiales reformas recientemente adelantadas en otros países⁵. De otra parte, porque el tema se convirtió en asunto de discordia al interior del Gobierno y entre la ciudadanía al ser incluido en el Proyecto de Ley 179 de 2011 sobre el Plan Nacional de Desarrollo recientemente presentado al Congreso, que en su Artículo 96 planteaba que "a partir de la vigencia de la presente Ley, las edades para acceder a la pensión de vejez serán de 65 años para hombres y 62 para mujeres".

El desequilibrio demográfico es uno de los principales riesgos que enfrenta el Sistema General de Pensiones. Esta

Cuadro 2
DIFERENCIAL CRECIENTE ENTRE EDAD DE JUBILACIÓN Y EXPECTATIVA DE VIDA

	Expectativa de vida al nacer	Expectativa de vida a la edad de pensión	Edad de jubilación en el ISS
1960's*	58 años hombres 62 años mujeres	N.D. N.D.	
1990**	65 años hombres 70 años mujeres	77 años hombres 80 años mujeres	
2006**	70 años hombres 77 años mujeres	82 años hombres 86 años mujeres	60 años hombres 55 años mujeres
2009***	79,8 años hombres 85 años mujeres	83,3 años hombres 86,7 años mujeres	

Fuente: DANE (*)^a, OMS (**) y cálculos de la Superintendencia Financiera - 2009 (***). Elaboración: Fedesarrollo

^a Helmsdorff, Loredana (2007), *Ampliación de cobertura del Sistema Pensional colombiano y atención al adulto mayor*.

^b OIM-Esperanza de Vida Colombia (http://apps.who.int/whosis/database/life_tables/life_tables_process.cfm?path=whosis,life_tables&language=english).

⁴ Entre otros, edad de jubilación, tasas de cotización, número de semanas cotizadas y tasa de reemplazo.

⁵ Por ejemplo, recientemente aumentó la edad de retiro en España, de 65 a 67 años, incremento que de manera progresiva aplicará a partir de 2013.

situación surge de las diferencias entre la expectativa de vida y la edad de pensión. En 1993 la edad de jubilación se aumentó de 60 a 62 años para los hombres y de 55 a 57 años para las mujeres, con un periodo de transición de 21 años. Sin embargo, en ese lapso la expectativa de vida al nacer se incrementó en 15 años tanto para hombres como para mujeres y la expectativa de vida promedio a la edad de jubilación aumentó 7 años. Hoy día esta última se ubica en más de 83 años para hombres y en cerca de 87 para mujeres (Cuadro 2). Haber desconocido estas realidades demográficas ha contribuido a acentuar el principal problema que tiene nuestro régimen pensional, a saber, el creciente desbalance entre el número de personas en edad de pensionarse y el número de contribuyentes. Así, mientras en 1980 había 30 contribuyentes por pensionado, en 1990 esa razón pasó a ser de 13 a 1 y hoy es de 2 a 1. Cuando 30 trabajadores financian la pensión de un pensionado, aquellos pueden contribuir poco y éste puede pensionarse pronto, con una tasa de reemplazo aceptable. Esa situación cambia por completo cuando hay 2 trabajadores por cada pensionado.

En el caso del RPM este desfase entre expectativa de vida y edad de jubilación genera un severo desbalance fiscal en virtud a que las pensiones de más bajos ingresos, que no pueden ser inferiores a 1 SMLV⁶, están desfinanciadas debido a que el monto cotizado no es suficiente para proveer beneficios durante una fase de disfrute que se ha ido extendiendo. En el caso del RAIS el problema es diferente, pero no menos grave: entre más largo sea el periodo de disfrute, menores serán los beneficios recibidos durante una fase de disfrute más prolongada.

La diferencia en la edad de jubilación entre hombres y mujeres no hace sino agravar el problema ya que las mujeres tienden a cotizar menos, se pensionan antes y viven más. Las mujeres en el RPM, por problemas de fidelidad al sistema, enfrentan el riesgo de no alcanzar a cotizar las semanas suficientes. En el RAIS la menor edad de jubilación -que implica un período corto de “acumulación”- y el mayor número de años de disfrute, hacen que la mesada pensional estimada para las mujeres sea menor porque el capital ahorrado se debe repartir entre más años. Al momento en que en Colombia se lleve a cabo una impostergable reforma pensional, será necesario no sólo aumentar las edades de jubilación sino, además, explorar la conveniencia de continuar manteniendo edades de pensión diferentes por género, práctica no muy común a nivel internacional (Cuadro 3).

Cuadro 3
EIDADES DE JUBILACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES

País	Edad	Hombres	Mujeres
Canadá	65	=	=
Alemania	65	=	=
Estados Unidos	66	=	=
Francia	62 *	=	=
España	67 **	=	=
Singapur	62	=	=
Indonesia	62	=	=
Reino Unido		65	60
Colombia		62	57

* Quienes quieran reclamar “full pension benefits”, deberán esperar hasta los 67 años.

** Medida que empezará a aplicar de manera progresiva desde 2013 hasta 2027
Fuente: Banco Mundial, www.socialsecurity.gov, www.direct.gov.uk, www.hrmasia.com, www.bmas.de.

⁶ Evidentemente, varios de los problemas mencionados en este escrito serían mucho menos apremiantes de no existir la restricción de que las mesadas pensionales tienen que ser, como mínimo, de un 1 SMLV.

Acto Legislativo sobre Sostenibilidad Fiscal¹

La política fiscal en Colombia se ha caracterizado por la inflexibilidad en el gasto y por evidenciar un carácter procíclico. Ello se ha reflejado en elevados niveles de deuda y en un pobre papel estabilizador del ciclo económico. El Gobierno ha propuesto al Congreso varias reformas en el frente fiscal con el fin de avanzar en materia de institucionalidad, contra-ciclicidad y sostenibilidad. El propósito del proyecto de Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal es el cumplimiento efectivo y progresivo de los derechos económicos, culturales y sociales que son esenciales al Estado Social de Derecho (ESD), en el entendido que la garantía de tales derechos sólo es viable si el Estado puede financiarlos. El tema es altamente sensible por cuanto enfrenta dos posiciones, la de quienes consideran que establecer la estabilidad fiscal como un principio constitucional conlleva a supeditar a ella los derechos económicos y sociales, y la de quienes, como Fedesarrollo, consideran que la sostenibilidad fiscal es condición necesaria para poder satisfacer dichos derechos de manera amplia y perdurable.

Los ingresos públicos suelen no ser suficientes para atender los gastos del Gobierno, por lo que éste recurre al endeudamiento. Cuando la senda de gastos crece más rápido que la de los ingresos y la economía, se evidenciará una tendencia creciente de la relación deuda/PIB. La experiencia internacional muestra que las situaciones de insostenibilidad fiscal, que no son más que el reflejo de que el Gobierno difícilmente podrá honrar sus compromisos, pueden conllevar variaciones abruptas en la

inflación, la tasa de interés o la tasa de cambio, con efectos indeseables en materia de crecimiento, desempleo y pobreza. Una senda creciente de deuda/PIB significa que generaciones futuras deberán hacer un mayor esfuerzo impositivo; decisiones presentes que influyen en la tendencia futura de los gastos y del endeudamiento faltan a la justicia inter-generacional. Por ello resulta imprescindible que las decisiones en materia de gastos consulten las restricciones presupuestales presentes y futuras; es decir, que sean coherentes con el principio de sostenibilidad fiscal. Después de una introducción al proyecto de reforma, discutiremos la problemática que plantea el que la iniciativa de gasto público no recaiga exclusivamente en el poder ejecutivo. Luego efectuaremos una revisión del trámite que ha surtido el proyecto en el Congreso y nos referiremos a lo que podría ser su futuro en lo que resta de la presente legislatura.

Los principales elementos del proyecto de Acto Legislativo

El Proyecto de Acto Legislativo modifica los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución. La disposición más importante precisa que la intervención del Estado en la economía, tanto en el plano nacional como en el regional, debe hacerse en un marco de sostenibilidad fiscal. "Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho". Señala además que la sostenibilidad fiscal debe orientar las decisiones y acciones de todas las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. Las dos grandes implicaciones

¹ Este artículo resume las principales conclusiones del Boletín de Economía y Política No.66, *Las Bondades del Acto Legislativo sobre Sostenibilidad Fiscal*.

del proyecto son la incorporación en la Constitución del carácter progresivo del ESD y de la sostenibilidad fiscal como principio rector de las decisiones que afecten ingresos o gastos públicos, provenientes de cualquier instancia que tenga esa capacidad.

¿Quiénes, además del gobierno, deciden sobre gasto público en Colombia?

Problemas de sostenibilidad fiscal comprometen la capacidad de garantizar los derechos económicos y sociales a toda la población. En medida no despreciable, la sostenibilidad fiscal en Colombia se ha visto comprometida por el hecho de que, contrario a lo que sucede en otros países, en el nuestro el poder ejecutivo no tiene monopolio sobre la iniciativa de gasto público. En Colombia la iniciativa y las decisiones de varias instancias del poder público tienen implicaciones fiscales, lo cual, bajo una realidad en la que los recursos públicos y el espacio de endeudamiento de la Nación son limitados, apunta a la necesidad de un principio superior que las rijan y coordine.

Congreso: La discusión sobre si el Congreso tiene o no iniciativa legislativa en materia de gasto público ha sido extensa. El debate se centra en la diferencia que hay entre el proceso presupuestal, que asigna recursos a partidas de gasto decretadas por leyes anteriores, y las iniciativas del Legislativo en materia de leyes que pueden crear nuevo gasto. Es preciso anotar que la reforma constitucional de 1968 prohibió expresamente al Congreso presentar proyectos de ley que afectaran el gasto público, mientras que la Constitución de 1991 estableció que los proyectos de ley sometidos a consideración del Congreso pueden presentarse por iniciativa de los congresistas, del Gobierno, por iniciativa popular y por iniciativa de los funcionarios y organizaciones a los que expresamente faculta la Constitución. Sin embargo, el artículo 154 de la Carta reservó al Ejecutivo la iniciativa legislativa sobre algunas materias, una de ellas la elaboración y presentación del Presupuesto, y

los artículos 349 y 351 limitaron la influencia del Congreso en el proceso presupuestal.

Por el contrario, en opinión de la Corte la Constitución no incluyó explícitamente una restricción al Congreso en cuanto a presentar iniciativas de ley con impacto fiscal. La tesis que hoy prevalece es que la iniciativa de leyes que decreten gasto público es compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ésta se deriva de la interpretación de la Corte según la cual "La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones en favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en los que se decreta gasto público, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150.... Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público" (Sentencia C-343 de 1995, subrayado nuestro).

Se debe destacar que esta facultad del Congreso no es absoluta y debe ceñirse a lo estipulado en las leyes correspondientes, en particular la 819 de 2003 de Responsabilidad Fiscal que en su artículo 7 establece que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). En cualquier momento durante el trámite en el Congreso, el Ministerio de Hacienda (MHCP) deberá rendir concepto sobre la consistencia de lo dispuesto con el artículo 7 de la Ley 819. Aún cuando el MHCP haya emitido concepto negativo, la iniciativa puede ser aprobada. Cuando se tramita con éxito, debe ser enviada para sanción presidencial. En ese momento existe la facultad de objetarla, invocando como razón que no está cumpliendo lo dispuesto en la Ley 819. En estas circunstancias, el Congreso puede solicitar

concepto a la Corte. La revisión de varias de estas solicitudes de objeción muestra que en pocos casos la decisión ha favorecido al Gobierno (Cuadro 1).

La Corte Constitucional: El impacto fiscal que han tenido algunas decisiones de la Corte ha sido estudiado ampliamente. En particular, se ha debatido sobre el costo de decisiones respecto del salario mínimo, pensiones, salud y, en el lado de ingresos, acerca del IVA. Por ejemplo, en el tema de pensiones, al aprobarse el Acto Legislativo de 2005 el MHCP contemplaba los siguientes cálculos: i) en el 2002 el pasivo pensional ascendía a 200% del PIB; ii) con las reformas introducidas con las Leyes 796 y 860 de 2003, dicho pasivo debía reducirse en 43% del PIB; iii) las sentencias C-1056-03 y C754-04 que declararon inexecutable por vicios de trámite el Régimen de Transición

dispuesto en esas leyes disminuyeron el ahorro generado en 22% del PIB. En lo referente a ingresos, hay casos en los que la Corte ha recortado competencias del Ejecutivo y del Legislativo. Por ejemplo, en la Sentencia C-776 de 2003 señaló que en desarrollo de la noción de ESD, los productos de primera necesidad no deben ser gravados con impuestos indirectos, por cuanto a ellos deben acceder todos los ciudadanos. Agrega que la norma acusada desconoce los principios constitucionales de progresividad y equidad que presiden el sistema tributario.

Otros casos relevantes son los fallos de salud y desplazados. Estas sentencias, si bien no establecen reglas específicas con implicaciones económicas, obligan al Ejecutivo a que defina programas o estrategias, a los que posteriormente la misma Corte hace seguimiento para dar

Cuadro 1
**EJEMPLOS DE DECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE OBJECIONES
Y DEMANDAS DEL PRESIDENTE**

Sentencia	Tema		Fallo
C-1113-04	Honores Municipio de Soledad	Objeciones	Desfavorable
C-500-05	Honores Nocaima - Departamento de Cundinamarca	Objeciones	Desfavorable
C-729-05	Honores Toledo - Antioquia	Objeciones	Desfavorable
C-874-05	Profesionales Especializados en el exterior	Objeciones	Desfavorable
C-072-06	Madres Comunitarias - Seguridad Social en Salud	Objeciones	Desfavorable
C-856-06	Honores Teatro Colombiano	Objeciones	Favorable Parcialmente
C-929-06	Honores Caicedonia - Departamento Valle del Cauca	Objeciones	Desfavorable
C-502-07	Elección Directa de Parlamentarios Andinos	Demanda	Desfavorable
C-911-07	Madres Comunitarias - Salarios	Objeciones	Desfavorable
C-955-07	Ley 1122 de 2007 - Creación de la CRES	Demanda	Desfavorable
C-315-08	Sanciones - Servicio Militar Obligatorio	Objeciones	Desfavorable
C-731-08	Honores Alejandría - Departamento de Antioquia	Objeciones	Desfavorable
C-1139-08	Honores Universidad de la Guajira	Objeciones	Desfavorable
C-1197-08	Honores - Festival de Poesía de Medellín	Objeciones	Desfavorable parcialmente
C-1200-08	Honores Municipio de San Juan - Tolima	Objeciones	Desfavorable
C-700-10	Salarios y prestaciones de los miembros de Asambleas Departamentales	Objeciones a artículos 2, 3 y 4	Favorable

Fuente: Elaboración propia de los autores.

cumplimiento progresivo al ESD. Estas propuestas significan mayor gasto. En el caso de la salud (Sentencia T-760), el Gobierno ha dado cumplimiento a lo solicitado por la Corte al presentar un cronograma de unificación de los planes de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado. Tanto la reforma tributaria de mediados de 2010 como la reciente Reforma a la Salud establecieron que la unificación deberá darse gradualmente y estar lista a fines de 2015. Además, estas reformas generaron recursos provenientes de cambios a los impuestos a los cigarrillos, licores, cervezas y juegos de suerte y azar, así como de la posibilidad de transformar hasta un 80% de los recursos del SGP oferta. Aunque no existe una cuantificación precisa, será necesario buscar recursos adicionales que permitan financiar dicha unificación. Por su parte, la Sentencia de desplazados (T-025 de 2004) impuso al Gobierno la obligación de cubrir al menos cuatro frentes: i) implementación y afianzamiento de una Política Pública de Atención a Población Desplazada para ofrecer atención de emergencia; ii) registro de información confiable de esta población; iii) seguimiento a los programas; y iv) definición y apropiación de presupuesto. Cálculos del MHCP del Gobierno anterior sugieren que una política integral de atención a desplazados conllevaría un plan de inversión por un monto cercano a \$44 billones durante 10 años. En el MFMP faltaría por incluir cerca de un 25% de dicha suma.

La Procuraduría General de la Nación: Dentro del propio aparato estatal se han dado posiciones como la de la Procuraduría que, mediante instrumentos administrativos como circulares, re-definen el alcance de diversas disposiciones, sin consideración a su efecto fiscal. Recientemente han sido objeto de serios cuestionamientos las Circulares

048 y 054 de 2010. La primera define la fecha de terminación de la transición pensional contemplada en el Acto Legislativo 1 de 2005 como 31 de diciembre de 2014, lo cual permite el acceso a un número indeterminado de personas a los beneficios de dicho régimen, en contraposición a la interpretación de los Ministerios de Hacienda y Protección Social, para los cuales la transición iría hasta el 31 de diciembre de 2013. Más compleja aún es la segunda de las instrucciones citadas, la cual, en contra de los esfuerzos de homogenización de beneficios realizados desde la expedición de la Ley 100 de 1993, ordena que en la liquidación de pensiones para el personal de la rama Judicial, los magistrados de las Altas Cortes, la Contraloría y el Ministerio Público, deberá aplicarse el régimen especial del Decreto 546 de 1971, de conformidad con el cual estos servidores públicos pueden pensionarse con *el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicio*. Ello contrasta con el régimen general de acuerdo con el cual el monto de la pensión en el momento del cumplimiento de los requisitos habilitantes es del *65% del promedio del ingreso base de liquidación de los últimos diez años de cotización al sistema*².

Es claro que decisiones de diversas instancias estatales tienen impacto fiscal y no están concebidas bajo un marco de sostenibilidad que considere que los ingresos públicos y la capacidad de endeudamiento son limitados.

La Corte Constitucional ha resaltado la importancia de la sostenibilidad fiscal

Cepeda (2004) distingue tres etapas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a cuestiones

² Estos pronunciamientos del Procurador contrastan con esfuerzos por desmontar regímenes especiales que benefician a unos pocos y generan altos costos fiscales. Aunque los regímenes del Magisterio y las Fuerzas Armadas permanecieron prácticamente inalterados en la reforma de 1993, con el Acto Legislativo 1 de 2005 se redujo la deuda del Magisterio de 29% a 19,5% del PIB. Dicha norma determinó que “a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”.

con implicaciones económicas³: i) entre 1992 y 1997, el período anterior a la crisis financiera; ii) entre 1998 y 2000 cuando la Corte se pronuncia sobre la Emergencia Económica para hacer frente a la crisis financiera, sobre el Plan de Desarrollo y sobre salarios de los servidores públicos; y iii) desde 2001 en adelante. Un aspecto común a todas las etapas es la importancia que la Corte otorga al ESD y al principio de dignidad humana. Las principales diferencias entre los magistrados en las distintas etapas han tenido que ver con debates en torno al alcance del ESD y respecto de las implicaciones de la Carta de Derechos para el juzgamiento de normas de contenido económico. El autor resalta cómo en la última etapa se han tenido en cuenta las implicaciones económicas de sus decisiones, inclusive llevando a diferir en el tiempo las consecuencias jurídicas de sus fallos. Así mismo, la Corte ha concluido que consideraciones macroeconómicas y de índole fiscal sí pueden ser invocadas como justificación jurídicamente válida para limitar el alcance de principios constitucionales.

Resulta pertinente citar algunas de las posiciones de la Corte frente a la sostenibilidad fiscal. En primera instancia, se tiene la Sentencia C-579 de 2001, decisoria de una demanda por violación a la autonomía de las entidades territoriales contemplada en Ley 617 de 2000, en la cual la Corte razonó así: "La mayor potestad del legislador nacional en materia económica, y la correlativa reducción del alcance del núcleo esencial de la autonomía territorial en materia presupuestal, se ejemplifican claramente en el poder que asiste al titular de la función legislativa para intervenir en las finanzas territoriales, siempre que se

encuentre de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional". (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, en la revisión del Acto Legislativo 1 de 2005 la Corte indicó: *"Las reformas a los regímenes pensionales, en particular, garantizan la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la financiabilidad de otros potenciales pensionados. Estas finalidades constitucionalmente relevantes obligan a la ponderación entre sacrificios individuales y beneficios al sistema. Ello explica que esta Corte haya puesto de presente que el Legislador no está obligado a sostener en el tiempo las expectativas que tienen las personas, conforme a las Leyes vigentes, en un momento determinado. Su potestad de configuración legislativa le habilita a modificar los regímenes jurídicos en función de nuevas variables, razones de oportunidad o conveniencia, y a otros intereses y circunstancias contingentes que deba priorizar para lograr los fines del Estado Social de Derecho, desde luego, consultando parámetros de justicia y equidad, y con sujeción a criterios de razonabilidad y proporcionalidad"*⁴. En consistencia con lo señalado en esa oportunidad, la Corte también expresó: *"el artículo en comento fue adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2005, el cual introdujo el deber adicional en cabeza del Estado colombiano de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, sin embargo, este añadido no desvirtúa el mandato cuya realización incumbe al Legislador, de definir los medios para mantener el poder adquisitivo constante de los recursos destinados a pensiones, simplemente señala expresamente un factor que ha de ser ponderado por la ley, cuya importancia por otra parte ha sido puesta de relieve por la jurisprudencia constitucional de tiempo atrás"*⁵. (Subrayado nuestro).

³ Cepeda, M.J. (2004), "Las sentencias de la Corte con implicaciones económicas: reflexiones con ánimo constructivo", ponencia en las XXVIII Jornadas de Derecho Tributario.

⁴ Sentencia C-242 de 2009. MP. Mauricio González Cuervo.

⁵ Sentencia C-802 de 2006. MP. Humberto Sierra Porto.

A nuestro juicio existe suficiente evidencia de que la Corte Constitucional ya ha hecho pronunciamientos claros en el sentido de que en el cumplimiento del ESD y de manera de poder garantizar los derechos económicos y sociales consagrados en la Carta, se deben tener en cuenta consideraciones de sostenibilidad fiscal.

¿Cómo va el trámite de este proyecto en el Congreso?

Aún cuando se trata de una iniciativa del anterior Gobierno, la administración Santos ha considerado de la mayor importancia su trámite y ha impulsado su paso por las diferentes instancias. Se trata de una propuesta que despierta sensibilidades en diferentes agentes e instancias, en la medida en que incorpora como un mandato, dentro de la intervención del Estado en la economía, el manejo responsable de las finanzas en los diferentes niveles del Estado con el fin de alcanzar el ejercicio de los derechos dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. En ambas cámaras hubo varios ponentes que centraron su argumentación en el alcance que la modificación pretende hacer a la organización política de Colombia como ESD. Se esgrimió que la reforma, en lugar de complementar el ámbito constitucional de los derechos o los principios, lo que haría sería sustituir el modelo para supeditar su desarrollo a la capacidad fiscal de atender los gastos. También se señaló que se trata de una interpretación forzada de la intervención del Estado para justificar la ausencia de políticas alrededor del cubrimiento de derechos que han debido garantizarse a través de otros instrumentos propios de las administraciones públicas. Lo anterior, sin considerar la posición en torno a que por esta vía se trunca las facultades y competencias de las demás ramas del poder público, dejando en cabeza del ejecutivo la determinación del gasto social.

A lo largo del trámite en primera vuelta se modificó y adicionó el texto presentado por el Gobierno, así: i) se

cambió la concepción de la sostenibilidad fiscal como un derecho dentro de la Carta Política a la de un principio que debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias y en un marco de colaboración armónica; ii) se incluyó el concepto de sostenibilidad para ser aplicado en el plano nacional y regional; iii) se definió la sostenibilidad como instrumento para el aseguramiento progresivo y programático para que todas las personas tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos; y iv) se determinó que el gasto social se mantiene como prioritario en la intervención del Estado en la economía.

La bancada liberal fue enfática en manifestar su oposición al proyecto, a lo cual se unieron los parlamentarios del Polo Democrático y del Partido Verde. A pesar de ello, se logró pasar la primera vuelta del Acto Legislativo con modificaciones respecto de la propuesta inicial. Evidentemente, si se tienen en cuenta los precedentes aquí resaltados, el futuro del proyecto en segunda vuelta no está garantizado. Dada la relevancia del mismo, consideramos de vital importancia que el Gobierno, al más alto nivel, le otorgue a la aprobación de esta iniciativa la más alta prioridad.

Consideraciones finales

Colombia no es el único país en el que la sostenibilidad fiscal pasa por una reforma constitucional. En Alemania el deterioro de las cuentas fiscales y los riesgos fiscales provenientes del envejecimiento de la población llevaron en 2009 a una reforma constitucional que introdujo reglas presupuestales explícitas; la reforma limitó el déficit estructural federal a 0,35% del PIB y exigió a las localidades un presupuesto estructural balanceado. Por su parte, el Presidente Sarkozy de Francia ha manifestado la idea de introducir en la constitución de ese país una regla de presupuesto balanceado. En palabras del distinguido académico Allan Drazen (2002), "el uso de reglas fiscales

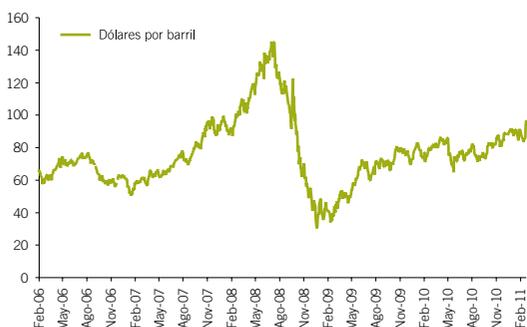
constitucionales puede verse como un medio para enviar la señal de que la disciplina fiscal es un objetivo de toda la sociedad" (subrayado nuestro)⁶.

El Gobierno está dando pasos importantes en materia de institucionalidad, disciplina y sostenibilidad fiscal. Tal es el caso de la propuesta de una regla que rijan las decisiones en materia fiscal. La puesta en práctica de esta regla se haría muy difícil si desde diferentes instancias se decreta gasto público que no sea consistente con la senda de gasto y endeudamiento compatibles con la sostenibilidad fiscal. Fedesarrollo no comparte los argumentos de los opositores a la iniciativa en relación con un desconocimiento del ESD o de los derechos fundamentales. En nuestra opinión no se trata de limitar las competencias de los diferentes órganos del poder público sino, al contrario, lo que se busca es que las decisiones que impactan el gasto público sean

coherentes con la sostenibilidad fiscal, condición necesaria para asegurar que en el mediano plazo se puede cumplir progresivamente con el ESD. Bajo una realidad en la que los ingresos de la Nación y sus posibilidades de financiamiento son limitados, decisiones que impliquen una senda insostenible de gastos ponen en riesgo el cumplimiento del ESD y los objetivos de promover el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la equidad generacional. Con dicho principio de sostenibilidad se incorpora un elemento explícito en el análisis que debe hacer la Corte Constitucional que, como se vió, al estudiar temas tan relevantes como los pensionales ha reconocido la importancia de la sostenibilidad fiscal. Con este mismo objetivo, resulta sano que las iniciativas del Gobierno y del Congreso y las decisiones de las demás ramas del poder público sean acordes con el principio superior constitucional de la sostenibilidad fiscal.

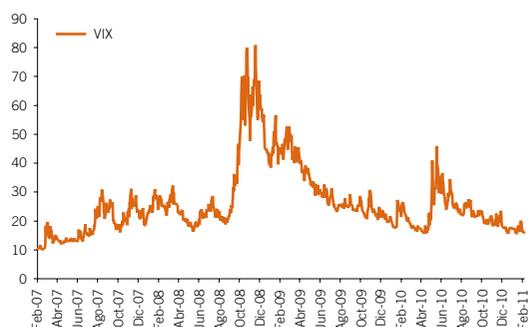
⁶ Drazen, A. (2002), "Fiscal Rules From A Political Economy Perspective", documento preparado para el IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets, Oaxaca, México.

PRECIO DEL PETRÓLEO WTI



Fuente: EIA.

ÍNDICE VIX



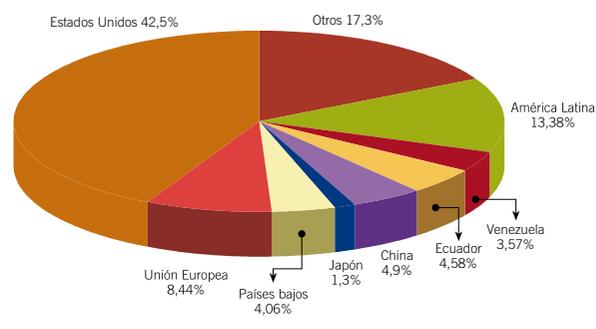
Fuente: Bloomberg.

COMMODITIES RESEARCH BUREAU INDEX (CBR)



Fuente: Valores Bancolombia.

EXPORTACIONES TOTALES POR DESTINO 2010



Fuente: DANE.

PROYECCIONES PIB COLOMBIA
(CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2011	2012
Fedesarrollo	4,6	5,7
Consensus (promedio)	4,6	4,9
Más alto	5,5	6,0
Más bajo	4,1	4,0

Fuente: *Latinamerican Consensus Forecast.*

SIGUIÉNDOLE EL PULSO A LA ECONOMÍA

ENTÉRESE CÓMO
LOS EMPRESARIOS,
LOS COMERCIANTES
Y LOS HOGARES
VEN SU SITUACIÓN
ECONÓMICA



- ▶ ENCUESTAS DE OPINIÓN FEDESARROLLO: INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS DE SU EMPRESA
- ▶ PROSPECTIVA ECONÓMICA 2010 / 2015
- ▶ COYUNTURA ECONÓMICA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
- ▶ NOVEDADES EDITORIALES



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

SUSCRÍBASE TEL 325 9777 EXT 365,340,332

Calle 78 No. 9-91 Bogotá - Colombia E-mail: comercial@fedesarrollo.org.co www.fedesarrollo.org.co



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social